

89.075

**Messaggio
sul rafforzamento della cooperazione con Stati
dell'Europa dell'Est e sui corrispondenti provvedimenti
di aiuto immediato**

del 22 novembre 1989

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo per approvazione un disegno di decreto federale concernente un credito quadro per rafforzare la cooperazione con Stati dell'Europa dell'Est e per corrispondenti provvedimenti d'aiuto immediato.

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

22 novembre 1989

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

Il presente messaggio propone di stanziare un credito quadro di 250 milioni di franchi per un periodo di almeno tre anni, onde finanziare provvedimenti di aiuto immediato nel quadro di una cooperazione rafforzata con alcuni Paesi dell'Europa dell'Est. Il messaggio illustra anzitutto il processo di trasformazione della politica interna, estera e di sicurezza nell'Unione Sovietica e negli altri Paesi del Patto di Varsavia, in particolare Polonia e Ungheria; contiene in seguito considerazioni relative alle ripercussioni sulla Svizzera e infine conclusioni per la nostra politica estera.

I nuovi avvenimenti nell'Unione Sovietica, simbolizzati con i due concetti di «Glasnost» (apertura, pubblicità, trasparenza) e «Perestroika» (trasformazione, ristrutturazione), interagiscono con le riforme in Ungheria e Polonia e viceversa. In questi due ultimi Paesi, tradizionalmente annoverati fra quelli dell'Europa centrale, si sono già prodotti sorprendenti riorientamenti politici ed economici, in direzione della democratizzazione e dell'economia di mercato. Contemporaneamente a questo processo interno continuo di trasformazione, i due Paesi devono affrontare gravi problemi economici. Nel caso della Polonia, si aggiungono ardue difficoltà di approvvigionamento, segnatamente nel campo delle derrate alimentari.

La Svizzera ha un interesse immediato per una transizione controllata, che non destabilizzi la situazione internazionale, verso maggiori libertà politiche, economiche e sociali, un maggiore pluralismo, una maggior promozione dello Stato di diritto e un maggior rispetto dei diritti umani nell'Europa dell'Est. Ne risultano orientamenti e provvedimenti concreti che si ispirano ai principi seguenti:

- 1. il fattore determinante è la volontà dei Governi degli Stati dell'Europa dell'Est di attuare riforme istituzionali, politiche ed economiche;*
- 2. l'esecuzione dei provvedimenti concreti proposti dovrà avvenire in stretto contatto con i responsabili dei Paesi destinatari e con gli ambienti privati cointeressati, corrispondentemente al ruolo catalizzatore e incentivante del nostro aiuto;*
- 3. l'assistenza accordata dalla Svizzera s'inserisce in un contesto internazionale, nel senso dell'informazione reciproca e della coordinazione dei provvedimenti con altri Paesi industrializzati occidentali.*

Provvedimenti concreti da parte della Svizzera sono previsti nei campi della politica, della cultura, dell'assistenza tecnica, della cooperazione scientifica e dell'aiuto umanitario. L'intensificazione delle relazioni culturali e degli scambi scientifici si effettuerà pragmaticamente in modo da ricorrere maggiormente alle istituzioni esistenti e da creare nuove forme di collaborazione laddove risulterà opportuno, per esempio piccoli centri decentralizzati di documentazione che informerebbero anche sulla cultura politica svizzera in diversi luoghi dell'Europa dell'Est. Nel concetto generale di assistenza tecnica rientrano provvedimenti selettivi destinati a migliorare le strutture e a trasferire know-how in

materia di protezione dell'ambiente, di formazione e d'approvvigionamento alimentare. Provvedimenti economici sono previsti nei campi della protezione degli investimenti, della politica commerciale e sotto forma di aiuti finanziari che potrebbero essere accordati come garanzie, prestiti o contributi a fondo perso. Infine, l'aiuto umanitario comprende anche la fornitura di prodotti alimentari, di medicinali e di altre merci necessarie all'eliminazione immediata di difficoltà di approvvigionamento.

La Svizzera si impegnerà, nelle sue relazioni bilaterali e anzitutto nel quadro multilaterale, affinché i Paesi dell'Est desiderosi di concretare le riforme abbiano nuove possibilità di partecipazione e cooperazione. Questo intento vale sia nel campo della politica e della politica di sicurezza, sia per quanto concerne le organizzazioni politico-economiche, fermo stante che in entrambi i casi rimarranno immutati i principi e i criteri di partecipazione.

L'esecuzione dei provvedimenti, coordinata dalla direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), è affidata ai servizi competenti dell'amministrazione federale. Dopo aver esaurito le competenze specializzate disponibili in seno all'amministrazione, i servizi in questione delegheranno compiti specifici ad operatori esterni. Per garantire la coordinazione, la sorveglianza e la valutazione di certi progetti, dovranno tuttavia essere messe a disposizione risorse supplementari di personale all'interno dell'amministrazione.

Messaggio

1 Parte generale

11 Gli ultimi sviluppi nell'Europa dell'Est e le prospettive di cooperazione paneuropea

111 La doppia sfida europea

Gli sforzi di riforma nell'Unione Sovietica e in certi Stati dell'Europa dell'Est, nonché i progressi realizzati nell'attuazione di un mercato interno comunitario, hanno provocato, nello spazio internazionale in cui si situa la Svizzera, profondi cambiamenti che influenzeranno durevolmente anche la posizione del nostro Paese in Europa. L'evoluzione della situazione nell'Europa occidentale è stata esposta in un rapporto del 24 agosto 1988 (FF 1988 III 209) sulla posizione della Svizzera nel processo d'integrazione europea. Da allora si assiste a una nuova dinamica sulla quale vi riferiremo più in dettaglio nel prossimo rapporto sull'integrazione. Nel presente messaggio esamineremo invece il processo di trasformazione della politica interna, estera e di sicurezza in corso nell'URSS e in determinati altri Paesi del Patto di Varsavia, segnatamente in Polonia e in Ungheria e le conseguenze per la Svizzera e la sua politica estera.

