

Foglio Federale

Berna, 26 febbraio 1971

Anno LIV

Volume I

N° 8

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 22.—, semestrale fr. 16.—, Estero fr. 37.— con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona
Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

10758

Messaggio

**del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'aiuto
economico e finanziario ai Paesi in via di sviluppo
segnatamente sull'apertura di un credito quadro d'aiuto
finanziario**

(Del 25 gennaio 1971)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Con il presente messaggio ci pregiamo proporvi d'autorizzare l'apertura di un credito quadro di 400 milioni di franchi per l'aiuto finanziario della Confederazione ai Paesi in via di sviluppo durante gli anni 1971-1973 almeno. Questo credito è destinato a completare ed a potenziare i provvedimenti da voi approvati nel corso di questi ultimi anni a favore della cooperazione della Svizzera con i Paesi in via di sviluppo e segnatamente i crediti quadro per la cooperazione tecnica¹⁾ e per il proseguimento delle opere internazionali di soccorso²⁾.

Il presente messaggio ci permette di precisare il posto che spetta all'aiuto finanziario pubblico nello sforzo d'insieme dei settori privato e pubblico a favore dello sviluppo economico e sociale del terzo mondo e costituisce pertanto la continuazione del messaggio che vi abbiamo presentato il 7 luglio 1967 sull'aiuto economico e finanziario ai Paesi in via di sviluppo

- 1) Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla continuazione della cooperazione tecnica della Svizzera con i Paesi in via di sviluppo, del 21 maggio 1969 (FF 1969 I 1029).
- 2) Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il proseguimento delle opere internazionali di soccorso, del 28 maggio 1969 (FF 1969 I 1100).



segnatamente sulla concessione di un mutuo all'associazione internazionale per lo sviluppo (IDA)¹⁾.

I. I principali settori della cooperazione allo sviluppo ed i provvedimenti presi dalla Svizzera

Il credito quadro che qui vi chiediamo di aprire è un aspetto dell'«aiuto finanziario pubblico». Per precisare la funzione di questo tipo d'aiuto nell'insieme degli sforzi compiuti a favore dello sviluppo ci sembra utile, a mo' di introduzione, precisare:

- i principali settori della cooperazione allo sviluppo;
- i provvedimenti adottati in questi ultimi anni dalla Svizzera in questi settori.

a. I principali settori della cooperazione allo sviluppo

Interventi a favore dello sviluppo del terzo mondo si son svolti essenzialmente nell'ambito della cooperazione tecnica, del finanziamento dello sviluppo e della politica commerciale, ovverossia in quei tre settori in cui si riflettono i tre principali ostacoli che i Paesi meno avanzati devono superare per accelerare il proprio sviluppo: il basso livello di formazione umana e di sviluppo sociale; l'insufficienza dei mezzi finanziari interni; la debole partecipazione sul fronte degli scambi internazionali.

Esamineremo segnatamente i tre settori su indicati ancorché essi siano strettamente interdipendenti. Infatti, per ottenere risultati consistenti, i provvedimenti adottati in ognuno devono completarsi e rafforzarsi vicendevolmente.

La cooperazione tecnica

Questa forma di cooperazione, da parecchi anni vera costante della politica svizzera d'aiuto allo sviluppo, si propone, come l'aiuto umanitario e l'aiuto alimentare, ma in una prospettiva a più lunga scadenza, di promuovere la condizione umana e sociale degli individui appoggiando in particolar modo gli sforzi prestati dai Paesi in via di sviluppo per colmare il loro ritardo sul piano dell'educazione, della formazione professionale, dell'igiene dell'amministrazione, delle tecniche di produzione agricola ed industriale ecc. Mette poi conto osservare che la cooperazione tecnica svizzera cura, in casi specifici, anche il finanziamento delle attrezzature necessarie al pro-

¹⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'aiuto economico finanziario ai Paesi in via di sviluppo segnatamente sulla concessione di un mutuo all'associazione internazionale per lo sviluppo (IDA), del 7 luglio 1967 (FF 1967 II 181).

cesso di culturalizzazione e al miglioramento dell'infrastruttura sociale, contribuendo pertanto ad alleviare l'onere finanziario dei Paesi in via di sviluppo, con un'originale ed incontestabile estensione della propria sfera di influenza.

Il finanziamento dello sviluppo

Le prestazioni in nome della cooperazione tecnica suppongono effettivamente nel Paese donatore l'apertura di crediti pubblici, ancorché i Paesi beneficiari attribuiscono peculiare importanza non tanto al contributo materiale quanto al trasferimento di conoscenze e di tecniche destinate ad agire sugli ambienti sociali ed umani. ¹⁾

Le prestazioni nell'ambito del finanziamento allo sviluppo permettono invece di completare la formazione interna di capitale nei Paesi in via di sviluppo contribuendo, con un'azione diretta, all'estensione dell'apparato produttivo e segnatamente al potenziamento dell'infrastruttura economica. Queste prestazioni constano sia di apporti privati — crediti all'esportazione, investimenti diretti, emissione di mutui ecc. — sia di apporti pubblici — doni, partecipazione al capitale di istituti di finanziamento dello sviluppo, crediti a condizioni non commerciali ecc.

La politica commerciale

Attualmente l'80% dei proventi in divise dei Paesi in via di sviluppo proviene dalle loro esportazioni. Il rimanente 20% risulta dalle prestazioni finanziarie sopra menzionate, ciò dimostra l'importanza — nell'insieme degli sforzi compiuti a favore dello sviluppo — dei provvedimenti destinati ad adattare le politiche commerciali alla situazione ed alle necessità particolari dei Paesi meno avanzati permettendo loro di soddisfare, in modo crescente e su base autonoma, i loro bisogni in divise.

b. Provvedimenti adottati in questi ultimi anni dalla Svizzera nei campi su riferiti

Provvedimenti sono stati adottati sia per potenziare l'aiuto pubblico della Confederazione (cooperazione tecnica, finanziamento allo sviluppo), sia per perfezionare i meccanismi ufficiali di sostegno ai trasferimenti di mezzi finanziari privati (finanziamento allo sviluppo), sia ancora per pro-

1) Spiegasi così l'esiguità relativa, per rapporto al totale dei mezzi finanziari pubblici e privati messi a disposizione dai Paesi in via di sviluppo, dei mezzi finanziari trasferiti nell'ambito di queste azioni e di quelle analoghe spiegate dalle opere d'assistenza private che pure danno effetti determinanti ai fini del processo di sviluppo.

muovere le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo (provvedimenti di politica commerciale).

Nel settore dell'aiuto pubblico avete approvato due tipi di provvedimenti concernenti:

- da un lato l'apertura di «crediti quadro» per la cooperazione tecnica e le opere d'assistenza internazionali ¹⁾;
- dall'altro, il finanziamento di azioni specifiche: concessione di un mutuo all'associazione internazionale per lo sviluppo (IDA) ²⁾; approvvigionamento in derrate alimentari giusta l'accordo internazionale sui cereali ³⁾ e il programma lattiero ⁴⁾; crediti bilaterali all'India ⁵⁾, alla Turchia ⁶⁾ e al Pakistan ⁷⁾.

Nel capitolo IV qui dappresso analizzeremo l'uso di tutti questi mezzi.

Per quanto attiene il perfezionamento dei meccanismi ufficiali di aiuto ai trasferimenti di mezzi privati, il Consiglio federale ha deciso una estensione del campo d'applicazione della legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni alle prestazioni per consulenza scientifica, tecnica ed economica nonché per il rilascio di licenze e per altri diritti su beni immateriali. ⁸⁾ D'altronde voi stessi avete approvato una legge sulla garanzia dei rischi degli investimenti ⁹⁾ ed autorizzato il Consiglio federale a concludere, se necessario, nel corso dei prossimi dieci anni, accordi per il consolidamento dei debiti con Paesi in via di sviluppo e a liberare pertanto

¹⁾ Cfr. note 1 e 2

²⁾ Cfr. nota 3

³⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione del protocollo di proroga dell'accordo internazionale sul grano del 1962 e l'accordo internazionale sui cereali del 1967, del 5 gennaio 1968 (FF 1968 I 49).

⁴⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la revisione del decreto sull'economia lattiera 1966, del 7 febbraio 1968 (FF 1968 I 277).

⁵⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la apertura di un credito di trasferimento all'India, del 4 maggio 1965 (FF 1965 I 865).

⁶⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'aiuto alla Turchia nel quadro del suo secondo piano quinquennale, del 28 agosto 1968 (FF 1968 II 557).

⁷⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la apertura di un credito di trasferimento alla Repubblica islamica del Pakistan, del 28 maggio 1969 (FF 1969 I 889).

⁸⁾ Cfr. Ordinanza d'esecuzione della legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni, del 15 gennaio 1969 (RU 1969 68).

⁹⁾ Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sulla garanzia dei rischi degli investimenti, del 10 settembre 1969. (FF 1969 II 345).

i mezzi necessari a questo scopo¹⁾. Oltracciò vi è già stato presentato un disegno di decreto federale che approva l'accordo sullo statuto giuridico in Svizzera della Banca interamericana per lo sviluppo²⁾.

Già sin d'ora ci riserviamo di trattare dettagliatamente, nel messaggio sulla concessione da parte della Svizzera di preferenze generalizzate e non discriminanti a favore delle esportazioni provenienti dai Paesi in via di sviluppo che vi sarà presentato prossimamente, tutti i provvedimenti finora adottati nel settore commerciale nonché la politica che intendiamo seguire in questo campo.

*
* *

L'esposizione succinta testé fatta delle disposizioni adottate sinora rivela lo sforzo compiuto, negli ultimi anni, dalla Svizzera per potenziare progressivamente le sue possibilità di cooperazione allo sviluppo del terzo mondo. Tuttavia riteniamo che un'ulteriore tappa dovrebbe essere percorsa in questa direzione con l'apertura del credito quadro d'aiuto finanziario oggetto del presente messaggio. Acciocché sia possibile situare nel contesto generale le operazioni previste sulla base di questo credito, abbiamo ritenuto conveniente esporre sinteticamente, nel capitolo seguente, i principali dati caratterizzanti la situazione economica globale dei Paesi in via di sviluppo.

II. La situazione economica globale dei Paesi in via di sviluppo e lo stato del loro indebitamento verso l'estero

L'evoluzione economica e sociale nei Paesi in via di sviluppo e gli sforzi compiuti nell'ambito dell'aiuto internazionale sono annualmente analizzati dal Comitato d'aiuto allo sviluppo (CAD) dell'OCSE, dal Servizio degli studi economici e sociali delle Nazioni Unite, dalla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRD), nonché dalla maggior parte degli enti e delle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite. Questi studi annuali senz'altro rispecchiano però soltanto parzialmente le tendenze a media ed a lunga scadenza poiché si basano, in una certa misura almeno, su valutazioni. Essi hanno tuttavia permesso di evidenziare, alla fine degli anni 60, un certo numero di lacune e di insuccessi che ben spiegano il diffuso sentimento di insoddisfazione provato di fronte ai risultati degli sforzi finora compiuti per accelerare lo sviluppo economico e sociale del terzo mondo.

