

Rapporto esplicativo sul prolungamento della validità della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

Compendio

Le sfide di transizione con le quali sono confrontati i Paesi dell'Europa dell'Est e della Comunità degli Stati Indipendenti richiedono di proseguire il sostegno della Confederazione. Con la presente viene proposto di prolungare la durata della base legale per la cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est. Tale misura consente il proseguimento della cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est e dell'ex Unione sovietica.

In seguito alla caduta del muro di Berlino, venticinque anni fa, e al crollo dell'Unione sovietica, i Paesi dell'Europa dell'Est e della Comunità di Stati indipendenti (CSI) hanno intrapreso una serie di riforme radicali (denominate col termine «transizione») destinate a condurli verso la democrazia pluralista e l'economia di mercato. I Paesi ex socialisti partivano da punti di partenza diversi e diverso è stato il ritmo al quale sono state attuate le trasformazioni. Ne è derivata una chiara differenziazione. Undici Paesi dell'Europa centrale ed orientale hanno aderito all'Unione europea: la prospettiva dell'adesione e del sostegno dell'UE e di altri donatori sono stati un incentivo per la realizzazione delle riforme. Al contrario, i Paesi dei Balcani e i Paesi membri della CSI in Europa, nel Caucaso del Sud e nell'Asia centrale sono lungi dall'aver completato il processo di transizione, a causa di conflitti che hanno ritardato i programmi di riforma, o di potenti gruppi d'interesse che si sono appropriati delle trasformazioni a loro vantaggio o perché, a causa delle crisi finanziarie ed economiche abbattutesi sulla regione nel 1998 e negli anni 2008-2010 le priorità si sono modificate.

Attraverso la cooperazione con l'Europa dell'Est la Svizzera vuole contribuire a consolidare la stabilità e la pace in Europa e creare prospettive positive di sviluppo nonché condizioni propizie al commercio e agli investimenti. Questi Paesi, tuttavia, si trovano ancora a fronteggiare importanti sfide di transizione che toccano la sfera politica (pluralismo, Stato di diritto, integrità dei processi elettorali), economica (clima imprenditoriale, corruzione, concorrenza) e sociale (inclusione). La creazione o il rafforzamento delle istituzioni che accompagnano e sostengono un'economia sociale di mercato e un sistema politico pluralista, né al centro dell'agenda ancora incompiuta della transizione.

La Svizzera coopera con i Paesi dell'Europa dell'Est dall'inizio degli anni 1990. Il Parlamento ha approvato crediti quadro per l'aiuto alla transizione che ammontano a 5,595 miliardi di franchi. Nei Paesi diventati membri dell'Unione europea nel frattempo, il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Europa allargata ha preso il posto del sostegno alla transizione. I programmi attuati dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) nei rispettivi settori di competenza hanno apportato un contributo allo sforzo di transizione che è stato molto apprezzato dai Paesi partner. Il contributo all'allargamento è la manifestazione tangibile della partecipazione solidale della Svizzera all'edificazione di un'Europa più stabile e prospera.

La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est si basava inizialmente su un decreto federale approvato dal Parlamento nel 1995 per un periodo di dieci anni. A questo provvedimento ha fatto seguito la legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (LF Est) adottata dalle Camere federali e successivamente approvata dal popolo alla fine del 2006. Questa legge è entrata in vigore il 1° giugno 2007, sempre per un periodo di dieci anni, e ha creato la base legale per il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali dell'Europa allargata.

Questa legge si è affermata e i suoi principi ed obiettivi rimangono validi. Viste le persistenti sfide di transizione nei Paesi in cui opera la cooperazione svizzera (Paesi dei Balcani e della CSI), il Consiglio federale richiede di proseguire con la legge, senza ulteriori modifiche, fino alla fine del 2024. Dopo questa data, il sostegno alla transizione dovrebbe concentrarsi su Paesi che sono

confrontati anche a gravi problemi di povertà e fragilità della società e delle istituzioni. Pertanto, è previsto che dopo il 2024 l'aiuto alla transizione sia proseguito sulla base della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

La proposta di proseguire con la LF Est prolungherebbe ugualmente la base legale per il contributo della Svizzera all'allargamento. Ma con questa misura non viene deciso alcun contributo finanziario. Il Consiglio federale non sottoporrà al Parlamento una proposta per il rinnovo del contributo della Svizzera all'allargamento che alla luce delle relazioni complessive con l'UE e a condizione che si sviluppino in maniera positiva.

Indice

Compendio

Elenco delle abbreviazioni

1. Origine del progetto

- 1.1. Contesto: gli Stati dell'Europa dell'Est venticinque anni dopo la caduta del muro di Berlino
 - 1.1.1. La transizione: progressi significativi ma ineguali
 - 1.1.2. Differenziazione
 - 1.1.3. Le sfide di transizione ancora da cogliere
- 1.2. L'aiuto della Svizzera alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI e il suo contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Europa allargata
 - 1.2.1. I crediti quadro stanziati dal 1989
 - 1.2.2. Risultati ottenuti nell'ambito della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI
 - 1.2.3. Il contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata
 - A. Antecedenti
 - B. Risultati ottenuti
 - 1.2.4. Valutazione

2. Le linee direttrici del progetto

- 2.1. Proseguimento dell'aiuto alla transizione nei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI: interessi della Svizzera
- 2.2. Obiettivi del proseguimento dell'aiuto alla transizione
- 2.3. Prolungamento della durata della base legale per il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Europa allargata

3. La nuova normativa proposta

- 3.1. Antecedenti
- 3.2. Pertinenza della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est
- 3.3. Proposta

4. Commento

5. Conseguenze

- 5.1. Conseguenze per la Confederazione
- 5.2. Conseguenze per i cantoni e i comuni
- 5.3. Conseguenze per l'economia

6. Collegamenti con il programma di legislatura

7. Aspetti giuridici

- 7.1. Costituzionalità e conformità alle leggi
- 7.2. Forma dell'atto legale
- 7.3. Freno alle spese
- 7.4. Rapporto con il diritto europeo

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
BERS	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
CE	Comunità europea
CSI	Comunità degli Stati indipendenti
CO2	Biossido di carbonio (gas a effetto serra)
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FMI	Fondo monetario internazionale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ONG	Organizzazione non governativa
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PIL	Prodotto interno lordo
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
UE	Unione europea
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFM	Ufficio federale della migrazione