Esponendo le nostre riflessioni e proposte siamo consci dell'incertezza quanto al successo delle riforme nell'Europa dell'Est e dei rischi di regresso sempre presenti, incertezza che però, vista l'importanza dell'evoluzione attuale per l'Europa nel suo insieme, non giustifica un atteggiamento attesista. Ci prefiggiamo anzitutto di sostenere il processo d'apertura onde favorire una situazione di pace e di stabilità in Europa.

112 I principali cambiamenti della politica interna ed estera dell'Unione Sovietica

Già da quattro anni due termini russi compaiono incessantemente nelle discussioni di politica internazionale: «glasnost» (apertura, pubblicità, trasparenza) e «perestroika» (trasformazione, ristrutturazione), due motivi conduttori per definire un programma politico multidimensionale che deve permettere all'URSS di uscire dalla sua crisi multiforme.

La «glasnost» ha provocato i cambiamenti più marcati di questi ultimi anni. In effetti, la visione del mondo che plasma l'opinione pubblica sovietica è diventata più realistica, anzitutto nel campo delle arti e delle scienze, poi nell'elaborazione della storia e infine grazie a una migliore informazione sulle questioni politiche ed economiche. Conflitti e tensioni latenti non hanno tardato a manifestarsi. Citiamo ad esempio la polemica in merito allo stalinismo, il cui carattere totalitaristico è ormai stato riconosciuto, e i conflitti tra nazionalità che mettono a dura prova l'unità dell'URSS.

La «perestroika», vale a dire la vera e propria riforma del sistema, progredisce a un ritmo molto più lento. Provvedimenti concreti sono certamente stati presi

sul piano delle istituzioni e della legislazione ma i problemi di fondo non sono ancora stati tutti risolti. La revisione della costituzione nel 1988 come pure le elezioni al Congresso del popolo e al Soviet supremo nella primavera del 1989 hanno rafforzato le istituzioni statali in rapporto al Partito. I dibattiti in seno alle nuove assemblee testimoniano di una crescente libertà di parola e le decisioni prese recentemente indicano chiaramente che si stanno a poco a poco instaurando strutture fondate sul principio dello Stato di diritto. A questo proposito merita di essere menzionata la revisione del diritto penale.

I cambiamenti nel campo della politica economica e dei meccanismi economici non sono finora sfociati in miglioramenti tangibili per il cittadino: necessitano evidentemente di maggior tempo del previsto. Ciononostante, il successo dell'insieme del processo di riforma dipenderà soprattutto dallo sviluppo economico. La riuscita della nuova politica è dunque tanto incerta quanto auspicabile.

Le ripercussioni più concrete e importanti della «glasnost» e della «perestroika» concernono la politica estera e il conseguente miglioramento dei rapporti Est-Ovest. Gli importanti progressi realizzati nell'ambito della CSCE - sicurezza, economia e segnatamente diritti dell'uomo -, i risultati notevoli dei negoziati sul disarmo, il ritiro dall'Afghanistan e la cooperazione con gli USA nel tentativo di disinnescare determinati conflitti regionali testimoniano parimenti un cambiamento di concezione nella politica estera sovietica che sarebbe stato ancora considerato impossibile all'inizio degli anni ottanta.

Che i Paesi dell'Est dispongano presentemente di una certa libertà d'azione nella loro politica interna ed estera, come dichiara apertamente l'Unione Sovietica facendo allusione alla loro «libertà di scelta», è di importanza capitale per l'avvenire dell'Europa. Se detta libertà significa non soltanto «libertà nella scelta del socialismo», bensì anche «libertà di scelta del sistema», possiamo dire che i Paesi dell'Est hanno conquistato un aumento sostanziale della loro capacità operativa.

Manifestamente, all'origine di tutti questi cambiamenti sta la revisione della politica estera sovietica - sia all'interno degli Stati socialisti, sia a livello delle relazioni Est-Ovest - nel senso di una comprensione crescente della globalità dei problemi e dell'interdipendenza degli Stati a livello mondiale. Preoccupazioni come pericolo di guerra e corsa agli armamenti, sfide ecologiche, problematica dello sviluppo, terrorismo e AIDS hanno attualmente la priorità sull'antagonismo tra capitalismo e socialismo. In merito, la collaborazione con l'Ovest è considerata più importante del confronto. I valori umani hanno ormai il sopravvento sulla lotta di classe. Anche per noi si schiudono dunque nuove possibilità di cooperazione.

113 **Riforme nell'Europa dell'Est**

Vi sono innegabilmente legami e interazioni tra l'evoluzione in Unione Sovietica e le riforme avviate in determinati Paesi dell'Est. Il cambiamento politico verificatosi nell'Unione Sovietica ha, se non originato, quanto meno facilitato i processi riformatori ampliando il margine di manovra e accelerando l'evolu-

zione negli altri Paesi dell'Est. Un fallimento delle riforme nell'Unione Sovietica avrebbe dunque conseguenze negative per quest'ultimi. Più che nell'URSS, il cambiamento in corso in questi altri Paesi dell'Est è animato da ampie cerchie della popolazione, persegue scopi simili a quelli dei liberali, dei socialisti o dei democratici occidentali; è legato, d'altronde, alla questione della sovranità nazionale. I processi di riforma attuali non rappresentano affatto una rottura con il passato visto che riprendono gli obiettivi politici dei movimenti del 1953, 1956, 1968 e 1980 e che parecchi Paesi dell'Europa dell'Est hanno vissuto un'esperienza democratica fondata sul pluralismo parlamentare.