¹⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale per un disegno di decreto federale che proroga quello concernente la conclusione d'accordi di consolidamento dei debiti, del 12 novembre 1969 (FF 1969 II 1007).

²⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione dell'accordo sullo statuto giuridico in Svizzera della Banca interamericana per lo sviluppo, del 20 maggio 1970 (FF 1970 I 849).

Questo sentimento di insoddisfazione ha d'altronde generato il bisogno d'un esame approfondito della situazione economica globale dei Paesi meno avanzati i cui risultati avrebbero dovuto servire, in occasione della proclamazione, nel 1970, da parte delle Nazioni Unite del secondo decennio dello sviluppo, per accostarsi in modo più coerente e sistematico ai problemi dello sviluppo. Per questo sforzo d'analisi e di riflessione s'è fatto affidamento, sul piano internazionale, a personalità e gruppi d'esperti incaricati dalla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Commissione Pearson), dalle Nazioni Unite (Comitato per la pianificazione dello sviluppo presieduto dal professore Tinbergen; rapporto Jackson all'intenzione del Consiglio d'amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo). Le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite, le Commissioni economiche e le Banche regionali hanno pure svolto studi analoghi. Infine i Governi di parecchi Paesi industrializzati hanno incaricato commissioni di specialisti di riesaminare le rispettive politiche seguite nel settore dell'aiuto allo sviluppo: Stati Uniti (Commissione Peterson); Francia (Gruppo di studio ad hoc istituito nel quadro dei lavori preliminari al VI piano); Gran Bretagna ecc.

È bensì vero, in linea di massima, che gli studi pubblicati evidenziano i progressi reali verificatisi sul piano della crescita globale nei Paesi in via di sviluppo, tuttavia essi manifestano bene tutta l'inquietudine suscitata dal divario sempre più grande esistente fra lo standard di vita nei Paesi progrediti e quello nei Paesi in via di sviluppo. Orbene, questo fenomeno è per sommi capi spiegato dai tassi d'espansione realizzati nei Paesi industrializzati, tassi i cui livelli hanno ulteriormente rafforzato il sentimento di delusione suscitato dai risultati veramente modesti registrati nel campo dello sviluppo nonostante l'indubbia importanza degli sforzi compiuti. Tuttavia nella maggior parte degli studi vien dato giusto risalto alle difficoltà d'ordine politico e strutturale incontrate da numerosi Paesi in via di sviluppo nell'attuazione di politiche economiche e sociali atte a rispondere ai problemi complessi — e spesso senza precedenti — che devono risolvere.

Vi si sottolinea parimenti l'incidenza diretta dell'espansione demografica sulle possibilità di un miglioramento a lunga scadenza dei redditi individuali nei Paesi meno avanzati. Un miglioramento effettivo del livello di vita generale in questi Paesi dipende, a media e lunga scadenza, dall'esecuzione di una politica demografica adattata alle singole situazioni sociali ed economiche.

Queste considerazioni hanno pertanto offerto lo sfondo alle discussioni svoltesi sotto l'egida delle Nazioni Unite al fine di definire una strategia dello sviluppo per gli anni 1970/1980 che possa incentivare, dopo aver tratto la lezione dalle esperienze del passato, gli sforzi della comunità internazionale a favore dello sviluppo. Ancorché questo piano d'azione rifletta una volontà reale di fondare la cooperazione internazionale in questo campo su

basi più razionali ed oggettive, occorrerà attendere un certo numero d'anni prima che sia possibile accertarne l'efficacia. Segnatamente, potranno essere attuate quelle riforme strutturali previste nei Paesi in via di sviluppo e potrà essere potenziata l'azione d'aiuto internazionale prevista? I tassi annuali di crescita globale e settoriale stabiliti sulla base di un'ipotesi d'espansione demografica inferiore a quella attuale potranno essere rispettati?

Le posizioni assunte dai Governi membri delle Nazioni Unite verso la strategia rivelano certamente una miglior presa di coscienza della complessità dei problemi dello sviluppo e fanno sperare che le politiche adottate in questo campo divengano più efficaci e siano concepite in maniera più sistematica. Per conseguire questo scopo, tali politiche dovranno tener conto della situazione economica globale dei Paesi in via di sviluppo quale è lumeggiata qui dappresso (lett. a) e segnatamente dell'evoluzione dell'indebitamento con l'estero (lett. b).

a. La situazione economica globale dei Paesi in via di sviluppo

Secondo i dati attualmente disponibili, il tasso di crescita annuo medio del prodotto nazionale lordo dei Paesi in via di sviluppo considerati nel loro insieme ha superato nel corso di questi ultimi dieci anni la cifra del 5% fissata inizialmente come obiettivo per il primo decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo (1960/1970).

Questo risultato globale, a prima vista soddisfacente, va debitamente ridimensionato in quanto trattasi in definitiva di un progresso relativo come del resto risulta dalle considerazioni seguenti:

- durante il medesimo periodo (1960/1970), il tasso di crescita annuo medio dei Paesi industrializzati è stato pure del 5% per cui, se si considera il grado di sviluppo elevato già raggiunto nel 1960 dai Paesi industrializzati, si deve ammettere che il divario fra lo sviluppo economico di questi ultimi Paesi e quello dei Paesi meno progrediti s'è ulteriormente accentuato e quindi risulta in continua diminuzione la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo nell'attività economica mondiale;
- il tasso citato del 5% di crescita annua è però una media imponderata dei diversi risultati conseguiti da ogni Paese in via di sviluppo, ossia una media fra le prestazioni particolarmente soddisfacenti di un esiguo numero di Paesi e i tassi di crescita sovente modesti della maggior parte degli altri;
- inoltre, questo tasso globale non tiene affatto conto dell'espansione demografica galoppante di taluni Paesi in via di sviluppo che è cagione talora di una stagnazione, per non dire di una diminuzione, dei redditi individuali. Ecco perché, giusta il testo della strategia dello sviluppo adottato dalle Nazioni Unite, l'aumento della popolazione nei Paesi meno progrediti non dovrebbe superare d'ora in poi il 2,5% all'anno,

mentre questi stessi Paesi sono invitati a definire i propri obiettivi demografici nell'ambito del proprio piano di sviluppo nazionale.

Dall'esame dell'evoluzione economica globale dei Paesi in via di sviluppo emerge inoltre quanto segue:

- durante gli ultimi anni la produzione agricola nei Paesi in via di sviluppo affetti da un cronico scempenso alimentare è aumentata in modo tale per cui è lecito supporre che, con uno sforzo maggiore della comunità internazionale, le azioni concernenti tuttora l'aiuto alimentare d'urgenza potranno essere rivolte, in futuro, al potenziamento ed alla diversificazione ulteriore delle strutture produttrici agricole. Tuttavia è questo un settore in cui le valutazioni quantitative dei progressi registrati è difficile talché l'evoluzione passata e le tendenze prevedibili devono essere analizzate con cautela;
- la base industriale di un certo numero di Paesi in via di sviluppo s'è allargata e differenziata segnatamente durante quest'ultimo decennio. Ciò nonostante la parte dei Paesi in via di sviluppo nell'attività industriale mondiale resta nell'insieme debole e poco differenziata;
- alla produzione industriale, il cui tasso di crescita annua è pressapoco del 7-8%, non ha fatto seguito una equivalente progressione dell'occupazione che è stata soltanto del 3%. L'incidenza della crescita della produzione agricola sul grado d'occupazione risulta d'altro canto difficilmente valutabile. Tutto questo osservato non osta che, anche con una natalità contenuta nell'aliquota del 2,5% dianzi prescritta per il secondo decennio, i Paesi in via di sviluppo dovranno pur sempre fronteggiare l'aumento spettacolare, risultante dall'espansione demografica passata, del numero di coloro che sono alla ricerca di un'attività lucrativa. Si ritiene che non meno di 170 milioni di persone s'aggiungeranno, nel corso del prossimo decennio, alle decine di milioni di individui già ora disoccupati o sottoccupati, cifra questa indicante chiaramente quanto importante sia ai fini dello sviluppo, nel corso dei prossimi anni, la creazione di nuovi posti di lavoro;
- il bilancio degli scambi con l'estero dei Paesi in via di sviluppo nel corso del decennio testé concluso si chiude, nonostante previsioni generalmente pessimiste, con risultati perlomeno insperati. Ci si attendeva infatti un passivo commerciale d'una certa importanza ed invece, grazie ad un tasso di crescita annua medio del volume delle importazioni del 5,4% (invece del 6,5% previsto all'inizio del decennio) e del 6,5% per le esportazioni (invece del 4% previsto) ha accentuato il saldo in favore delle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo. Tuttavia devesi sottolineare il carattere assai relativo di questa evoluzione poiché, considerato il tasso d'espansione ben maggiore del commercio mondiale, la parte dei Paesi in via di sviluppo in questo commercio è passata dal 21,5% nel 1960 al 17,9% nel 1969 nel campo delle esportazioni e dal 22,9% nel 1960 al 18,8% nel 1969 in quello delle importazioni.

Dai dati qui esposti risulta quanto segue:

- da un lato che, nonostante la novità e talora l'incoerenza delle politiche di sviluppo, taluni progressi sono stati realizzati nel corso degli anni 60;
- dall'altro che questi progressi — spesso precari — si ripartiscono in modo disuguale e devono essere consolidati prima di poter essere considerati come acquisiti;
- infine che, diversamente da quanto era comunemente ammesso all'inizio dell'ultimo decennio, lo sviluppo del terzo mondo si rivela un'impresa senza comune misura con la ricostruzione delle economie europee nel dopoguerra, in quanto le situazioni iniziali sono sostanzialmente diverse, per cui progressi decisivi potranno essere registrati unicamente in una prospettiva a lunga scadenza ed a costo di sforzi prestati da tutta la comunità internazionale.

b. Stato dell'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo nei confronti dell'estero

Le considerazioni su esposte acquistano un significato affatto particolare qualora ci si soffermi su uno dei fenomeni più appariscenti dell'evoluzione economica recente dei Paesi in via di sviluppo, ovvero sulla aggravamento inquietante del loro indebitamento. Infatti, i progressi illustrati dianzi son stati conseguiti con una dilatazione dell'indebitamento nei confronti dell'estero tale onde ci si può domandare se il pronostico per lo sviluppo di questi Paesi non sia di fatto, sul limite del secondo decennio, ben peggiore di quanto non lo fosse all'inizio degli anni 60.