Rapporto esplicativo sul prolungamento della validità della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est¹

1. Origine del progetto

1.1 Contesto: gli Stati dell'Europa dell'Est venticinque anni dopo la caduta del muro di Berlino

1.1.1 La transizione: progressi significativi ma ineguali

Venticinque anni fa, la caduta del muro di Berlino segnava l'inizio di un nuovo capitolo nella storia dell'Europa e del mondo. Milioni di cittadini dei Paesi dell'Est, spinti dalla loro aspirazione alla libertà e al miglioramento delle loro condizioni di vita, abbatterono le barriere ereditate dalla guerra fredda e facevano cadere i regimi basati su un sistema monopartitico e sull'economia pianificata. Nei due anni seguenti, quattordici nuove nazioni accedevano all'indipendenza dopo il crollo dell'Unione sovietica, che ha lasciato posto alla Federazione russa. I Paesi ex socialisti dell'Europa dell'Est, del Caucaso e dell'Asia centrale nonché la Russia intraprendevano il lungo cammino di transizione verso la democrazia pluralista e l'economia di mercato. Per una larga maggioranza delle popolazioni di quelle regioni, la transizione ha apportato, al costo di un considerevole sforzo di adattamento, il beneficio delle libertà individuali e un sensibile miglioramento del livello di vita. In un primo tempo, tuttavia, l'impatto sociale della transizione è stato profondo, poiché si è passati da un sistema in cui tutti fruivano di un posto di lavoro garantito a una situazione di concorrenza in cui numerose imprese poco produttive o inadeguate al mercato sono fallite. È innegabile quindi che alcune categorie sociali, in particolare i pensionati, abbiano sofferto di una contrazione del reddito e del benessere a causa dell'erosione delle pensioni e di altre prestazioni sociali.

Il cammino verso l'economia di mercato e la democrazia è progredito a ritmi molto diversi. In primo luogo, gli Stati dell'Europa dell'Est non partivano dallo stesso livello: fin dagli anni 1960, alcuni di essi, come l'Ungheria e la Polonia, avevano lasciato più spazio ai meccanismi di mercato, mentre altri si attenevano a una rigida pianificazione ancora alla vigilia del crollo del sistema. I programmi di riforma sono stati applicati a ritmi molto variabili: alcuni Stati hanno scelto una terapia choc mentre altri hanno preferito un approccio graduale che talvolta sfiorava l'immobilismo. In alcuni Paesi del Caucaso e dell'Asia centrale (ai quali va aggiunta la Bielorussia), gli uomini al potere nell'era sovietica sono riusciti a consolidare, se non rafforzare, il loro controllo e ad effettuare soltanto cambiamenti di forma alle regole del gioco politico ed economico. Infine, Croazia, Bosnia, Serbia, Kosovo, Ucraina, Armenia, Azerbaigian, Georgia, Caucaso settentrionale e Tagikistan sono stati devastati da conflitti armati interni o con i Paesi confinanti, sottraendo ingenti risorse umane e finanziarie e tempo prezioso al processo di transizione. L'insieme di questi fattori spiega lo scarto crescente che separa i vari gruppi di Paesi in transizione, sia per ciò che riguarda le riforme economiche che il progresso verso una società pluralista e democratica².

1.1.2 Differenziazione

È opportuno distinguere tre categorie di Paesi per meglio illustrare le sfide che devono affrontare.

Gli undici Stati dell'Europa centrale e dell'Est che sono diventati membri dell'UE nel 2004 (Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia)³, 2007 (Bulgaria e Romania) e 2013 (Croazia) hanno adottato rapidamente i meccanismi dell'economia di mercato e della democrazia parlamentare. La prospettiva dell'integrazione nell'Unione europea ha rappresentato un potente incentivo per l'avviamento di riforme radicali dirette alla creazione e al consolidamento di

¹ 974.1

² Per un bilancio esaustivo della transizione e un'analisi dettagliata delle sfide rimanenti nella regione si rimanda al documento chiave della BERS «Transition Report 2013: Stuck in Transition ? » www.tr.ebrd.com. Si veda inoltre il recente studio dell'FMI (pubblicato il 24 ottobre 2014): «25 Years of Transition: Post-Communist Europe and the IMF». www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei_sr_102414.pdf

³ Il sostegno a Cipro e Malta, che non fanno parte geograficamente dell'Europa dell'Est e hanno aderito all'UE nel 2004, è ugualmente oggetto della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

istituzioni sostenibili che garantiscano concorrenza, trasparenza, Stato di diritto e un'equa partecipazione della popolazione ai benefici della crescita. I programmi di aiuto dell'Unione europea e di altri donatori, tra i quali la Svizzera, hanno svolto un ruolo ausiliario cruciale, sia sotto il profilo finanziario che dell'assistenza tecnica. Negli anni 1990 e fino al 2008, queste economie sono cresciute a un ritmo sostenuto, paragonabile a quello dei Paesi emergenti. Una volta portata prevalentemente a termine la transizione, l'obiettivo è diventato la convergenza con il livello di vita degli altri membri dell'Unione europea. L'aiuto svizzero alla transizione si è trasformato in contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali. Tuttavia, dal 2008 al 2010, la crisi finanziaria ed economica mondiale ha colpito in pieno i Paesi ex socialisti e soprattutto il settore bancario. Nei nuovi paesi membri dell'UE, il PIL è diminuito tra il 7 e il 22 per cento a seconda dei Paesi. Nel corso degli ultimi due anni, l'economia ha ripreso a crescere, ma a un tasso dimezzato rispetto a quello del periodo precedente alla crisi. Il reddito medio dei 13 Paesi che hanno aderito all'UE più di recente si situa ancora al 70 per cento circa della media degli altri Paesi dell'Unione. Le difficoltà economiche e la sottoccupazione hanno innegabilmente eroso il sostegno dell'opinione pubblica alle riforme, il cui ritmo è rallentato. In alcuni casi, si è persino verificata un'inversione di tendenza che ha visto un ruolo più attivo dello Stato negli ingranaggi economici e un rafforzamento dei poteri conferiti all'esecutivo a scapito delle libertà civili. La sfida principale in questi Paesi è una più equa distribuzione dei benefici della transizione e della crescita per renderla al contempo più efficace e legittima. È inoltre necessario creare o potenziare le istituzioni per garantire il consolidamento degli sforzi compiuti negli ultimi venticinque anni.