Sono soprattutto le riforme in Ungheria e in Polonia che hanno finora suscitato attenzione. Questi due Paesi, tradizionalmente appartenenti all'Europa centrale, hanno già realizzato importanti riforme politiche e stanno gettando le fondamenta per strutture democratiche e pluraliste. Dal 12 settembre 1989 la Polonia è governata da una coalizione diretta dal movimento sindacale Solidarnosc. Benché il Partito operaio unificato polacco continui a occupare posizioni chiave (p. es. Ministeri dell'Interno e della Difesa) e Solidarnosc abbia confermato la sua fedeltà al Patto di Varsavia, i cambiamenti in corso costituiscono una svolta storica. Il nuovo Governo intende risanare l'economia sforzandosi di trasformarla in economia di mercato. Le parole d'ordine sono privatizzazione, non discriminazione tra settori privato e pubblico, creazione di un sistema bancario e di una borsa dei titoli, spostamento delle priorità dall'industria pesante ai settori dei beni di consumo, della costruzione e dei servizi. All'occorrenza, i comunisti e Solidarnosc sembrano agire di concerto, poiché temono di perdere il sostegno politico in caso di fallimento della loro politica economica.

L'avvenire del nuovo governo dipende indubbiamente dall'esito dei suoi sforzi di superare la crisi economica, caratterizzata da un'inflazione galoppante e aggravata da seri problemi di approvvigionamento e dall'onere dell'indebitamento.

A media e a lunga scadenza occorrerà anche vedere se le forze democratiche riusciranno a poco a poco a esercitare un controllo crescente sugli avvenimenti del Paese consolidando la loro partecipazione alla vita pubblica. Le relazioni all'interno dei diversi gruppi saranno dunque altrettanto determinanti dei rapporti tra i partiti. Per Solidarnosc si tratterà di trovare un consenso tra i membri del Governo, il gruppo parlamentare e le forze sindacali.

Il movimento riformatore in Ungheria è altrettanto notevole. Il 10 ottobre 1989 il Partito comunista ungherese si è dato un nuovo nome e ha così riconosciuto anche la necessità del pluripartitismo. Il primo ministro Nemeth ha annunciato elezioni democratiche libere che si svolgeranno al più tardi nell'estate 1990 e che, contrariamente a quanto avviene in Polonia, saranno effettuate senza attribuzione di quote di seggi ai diversi gruppi. Il governo ungherese ha preso l'iniziativa di negoziare con i Sovietici il ritiro delle truppe stazionate in Ungheria e ha espresso a più riprese l'auspicio di far assumere all'Ungheria un ruolo mediatore tra l'Est e l'Ovest.

La situazione economica dell'Ungheria è sensibilmente diversa da quella della Polonia. Non si può parlare di penuria di approvvigionamento e l'economia è

sufficientemente forte per permettere al Paese di pagare i suoi debiti internazionali. Tuttavia l'Ungheria ha bisogno di un aiuto sostanziale sia sotto forma d'investimenti sia in materia di know-how tecnico e organizzativo, senza il quale, dato il peso dei suoi debiti e le strutture economiche ereditate dal passato, rischierebbe una crisi.

Non è escluso che altri Paesi imbrocchino la via delle riforme. Affinché dia frutti a lungo termine, la riforma politica deve poter basarsi su risultati concreti nel campo economico. Per conseguire questo obiettivo occorrerà prendere provvedimenti radicali quali il promovimento di strutture d'economia di mercato e l'apertura al mercato mondiale. L'Occidente potrebbe contribuirvi con investimenti, alleggerimenti del debito, programmi d'aiuto alla formazione e una cooperazione economica e tecnologica. Per altro, un rafforzamento dei contatti culturali e politici potrà svolgere un ruolo altrettanto importante nel contesto globale dell'apertura.

114 Pericoli e prospettive delle riforme avviate

Molto diverse da un Paese all'altro, ed in parte anche assenti, le correnti riformatrici hanno fatto vacillare l'edificio monolitico sopranazionale dell'Europa dell'Est. Invece di un blocco omogeneo si hanno attualmente situazioni specifiche, che variano da nazione a nazione. L'irrigidimento delle strutture socio-politiche ed economiche si ribalta in una situazione di instabilità. Problemi crescenti marcano le interrelazioni di diversi Paesi dell'Est. Le agitazioni nazionalistiche, la recrudescenza delle controversie politiche e i nuovi conflitti sociali creano tensioni tra e negli Stati.

Se l'Unione Sovietica e gli altri Paesi dell'Est riusciranno, come finora, a mantenere l'iniziativa e il controllo delle riforme, si apriranno nuove prospettive per l'Europa intera e per la Svizzera medesima. La situazione di equilibrio precario potrebbe allora tramutarsi in una nuova stabilità continentale, con potenziali conflittuali fortemente ridotti. Se, sul piano militare, la divisione del continente in due blocchi persisterà ancora per qualche tempo, benché a un livello d'armamento e d'effettivi meno elevato, il momento dell'internazionalizzazione dell'economia e dell'apertura all'economia occidentale appare più vicino. Sul piano politico, certi Paesi stanno ormai acquisendo una maggiore indipendenza nella loro politica estera e realizzando il pluralismo all'interno.

Nell'insieme, se le tendenze odierne si confermeranno, i Paesi dell'Est disporranno di numerose nuove possibilità d'azione e di contatto. Attualmente, essi manifestano un interesse politico accresciuto per le relazioni con i Paesi neutri.