Il loro indebitamento globale è aumentato del 158% dal 1961 alla fine del 1968, passando da 21 miliardi di dollari a 53,4 miliardi di dollari. Per controllare lo stato dell'indebitamento questi Paesi hanno trasferito ai loro creditori — i Paesi industrializzati — 4,7 miliardi di dollari nel 1968 (2 miliardi invece nel 1961), ossia più di $\frac{1}{3}$ dei 13 miliardi di mezzi pubblici e privati messi a loro disposizione durante lo stesso anno dai Paesi progrediti membri del CAD.

Dalle informazioni a disposizione è possibile arguire che questa situazione si aggraverà ulteriormente nel corso dei prossimi anni dacché gli interessi aumentano e numerosi mutui contrattati precedentemente giungeranno a maturazione all'inizio degli anni 70. Effettivamente, se il volume lordo dei mutui dovesse essere analogo a quello di questi ultimi anni e se i mutui fossero concessi alle stesse condizioni applicate nel passato (tasso di interesse, periodo di dilazione e termine di rifusione), l'importo necessario per la remunerazione dei capitali supererebbe nettamente nel 1977 quello dei nuovi mutui per tutte le regioni in sviluppo tranne che per il Sud-Est asiatico ed il Medio-Oriente dove questi due importi si equivarrebbero. Se l'au-

mento del volume dei nuovi mutui fosse dell'8% all'anno, la situazione migliorerebbe soltanto per i Paesi in via di sviluppo europei. Importa pertanto riservare un'attenzione affatto particolare nei prossimi anni alle tendenze qui descritte, alle loro cause ed ai mezzi più appropriati per modificarle.

L'indebitamento attuale dei Paesi in via di sviluppo risulta dalla combinazione di parecchi fattori:

Rammentiamo dapprima che la parte dei debiti non ammortizzati dei Paesi in via di sviluppo prodotta dai mutui e da altri contributi finanziari esteri di cui tali Paesi si valgono per compensare l'insufficienza dei capitali formati interiormente progredisce col passare degli anni onde ne consegue un peggioramento dello stato dell'indebitamento non ammortizzato. Si può pertanto comprendere come mai, alla fine degli anni sessanta, l'onere per la remunerazione dei capitali abbia assunto, per numerosi Paesi in via di sviluppo, proporzioni inquietanti.

Il costo dell'indebitamento è determinato non soltanto dal volume del debito accumulato ma anche dalle condizioni finanziarie delle differenti componenti di questo debito. Orbene, da un'analisi dell'evoluzione dei trasferimenti finanziari dell'ultimo decennio si evince che i mezzi di origine privata — i quali, per loro natura, implicano un rendimento finanziario normale — son praticamente raddoppiati dal 1960 (3,1 miliardi di dollari) al 1969 (6 miliardi di dollari) mentre il volume dell'aiuto pubblico — doni, crediti a vantaggiosi periodi di dilazione, con periodi di restituzione di lunga durata od a tassi d'interesse privilegiati o nulli — è aumentato soltanto del 50% (1960: 4,7 miliardi di dollari; 1969: 6,6 miliardi di dollari).¹⁾

L'aggravamento delle condizioni finanziarie medie risultante dallo sviluppo duplicatamente rapido della componente più costosa del debito è la causa diretta di un tasso di crescita dell'onere globale di indebitamento maggiore di quello del volume complessivo dei nuovi mezzi finanziari.

Finalmente si deve ammettere che le risorse finanziarie esterne non danno automaticamente nascita ad entrate in divise corrispondenti all'importo del servizio d'indebitamento che esse impongono. Queste risorse servono nella maggior parte dei casi a finanziare produzioni destinate a rispondere ai bisogni interni che finora erano insufficientemente o per nulla soddisfatti. Risulta che — in una prima fase — non si arriva sempre ad una economia di sostituzione o ad entrate addizionali d'esportazione. Invece di permettere ai Paesi in fase di sviluppo d'aumentare le loro risorse in divise, destinabili alla remunerazione dei capitali mutuati, con la produzione si ingenerano, in molti casi, nuovi bisogni d'investimento e d'importazione. Tal è, in certo qual senso, il «circolo vizioso», nel quale sono coinvolti i Paesi in fase di sviluppo. Inoltre, quest'ultimi dovranno sforzarsi d'applicare, nell'attribu-

¹⁾ Si noti che i tassi d'interesse sono aumentati non soltanto per i prestiti privati ma anche per i prestiti pubblici.

zione delle loro risorse finanziarie interne ed esterne, una massima attenzione all'equilibrio fra gli investimenti destinati a soddisfare i bisogni interni più sentiti e quelli destinati all'aumento delle entrate in divise.

L'esperienza di questi ultimi dieci anni dimostra che i tassi di progressione più elevati nel campo delle esportazioni sono stati fatti registrare, in generale, dai Paesi di media importanza sprovvisti di materie prime locali che si sono avviati in un processo d'industrializzazione centrato sulle industrie dei beni di consumo o delle attrezzature leggere abbisognanti di una manodopera abbondante. Per contro, alcuni Paesi in via di sviluppo fra i più importanti ed i più avanzati hanno conseguito tassi modesti di crescita nel settore dell'esportazione dei prodotti industriali. Trattasi di quei Paesi che, per l'importanza del mercato interno e l'ampiezza dei bisogni, si sono sforzati prioritariamente di predisporre una base industriale differenziata e integrata con una produzione essenzialmente orientata verso il mercato nazionale. Se l'opzione di questi Paesi è avvenuta a scapito delle possibilità attuali d'incremento dell'apporto in divise, il fatto che essi disporranno, al momento opportuno, d'un fondamento economico ampliato, dovrebbe consentire loro di assumere una funzione più importante nel commercio internazionale. Queste considerazioni illustrano, una volta ancora, la complessità del processo di sviluppo e la necessità di una costante valutazione a lunga scadenza.

III. L'adeguamento delle politiche di sviluppo e della cooperazione internazionale

Nell'ambito dei negoziati concernenti la strategia dello sviluppo per il decennio 1970/80¹⁾ si son definite le direttive per rimediare, a lunga scadenza, all'evoluzione sfavorevole dello stato di indebitamento dei Paesi in via di sviluppo senza compromettere pertanto la possibilità d'accelerare la loro crescita economica e sociale. Queste direttive sono enunciate nella risoluzione adottata il 24 ottobre 1970 dai Governi membri delle Nazioni Unite. Il Consiglio federale ha da parte sua affermato, in questa occasione, con una dichiarazione autonoma, «che nella politica svizzera di cooperazione allo sviluppo, si ispirerà allo spirito e alle raccomandazioni della risoluzione».

Ai sensi della strategia, lo sforzo dei Paesi in via di sviluppo, dei Paesi progrediti e delle istituzioni internazionali nel settore del finanziamento dello sviluppo dovrebbe articolarsi, nel corso dei prossimi anni, in funzione delle considerazioni seguenti:

¹⁾ La Svizzera ha partecipato a questi negoziati nel quadro degli organi e delle istituzioni economiche e sociali delle Nazioni Unite ed in qualità di membro del Comitato preparatorio ad hoc istituito dall'Assemblea generale.

- quanto ai Paesi in via di sviluppo, questi adotteranno misure energetiche per mobilitare in modo completo tutta la gamma delle risorse finanziarie interne. A questo scopo s'impegneranno ad aumentare annualmente — in una proporzione pari allo 0,5% del PNL — il loro risparmio interno lordo fino a che esso ammonti al 20% del PNL. Essi applicheranno politiche monetarie, fiscali e budgetarie razionali e sopprimeranno, se fosse necessario, gli ostacoli istituzionali promulgando riforme legislative e amministrative appropriate.

Nei limiti dei loro piani e programmi di sviluppo utilizzeranno il risparmio interno e le risorse disponibili esterne secondo un ordine di priorità per ottenerne l'impiego più efficace possibile. Inoltre essi adotteranno i provvedimenti necessari per attirare, promuovere ed utilizzare efficacemente i capitali privati stranieri, tenendo conto dei settori per i quali questi capitali dovrebbero essere ricercati, non tralasciando inoltre d'offrire condizioni allettanti che stimolino gli investimenti sostenuti.

- quanto all'aiuto prestato dai Paesi industrializzati al finanziamento dello sviluppo, la strategia per il secondo decennio conferma l'obiettivo dell'1% del PNL definito nel 1968 dalla CNUCED, con la raccomandazione che sia rispettato regolarmente ogni anno a decorrere dal 1972 e al più tardi dal 1975. È pertanto messa in evidenza l'importanza di un trasferimento regolare delle risorse finanziarie pubbliche e private dal punto di vista dello sviluppo.

Un passo ulteriore è stato compiuto definendo un nuovo obiettivo che combina nel contempo la nozione di volume e quella di condizioni e che sembra quindi offrire, almeno sul piano teorico, un tentativo di soluzione a lunga scadenza dei problemi posti dall'indebitamento. Questo obiettivo definisce l'aliquota dei trasferimenti da effettuare in applicazione della finalità di quell'1% del PNL che dovrebbe beneficiare di condizioni finanziarie favorevoli. Essa è stata fissata allo 0,70% del PNL. Ricordiamo che per condizioni finanziarie favorevoli s'intendono doni, partecipazioni al capitale di istituzioni finanziarie multilaterali o mutui stanziati a modalità di favore.¹⁾ Pertanto questi mezzi possono essere messi a disposizione, completamente od in parte, solo per via budgetaria. Questo è dunque un obiettivo dell'«aiuto pubblico allo sviluppo».

¹⁾ Giusta le norme definite dal comitato d'aiuto allo sviluppo della OCSE, crediti a condizioni favorevoli sono quelli vincolati alle condizioni seguenti o a condizioni similari:

- durata 30 anni, termine di dilazione 8, interesse 2,4%;
- durata 38 anni, termine di dilazione 10, interesse 3%;
- durata 25 anni, termine di dilazione 7, interesse 2%; ecc.