I Paesi dell'Europa del Sud-Est che non sono membri dell'UE (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro e Serbia) hanno accumulato un ritardo di almeno un decennio a causa dei devastanti conflitti che hanno lacerato l'ex Jugoslavia dal 1991 al 1999. Le tensioni tra gruppi etnici continuano a pregiudicare la stabilità politica e il funzionamento delle istituzioni in Bosnia e in Macedonia. In Serbia, in seguito agli anni di guerra e al regime di Milosevic la società rimane divisa. Il Kosovo si è accinto a costruire un nuovo Stato, perseguendo così un obiettivo a lungo termine. L'Albania ha subito un grave contraccolpo nel 1997 quando il crollo del sistema bancario ha privato i depositanti dei loro risparmi e scatenato violente rivolte. Le questioni di buon governo in senso ampio sono quindi una delle principali sfide della regione: consolidamento dello Stato di diritto, gestione delle collettività decentralizzate, diritti delle minoranze, lotta contro la corruzione. La creazione di nuovi posti di lavoro, un fattore cruciale per contenere l'emigrazione, richiede il miglioramento del clima di investimento e della produttività delle imprese, il rafforzamento del sistema finanziario nonché la conquista di nuovi mercati. Il miglioramento dei servizi pubblici è un'altra rivendicazione prioritaria della popolazione. Il processo di avvicinamento all'Unione europea svolge un ruolo trainante nell'adozione e attuazione delle riforme.

I Paesi della Comunità degli Stati indipendenti (CSI) formano un gruppo disparato: vi appartengono sia Paesi ricchi di petrolio e giacimenti di gas (Azerbaijan, Federazione russa, Kazakistan) sia piccole nazioni montuose ed enclavi che accusano ritardi di sviluppo e transizione, come la Repubblica del Kirghizistan e il Tagikistan⁴. Anche in questa regione permangono numerosi conflitti: la guerra tra Armenia ed Azerbaijan per il Nagorno-Karabakh, la secessione della Transnistria in Moldova, il lungo conflitto interno nel Tagikistan, la secessione, dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud in Georgia e la susseguente occupazione da parte della Russia e, recentemente, l'annessione illegale della Crimea da parte della Federazione russa e il conflitto armato tuttora in corso nel Donbass, la provincia orientale dell'Ucraina. A ciò si aggiungono le tensioni latenti tra gruppi etnici e tra Paesi in Asia centrale riguardo alla ripartizione delle acque, alla definizione delle frontiere e all'accesso alle risorse. Sul fianco sud, la regione è minacciata dall'estremismo islamico e dal traffico di droga di cui l'Afghanistan è il principale fornitore. Ad eccezione del Turkmenistan e dell'Uzbekistan, tutti questi Paesi hanno

⁴ Nel presente rapporto, il termine «Paesi della CSI» riunisce i seguenti Paesi: in Europa, Bielorussia, Moldova e Ucraina; nel Caucaso, Armenia, Azerbaijan e Georgia; in Asia centrale, il Kazakistan, l'Uzbekistan, la Repubblica del Kirghizistan, il Tagikistan e il Turkmenistan. La Georgia si è ritirata dalla CSI e in seguito all'annessione illegale della Crimea da parte della Russia e del conflitto nel Donbass, l'Ucraina e la Moldova hanno avviato il processo di ritiro dall'organizzazione.

instaurato rapidamente un'economia di mercato. La privatizzazione delle imprese di Stato è stata effettuata in modo opaco. Essa ha permesso a un numero limitato di individui, spesso dirigenti del precedente regime, di acquisire a basso prezzo fabbriche, terreni, miniere, pozzi petroliferi e altre strutture formando una piccola classe di oligarchi che mantiene un ruolo politico ed economico dominante. Questi gruppi d'interesse sono riusciti a bloccare l'approfondimento delle riforme che avrebbero permesso di instaurare un clima di concorrenza e dei meccanismi e delle istituzioni che assicurano la trasparenza e il buon funzionamento dei mercati. Anche sul piano politico, la transizione è rimasta incompleta: quasi totale mancanza di forze di opposizione per equilibrare il ruolo dominante dell'esecutivo, violazioni delle libertà individuali, corruzione e mancanza di indipendenza del potere giudiziario e processi elettorali non trasparenti. Questa situazione ha spinto la popolazione a manifestare a più riprese la propria opposizione e, talvolta, a far cadere il regime al potere (come successo due volte in Ucraina e nella Repubblica kirghisa e una volta in Georgia). Nel 1998, la brutale crisi di fiducia nelle banche russe e la drastica svalutazione del rublo hanno scatenato una crisi che ha colpito tutti i Paesi della CSI. Grazie alla rivalutazione dei prezzi del petrolio e del gas naturale, la Russia ne è uscita rapidamente, contrariamente ai Paesi meno ricchi di risorse naturali. Come negli altri Paesi in transizione, troppo spesso le difficoltà economiche sono state attribuite all'apertura dei mercati e alle riforme, mentre in realtà esse sono state causate proprio dal mancato approfondimento delle riforme.

1.1.3 Le sfide di transizione ancora da cogliere

L'esperienza degli ultimi venticinque anni mostra che il concetto di transizione non si limita all'introduzione dei meccanismi del mercato e di processi elettorali. Le popolazioni coinvolte sono state chiamate a un vero e proprio cambiamento del sistema di valori e comportamenti per passare da un sistema in cui lo Stato prendeva tutte le decisioni e garantiva il minimo vitale a una società in cui gli individui devono prendere l'iniziativa. Il tempo e lo sforzo richiesti per costruire le istituzioni a sostegno e regolamentazione di un'economia di mercato sono stati sottovalutati. Infine, il libero gioco delle forze di mercato non sarebbe possibile senza meccanismi di solidarietà sociale (fondi pensione, assicurazioni malattia e contro la sottoccupazione, sostegno alle regioni svantaggiate) che sono stati colpiti in maniera particolarmente dura in seguito all'allontanamento dal socialismo. In questa accezione più ampia, l'obiettivo della transizione, che, al momento della caduta del Muro di Berlino, era stata concepita come un processo generazionale (esteso cioè su una trentina d'anni) continua ad agire da catalizzatore per i Paesi dell'Europa del Sud-Est e della CSI. La strada già percorsa ha richiesto alle popolazioni coinvolte una tenacia e una capacità di adattamento straordinarie, anche perché le tensioni politiche, i conflitti armati e le crisi economiche hanno ostacolato periodicamente il progresso o li hanno addirittura fatti regredire. I Paesi destinatari dell'aiuto svizzero alla transizione devono ancora affrontare in varia misura le sfide seguenti:

- *consolidare le istituzioni che sostengono un'economia sociale di mercato.* Pressoché tutti i settori economici si trovano di fronte a questa sfida: in particolare, l'indipendenza delle banche centrali e la loro capacità di vigilanza sul settore bancario, una gestione più efficace e trasparente delle finanze pubbliche, la capacità dei servizi pubblici (acqua, elettricità, trasporti, ecc.) di fornire a lungo termine e in modo efficiente prestazioni di qualità coprendo i loro costi, il rafforzamento delle collettività decentrate in grado di rispondere meglio ai bisogni immediati dei cittadini. Il miglioramento e la trasformazione dei sistemi sanitari costituiscono un vasto cantiere per assicurarne il finanziamento equo, l'adattamento alle nuove esigenze in ambito sanitario e per garantire un equilibrio tra medicina preventiva e curativa. Nel campo dell'educazione, lo sviluppo della formazione professionale e il suo adeguamento alle esigenze del mercato del lavoro rivestono un'elevata priorità;

- *migliorare il clima degli affari e le regole di funzionamento dei mercati.* Le imprese autoctone o straniere rimangono soggette a una moltitudine di leggi e regolamenti in costante evoluzione. Ciò crea un clima d'incertezza, ostacola l'iniziativa e spinge gli imprenditori a operare nell'ombra (economia sommersa). L'inviolabilità dei contratti inoltre non è garantita. Alla luce della storia delle privatizzazioni e in assenza di una politica della concorrenza, ampi segmenti dell'economia sono controllati da un esiguo numero di oligarchi. L'accesso al credito rimane problematico a causa della ristrettezza e della fragilità del settore finanziario;

- *migliorare il buon governo*. Questo obiettivo comprende la promozione dello Stato di diritto, il rafforzamento dell'indipendenza del potere giuridico e della sua integrità, il rispetto delle libertà individuali e il consolidamento della democrazia pluralista che offra ai cittadini reali alternative da scegliere nell'ambito di elezioni libere, corrette e trasparenti. Questa sfida è particolarmente ardua per gli Stati della CSI che sono ancora soggetti a regimi autoritari;
- *contenere una corruzione tuttora endemica*. Questo obiettivo è importante per il clima degli affari, ma anche per tutti i cittadini; troppo spesso si vedono costretti a dover pagare tangenti per avere accesso ai servizi (salute, educazione, accesso all'acqua e all'elettricità) od ottenere delle autorizzazioni;
- *attenuare le tensioni interetniche e garantire i diritti delle minoranze* (linguistiche, religiose, etniche e altre);
- *risolvere i conflitti interstatali* (inclusi i *conflitti congelati*). Un clima di conflittualità induce ad aumentare il budget militare a scapito di altri compiti prioritari dello Stato;
- *promuovere la coesione sociale e l'inclusione*. In assenza di misure correttive, i processi di cambiamento tendono a svantaggiare alcune categorie sociali e ad accentuare le ineguaglianze. È innegabile che la transizione abbia creato disparità tra gruppi sociali e tra regioni. Pertanto è necessario compiere uno sforzo particolare specialmente a favore delle donne e dei giovani. Ne va dell'efficienza e della legittimità delle riforme;
- *sviluppare gli scambi tra Paesi vicini e promuovere l'integrazione regionale*. Il crollo dell'Unione sovietica e della Repubblica federale di Jugoslavia ha smantellato il sistema di divisione del lavoro tipico del periodo socialista. I conflitti successivi all'indipendenza ed il crescente protezionismo hanno ostacolato il commercio tra vicini formando mercati troppo piccoli per essere dinamici. È importante ripristinare questi legami agevolando la circolazione transfrontaliera di merci e persone per sfruttare al meglio le complementarità tra Paesi. La prospettiva di diventare membro dell'UE o di un avvicinamento a quest'ultima, ad esempio nel quadro di accordi di libero scambio, è un potente incentivo in questa direzione;
- *ripristinare/preservare l'ambiente*. Il bilancio ambientale del periodo socialista è devastante; sebbene molte aziende inquinanti siano fallite, rimane un notevole ritardo rispetto ai Paesi europei. La gestione a livello regionale dei beni comuni globali come l'acqua costituisce ancora un ostacolo tra i Paesi dell'Asia centrale mentre il cambiamento climatico rischia di esacerbare il problema.

1.2 L'aiuto della Svizzera alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI e il suo contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata

1.2.1 I crediti quadro stanziati dal 1989

Dal 1989, il Parlamento ha stanziato cinque crediti quadro consecutivi per un totale di 5,595 miliardi di franchi per l'aiuto alla transizione nei Paesi dell'Europa dell'Est. Il più recente riguarda il periodo d'impegno 2013-2016.

Inoltre nel 2007, il Parlamento ha approvato un credito quadro di un miliardo di franchi come contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata. Nel 2009, ha approvato ulteriori 257 milioni di franchi per estendere tale contributo alla Bulgaria e alla Romania, che nel frattempo erano diventate membri dell'Unione europea. Le Camere federali nel 2014 hanno approvato un credito quadro di 45 milioni di franchi per aggiungere la Croazia al programma, in seguito alla sua adesione all'UE il 1° luglio 2013; con questo contributo la Croazia potrà essere trattate in modo uguale gli altri Paesi che hanno aderito all'UE dopo il 2004.