12 Gli interessi della Svizzera alla prosecuzione del cambiamento nell'Europa dell'Est e necessità di sostenerlo

121 Riflessioni generali

La Svizzera ha un interesse immediato a che, nei Paesi dell'Est, avvenga un cambiamento controllato, non destabilizzante sul piano internazionale, verso

maggiori libertà politiche, economiche e sociali e un pluralismo più esteso che sfoci nella creazione di istituzioni conformi allo Stato di diritto e infine nel rispetto dei diritti dell'uomo. Questa mutazione è per noi la premessa di un'imblicazione più stretta tra gli Stati e i popoli d'Europa e quindi di una pace duratura. Possiamo contribuirvi proporzionalmente ai nostri mezzi, segnatamente con provvedimenti economici e politici concreti intesi a impedire conflitti sociali che potrebbero pregiudicare il processo riformatore. Inoltre, quanto più le riforme saranno sostenute sul piano internazionale con accordi vincolanti bilaterali e multilaterali, tanto più difficile sarà rivenire sui cambiamenti positivi già operati.

L'interesse della Svizzera ad approfondire le relazioni con i Paesi dell'Est, e quindi a sostenere il progetto di riforma, è ad un tempo strategico, politico, culturale ed economico.

Dal punto di vista politico, la Svizzera, in quanto Paese neutro, è chiamata a manifestare più chiaramente la sua posizione intensificando i contatti bilaterali e multilaterali con i Paesi riformisti e a testimoniare la sua solidarietà. Viste le numerose incertezze dell'evoluzione attuale, dobbiamo adoperarci, con una politica più attiva, a rafforzare le componenti esterne della nostra politica di sicurezza come è descritta nei corrispondenti messaggi governativi. Questi contatti sono pure auspicati dalle forze riformiste dei Paesi dell'Est, spinte da una parte dall'interesse per le nostre istituzioni politiche, volenterose dall'altra di integrarsi in un sistema globale.

Nella maggior parte dei Paesi dell'Est, arte e cultura sono i segni precursori delle riforme politiche. Per quanto il libero sviluppo delle idee sia possibile, i contatti in questo campo sono più agevoli che in altri. In Europa, del cui spazio culturale i Paesi dell'Est fanno parte integrante, gli scambi culturali svolgono un ruolo chiave nel mediare e nel colmare i divari. Contatti più intensi arricchiranno la vita culturale svizzera e potranno perfino costituire un primo passo ideale per scambi ad altri livelli.

Dal punto di vista economico, si tratta di contribuire alla stabilizzazione economica e politica dall'Europa dell'Est e quindi alla riuscita delle riforme. Il nostro contributo avrà un significato particolare dato che nei Paesi riformisti i problemi economici arrischiano di accentuarsi ulteriormente e di provocare disordini e conflitti. Tenuto conto dei nostri interessi tradizionali in materia di economia esterna, incentrati sulla diversità e l'universalità delle nostre relazioni, trattasi inoltre di sfruttare le possibilità che ci sono offerte dall'apertura delle economie dell'Europa dell'Est.

La Svizzera non esercita alcun influsso preponderante sull'evolversi della situazione. Inoltre, il nostro assetto liberale pone limiti ad interventi statali di troppo grande portata. Il nostro Paese deve però assumere la propria responsabilità solidale secondo le massime della sua politica estera e contribuire alla riuscita del processo riformatore nell'Europa dell'Est, alla soppressione della divisione europea e alla costruzione paneuropea. È un ruolo che s'iscrive nella nostra politica di pace in senso lato.

122 **Principi del sostegno svizzero**

Da questi principi fondamentali discendono alcune linee direttrici che servono da orientamento per i progetti previsti e per i provvedimenti concreti proposti nella parte speciale del presente messaggio.

1. L'Europa dell'Est ha sempre meno la struttura di un blocco unitario. La nostra politica dovrà quindi tener conto dello stato e delle caratteristiche del processo di riforma in ogni singolo Paese. La premessa dell'aiuto è la volontà dei governi interessati di avviare riforme istituzionali, politiche ed economiche conformi ai fondamenti surriferiti della politica svizzera e ai principi dell'atto finale della CSCE.
2. I Paesi riformisti dell'Est assumono interamente la responsabilità delle riforme che hanno avviato. Il nostro appoggio deve quindi essere definito di comune intesa con i responsabili degli Stati interessati e accordato soltanto se questi lo desiderano. In tal modo rispettiamo il principio di non ingerenza, condizione necessaria per evitare un conflitto tra desiderio di riforma e ricerca di stabilità. Sia la Polonia, sia l'Ungheria hanno già esposto in maniera dettagliata i loro desideri; se ne è tenuto conto nell'ambito dei provvedimenti proposti nella parte speciale del presente messaggio.
3. Le attività da noi finanziate devono, nella misura del possibile, fungere da catalizzatore. In generale, ci si aspetta quindi che i progetti concreti beneficino di una partecipazione finanziaria da parte dei Paesi interessati nonché di partner svizzeri non statali.
4. Di massima progetti e azioni concrete non incombono alle autorità federali, ma sono delegati a terzi tramite contratto. Per ogni provvedimento, l'ufficio federale competente resta tuttavia responsabile in materia d'esecuzione e controllo ai sensi della legge concernente la gestione finanziaria della Confederazione.
5. Si tratta anzitutto di sostenere attività e progetti che promuovano la responsabilità dei beneficiari e permettano di evitare complicazioni burocratiche. I progetti che sosteniamo devono poter beneficiare del contributo delle parti direttamente e indirettamente interessate.
6. Per ottenere l'effetto auspicato e far sì che il nostro sostegno si integri in maniera ottimale nel movimento riformatore sono necessarie anche misure di coordinamento. Si eviteranno azioni isolate e puntuali. In altri termini, i nostri progetti devono situarsi in un contesto globale, a livello sia nazionale sia internazionale. Nel capitolo 211, concernente il quadro e le modalità delle misure previste, tratteremo gli aspetti pratici della questione. Ci adopereremo affinché, appena assicurato il coordinamento, i vari provvedimenti possano essere presi rapidamente e senza intralci burocratici.