La politica d'aiuto allo sviluppo nel corso del secondo decennio dovrebbe inoltre tenere in debita considerazione, giusta la strategia menzionata qui sopra, anche altri elementi e segnatamente:

- — la rinuncia a condizionare l'aiuto pubblico allo sviluppo; ovverosia la possibilità, per i Paesi meno avanzati, d'utilizzare i crediti bilaterali pubblici di cui sono beneficiari per acquisti presso fornitori che offrono condizioni migliori dal punto di vista del prezzo, della qualità, prescindendo dall'appartenenza o meno di questi fornitori al Paese che ha stanziato il credito. Tale rinuncia dovrebbe permettere la valorizzazione dell'aiuto pubblico bilaterale giocando sulla concorrenza internazionale in occasione di acquisti di beni di sviluppo come ad esempio vien fatto sul piano dell'aiuto multilaterale dalle istituzioni internazionali di finanziamento (BIRD, IDA ecc.);
- — il perfezionamento degli accordi destinati a prevedere e se possibile a prevenire crisi dell'indebitamento;
- — lo studio dei provvedimenti da prendere per promuovere il flusso di capitali privati verso i Paesi in via di sviluppo. Questi capitali dovrebbero segnatamente «essere investiti in modo compatibile con le finalità dello sviluppo e con le priorità stabilite nei piani nazionali dei Paesi in via di sviluppo».
- Quanto alla cooperazione internazionale a favore dello sviluppo, si son delineate più linee d'azione, illustrate sia nella strategia stessa sia nel contesto dei preparativi destinati a facilitarne l'applicazione e miranti essenzialmente a sistemare ed armonizzare l'attività degli organi e delle istituzioni del sistema economico e sociale delle Nazioni Unite la cui efficacia è stata spesso frenata da una coordinazione quanto mai carente. Un simile sforzo — che dovrà d'altronde continuare nel corso dei prossimi anni — si rivela tanto più necessario in quanto nell'ultimo decennio si sono fondati nuovi meccanismi istituzionali talché le Nazioni Unite sono in grado oggi di coprire tutti i settori dell'attività economica e sociale internazionale situati nel contesto dello sviluppo.

È dato vedere i primi effetti di questo sforzo:

- — nell'incipiente ristrutturazione delle attività delle Nazioni Unite nel campo della cooperazione tecnica e del preinvestimento. Questa ristrutturazione è stata segnatamente ispirata dallo studio sull'efficienza del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite (rapporto Jackson) svolto sotto gli auspici del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD);
- — nel riesame delle attività della BIRD e dell'IDA sulla base del rapporto richiesto dal presidente della Banca mondiale ad una commissione internazionale presieduta dall'ex primo ministro del Canada Lester B. Pearson;

- nella comprensione dei legami esistenti fra i lavori e le azioni svolti dai vari organi ed istituzioni specializzate delle Nazioni Unite nel campo dell'agricoltura e dell'alimentazione (Piano indicativo mondiale della FAO)¹⁾, dell'impiego (Programma mondiale dell'impiego dell'OIT), della sanità (OMS), della scienza e della cultura (UNESCO), dell'industrializzazione (ONUDI) e degli scambi (GATT e CNUCED).

*

* *

Uno dei principali elementi in grado di rinvigorire gli sforzi dedicati allo sviluppo ci sembra si situi sul piano dell'esame e della valutazione dell'attuazione della strategia. Si ammette infatti che accordi appropriati devono essere presi per:

- seguire attentamente i progressi nella realizzazione degli scopi ed obiettivi del decennio;
- determinare in quali settori questi progressi sono insufficienti;
- identificare i fattori che spiegano queste insufficienze ricercandone le origini sia nella politica dei Paesi in via di sviluppo sia in quella dei Paesi progrediti;
- raccomandare provvedimenti positivi e perfino, se fosse necessario, politiche e scopi nuovi.

Questa ammissione è d'una grande importanza politica in quanto non soltanto accentua gli obiettivi posti all'azione dei Paesi industrializzati ma anche perché definisce in modo più appropriato i provvedimenti che i Paesi in via di sviluppo sono invitati a prendere. Nella prassi i meccanismi di esame previsti dovrebbero, semplicemente per il fatto che esistono, permettere ad ogni Paese una verifica periodica dei propri sforzi. L'esperienza dimostra i vantaggi di una simile analisi.

L'importanza attribuita all'esame ed alla valutazione delle politiche che saranno adottate nei Paesi in via di sviluppo, nei Paesi progrediti e nelle istituzioni internazionali nel corso del secondo decennio manifesta chiaramente la consapevolezza dell'esistenza di una responsabilità collettiva nel campo dello sviluppo, pur evidenziando nel contempo la rispettiva responsabilità di ogni Paese progredito ed in via di sviluppo.

¹⁾ Questo piano è attualmente soggetto a un riesame in collaborazione con differenti istituzioni e organi, OCSE compresa.

IV. La partecipazione della Svizzera al finanziamento dello sviluppo

Esamineremo qui di seguito la partecipazione finanziaria della Svizzera alla valorizzazione delle risorse umane e materiali dei Paesi in via di sviluppo sia da un punto di vista quantitativo e strutturale sia quanto agli effetti, all'incidenza sull'indebitamento e infine alla concordanza con gli scopi stabiliti a livello internazionale.

a. Volume e struttura

Giusta le definizioni adottate sul piano internazionale, le statistiche concernenti i trasferimenti di mezzi finanziari svizzeri verso i Paesi in via di sviluppo concernono gli apporti netti ossia i versamenti, deduzione fatta degli ammortamenti ma non degli interessi, degli altri oneri e delle rimesse. Queste statistiche¹⁾, analoghe a quelle stabilite dagli altri Paesi industrializzati secondo criteri identici, sono dunque una indicazione della partecipazione assunta dal nostro Paese nel finanziamento, in tutte le sue svariate modalità²⁾, dello sviluppo e non un criterio soggettivo d'apprezzamento delle prestazioni.

Un'analisi dell'evoluzione degli apporti di fondi privati e pubblici svizzeri verso i Paesi in via di sviluppo nel corso dell'ultimo quadriennio rivela che il loro volume globale¹⁾ è soggetto ad importanti fluttuazioni. Infatti questi apporti che ammontavano a 475,3 milioni di franchi nel 1966 sono saliti a 579,2 milioni nel 1967 ed a 1041,1 milioni nel 1968 per ridiscendere a 513,4 milioni nel 1969.

Queste fluttuazioni sono essenzialmente il riflesso delle variazioni — le cui cause saranno qui dappresso esaminate — degli apporti privati¹⁾ (investimenti diretti, crediti all'esportazione garantiti e non garantiti di più di un anno, mutui sul mercato dei capitali da parte di istituzioni internazionali per il finanziamento dello sviluppo e da parte di Paesi in via di sviluppo). L'importo di questa corrente era nel 1966 di 464,6 milioni di franchi, nel 1967 di 563,0 milioni, nel 1968 di 964,0 milioni e nel 1969 di 410,7 milioni.

L'aiuto pubblico allo sviluppo¹⁾ (cooperazione tecnica, aiuto umanitario ed alimentare, mutui per lo sviluppo, partecipazioni al capitale d'istituzioni per il finanziamento dello sviluppo) è ammontato a 104,5 milioni di franchi nel 1968 ed a 127,2 milioni di franchi nel 1969 mentre è rimasto praticamente stazionario nel 1966 e nel 1967 con 56,0 rispettivamente 55,6 milioni di franchi.

¹⁾ Cfr. Allegato I

²⁾ Eccezion fatta delle opere di solidarietà private la cui inclusione nelle statistiche internazionali incontra in taluni Paesi difficoltà che potranno, lo speriamo, essere superate a breve scadenza.

Durante lo stesso periodo, gli altri apporti del settore pubblico¹⁾ (prestiti della Confederazione alla BIRD, crediti di consolidamento²⁾ ecc.) si son limitati soltanto a rimborsi dedotti dall'importo globale dei trasferimenti pubblici e privati svoltisi durante gli anni di cui si tratta. L'importo di questi rimborsi è stato di 45,3 milioni di franchi nel 1966, di 39,4 milioni nel 1967, di 24,4 milioni nel 1968 e di 24,5 milioni nel 1969.

Come risulta da queste cifre, l'apporto finanziario svizzero verso i Paesi in via di sviluppo è caratterizzato da una forte preponderanza di trasferimenti di origine privata. Questa preponderanza, che non è riscontrabile in altri Paesi progrediti, è probabilmente frutto della lunga tradizione di apertura tipica dell'economia svizzera e della struttura economica e politica interna del nostro Paese. Inoltre, l'attribuzione all'iniziativa privata sia sul piano nazionale come su quello internazionale di numerosi compiti che altrove invece sono stati deferiti allo stato spiega l'elaborazione relativamente recente della politica svizzera di cooperazione allo sviluppo.

b. Risultati dello sviluppo

Da alcuni anni, la questione dei risultati nell'ambito dello sviluppo ottenuti con i differenti tipi di trasferimenti finanziari verso i Paesi meno progrediti e le istituzioni multilaterali di finanziamento dello sviluppo sono oggetto di un esame approfondito. Trattasi di uno sforzo costruttivo tendente a delineare criteri d'apprezzamento fondati non tanto, come fatto finora, sull'origine pubblica o privata dei mezzi quanto sul ruolo che ogni operazione finanziaria specifica può assumere nel processo di sviluppo.

A questo scopo mette conto rammentare che uno sviluppo equilibrato esige un finanziamento delle differenti categorie d'attività economiche e sociali mediante risorse finanziarie a condizioni corrispondenti al loro grado di redditività finanziaria.

Il carattere non immediatamente redditizio in termini finanziari degli investimenti nel settore dell'infrastruttura economica e sociale (educazione, sanità, formazione professionale, energia, trasporti, comunicazioni, irrigazioni ecc.), implica — più nei Paesi in via di sviluppo che in quelli progrediti — il ricorso a mezzi d'origine pubblica. I mezzi esterni di finanziamento di questa infrastruttura dovrebbero pertanto assumere la forma di doni pubblici o privati oppure di mutui a condizioni di favore.

È vano attendersi, sia nei Paesi industrializzati sia in quelli meno progrediti, un rendimento immediato, in termini finanziari, degli investimenti orientati sull'infrastruttura economica e sociale, ma non lo è, in linea di massima, per i mezzi destinati allo sviluppo dell'apparato produttivo, il cui

1) Cfr. Allegato I

2) Concessi all'Argentina, al Brasile ed alla Turchia

finanziamento dovrebbe poter essere assicurato da capitali concessi a condizioni di mercato.

Tuttavia conviene sottolineare che lo sviluppo dell'apparato produttivo propriamente detto è strettamente dipendente dall'esistenza di un minimo di infrastruttura economica e sociale, per cui i Paesi meno progrediti, sia per il volume limitato dei mezzi preventivati di cui dispongono nei confronti dell'urgente necessità di estendere e rafforzare la loro infrastruttura sia per la modicità relativa dell'aiuto bilaterale e multilaterale a condizioni finanziarie adeguate sono stati spesso costretti a ricorrere a soluzioni arrangistiche. Orbene, come da noi è già stato osservato, capitali di provenienza estera a media scadenza sono stati impiegati per il finanziamento di progetti infrastrutturali dalla redditività insufficiente per coprire l'onere d'indebitamento da loro prodotto. Inversamente, capitali che avrebbero dovuto servire al finanziamento dell'infrastruttura sono talora stati sviati da questo scopo per coprire bisogni consumistici immediati o sono stati impiegati in operazioni di prestigio. Sovente la realizzazione di investimenti infrastrutturali sproporzionati ai bisogni immediati ha però permesso l'impiego di un'abbondante manodopera poco qualificata, il che può spiegare parzialmente l'interesse di questi Paesi per questi tipi di realizzazioni. Le procedure d'esame e di valutazione previste nella strategia per il secondo decennio dello sviluppo (vedi sopra) dovrebbero fra l'altro permettere d'identificare simili casi, contribuendo all'attuazione di una politica equilibrata in questo campo.