1.2.2 Risultati ottenuti nell'ambito della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI

Il Messaggio del Consiglio federale del 15 febbraio 2012 concernente la cooperazione internazionale 2013-2016⁵ fornisce nel capitolo 5 informazioni dettagliate sugli assi operativi e tematici prioritari della cooperazione con i Paesi dell'Est e la CIS. Alla fine del periodo del credito quadro il parlamento riceverà un rapporto di rendiconto che mostra come si sia migliorata la situazione in questi paesi grazie al contributo della Svizzera. Il seguente bilancio intermedio mostra i progressi che la Svizzera nel 2012 e nel 2013 ha potuto conseguire in collaborazione con i suoi partner:

- *Democratizzazione, decentramento e buon governo locale*
 - Migliori prestazioni da parte dei comuni.
 - Pratiche più democratiche, come ad esempio una maggiore responsabilità dei governi municipali nei confronti dei loro consigli e di questi ultimi nei confronti dei loro elettori, una migliore partecipazione dei cittadini alle decisioni delle autorità locali, inclusa la concertazione con la società civile.
 - Divisione più chiara delle responsabilità tra i governi centrali, regionali e comunali.
 - A livello nazionale, gestione delle finanze pubbliche compatibile con gli standard internazionali.
- *Promozione del settore privato, condizioni quadro e formazione professionale*
 - Creazione di circa 1500 posti di lavoro e aumento dei redditi di almeno 22 000 agricoltori nelle zone rurali dei Balcani occidentali e del Caucaso del Sud.
 - Mobilitazione di 90 milioni di dollari di investimenti supplementari nell'Europa del Sud-Est, Ucraina e Asia centrale.
 - Accesso agevolato al credito e una maggiore resilienza degli istituti di microcredito nei Balcani .
 - Massiccia riduzione del numero di ispezioni nei confronti di imprese kirghise.
 - Una riforma delle condizioni quadro legali per stimolare l'investimento in Kosovo.
 - Un migliore inserimento dei giovani sul mercato del lavoro grazie all'orientamento della loro formazione professionale verso i bisogni del settore privato (Europa del Sud-Est, Uzbekistan).
- *Riforma del settore sanitario, dell'approvvigionamento idrico e della gestione delle risorse idriche*
 - In Ucraina, Moldova, Kirghizistan ed Europa del Sud-Est, miglioramento degli indicatori di salute privilegiando l'assistenza sanitaria di base rispetto agli ospedali specializzati. Grazie al miglior accudimento della madre e del bambino prima e dopo la nascita la Moldova ha raggiunto il rispettivo Obiettivo di sviluppo del millennio.
 - L'abbinamento di investimenti nelle infrastrutture e nel rafforzamento istituzionale dei servizi pubblici (Vodokanal) in Asia centrale, Ucraina, Moldova e nei Balcani migliora l'approvvigionamento di acqua potabile per almeno 200 000 persone.
 - Approvvigionamento idrico più sostenibile attraverso una gestione più efficiente dei servizi pubblici e adozione di tariffe più in linea con i costi di produzione (Asia centrale).
- *Approvvigionamento di energia e risparmio energetico*
 - In Ucraina e in Asia centrale, strumenti finanziari innovativi creano degli incentivi per i proprietari di appartamenti e case unifamiliari a investire nel risparmio energetico; l'efficienza energetica dei sistemi comunali di teleriscaldamento è migliorata.
 - Nei Balcani, promozione di fonti di energia rinnovabili e riduzione delle emissioni di CO₂.

1.2.3 Il contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata

⁵ RS 12.029

A Antecedenti

Con l'approvazione della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est nel novembre 2006, il sovrano ha stabilito che la Svizzera contribuisce in modo autonomo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata. Con questo contributo, la Svizzera prolunga il sostegno fornito agli ex Paesi comunisti dell'Europa dell'Est al di là del loro ingresso nell'UE e considera l'allargamento dell'UE come un importante passo verso la sicurezza, la stabilità e la prosperità in Europa. L'ambiente più stabile e sicuro così come l'accesso al mercato interno allargato dell'UE che ne derivano corrispondono agli interessi centrali di politica estera e di politica economica estera della Svizzera. Con il suo sostegno all'allargamento, la Svizzera apporta un contributo alla rapida integrazione dei nuovi membri nell'UE. Alla stesso tempo, la Svizzera rafforza le sue relazioni bilaterali con l'UE e gli Stati partner.

B. Risultati ottenuti

I Messaggi del Consiglio federale del 15 dicembre 2006⁶ e del 5 giugno 2009⁷ sul contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata, a favore rispettivamente della Bulgaria e della Romania, descrivono in dettaglio gli obiettivi, le linee d'azione prioritarie e i metodi d'intervento del contributo. La pubblicazione congiunta della DSC e della SECO del settembre 2012 intitolata «Il contributo svizzero all'allargamento» traccia un bilancio intermedio al termine del periodo d'impegno a favore dei dieci Paesi che hanno raggiunto l'Unione europea nel 2004⁸.

In seguito alcuni esempi per ognuno dei cinque obiettivi del contributo.

- *Favorire la crescita economica e migliorare le condizioni di lavoro*
 - 900 imprese in Ungheria, Lettonia, Polonia e Romania accedono a strumenti di finanziamento e creano o conservano 2000 posti di lavoro.
 - La formazione ai metodi contabili e di audit riconosciuti a livello internazionale migliora il clima d'investimento e la stabilità del settore finanziario in Estonia, Lettonia, Polonia, Repubblica ceca e Slovenia.
- *Accrescere la sicurezza sociale*
 - In Lituania, Ungheria, Repubblica ceca e Slovenia, ospedali, maternità e centri di cure palliative ricevono attrezzature e apparecchi moderni di diagnosi e terapia nonché un trasferimento di conoscenze.
 - In Polonia si effettuano campagne di prevenzione di massa rivolte al personale medico e alla popolazione (soprattutto ai bambini) su temi come l'igiene dentale, l'alimentazione sana, lo screening per l'epatite C e la prevenzione del fumo e dell'alcolismo.
- *Proteggere l'ambiente*
 - 23 milioni di utenti dei mezzi di trasporto pubblici in Polonia ed in Repubblica ceca beneficiano di nuovi impianti e di nuovo materiale rotabile.
 - In Ungheria, 200 000 persone potranno usufruire di acqua di migliore qualità grazie al rinnovo e alla costruzione di tubature.
 - In Slovacchia, nove depuratori e decine di chilometri di fognature sono stati ristrutturati, mentre in Lettonia, le zone portuali contaminate sul Mar Baltico sono state risanate. In Polonia, l'eliminazione dei rifiuti è al centro dell'attenzione, soprattutto per quanto riguarda i rifiuti contenenti amianto.
- *Accrescere la sicurezza pubblica*
 - Le infrastrutture a disposizione del sistema giudiziario sono modernizzate nei tre Stati baltici, in Ungheria e Slovacchia.