2	Parte speciale
21	I provvedimenti previsti
211	Quadro e modalità

Le situazioni in Polonia e in Ungheria rispondono attualmente ai criteri surriferiti dell'aiuto svizzero. Lo stesso dicasi, fino a un certo grado, per la situazione in Unione Sovietica, con la differenza però che questo Paese non abbisogna di un aiuto così consistente data la ricchezza delle risorse di cui dispone. Le misure che proponiamo si confanno specialmente alla Polonia e all'Ungheria, con due riserve: da una parte, la situazione nell'Europa dell'Est evolve in modo talmente rapido che quanto è valido oggi rischia di non più esserlo già domani, ragione per cui ci riserviamo il diritto di riesaminare i singoli dati al momento stesso in cui l'aiuto dovrà essere concesso. D'altra parte, in determinati campi - pensiamo per esempio alla politica di sicurezza, alle relazioni culturali o anche ai programmi di formazione o di ecologia - l'aiuto svizzero a favore di destinatari accuratamente scelti potrebbe risultare sensato anche laddove non siano soddisfatte interamente le condizioni surriferite, in particolare la volontà di riforma da parte dello Stato.

Trattandosi della prima riserva e nel contesto della coordinazione internazionale delle misure d'assistenza a favore dell'Europa dell'Est, teniamo a sottolineare il carattere provvisorio dei provvedimenti che enumereremo nel prosieguo. In effetti, da parte svizzera sono senza dubbio pensabili anche altre misure di sostegno ad azioni condotte a livello internazionale, segnatamente nel campo dell'aiuto economico a favore della Polonia e dell'Ungheria. Concretamente, pensiamo alla conversione di debiti, all'assistenza in materia monetaria ed eventualmente ad aiuti finanziari supplementari. A tal fine, disponiamo già in parte delle basi giuridiche necessarie. Laddove non fossero sufficienti, ci riserviamo di chiedervi competenze più estese.

In questo contesto merita un cenno anche la Jugoslavia. Questo Paese, legato per tradizione alla Svizzera in diversi ambiti, si trova attualmente alle prese con una grave crisi economica e politica. Dato però che la sua evoluzione non è paragonabile a quella della Polonia e dell'Ungheria e dato che le nostre relazioni con esso sono diverse da quelle con l'Europa dell'Est in generale, prescindiamo scientemente in questo messaggio dall'affrontare la relativa problematica. La Svizzera non è tuttavia indifferente nei confronti della Jugoslavia. In effetti, sono in corso discussioni su un aiuto eventuale al quale la Svizzera potrebbe partecipare, segnatamente nel quadro dell'AELS.

Trattandosi delle modalità della cooperazione rafforzata con i Paesi dell'Est, ci adopereremo per stabilire priorità su piano sia bilaterale sia multilaterale. Nel campo della politica generale e in particolare della politica di sicurezza, occupano un posto di primo piano, oltre ai contatti bilaterali, la CSCE (Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa), il Consiglio d'Europa come pure la cooperazione, sollecitata dalla Svizzera, tra i Paesi neutri; approfondiremo questo tema nel capitolo seguente (212).

Per coordinare gli scambi d'informazione sui provvedimenti e i progetti concreti previsti dai diversi Paesi industrializzati, in particolare a favore della Po-

lonia e dell'Ungheria, l'estate scorsa è stato creato il gruppo detto dei Ventiquattro. Il segretario di questa associazione informale dei Paesi donatori è stato affidato alla Commissione delle Comunità europee che, oltre ai provvedimenti bilaterali dei Membri della Comunità, ha presentato, di propria iniziativa, un programma d'assistenza sostanziale. La Svizzera partecipa attivamente alla cooperazione dei Ventiquattro, che abbiamo espressamente approvato.

Nei due gruppi economici rilevanti in questo contesto, di cui la Svizzera è membro, ci sforzeremo, laddove e quando lo riterremo opportuno, di evidenziare la dimensione politica dei rapporti con l'Est. Lo faremo in seno all'OCSE senza rimettere affatto in questione le priorità di questa organizzazione, ossia la collaborazione economica tra i suoi membri che sono tutti Paesi occidentali a economia di mercato. L'OCSE non accorda aiuti economici, ma dispone di una ricca esperienza in materia di analisi e di consulenza economica. Il suo segretario ha già ricevuto dalla Polonia e dall'Ungheria richieste in merito.

In seno all'AELS occorrerà esaminare la possibilità di prendere provvedimenti in comune a favore dei Paesi dell'Est sul piano della politica commerciale o, eventualmente, anche nel contesto più ampio della politica economica e finanziaria, tenendo conto di eventuali disposizioni prese dalle Comunità europee. L'idea di stabilire legami istituzionali tra certi Paesi dell'Est e l'AELS, onde avvicinarli all'Occidente, dovrà essere considerata attentamente; conviene tuttavia in questa sede attirare l'attenzione sulle differenze profonde tra i due sistemi economici e politici.

Al di là di queste strutture istituzionali, ci proponiamo infine di stringere, ogni qualvolta risulterà utile, legami rafforzati, nonché di effettuare scambi di idee e una cooperazione più intensa a livello subregionale. Contatti che riuniscano, in campi precisi d'attività, Stati neutri, Stati della NATO e Paesi del Patto di Varsavia contribuiscono a superare la tipica mentalità di blocco.

212 Politica generale e politica di sicurezza

Sul piano politico bilaterale intensificheremo, a diversi livelli, il dialogo e i rapporti con i Paesi riformisti dell'Est. La serie di visite iniziata con i Consiglieri federali René Felber e Kaspar Williger, rispettivamente a Varsavia e a Mosca, sarà continuata.