*

*

*

Esaminiamo ora la parte avuta finora dal nostro Paese nello sviluppo dell'apparato produttivo e nel finanziamento dell'infrastruttura.

Nel campo dello sviluppo dell'apparato produttivo, i contributi svizzeri hanno assunto la forma di investimenti diretti, di crediti all'esportazione garantiti o non, di sottoscrizioni a mutui di banche per lo sviluppo o di Paesi in via di sviluppo.

L'interesse della maggior parte dei Paesi in via di sviluppo per gli investimenti diretti, interesse che ha segnatamente trovato espressione nel testo della strategia dello sviluppo per il secondo decennio, è suscitato forse sia dai trasferimenti contestuali di tecniche e di conoscenze di gestione sia dalla loro componente propriamente finanziaria. Gli investimenti diretti dell'economia svizzera nei Paesi in via di sviluppo esplicano effetti maggiori in quanto orientati essenzialmente verso la trasformazione (agricoltura/alimentazione; meccanica; chimica ecc.), onde contribuiscono non solo ad una diversificazione dell'attività economica del Paese ospite ma anche alla formazione di una manodopera più qualificata.

I lavori in corso sul piano internazionale nonché i numerosi contatti bilaterali avviati al fine d'assicurare una massima partecipazione locale alla gestione ed all'amministrazione delle aziende, di promuovere una partecipazione maggiore del capitale locale e di suscitare un interesse effettivo per le risorse disponibili in materia di manodopera dovrebbero permettere di rafforzare ulteriormente gli aspetti positivi dell'investimento diretto nelle economie in via di sviluppo. Orbene, i provvedimenti presi a livello governativo per stimolare questo tipo di trasferimento di mezzi — garanzia contro i rischi di investimento; procedura d'arbitrato e di conciliazione in caso di litigio¹⁾; convenzioni di protezione degli investimenti; convenzioni sulla doppia imposizione — si riveleranno altamente giustificati.

Si può pertanto auspicare che il volume degli investimenti diretti della Svizzera nei Paesi in via di sviluppo, volume diminuito nel 1969, abbia di nuovo ad aumentare, il che dipenderà dalle decisioni degli investitori quanto alla destinazione dei mezzi di cui possono disporre e dall'atteggiamento dei Paesi in via di sviluppo nei loro confronti come pure nei confronti degli investimenti già operanti. Sarebbe inoltre desiderabile che i dati statistici e le informazioni pratiche concernenti questo importante aspetto della cooperazione allo sviluppo possano essere completati e perfezionati nel corso dei prossimi anni.

Mentre il volume dei crediti commerciali garantiti concessi ai Paesi in via di sviluppo dai Paesi membri del comitato d'aiuto allo sviluppo (CAD) è pressoché raddoppiato fra il 1965 ed il 1969, esso è rimasto invece quasi stazionario per la Svizzera²⁾ e la stasi è ben evidente se si prescinde dai risultati particolarissimi registrati nel 1968, anno in cui si è contabilizzato un importante credito concernente la consegna di una unità completa di produzione d'energia. Questa evoluzione caratterizza la prudenza delle autorità federali nei confronti delle politiche adottate da altri Paesi industrializzati sulla concessione della garanzia.

I crediti commerciali garantiti accordati dalla Svizzera come pure da altri Paesi progrediti beneficiano, qualora servano al finanziamento di beni di investimento destinati a Paesi in via di sviluppo, di termini di rimborso più lunghi del normale — fino a 10 anni (eccezionalmente 12 anni) — invece di 5 anni. Questi crediti restano pur sempre però una fonte di finanziamento esterno che deve essere impiegata con discernimento data l'incidenza che essi possono avere sullo stato dell'indebitamento. Spiegasi pertanto l'attenzione particolare dedicata attualmente sul piano internazionale — segna-

¹⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione della Convenzione, del 18 marzo 1965, per la composizione delle controversie relative agli investimenti fra Stati e cittadini d'altri Stati, del 15 dicembre 1967 (FF 1967 II 1085).

²⁾ Cfr. Allegato I - A fine 1969, la Confederazione ha prestato garanzia per 3133 mio di fr., di cui 2184 mio ai Paesi in via di sviluppo (69.7%).

tamente dal Fondo monetario internazionale (FMI) e dalla OCSE — alle vie ed ai mezzi atti a rafforzare la disciplina necessaria nel caso in cui si ricorra a questa forma di finanziamento esterno.

Il Consiglio federale intende come finora associarsi a questo sforzo nella speranza che si giunga a precisare ed a valorizzare il ruolo dei crediti commerciali garantiti come mezzo di finanziamento dello sviluppo.

Il mercato svizzero dei capitali è da tempo una fonte importante per le banche di finanziamento dello sviluppo, particolarmente per la BIRD e la Banca interamericana per lo sviluppo (BID).

Le condizioni sul mercato non hanno acconsentito emissioni di questo genere nel 1969; il miglioramento della situazione verificatosi verso la metà del 1970 ha permesso alla BIRD di collocare, alla fine d'ottobre del 1970, un mutuo — il sedicesimo — di 75 milioni di franchi svizzeri. Se le condizioni del mercato dei capitali continueranno a restare favorevoli, nuovi mutui di queste istituzioni potranno essere emessi in futuro come fu fatto nel passato. L'attività tradizionale del mercato svizzero in questo settore è inoltre particolarmente importante per il fatto che la BIRD e le banche regionali agiscono non solo come principali fonti multilaterali di mezzi finanziari, bensì anche in qualità di «consiglieri» — alla stessa guisa del PNUD e di altre organizzazioni delle Nazioni Unite — nella elaborazione dei programmi e piani di sviluppo¹⁾ dei Paesi del terzo mondo.

Se si considerano i risultati nel campo dello sviluppo, si constata che l'apporto privato svizzero verso i Paesi meno progrediti, apporto che ammonta pressapoco a più dei $\frac{2}{3}$ dei trasferimenti globali, è in grado di offrire un contributo reale all'estensione della base produttiva.

I contributi del nostro Paese allo sviluppo dell'infrastruttura si diversificano in contributi per la cooperazione tecnica e contributi per l'aiuto finanziario propriamente detto. Questi ultimi sono ammontati nel 1967²⁾ — anno della presentazione del nostro messaggio sull'aiuto economico e finanziario della Svizzera — a 8,5 milioni di franchi, nel 1968 a 32,9 milioni, nel 1969 a 33,7 milioni, ripartiti come segue: versamenti di tre quote annue di 17,3 milioni di franchi del mutuo di 52 milioni concesso all'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA) approvato dal Parlamento nel 1967; versamento delle prime tre quote annue di 2,2 milioni di franchi corrispon-

1) La segreteria della BIRD assume pure la presidenza di consorzi e gruppi di coordinazione che riuniscono da un lato i rappresentanti di un determinato Paese in via di sviluppo e dall'altro i rappresentanti dei Paesi industrializzati che forniscono un aiuto a questo Paese. Questi gruppi permettono un esame dei problemi pratici incontrati dal Paese in via di sviluppo in causa e la ricerca in comune delle soluzioni più adeguate, tenuto conto dei mezzi finanziari che i Paesi industrializzati, la BIRD e/o l'IDA possono destinare allo sviluppo di questo Paese.

2) Cfr. Allegato I

denti alla partecipazione svizzera di 10,8 milioni di franchi alla Banca asiatica per lo sviluppo; versamenti effettuati alla Turchia a titolo di credito per lo sviluppo e di crediti-misti¹⁾ all'India ed al Pakistan approvati dal Parlamento rispettivamente nel 1968, 1966 e 1969 (1967: 6,3 milioni; 1968: 13,4 milioni; 1969: 14,2 milioni). Da queste cifre si evince la relativa eseguità dell'apporto finanziario svizzero verso i Paesi in via di sviluppo nell'ambito dell'«aiuto finanziario pubblico». Orbene questo tipo d'aiuto è — come abbiamo già detto — destinato a svolgere, nel processo di sviluppo, un ruolo determinante in quanto concorre a fondare quella base economica su cui gli altri tipi di contributi esterni possono fruttificare al meglio. Alla luce di queste considerazioni, una partecipazione maggiore della Svizzera agli sforzi globali nel settore dell'aiuto finanziario pubblico sembra già per se stessa giustificata.

c. Incidenza sull'indebitamento

Secondo il rapporto presentato dalla Commissione Pearson, i pagamenti degli interessi e degli ammortamenti dei crediti d'esportazione e di altri prestiti privati, ammontano a circa il 50% del totale del servizio per l'indebitamento, benché il volume del debito commerciale in se stesso rappresenti soltanto il 25% del debito cumulato. In altri termini, il servizio per il debito privato costa tre volte di più, in divise, di quello d'origine pubblica e ciò è la conseguenza logica del fatto che le risorse private vengono accordate a condizioni di mercato, mentre i crediti d'origine pubblica generalmente implicano condizioni più vantaggiose.

I trasferimenti di capitali svizzeri verso i Paesi in via di sviluppo essendo composti essenzialmente di mezzi d'origine privata provocano un onere dello stato di indebitamento nettamente superiore all'onere medio risultante dall'insieme dei trasferimenti dei Paesi industrializzati verso i Paesi in via di sviluppo.

Questa constatazione, beninteso, non può mettere in dubbio gli «effetti nel campo dello sviluppo» delle prestazioni svizzere quali quelle descritte alle lettere *a* e *b*, tuttavia ci sembra, osservata la gravità dell'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo, che essa costituisca un elemento d'apprezzamento affatto rilevante per valutare l'opportunità di un aumento della componente dell'aiuto finanziario pubblico nei nostri trasferimenti di mezzi finanziari verso i Paesi in via di sviluppo.