⁶ 06.100

⁷ 09.055

⁸ www.eda.admin.ch/content/dam/erweiterungsbeitrag/de/documents/Publikationen/212501-Zwischenbilanz-EU10-EB-2012_DE.pdf

- La sicurezza delle frontiere e la lotta contro la criminalità organizzata sono rafforzate attraverso la fornitura di attrezzature e infrastrutture nonché la formazione in Polonia, Romania e Bulgaria nell'ambito di un programma di collaborazione tra le autorità giudiziarie e i servizi di sicurezza nazionali (inclusa la Svizzera).
- *Rafforzare la società civile*
 - Circa 900 progetti gestiti da organizzazioni non governative locali beneficiano di un finanziamento della Svizzera, principalmente nel campo sociale e della protezione dell'ambiente.
 - Istituzione di fondi di partenariato al fine di stimolare gli scambi di conoscenze tra comuni della Svizzera e Paesi partner.

1.2.4 Valutazione

L'aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI e il contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata hanno raggiunto risultati significativi illustrati nei paragrafi precedenti. Essendo stati attuati con partner nazionali e nel quadro di politiche e priorità definite dai Paesi beneficiari, i progetti non sono certamente stati immuni dalle vicende della vita politica, né dai sobbalzi della transizione, un processo che, chiaramente, non avviene in modo lineare, ma con un'alternanza di progressi improvvisi e arretramenti. Inoltre, la cooperazione svizzera aveva probabilmente sottovalutato nei primi anni del programma le esigenze di rafforzamento delle istituzioni partner e la necessità di coesione sociale. In seguito i programmi sono stati pertanto opportunamente adeguati.

I Paesi beneficiari apprezzano nondimeno la professionalità della cooperazione svizzera incentrata sui risultati e si sono conformati alle elevate esigenze della Svizzera in materia di aggiudicazione degli appalti e di rendimento dei conti. Una gamma di strumenti che combinano interventi a tutti i livelli (macro, meso e micro) permette di adattarsi ai vari bisogni dei partner. La DSC e la SECO svolgono attività complementari nel quadro di programmi specifici per i vari Paesi formulati in modo coordinato. Gli uffici di cooperazione svizzeri presenti in loco assicurano il monitoraggio continuo dell'attuazione dei progetti e forniscono un canale di comunicazione utile con gli enti della controparte. Sono stati istituiti o potenziati partenariati di successo con varie istituzioni con le quali la Svizzera sta collaborando: ministeri e amministrazioni pubbliche nazionali e regionali dei Paesi beneficiari, le organizzazioni della società civile, le organizzazioni multilaterali come l'UE o la Commissione europea, la Banca mondiale, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo, le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, l'OSCE e altri. Il programma ha inoltre coinvolto attori svizzeri come altri uffici federali (UFAM, UFM), alcuni Cantoni e Comuni, università e scuole universitarie così come le ONG svizzere.

2. Le linee direttrici del progetto

2.1 Proseguimento dell'aiuto alla transizione nei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI: interessi della Svizzera

L'enumerazione delle sfide di transizione cui sono ancora confrontati i Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI (v. N. 1.1.3) delinea per contrasto gli effetti di un processo incompiuto di transizione: ostacoli alle libertà individuali, manipolazione dei processi elettorali, imprevedibilità e arbitrarietà del clima d'affari, corruzione diffusa, anche nel potere giudiziario, influenza esercitata da gruppi oligarchici, perdita di fiducia dei cittadini nei confronti delle autorità e delle istituzioni, stagnazione economica ed emigrazione su vasta scala. Una situazione che è stata oggetto di sommosse popolari in Ucraina, Kirghizistan, Georgia, Albania e altri Paesi. Il sostegno al consolidamento della democrazia e di un'economia sociale di mercato contribuisce alla sicurezza in Europa e nelle regioni confinanti, che costituisce un interesse vitale anche per la Svizzera. È importante che il cambiamento politico avvenga il più possibile sulla base di meccanismi costituzionali, mediante il voto anziché tramite sommosse, il che è possibile soltanto nel rispetto di un livello minimo di democrazia. Il crimine organizzato, il traffico di droga e la tratta di esseri umani dilaganti in tutta Europa si sviluppano frequentemente dai Paesi e territori in cui prevale il vuoto legale. La promozione dello Stato di diritto nei Paesi in transizione è quindi *parte integrante della politica di sicurezza della Svizzera*.

Paese profondamente connesso all'Europa e al mondo, la Svizzera contribuisce alla riduzione della povertà e delle disuguaglianze, che sono fonti di tensione, e collabora con i suoi partner della comunità internazionale nella ricerca di soluzioni ai problemi mondiali. Con il suo aiuto alla transizione, così come con il suo impegno nell'ambito dell'OSCE e di altre forme di cooperazione internazionale, la Confederazione agisce conformemente all'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale che affida alla *politica estera*, compresa la *politica di sviluppo*, il compito di contribuire «ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita». L'aiuto alla transizione proietta *l'immagine positiva di una Svizzera solidale e costruttiva*.

Alcuni Paesi destinatari dell'aiuto alla transizione sono situati nel cuore dell'Europa, a poche centinaia di chilometri dalle frontiere svizzere. Molti di essi sono il punto di origine di importanti flussi migratori verso la Svizzera. Sostenendo la creazione di posti di lavoro, sia attraverso un miglioramento delle condizioni quadro sia tramite un sostegno diretto alle piccole e medie imprese, oltre che migliorando le infrastrutture e l'accesso ai servizi nei Paesi d'origine, l'aiuto alla transizione contribuisce a gestire i flussi migratori e si integra pertanto nella *politica di migrazione della Svizzera*.

Le relazioni economiche tra la Svizzera e i Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI sono significative e possiedono un potenziale di sviluppo. Molti di questi Stati sono produttori o zone di transito dell'energia necessaria alla Svizzera. Il contributo al miglioramento delle condizioni economiche di questi Paesi e del clima imprenditoriale sviluppa i mercati di esportazione per i beni e i servizi svizzeri e apre opportunità di investimento. Le imprese e gli uffici tecnici coinvolti nell'esecuzione di progetti per l'aiuto alla transizione hanno la possibilità di dare prova dell'eccellenza svizzera e accedere così a nuove opportunità. L'aiuto alla transizione rafforza la *politica economica estera della Svizzera*.