La CSCE, solo consesso politico a riunire, come partner sovrani con uguali diritti, 35 Stati dell'Europa occidentale e orientale e dell'America del Nord ha già dato risultati tangibili. Nei campi della sicurezza, dell'economia e dei contatti umani questa conferenza è riuscita a elaborare un'ossatura di principi che, una volta completata, potrebbe fungere da codice di coabitazione per il continente europeo. La CSCE continuerà ad essere un consesso ideale per fissare multilateralmente norme minime applicabili sia all'interno sia nelle relazioni esterne degli Stati partecipanti; anche in avvenire saremo particolarmente attivi in materia di provvedimenti atti a favorire la mutua fiducia, compresi i controlli nel campo militare e dei diritti dell'uomo. Per quanto concerne le modalità dei negoziati, il ruolo dei Paesi neutri e non allineati (N + N), vista la distensione nei rapporti Est-Ovest, non potrà più essere lo stesso. Se la Svizzera si è finora

impegnata essenzialmente per il tramite del gruppo dei N + N, cercheremo in futuro altre vie atte ad accelerare il processo della CSCE. È pensabile per esempio che gruppi di Stati al di sopra dei blocchi assumano viepiù iniziative in questi campi.

Quanto all'attuazione di iniziative siffatte, in particolare in campo economico, la Commissione economica per l'Europa dell'ONU (CEE/ONU) offre una sede appropriata. Essa rappresenta un elemento stabilizzatore nel contesto Est/Ovest poiché, in quanto consesso intergovernativo permanente, è a disposizione per questioni di svariata natura. La sua attività si concentra attualmente su aspetti relativi al paniere II (economia) del processo CSCE.

Il Consiglio d'Europa è al servizio di valori fondamentali come i diritti dell'uomo, la legalità e la democrazia e si presta pure alla collaborazione in campi d'interesse comune ai suoi membri (fra cui la Svizzera), per esempio l'armonizzazione del diritto. Sosteniamo gli sforzi dei Paesi riformisti dell'Est di avvicinarsi al Consiglio d'Europa applicando i valori che esso stesso difende. Ci impegneremo dunque a favore di un'apertura e di una cooperazione più stretta con questi Paesi. La loro disponibilità nei confronti del Consiglio d'Europa costituirà un punto d'appoggio importante per studiare altre forme di cooperazione, per esempio in campo economico. Nel discorso tenuto all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il capo dello Stato sovietico Michael Gorbaciov ha suggerito di paragonare le legislazioni e le pratiche giuridiche dei diversi Paesi dell'Ovest e dell'Est nel campo dei diritti dell'uomo, onde esaminare su questa base la possibilità di stabilire norme riconosciute e applicabili universalmente. All'attuazione sistematica di questo compito, e tenuto conto della propria concezione in materia di diritti umani, la Svizzera potrebbe prestare un contributo non solo intellettuale, ma anche infrastrutturale, finanziato con mezzi prelevati sul credito quadro. L'integrazione dei Paesi dell'Est nel sistema di concessione di prestiti del Fondo per lo sviluppo sociale del Consiglio d'Europa (ex Fondo di ristabilimento) sembra realizzabile a medio termine, purché i Paesi beneficiari si associno al Fondo e gli Stati membri accrescano le risorse disponibili.

La cooperazione tra i Paesi neutri, rilanciata recentemente dalla Svizzera, verte pure sulle relazioni con l'Europa dell'Est e sui mezzi per superare la divisione dell'Europa. Un'intensificazione della cooperazione dei Paesi neutri con riferimento all'Europa dell'Est può, secondo la situazione, avvenire sotto forma di ripartizione dei compiti o sotto forma d'attività concertate.

In fin dei conti, il dialogo con l'Europa dell'Est dovrà pure inglobare la politica di sicurezza, che acquisisce importanza proprio tenuto conto delle mutazioni in corso e del potenziale destabilizzante soggiacente.

213 **Cultura e scienza**

Nel settore culturale occorre attenersi a una definizione ampia, che comprenda non soltanto le arti classiche come il teatro, la danza, la musica, la letteratura, le arti plastiche e i film, ma anche le condizioni, le strutture e i comportamenti della vita quotidiana. Si apre così per la Svizzera un vasto campo d'attività nel

senso di un dialogo, di una migliore presentazione della nostra civiltà e di una valorizzazione del patrimonio culturale europeo comune, donde un arricchimento anche per la vita culturale svizzera. Inoltre, le relazioni culturali costituiscono, nella maggior parte dei casi, un'occasione per stringere contatti anche in altri campi.

Per intensificare le relazioni culturali con i Paesi dell'Est, intendiamo rafforzare i contatti a livello governativo. Di massima, continueremo a rinunciare ad accordi culturali, salvo ove trattasi di risolvere problemi specifici, per esempio le condizioni di lavoro degli artisti svizzeri in questi Paesi. Tra i provvedimenti concreti da noi prospettati, citiamo la creazione di piccoli centri di documentazione e di incontro, in diversi luoghi dell'Europa dell'Est, allo scopo di approfondire i contatti con la popolazione locale e di consentirle di meglio conoscere la nostra cultura, comprese le nostre tradizioni politiche. Desidereremmo inoltre intensificare gli scambi di visite di personalità della vita pubblica, spesso collegati anche a cicli di conferenze. Ci importa infine facilitare e stimolare vicendevolmente il rigoglio delle attività creatrici.

Per realizzare questi progetti, ai quali è destinata una parte del credito quadro, sarà opportuno operare in stretta collaborazione con la Fondazione Pro Helvetia.