¹⁾ I crediti-misti, che sono garantiti sono stati finora finanziati per metà dalle banche private e per l'altra metà dalla Confederazione. Questo metodo permette di prolungare fino a 15 anni il termine di rimborso dei fondi trasferiti e di ridurre il saggio d'interesse.

d. Concordanza con gli obiettivi fissati sul piano internazionale

Gli apporti globali di mezzi pubblici e privati svizzeri verso i Paesi in via di sviluppo sono ammontati allo 0,74% del PNL nel 1966, allo 0,94% nel 1967, all'1,41% nel 1968 ed allo 0,64% nel 1969 per cui il nostro Paese raggiunge una volta sola, nel corso di questo ultimo quadriennio, l'obiettivo dell'1%. In questa occasione la meta è stata ampiamente superata ma negli altri anni e segnatamente nel 1969 si è rimasti distanti dalla stessa. Orbene, ribadendo, in occasione della proclamazione del secondo decennio per lo sviluppo delle Nazioni Unite, l'obiettivo dell'1% del PNL, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha sottolineato la necessità di conseguire il più regolarmente possibile, a decorrere dal 1972 o al massimo dal 1975, tale risultato. Atteso che, per sua natura, il flusso di mezzi privati è soggetto a fluttuazioni, questa raccomandazione vuol essere un'allusione implicita al volume annuo di trasferimenti pubblici — trasferimenti sui quali gli Stati possono esercitare un influsso diretto — sufficientemente elevato di modo che l'obiettivo dell'1% del PNL venga conseguito anche nel caso di una diminuzione momentanea dei trasferimenti privati.

Già abbiamo osservato l'importanza dei bisogni dei Paesi in via di sviluppo in capitali a condizioni favorevoli nonché la necessità di prevenire, a media scadenza, un nuovo aggravamento dello stato dell'indebitamento, per cui s'è deciso, nel quadro della strategia dello sviluppo per il secondo Decennio, di conseguire regolarmente a decorrere dal 1975 un obiettivo di aiuto pubblico dello 0,70% del PNL. In rapporto al PNL, l'aiuto pubblico svizzero ammontava allo 0,09% nel 1966, allo 0,08% nel 1967, allo 0,14% nel 1968 e allo 0,16% nel 1969. I dati del 1970 non si discosteranno gran che da questi precedenti. La media dei Paesi membri del CAD per l'aiuto pubblico allo sviluppo si situa attorno allo 0,36% nel 1969 il che rivela quanto il nostro Paese sia distante, e di gran lunga, dall'obiettivo specifico dello 0,70%¹⁾.

Questo nuovo obiettivo tien conto sia del volume sia delle condizioni dell'aiuto pubblico combinando gli aspetti qualitativi e quantitativi, come raccomandato dal CAD. Giusta il parere del CAD, le condizioni²⁾ dell'aiuto pubblico non sono ossequiate se il volume di quest'aiuto si situasse ad un livello significativamente inferiore alla media dei Paesi membri del CAD. La Svizzera trovasi precisamente in questa situazione: osserva d'un lato le norme sulle condizioni (grazie all'importanza dei doni trasmessi nel-

1) La situazione non sarebbe affatto differente se — come del resto da noi auspicato — i doni delle opere di soccorso private fossero pure prese in considerazione nelle statistiche internazionali.

2) Cfr. nota 1 a pag. 18

l'ambito della cooperazione tecnica e delle opere di soccorso internazionale) ma non — e di gran lunga —, dall'altro, le clausole concernenti il volume.

*
* *
*

Le cifre e le raccomandazioni testé analizzate hanno ciò nonostante una prevalente dimensione teoretica per il fatto stesso che tendono ad indicare l'ampiezza dello sforzo da prestare piuttosto che precisarne la natura. In effetti, l'azione dei differenti Governi è in ultima analisi determinata dalle possibilità di mettere a profitto in modo razionale i mezzi disponibili. Senonché, malgrado il numero esiguo di Paesi che vi si siano conformati, gli obiettivi decisi sul piano internazionale offrono criteri di confronto per gli sforzi intrapresi da ogni Paese progredito; oltracciò indicano le direzioni da seguire per attenuare, anzi per risolvere, i problemi le cui componenti sono state da noi descritte nei capitoli precedenti.

Pertanto il Consiglio federale ha ritenuto utile, in occasione della proclamazione del secondo Decennio dello sviluppo, di prendere posizione, alla stessa stregua di tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite e delle istituzioni specializzate, nei confronti di tali obiettivi annunciando l'intenzione di sottoporre alla vostra approvazione i provvedimenti legislativi necessari per aumentare il contributo svizzero a favore dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Questo è l'oggetto del credito quadro di 400 milioni di franchi che vi proponiamo di stanziare e le cui modalità d'impiego sono materia del capitolo seguente del presente messaggio. Questo credito dovrebbe permettere al nostro Paese di aumentare il proprio aiuto finanziario pubblico nel corso dei tre prossimi anni in modo che, tenuto conto di una certa progressione dei nostri programmi d'assistenza tecnica, d'aiuto alimentare e d'aiuto umanitario nonché delle previsioni sull'aumento del nostro PNL — ci si possa massimamente appropinquare alla meta dell'1% ed addirittura conseguirla regolarmente a decorrere dal 1971-72 anche nel caso in cui l'apporto di mezzi privati scendesse, una volta o l'altra, al di sotto della media di questi ultimi anni. Ecco perché, pur lasciando impregiudicata la vostra approvazione alle direttive che qui vi proponiamo, abbiamo dichiarato, nel contesto della proclamazione del secondo Decennio, che la Svizzera s'impegnerà «ad operare il più regolarmente possibile trasferimenti annui di mezzi finanziari privati e pubblici di un importo minimo netto pari all'1% del proprio prodotto nazionale lordo».

All'opposto non abbiamo ritenuto possibile sottoscrivere la meta di un aiuto pubblico pari allo 0,7% del PNL, atteso che l'aumento dell'aiuto pubblico svizzero dianzi previsto non permetterà verosimilmente al nostro Paese di conseguire prima del 1974/1975, per questa categoria di trasferimenti, una percentuale superiore allo 0,3% del PNL (nel 1969 la media dei Paesi membri del CAD s'aggrava attorno allo 0,36% del PNL). Il conseguimento di una percentuale più alta imporrebbe alla Confederazione oneri

finanziari sproporzionati alle risorse di cui potrebbe disporre in un lasso di tempo prevedibile, considerate le strutture economiche e politiche del nostro Paese. Nondimeno, nella misura in cui gli altri Paesi industrializzati s'avvicineranno alla meta dello 0,7% del PNL anche alla Svizzera s'imporrà la necessità di consolidare il proprio aiuto pubblico per adeguarlo alle prestazioni degli altri Paesi in questo settore.

V. Il credito quadro d'aiuto finanziario

a. Importo e destinazione

L'importo di 400 milioni di franchi da noi tenuto in considerazione risulta da una valutazione alquanto realista dei mezzi finanziari a condizioni favorevoli che il nostro Paese dovrebbe almeno destinare, in questo stadio, allo sviluppo dei Paesi meno progrediti e dovrebbe esprimere la volontà della Svizzera d'aumentare progressivamente la propria partecipazione agli sforzi internazionali nel campo dello sviluppo. Questi sforzi sono una manifestazione di quel sentimento di solidarietà che sottende le relazioni internazionali e sono parimenti dimostrazione dell'interesse provato dalla comunità internazionale nel suo insieme per l'eliminazione delle differenze economiche e sociali attualmente esistenti. La Svizzera è pronta ad associarsi a questi sforzi tanto più che la sua lunga tradizione d'universalità nelle relazioni internazionali detta una politica esterna dinamica e aperta verso il mondo.

Il credito quadro che qui vi proponiamo d'approvare servirà al finanziamento di operazioni multilaterali e bilaterali. Certamente, grazie alle strette relazioni esistenti fra la Svizzera ed un gran numero di Paesi in via di sviluppo nulla osta a che questo credito sia interamente impiegato su una base bilaterale senonché questo risultato verrebbe conseguito a scapito di una dispersione delle risorse dannosa ai fini dello sviluppo. Oltracciò i contributi versati dal nostro Paese ad istituzioni multilaterali di finanziamento dello sviluppo di carattere mondiale quale l'IDA o regionali quale la Banca asiatica permettono alla Svizzera di partecipare in modo efficace agli sforzi di sviluppo di un numero elevato di Paesi. Orbene queste istituzioni si sono rivelate strumenti particolarmente ben adattati per centralizzare e distribuire i mezzi necessari al finanziamento di progetti e di programmi di sviluppo. Giusta queste considerazioni, prevediamo, sul piano multilaterale, le seguenti azioni:

aa. Partecipazione alla terza ricostituzione di mezzi finanziari dell'Associazione internazionale dello sviluppo (IDA)

Questa istituzione internazionale di finanziamento dello sviluppo fondata nel 1960 come filiale della BIRD per contribuire al finanziamento dell'infrastruttura dei Paesi in via di sviluppo con la concessione di mutui a

lunghissima scadenza e a saggi d'interesse preferenziali se non nulli ha già fruito tre anni or sono di un credito della Confederazione di 52 milioni di franchi pagabile in tre quote annue (1968, 1969, 1970) e rimborsabili in 50 anni, senza interesse.

Questo contributo iscritto nel quadro della seconda ricostituzione dei fondi dell'IDA ha permesso alla Svizzera di partecipare al finanziamento delle attività di questa istituzione allo stesso titolo dei Governi membri del gruppo della Banca mondiale e del FMI.

A decorrere dal 1969, i dirigenti della BIRD e dell'IDA hanno contattato le autorità federali al fine d'ottenere una partecipazione della Svizzera alla terza ricostituzione dei fondi dell'IDA con versamenti che dovrebbero iniziare nel 1971 in sostituzione di quelli effettuati per la seconda ricostituzione.

I Paesi membri dell'IDA hanno convenuto nel frattempo che l'importo globale di questa terza ricostituzione dovrebbe essere di due volte e mezzo superiore a quello della precedente ed ammontare a 2,5-3 miliardi di dollari per tre anni. Il Consiglio federale considera che, osservato il ruolo particolare svolto dall'IDA quale principale istituzione internazionale di finanziamento dello sviluppo a condizioni favorevoli, un aumento proporzionale della partecipazione svizzera alla terza ricostituzione è più che giustificato onde la partecipazione nostra dovrebbe ammontare a 130 milioni di franchi svizzeri pagabili in tre quote annue a decorrere dal 1971. Atteso che la Svizzera non può dare a questo contributo la forma di una partecipazione al capitale dell'IDA, prevediamo, come nel 1967, di concedere un mutuo esente da interesse per una durata di 50 anni.