Infine, molti dei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI fanno parte dei *gruppi di voto portati dalla Svizzera nelle istituzioni finanziarie multilaterali*⁹. Questo permette alla Svizzera di essere rappresentata in importanti organi della governance mondiale quali consigli d'amministrazione, consigli esecutivi ed altri organi del FMI, della Banca Mondiale e della BERS. Il fatto che la Svizzera formi dei gruppi di voto con questi paesi risulta in una certa responsabilità nei loro confronti. L'aiuto alla transizione che la maggior parte di questi Paesi ha ricevuto dalla Confederazione è stato uno dei fattori che li hanno spinti a unirsi al gruppo di voto della Svizzera. L'appartenenza agli stessi gruppi di

⁹ Fondo monetario internazionale: Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Polonia, Serbia, Tagikistan e Turkmenistan
Banca mondiale: Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan, Polonia, Serbia, Tagikistan e Turkmenistan
Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo: Montenegro, Serbia, Turkmenistan e Ucraina
Fondo mondiale per l'ambiente: Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan

voto facilita l'accesso al più elevato livello delle sfere governative di questi paesi, a tutto vantaggio dell'applicazione del programma bilaterale.

2.2 Obiettivi del proseguimento dell'aiuto alla transizione

La Svizzera vuole contribuire attraverso la cooperazione con l'Europa dell'Est a consolidare la stabilità e la pace in Europa, per creare prospettive di sviluppo positive e condizioni propizie al commercio e agli investimenti. Proseguendo l'aiuto, la Svizzera intende conferire alla transizione un *nuovo impulso finalizzato a rendere il processo di trasformazione più resiliente e inclusivo*. La transizione ultimamente dà segnali di rallentamento sia in seguito ai conflitti passati e presenti, sia perché potenti gruppi di interesse si sono impossessati della maggior parte dei benefici dell'apertura economica a loro vantaggio, sia come conseguenza della congiuntura economica internazionale negativa. Si percepisce un atteggiamento di stanchezza verso le riforme, in cui talvolta si intravede una nostalgia per il passato socialista di cui la gente ha dimenticato troppo presto le derive e le privazioni. Gli sforzi devono quindi puntare su una transizione che abbracci tutti i gruppi della popolazione o tutte le regioni, evitando che rimangano ai margini del processo. Questo obiettivo è uno dei fattori chiave per assicurarne la resilienza e la sostenibilità. L'altro è la solidità delle istituzioni che sostengono un sistema democratico e un'economia di mercato.

Questo obiettivo generale ha ispirato le priorità operative per il periodo dal 2013 al 2016 esposte dal Consiglio federale nel Messaggio concernente la cooperazione internazionale. Come indicato al N. 5.3.5 di tale Messaggio, i campi d'intervento della DSC sono i seguenti:

- democratizzazione, decentramento e governance locale
- riforma del settore sanitario
- sviluppo rurale
- riforma per una formazione professionale orientata al mercato
- maggiore efficienza e giustizia nella gestione delle risorse idriche a livello regionale

I campi di intervento della SECO sono i seguenti:

- rafforzamento della politica economica e finanziaria
- potenziamento dell'infrastruttura urbana e della gestione dei servizi municipali
- sostegno al settore privato e all'imprenditoria
- promozione del commercio sostenibile
- sostegno a una politica economica rispettosa dell'ambiente.

Per i periodi ulteriori, il Consiglio federale proporrà alle Camere federali il mantenimento o l'adattamento di queste priorità, alla luce dell'evoluzione delle esigenze e delle politiche nei Paesi destinatari, nel quadro dei messaggi che richiedono lo stanziamento dei crediti d'impegno necessari.

2.3 Prolungamento della durata della base legale per il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata

Dal 2006, la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est attribuisce al Parlamento la facoltà di stanziare crediti quadro per l'aiuto alla transizione dei Paesi dell'Europa del Sud-Est e della CSI, ma anche per finanziare i contributi autonomi all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata. Il Parlamento ha utilizzato quest'ultima possibilità approvando nel 2007 e 2009 i crediti quadro per i Paesi UE-10¹⁰ nonché per la Romania e la Bulgaria in segno di solidarietà e riconoscimento del contributo della politica di allargamento dell'UE alla sicurezza, alla stabilità e alla prosperità in Europa.

Il Consiglio federale ritiene che un eventuale rinnovo del contributo autonomo della Svizzera ai nuovi membri dell'UE possa essere deciso soltanto alla luce dell'evoluzione delle relazioni complessive tra la Svizzera e l'UE. Riguardo a questo, l'esito dei negoziati in corso per rafforzare e rinnovare la via bilaterale, come richiesto dal Consiglio federale, compresa una soluzione alla questione della libera circolazione delle persone, è un fattore cruciale. Il prolungamento della base legale non anticipa la questione di un ulteriore contributo ai nuovi Stati membri dell'UE. Il Consiglio federale sottoporrà al

¹⁰ Polonia, Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Cipro e Malta

Parlamento una proposta per il rinnovo del contributo unicamente nel contesto delle relazioni complessive con l'UE e a condizione che evolvano in maniera positiva. Una soluzione negoziata con l'UE per il consolidamento e il rinnovo della via bilaterale sarebbe soggetta a referendum.

3. La nuova normativa proposta

3.1 Antecedenti

Le attività per l'aiuto alla transizione si sono basate in un primo tempo sul decreto federale del 25 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Poiché la sua validità è stata limitata a dieci anni, il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il «Messaggio concernente la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est» del 31 marzo 2004¹¹. Questo provvedimento, approvato dalle Camere federali e successivamente dal popolo nel 2006, è entrato in vigore il 1° giugno 2007. Conformemente all'articolo 22 capoverso 3, la validità della legge è limitata a dieci anni. Nel messaggio del 31 marzo 2004, al N. 1.2. il Consiglio federale ha sottolineato che la transizione è un compito a lungo termine. «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». Limitando la durata di validità della legge a dieci anni, il Consiglio federale non ha dato per scontato che l'obiettivo della transizione sarebbe stato raggiunto in questo intervallo di tempo ma ha ritenuto «necessario rivalutare la situazione entro dieci anni», tenendo conto dei ritmi molto diversi ai quali essa è avanzata nelle varie regioni (Caucaso del Sud, Asia centrale, Paesi europei della CSI). Di fatto, i Paesi dell'Est diventati membri dell'Unione europea hanno più o meno completato il processo di transizione, cosicché il sostegno apportato dalla Svizzera si è focalizzato maggiormente sull'attenuazione delle disparità economiche e sociali. La cooperazione con i Paesi dell'Est e della CSI si concentra ora sui Paesi non membri dell'UE dell'Europa del Sud-Est, la Moldavia, l'Ucraina, il Caucaso del Sud e l'Asia centrale.