Per quanto concerne gli scambi scientifici, i Paesi dell'Est hanno un grande bisogno di collaborare con i Paesi industrializzati occidentali, come provano le numerose richieste in tal senso rivolte a parecchie istituzioni europee. Occorre quindi incoraggiare i contatti scientifici, tranne in determinati settori tecnologici particolarmente sensibili. All'occorrenza, la COST (Cooperazione europea nel settore scientifico e tecnico), di cui ormai fanno parte 19 Paesi europei (segnatamente i Paesi della CE e quasi tutti i Paesi dell'AELS), potrebbe costituire uno strumento multilaterale ideale. La disponibilità della COST a cooperare in certi settori con istituzioni specializzate dei Paesi dell'Est costituisce un passo decisivo in materia. La Svizzera è disposta a impegnarsi affinché la COST si metta maggiormente al servizio della cooperazione con l'Est. È pure importante che a livello bilaterale si crei la possibilità di una collaborazione scientifica rafforzata. Pensiamo soprattutto ad accordi quadro bilaterali intesi a promuovere i contatti diretti tra ricercatori e istituzioni scientifiche, come ne esistono già con Paesi in cui la ricerca è interamente statalizzata. Non bisogna tuttavia dimenticare i problemi d'effettivo di personale legati ai rapporti scientifici con i Paesi dell'Est nonché le difficoltà che le nostre Università riscontrano attualmente per sfruttare appieno le relazioni scientifiche con questi Paesi.

214 Assistenza tecnica

Ci sembra indispensabile disporre di uno strumento che permetta di appoggiare selettivamente singoli provvedimenti di importanza capitale per il processo di riforma dei Paesi interessati. Abbiamo previsto così di fornire un'assistenza tecnica nel campo dell'infrastruttura economica e sociale e in quelli determinanti per il miglioramento del livello di vita dell'intera popolazione. Per «assistenza tecnica» intendiamo la messa a disposizione di personale qualificato per

trasmettere conoscenze scientifiche o tecniche o know-how, per insegnare e per partecipare alla pianificazione e alla pianificazione e all'esecuzione di progetti specifici.

La trasmissione delle conoscenze tecniche è spesso legata all'utilizzazione di nuove attrezzature che la Confederazione può anche fornire a titolo di dono. Il paese beneficiario s'impegna da parte sua a finanziare a lungo termine le spese correnti locali di siffatti progetti. I settori che trattiamo qui appresso contengono esempi di un tale sostegno.

214.1 Formazione

Nell'ambito dell'aiuto svizzero, il campo della formazione occupa un posto importante. La trasformazione di una economia centralizzata pianificata in un'economia che obbedisce in parte alle leggi del mercato implica un cambiamento di mentalità a tutti i livelli. Per un capo impresa non si tratta più come in passato di ricevere le direttive da un organo centrale, bensì di dedurre queste informazioni direttamente dal mercato. Un cambiamento profondo dovrà pure verificarsi a livello della competitività delle imprese. Fornitori e clienti non saranno più designati da un organo centrale, ma dovranno essere scelti in una situazione di concorrenza. Una tale evoluzione implica conoscenze che attualmente non sono ancora sufficientemente diffuse in questi Paesi.

In questo campo, la Svizzera dispone dell'esperienza necessaria sia grazie alle proprie università, agli istituti d'insegnamento specializzato e alle numerose scuole professionali, sia grazie alla formazione permanente organizzata nelle imprese. Contemporaneamente, la Svizzera trarrebbe essa stessa profitto dai provvedimenti a favore dell'Europa dell'Est: nuovi contatti, migliore conoscenza reciproca, cooperazione più stretta in tutti i campi.

Per quanto concerne la formazione, ci sono già state presentate domande concrete. I primi contatti con i sindacati e le associazioni economiche svizzere, con le università e con gli istituti di formazione hanno mostrato che la volontà di cooperare con i Paesi dell'Est è ampiamente diffusa. Non si tratterà di porre l'accento sulla formazione accademica dei quadri superiori, bensì su obiettivi prammatici, come la formazione degli insegnanti, dei quadri medi e dei quadri inferiori.

Considerata la natura stessa dei compiti, la realizzazione dei progetti di formazione non è per nulla di competenza della Confederazione. Si tratta anzitutto di favorire i contatti degli ambienti economici e pedagogici interessati con i loro omologhi dell'Est. I progetti devono dunque essere realizzati a questo livello, secondo il principio dell'incentivo all'autosufficienza. Per metter in moto questo processo sembra indicato un aiuto finanziario federale limitato.

Per quanto concerne la scelta dei progetti di formazione si è già repertoriato, in collaborazione con gli ambienti interessati, un ampio ventaglio di progetti-pilota che copre le specializzazioni e le branche più diverse: industria delle macchine, banche, chimica, turismo, gestione di cooperative, contabilità, formazione di futuri capi in vista della creazione d'impresa, insegnamento delle lin-

gue. I luoghi di formazione potranno trovarsi sia in Svizzera, sia nei Paesi dell'Est. Determinati progetti prevedono una prima fase d'insegnamento dispensata in loco, nell'Europa dell'Est, e una fase conclusiva, con parte illustrativa, in Svizzera. Con i Paesi scelti per le fasi-pilota, vale a dire la Polonia, l'Ungheria ed eventualmente l'Unione Sovietica, si stanno studiando progetti meglio adattati ai loro bisogni. La valutazione di questi progetti-pilota è di importanza capitale poiché dovrebbe permettere a lungo termine di allestire un inventario preciso e accurato dei bisogni nei diversi campi dell'insegnamento.

Nel settore della formazione permanente saranno instaurate possibilità di stage nelle imprese svizzere (segnatamente industria e servizi) per una durata massima di quattro mesi. Si permetterà così a giovani lavoratori, apprendisti e studenti di beneficiare di esperienze e di stimoli atti a promuovere il comportamento imprenditoriale e la razionalità economica.

Questi provvedimenti sono compatibili con la nostra politica in materia di mercato del lavoro. Prima che la polizia cantonale degli stranieri rilasci la sua autorizzazione su domanda dell'impresa ospitante, le autorità dovrebbero tuttavia verificare se le condizioni usuali per la concessione di un permesso di lavoro sono adempite (art. 13 lett. d dell'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri, RS 823.21). Siccome la durata del permesso è limitata a quattro mesi all'anno, il soggiorno in Svizzera dovrà essere obbligatoriamente annunciato, senza tuttavia essere sottoposto al contingentamento.