Sembraci utile rammentare che nel corso dei dieci primi anni di attività l'IDA ha concesso mutui per pressapoco 3 miliardi di dollari destinati a operazioni nei settori seguenti: trasporti, 30%; sviluppo generale e programmi, 24%; agricoltura, silvicoltura e pesca, 22%; educazione, 6%; produzione di energia elettrica, 6%; telecomunicazioni, 5%; industria, 4%; diversi, 3%. La partecipazione della Confederazione al finanziamento delle attività dell'IDA permette all'economia svizzera di intervenire nei concorsi internazionali per la fornitura di beni e di servizi finanziati da questa istituzione.

bb. Partecipazione al finanziamento del capitale e dei fondi speciali di banche regionali di sviluppo

Nel 1967 avete autorizzato il Consiglio federale a sottoscrivere una partecipazione svizzera al capitale della Banca asiatica per lo sviluppo. Questa banca come, ma a gradi diversi, la Banca interamericana per lo sviluppo e la Banca africana per lo sviluppo è l'equivalente, sul piano regionale, della BIRD e dell'IDA.

Queste istituzioni propiziano un accostamento regionale dei problemi

dello sviluppo e permettono inoltre ai Paesi che non possono, come la Svizzera, progettare una partecipazione diretta al finanziamento dello sviluppo di tutti i Paesi di intervenire indirettamente su una base regionale. Queste banche, inserite nel contesto locale, i cui membri sono i Paesi della regione, sono certamente ben site per procedere all'impiego migliore dei mezzi posti a loro disposizione.

Per tutte queste ragioni, intendiamo consolidare le nostre prestazioni a favore di questi organi pur valutando il grado d'efficacia di ogni singola istituzione, i problemi propri alla regione in cui essa si situa e le nostre possibilità quanto ad una partecipazione alla gestione dei suoi fondi.

cc. Partecipazione a meccanismi di finanziamento commerciali

Vari meccanismi finanziari sono attualmente allo studio per sostenere e stimolare gli sforzi dei Paesi in via di sviluppo al fine d'aumentare i redditi d'esportazione. Ancorché il loro perfezionamento ponga numerosi problemi, la funzione che potrebbero assumere in futuro giustifica, al momento delle loro attuazioni, una nostra partecipazione al loro finanziamento.

Fra questi meccanismi rileviamo la creazione di stock regolatori di prodotti di base in relazione con gli accordi internazionali. L'eventualità di creare un tale stock regolatore nel quadro di un accordo sul cacao non può essere scartata.

Non è esclusa, inoltre, una nostra partecipazione al finanziamento di fondi di diversificazione parimenti legata ad accordi di prodotti simili a quello esistente già per il caffè.

Continueremo infine a seguire attentamente i lavori in corso tendenti a determinare le possibilità d'assicurare il finanziamento di un meccanismo elaborato dall'amministrazione della BIRD e le cui modalità sono state discusse in seno alla CNUCED per correggere gli effetti sfavorevoli, dal punto di vista dell'esecuzione dei piani di sviluppo, delle variazioni imprevedibili del livello delle entrate derivanti dall'esportazione di prodotti primari.

Le tre rubriche su menzionate — IDA, Banche regionali per lo sviluppo, meccanismi finanziari nel campo commerciale — sono aspetti dell'aiuto multilaterale. Gli importi delle spese previste per questo tipo d'aiuto — da 180 a 200 milioni di franchi svizzeri circa — coprono pressapoco la metà del credito quadro previsto. Simile proporzione ci sembra giustificata dall'interesse dimostrato dai Paesi in via di sviluppo per l'aiuto multilaterale che loro permette di beneficiare, nella scelta e nell'attuazione dei loro progetti di sviluppo, del concorso di periti indipendenti, e che per di più non è condizionato dalle contingenze politiche o economiche che spesso vincolano ancora i crediti bilaterali. Sembraci pertanto acconcio il sostegno dato dalla Svizzera, come dalla maggior parte dei Paesi industrializzati di media importanza, alle istituzioni multilaterali di finanziamento dello sviluppo. In-

fine non escludiamo che contributi finanziari siano accordati dalla Svizzera a questo o quest'altro Paese in via di sviluppo, fruendo dell'esperienza e della loro competenza nella scelta e nell'attuazione di progetti o di programmi di sviluppo di queste istituzioni, ma conservando, nel contempo, ai nostri contributi la loro identità.

Sul piano bilaterale prevediamo di continuare e se necessario di consolidare la politica che noi abbiamo seguito sinora, politica contraddistinta dall'interesse da noi dimostrato per gli sforzi di sviluppo di un certo numero di Paesi con cui la Svizzera ha relazioni economiche, finanziarie ed umane diversissime. Tuttavia non intendiamo affatto escludere la possibilità di destinare mezzi finanziari stanziati con il credito quadro ad altri Paesi in via di sviluppo segnatamente qualora sarebbe possibile contribuire a sostenere sforzi di cooperazione regionale fra Paesi meno progrediti.

I tipi d'operazione che potrebbero entrare in linea di conto sul piano bilaterale sono i seguenti:

dd. Crediti misti

La formula del credito misto, ovverossia del credito finanziato parallelamente con fondi bancari e pubblici, consente la proroga dei termini di dilazione e di rifusione come anche una perequazione degli interessi.

Due crediti di questo tipo sono stati concordati con l'India ed il Pakistan. Prevediamo pure, nei prossimi anni, di concludere ancora operazioni di tal genere. Terremo allora conto della flessibilità propria a questa formula che permette, grazie al gioco delle proporzioni fra la parte privata e pubblica, di prolungare il periodo di dilazione e i termini di rimborso e di abbassare i saggi di interesse giusta le condizioni esistenti nei Paesi beneficiari.

ee. Crediti bilaterali

Questo tipo di credito interamente finanziato dai fondi pubblici è stato finora concesso dalla Svizzera solo nell'ambito del consorzio Turchia dell'OCSE. Abbiamo però già affermato, allorquando abbiamo definito nel 1967 una concezione svizzera della cooperazione economica e finanziaria con i Paesi in via di sviluppo, la necessità di una più estesa applicazione di questa formula. Considerata la situazione dell'indebitamento di taluni di questi Paesi ed i loro bisogni di fondi finanziari a condizioni favorevoli ci sembra giunto il momento di porre in atto le nostre intenzioni. Attesa la relativa modestia dei mezzi che noi potremo riservare a simili crediti, prevediamo di concederli a condizioni particolarmente favorevoli e pertanto di stanziarli soltanto nel caso in cui ci sembra rispondano manifestamente a bisogni reali sulla base, segnatamente, d'apprezzamenti elaborati dalle principali istituzioni internazionali di finanziamento per lo sviluppo. Per condizioni massimamente favorevoli intendiamo quelle definite di comune accordo con i Paesi membri del comitato dell'aiuto allo sviluppo, già adottati

peraltro dalla maggior parte dei nostri partner. Inoltre prevediamo di non vincolare questi crediti all'obbligo d'acquistare in Svizzera in modo da permettere ai Paesi beneficiari di rifornirsi alle fonti più vantaggiose dal punto di vista del prezzo e della qualità. Giusta i lavori in corso presso l'OCSE, intesi a svincolare qualsiasi aiuto finanziario bilaterale, provvederemo a che questi mutui siano:

- destinati a fini esclusivi di sviluppo economico e sociale;
- utilizzati in modo da sfruttare al massimo i vantaggi offerti dalla concorrenza internazionale nel campo di forniture di beni e di servizi.

Stanziando questi crediti, noi non precludiamo tuttavia la possibilità di sottrarci, in certi casi specifici, all'applicazione stretta delle regole della concorrenza internazionale se si avverasse che taluni acquisti in Paesi in via di sviluppo potrebbero esserne impediti allorché potrebbero invece costituire una prestazione particolarmente utile per i Paesi in via di sviluppo fornitori. Non escludiamo neppure di primo acchito l'eventualità di impiegare parzialmente o totalmente questi crediti per acquisti nel Paese beneficiario stesso, cosicché tali crediti si trasformerebbero di fatto in crediti di sostegno in favore della bilancia dei pagamenti.

ff. Progetti integrati

Rari sono i progetti di sviluppo che non implicano contestualmente un contributo di carattere finanziario e un aiuto prestato nell'ambito dell'assistenza tecnica. Nel programma di cooperazione tecnica, la Svizzera è stata indotta ad assumere in casi specifici, progetti ove l'assistenza finanziaria è particolarmente cospicua. La parte finanziaria di simili progetti integrati, qualora raggiungesse proporzioni importanti, potrà d'ora in poi essere assicurata con il credito quadro d'aiuto finanziario. È nostra intenzione, per motivi di razionalità e giusta l'esperienza acquisita, affidare al servizio della cooperazione tecnica del Dipartimento politico federale la gestione di questo tipo d'aiuto finanziario.

gg. Crediti misti e paralleli delle istituzioni per il finanziamento dello sviluppo

Da parecchi anni la BIRD quando è chiamata a finanziare taluni progetti importanti d'infrastruttura per aumentare il volume dei mezzi finanziari a disposizione tenta d'associare all'operazione il settore bancario del Paese le cui aziende sono contattate nell'ambito di un concorso internazionale per assicurare la fornitura dei beni di produzione necessari per la realizzazione del progetto. Questa formula è purtroppo limitata dal carattere commerciale delle risorse provenienti dalla BIRD e da quelle fornite dalle banche private.

L'IDA s'è quindi sostituita, in taluni casi, alla BIRD ed ha richiesto crediti pubblici a Paesi industrializzati per ottenere risorse supplementari

a condizioni simili a quelle da lei poste. Il credito quadro di cui si tratta dovrebbe consentire alla Svizzera, ove occorra, la partecipazione a siffatte operazioni.

*
* *
*

Giusta i sondaggi finora svolti dalle autorità di differenti Paesi in via di sviluppo riteniamo che un importo da 200 a 220 milioni di franchi circa debba essere previsto per finanziare nel corso dei prossimi anni operazioni nell'ambito delle quattro rubriche su esposte di aiuto bilaterale. In certi casi si tratterà di ristanziare, a condizioni più favorevoli, crediti a Paesi con cui la Svizzera mantiene relazioni da lunga data, in altri casi la Svizzera sarà chiamata ad appoggiare per la prima volta, sul piano dell'aiuto finanziario, le politiche di sviluppo di certi Paesi del terzo mondo.

b. Giustificazione della procedura proposta

Finora gli interventi della Confederazione nel settore dell'aiuto finanziario sono stati sottoposti all'approvazione delle Camere federali caso per caso, indipendentemente dall'importo in causa. Questa pratica, pur avendo permesso agli organi legislativi di pronunciarsi su ogni operazione specifica è tuttavia condizionata da talune limitazioni d'ordine pratico, implicando a livello dell'Amministrazione, del Consiglio federale, delle Commissioni parlamentari delle Camere federali stesse una procedura e oneri la cui ripetizione non sembra più giustificarsi dato che le decisioni da prendere concernono esclusivamente l'attuazione di un'unica concezione definita nel nostro messaggio del 1967 e precisata nel presente.