3.2 Pertinenza della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

Nel corso degli otto anni di attuazione, la legge del 24 marzo 2006 si è rivelata uno strumento utile per guidare e regolamentare le attività della Confederazione nell'ambito dell'aiuto alla transizione. Chiara in obiettivi e priorità, essa ha tuttavia lasciato un margine di manovra in termini di modalità di attuazione necessarie per l'adattamento alle esigenze. Oggi gli obiettivi definiti nell'articolo 2 e i principi esposti nell'articolo 3 mantengono piena validità. Ciò emerge chiaramente dal confronto di questi due articoli con l'elenco delle sfide di transizione ancora da cogliere indicato nel N. 1.1.3 del presente rapporto. Nel corso di quel periodo, le modalità di intervento sono cambiate; alcuni strumenti, come le garanzie di credito che erano in voga all'inizio dell'aiuto alla transizione per supplire alle restrizioni della Garanzia dei rischi all'esportazione, non rispondono più alle necessità odierne. Tuttavia, la legge del 24 marzo 2006 non ha previsto modalità precise d'intervento, ma si è limitata a enumerare strumenti cui è possibile ricorrere, evitando così di imporre rigide condizioni.

3.3 Proposta

Su questo sfondo, il Consiglio federale propone di estendere la validità della legge federale sulla cooperazione degli Stati dell'Europa dell'Est fino alla fine del 2024, senza ulteriori modifiche. La data ultima per questa estensione è fissata in modo da coincidere con la fine del periodo di impegno dei due crediti quadro che, se approvati dalle Camere federali, sostituiranno il credito di 1125 milioni di franchi stanziati per il periodo 2013-2016.

La summenzionata legge, di cui il Consiglio federale propone di estendere la validità, continuerà a offrire la base legale per il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata. Il prolungamento della base legale non anticipa la questione di eventuali contributi futuri ai nuovi Stati membri dell'UE. A seconda dell'andamento dei negoziati bilaterali e dell'evoluzione delle relazioni generali con l'UE, il Consiglio federale e il Parlamento conservano la facoltà di decidere in merito a un eventuale futuro contributo all'allargamento.

¹¹ 04.021

L'evoluzione degli ultimi dieci anni suggerisce che dopo il 2024 l'aiuto ai Paesi in transizione si concentrerà sugli Stati che si trovano in coda rispetto al gruppo. Si tratta di Paesi in cui i problemi di trasformazione economica e politica sono inaspriti dal fatto che sono anche nazioni in sviluppo, confrontate a seri problemi di povertà, carenze di infrastrutture e fragilità della società e delle istituzioni. La differenza tra gli strumenti d'intervento e gli approcci utilizzati nel Sud del mondo (Paesi in via di sviluppo) e nell'Est (Paesi in transizione), che è stata tracciata vent'anni fa, si è attenuata nel corso degli anni. Alla luce di questa convergenza, si prevede che un ulteriore sostegno ai Paesi dell'Est dopo il 2024 sia effettuato nell'ambito della legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.¹² I contributi della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata non fanno parte dell'aiuto pubblico allo sviluppo ai sensi della definizione del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE. Essi non potrebbero quindi essere concessi in base alla legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Ne deriva che la base legale per il contributo all'allargamento rimarrà limitata nel tempo.

4. Commento

Gli articoli da 1 a 21 della legge e i capoversi 1 e 2 dell'articolo 22 rimangano invariati. Essi sono oggetto di un commento dettagliato nel Messaggio concernente la legge federale del 24 marzo 2004 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

All'articolo 22 è aggiunto il capoverso 4 come segue: «La validità della legge è rinnovata fino al 31 dicembre 2024».

5. Conseguenze

5.1 Conseguenze per la Confederazione

Con il prolungamento della base legale non viene deciso alcun nuovo contributo finanziario. Le conseguenze finanziarie e gli effetti sul personale della legge federale dipendono dai crediti quadro che saranno presentati al Parlamento per approvazione e si baseranno sulla presente legge.

5.2 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

La legge federale di cui si propone l'estensione di validità non genera alcuna conseguenza finanziaria o di altro tipo né per i Cantoni, né per i Comuni. Sebbene i progetti di cooperazione possano essere puntualmente realizzati con i Cantoni e i Comuni, per esempio per completare utilmente dei partenariati internazionali, l'esecuzione della legge federale incombe esclusivamente alla Confederazione e non implica quindi alcuna spesa per i Cantoni o i Comuni.

5.3 Conseguenze per l'economia

Le conseguenze per l'economia dipendono dai crediti quadro decisi dal Parlamento. In generale, le conseguenze economiche della cooperazione con i Paesi dell'Est sono descritte nel Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013-2016 al N. 6.3. Un nuovo studio sulle ricadute economiche dell'aiuto sarà condotto nel 2015. Le possibili ricadute saranno descritte nel Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017-2020.

6 Collegamenti con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011-2015¹³, né nel decreto federale del 15 giugno 2012 sul programma di legislatura 2011-2015¹⁴.

La proroga in tempo utile della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che ha una valenza limitata al 31 maggio 2017 permetterebbe di proseguire la cooperazione con l'Europa dell'Est e la CIS. Il progetto è quindi sufficientemente urgente da dover essere sottoposto al Parlamento senza indugio.

¹² RS 974.0

¹³ FF 2012 305

¹⁴ FF 2012 6413

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità e conformità alle leggi

La legge federale proposta disciplina misure attinenti alla politica estera della Svizzera. Essa si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che attribuisce alla Confederazione una competenza globale in materia di affari esteri.

7.2 Forma dell'atto legislativo

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost., il presente atto legislativo è soggetto al referendum facoltativo.

7.3 Freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., disciplina che le nuove spese siano decise a maggioranza qualificata qualora superino un determinato importo. Il presente atto legislativo non comporta tuttavia nuove spese. L'articolo 10 della legge federale del 24 marzo 2004 prevede unicamente che il Parlamento approvi crediti quadro per stanziare mezzi finanziari a favore della cooperazione con l'Europa dell'Est.

7.4 Rapporto con il diritto europeo

La legge federale del 24 marzo 2006, di cui nel presente rapporto si propone l'estensione di validità, non ha alcun nesso con il diritto europeo. L'orientamento e gli scopi della legge federale corrispondono tuttavia alla politica dell'UE e dei suoi Stati membri di sostenere gli Stati dell'Europa dell'Est nel loro sforzo di portare a termine la transizione politica, economica e sociale.