Pertanto vi proponiamo d'autorizzare il Consiglio federale ad utilizzare i mezzi messi a sua disposizione dal disegno di decreto federale concernente un credito quadro d'aiuto finanziario ai Paesi in via di sviluppo¹⁾ conformemente agli scopi finora qui definiti. Formalmente ciò suppone la possibilità per il Consiglio federale di concludere accordi con organizzazioni multilaterali di sviluppo e con Paesi in via di sviluppo. Questi accordi vertenti su crediti o contributi finanziari sono tutti della stessa natura; cambiano unicamente le condizioni — durata, periodo di dilazione, saggi d'interesse — condizioni che sono fissate volta per volta. Il Consiglio federale informerà periodicamente le Camere federali sui provvedimenti adottati.

c. Conseguenze finanziarie ed amministrative

I versamenti annui previsti nell'ambito del credito quadro di 400 milioni di franchi che qui vi proponiamo figurano già nel preventivo del 1971 e nel piano finanziario del 1972. L'adozione di questa proposta da parte

¹⁾ Cfr. Allegato II

delle Camere ha come conseguenza, secondo le valutazioni attuali, d'aumentare il credito preventivato per il 1971 da 19 a 62 milioni e l'importo del piano finanziario per il 1972 da 17,5 a 127 milioni. Prevediamo che l'importo di 400 milioni del credito quadro sarà interamente impegnato alla fine del 1973 ancorché l'ultimo versamento verrà effettuato nel corso del 1974. I diversi importi previsti dovranno essere ripresi nel preventivo degli anni corrispondenti.

L'impiego del credito quadro s'iscrive nei compiti abituali della Divisione di commercio del Dipartimento federale dell'economia pubblica.

Durante l'esame delle diverse proposte sottoposte nel contesto del credito quadro d'aiuto finanziario, il Consiglio federale terrà conto del parere del comitato interdipartimentale d'aiuto allo sviluppo (CIAD) la cui istituzione è stata decisa il 9 settembre 1970. Questo ente riunisce i direttori della Divisione del commercio del Dipartimento federale dell'economia pubblica e dell'Amministrazione federale delle finanze, il Capo della Divisione delle organizzazioni internazionali del Dipartimento politico federale ed il delegato del Consiglio federale alla cooperazione tecnica.

VI. Costituzionalità e forma giuridica

Il fondamento costituzionale del disegno di decreto federale concernente un credito quadro d'aiuto finanziario ai Paesi in via di sviluppo¹⁾ rientra nella competenza del Consiglio federale di stabilire rapporti con l'estero. L'aiuto allo sviluppo è infatti un elemento importante di questi rapporti. L'autorizzazione di concedere crediti d'aiuto finanziario è competenza dell'Assemblea federale. Le decisioni a questo scopo sono prese, giusta l'articolo 8 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i consigli, sotto forma di decreto federale.

Il secondo disegno di decreto federale concernente la conclusione di accordi d'aiuto finanziario²⁾ autorizza il Consiglio federale a concludere accordi, nel campo internazionale, necessari per l'impiego dei crediti di aiuto finanziario. Base costituzionale ne è da un lato l'articolo 8 della Costituzione federale che attribuisce alla Confederazione il diritto di concludere trattati cogli Stati esteri e dall'altro, per il disegno di decreto federale di cui si tratta, gli articoli 85 numeri 2 e 5 e 89 capoverso 4 della Costituzione federale che disciplinano le competenze dell'Assemblea federale e del popolo quanto agli accordi internazionali. Abbiamo d'altronde già rilevato che i mutui d'aiuto finanziario saranno concessi con termini di rimborso di una durata superiore a 15 anni. Le semplificazioni procedurali introdotte dal disegno di decreto federale sul credito quadro potranno essere attuate solo

¹⁾ Cfr. Allegato II

²⁾ Cfr. Allegato III

allorquando l'autorizzazione data al Consiglio federale implichi pure accordi a lunga scadenza ai sensi dell'articolo 89 capoverso 4 della Costituzione federale. Pertanto nel disegno di decreto federale è prevista l'esclusione dell'approvazione del Parlamento per gli accordi di una durata non superiore ai 15 anni e del referendum per quelli di una durata superiore ai 15 anni.

Poiché il disegno di decreto federale incide sulla ripartizione delle competenze fra gli organi della Confederazione stabilendo norme di diritto ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli deve essere sottoposto a referendum ma, essendo la durata limitata a 10 anni, la forma sarà quella di un decreto federale giusta l'articolo 6 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli.

VII. Proposte

Viste le considerazioni che precedono vi proponiamo di adottare i due progetti di decreto allegati, d'autorizzare l'apertura di un credito quadro di aiuto finanziario di 400 milioni di franchi e di delegare al Consiglio federale la competenza di concludere gli accordi necessari per l'utilizzazione di questo credito.

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

Berna, 25 gennaio 1971.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

Gnägi

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

Totale dei mezzi finanziari messi a disposizione dei Paesi in via di sviluppo dalla Svizzera negli anni 1966 - 1969 ¹⁾

(in milioni di franchi svizzeri)

Categorie di trasferimenti (vedi note esplicative)	1966	1967	1968	1969
<i>Totale dei mezzi finanziari del settore pubblico e privato (I+II+III)</i>	475.3	579.2	1044.1	513.4
<i>I. Aiuto pubblico allo sviluppo ²⁾</i>	56.0	55.6	104.5	127.2
<i>A. Bilaterale</i>	40.2	34.6	65.0	75.1
1. Doni e contributi assimilabili a doni	27.0	28.3	51.6	60.9
1.1. Doni bilaterali	25.6	27.4	51.3	59.7
- Programmi e progetti di sviluppo	12.2	11.3	14.8	18.9
- Cooperazione tecnica (comprese le borse universitarie) ³⁾	5.7	6.5	7.6	7.3
- Aiuto alimentare ⁴⁾	1.8	1.7	15.0	18.0
- Aiuto umanitario	5.9	7.9	13.9	15.5
1.2. Mutui rimborsabili in moneta del Paese beneficiario	1.4	0.9	0.3	1.2
2. Mutui netti di sviluppo bilaterale ⁵⁾	13.2	6.3	13.4	14.2
<i>B. Multilaterale</i>	15.8	21.0	39.5	52.1
1. Doni ⁶⁾	15.8	18.8	20.0	32.6
2. Prestiti agli organi multilaterali e sottoscrizione al capitale d'organizzazioni multilaterali ⁷⁾	—	2.2	19.5	19.5
<i>II. Altri apporti pubblici</i>	-45.3	-39.4	-24.4	-24.5
<i>III. Apporti privati</i>	464.6	563.0	964.0	410.7
1. Investimenti diretti ⁸⁾	200.0	200.0	341.0	206.8
2. Crediti all'esportazione garantiti e non garantiti (di più di un anno) ¹⁰⁾	200.8	260.0	462.0	207.9
3. Altri capitali (mutui ai Paesi in via di sviluppo)	63.8	103.0	161.0	-4.0
Totale in % del PNL (totale I+II+III)	0.74	0.84	1.41	0.64
- aiuto pubblico allo sviluppo(I) ¹¹⁾	0.09	0.08	0.14	0.16
- altri apporti pubblici (II)	-0.07	-0.06	-0.03	-0.03
- apporti privati (III)	0.72	0.82	1.30	0.51
P. M. Prestazioni delle opere d'assistenza private ¹²⁾ in milioni di franchi svizzeri	20.0	25.0	26.0	47.0

Allegato I
(continuazione)

Note esplicative

- 1) *Trattasi di importi netti*, ossia di versamenti diminuiti dei rimborsi, il che spiega le cifre negative.
- 2) I Paesi industrializzati membri del Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE (CAD) hanno stipulato nel 1969 di suddividere in tre categorie gli apporti finanziari verso i Paesi in via di sviluppo: «Aiuto pubblico allo sviluppo» (I), «Altri apporti pubblici» (II) e «Apporti privati» (III).
Per *«aiuto pubblico allo sviluppo»* s'intende il flusso finanziario verso i Paesi in via di sviluppo e le istituzioni multilaterali di finanziamento costituite con fondi pubblici allo scopo precipuo di favorire lo sviluppo economico dei Paesi in via di sviluppo, concesso a condizioni favorevoli (doni, contributi assimilabili a doni, mutui d'una durata particolarmente lunga, con termini di dilazione prolungati ed a saggi d'interesse favorevoli).
Gli *«Altri apporti pubblici»* comprendono gli altri mezzi forniti dalle collettività pubbliche ma non concessi a condizioni di favore.
Per *«Apporti privati»* s'intendono i mezzi forniti ai Paesi in via di sviluppo dall'economia privata alle condizioni vigenti sul mercato sotto forma d'investimenti privati, crediti all'esportazione, emissione di mutui ecc.
Conseguenza di questa novella presentazione statistica per le cifre degli anni 1966-1968 è la non perfetta coincidenza con le cifre pubblicate anteriormente.
- 3) Le prestazioni della cooperazione tecnica in senso stretto, ossia spese per volontari, periti singoli e borse di studio, e le prestazioni della cooperazione tecnica in senso lato si distribuiscono fra le diverse voci della tavola, sotto I, A e B.
- 4) Partecipazione all'aiuto alimentare connessa all'accordo internazionale sul grano; aiuto con prodotti lattieri, finanziato dal conto lattiero; aiuto alimentare, finanziato dal credito quadro delle opere d'assistenza internazionali.
- 5) Crediti alla Turchia e credito misto all'India.
- 6) Contributi al Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD) ed al Programma alimentare mondiale (PAM) ecc.
- 7) Credito dell'Associazione Internazionale di sviluppo (IDA); partecipazione alla Banca asiatica per lo sviluppo.
- 8) Rimborso di mutui, consolidamento dei debiti concessi a parecchi Paesi (Argentina, Brasile, Turchia) dalla Confederazione alle condizioni vigenti sul mercato; rimborsi di un mutuo concesso dalla Confederazione alla Banca Mondiale.
- 9) Per il 1966 e 1967: stima giusta un'inchiesta svolta nel 1964; per il 1968 e 1969: risultati di un'inchiesta annuale svolta dalla Divisione del Commercio.
- 10) Crediti al beneficio della garanzia federale per rischi dell'esportazione; inoltre crediti non garantiti (1968: 27 milioni di fr.; 1969: 112 milioni di fr.) censiti nelle inchieste menzionate al numero 9.
- 11) Il confronto internazionale inerente alla percentuale dell'aiuto pubblico allo sviluppo del prodotto nazionale lordo (PNL) concerne unicamente le prestazioni indicate sulla corrispondente rubrica (I), giusta il criterio adottato a livello internazionale.
- 12) Attualmente questi importi non possono ancora essere presi in considerazione per il calcolo dell'1% del PNL.