Infine, il nostro Paese dispone di un know-how considerevole in materia di diritto del lavoro e di organizzazione del lavoro. Prevediamo pertanto di offrire i nostri servizi per attuare, per il tramite dell'Ufficio internazionale del Lavoro (UIL), progetti concernenti per esempio la pianificazione in materia di personale, l'assicurazione contro la disoccupazione e la sicurezza sul luogo di lavoro.

214.2 Protezione dell'ambiente

I provvedimenti di protezione dell'ambiente permettono di migliorare tangibilmente le condizioni di vita dell'individuo. I responsabili dei Paesi dell'Est ne sono consci: riconoscono l'urgenza di provvedimenti energici contro il deterioramento, in parte catastrofico, dell'ambiente e della natura. Fanno tuttavia continuamente notare che mancano loro sia la tecnologia per combattere l'inquinamento dell'aria, delle acque, del suolo e degli ecosistemi sia i mezzi necessari per realizzare i provvedimenti indispensabili.

La Svizzera ha parecchie possibilità per rafforzare la cooperazione bilaterale e multilaterale con i Paesi dell'Est. La Polonia ci ha fatto sapere di essere interessata a una collaborazione in materia di protezione atmosferica, di eliminazione dei rifiuti, di protezione delle acque e del suolo e di monitoraggio tettonico. L'Ungheria è pure interessata a una collaborazione con la Svizzera, segnatamente all'attuazione di sistemi nazionali di monitoraggio sul modello della rete svizzera di sorveglianza del suolo NABO e della rete d'osservazione degli inquinanti atmosferici NABEL. Inoltre, Polonia e Ungheria hanno presentato a tutti gli Stati del gruppo dei Ventiquattro un catalogo di provvedimenti per i quali auspicano l'assistenza dall'Occidente.

Il nostro sostegno dovrà orientarsi verso i settori in cui la Svizzera è esperta e in cui le basi tecnologiche dell'Europa dell'Est permettono una trasposizione senza costi eccessivi. Diversi progetti sono già allo studio, segnatamente nei campi dell'incineramento dei rifiuti, del trattamento dei fanghi e delle acque di rifiuto industriali, delle misurazioni, della sorveglianza e della protezione dell'ambiente, nonché in quello dell'ecologia industriale.

In collaborazione con gli ambienti industriali e nell'ambito di progetti-pilota, sono previste due riunioni sulla protezione dell'ambiente e sull'ecologia industriale; esse dovrebbero permettere di avviare colloqui sulle questioni ambientali con i Paesi interessati, onde accertarne i bisogni più urgenti. In un secondo tempo ne dovrebbero scaturire possibilità per sostenere efficacemente gli sforzi di questi Paesi sia sul piano della formulazione delle strategie d'intervento, sia su quello della realizzazione dei progetti.

A più lungo termine, prevediamo di prendere i provvedimenti seguenti:

- scambio d'esperienze e formazione;
- prestazioni di ingegneri per identificare i carichi ambientali nonché provvedimenti per ridurli o eliminarli;
- agevolazioni per l'acquisto di attrezzature, promozione di imprese congiunte e investimenti per la produzione locale delle attrezzature occorrenti.

Come nel settore della formazione, una stretta collaborazione tra la Confederazione e le istituzioni interessate dell'industria privata è indispensabile per assicurare la pianificazione e la coordinazione dei provvedimenti. La strategia per risolvere i problemi al livello delle aziende e delle unità autogestite può contribuire a rafforzare il processo di riforma. Tuttavia, nel settore dell'ambiente, il dialogo intergovernativo ha parimenti una sua importanza, ragione per la quale potrebbero rivelarsi utili anche accordi bilaterali. Un esempio tipico d'applicazione è costituito dall'accordo quadro firmato il 24 novembre 1989 tra l'URSS e la Svizzera a Berna, che verte su un rafforzamento della collaborazione e sull'intensificazione degli scambi d'informazioni e d'esperienze in materia ambientale. Accordi analoghi sono previsti con l'Ungheria e la Polonia.

Parecchie possibilità si offrono anche nel campo della cooperazione multilaterale, per esempio nell'ambito dei provvedimenti previsti nel quadro del regime internazionale dei prodotti chimici pericolosi del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, nonché in quello del segretario della Convenzione di Basilea sui rifiuti inquinanti. Detti provvedimenti permetteranno a questi organismi di rispondere efficacemente e senza indugio alle domande d'assistenza tecnica che saranno loro indirizzate.

214.3 Approvvigionamento alimentare

L'aiuto alimentare, di cui si parlerà in dettaglio nel capitolo 216, è una misura immediata intesa ad attenuare le crisi d'approvvigionamento. Per risolvere il problema alla radice occorrono però anche altri interventi, volti in particolare a riorganizzare i canali di distribuzione. La lunga esperienza svizzera in materia di cooperative suggerisce progetti vertenti sull'approvvigionamento settoriale e regionale (p. es. regioni di montagna).

Nel novembre 1989, una commissione peritale svizzera si è recata in Polonia per fare il punto della situazione e formulare proposte in merito. Data l'urgenza del progetto, le spese (100 000 fr.) per i lavori degli esperti sono state addebitate al credito di 5 milioni di franchi, destinato all'aiuto alimentare (v. cap. 216).

Il finanziamento dell'insieme degli altri provvedimenti di approvvigionamento alimentare sarà imputato sul credito quadro. Per quanto concerne le modalità d'attuazione, ci si riferirà alle considerazioni corrispondenti del capitolo sulla protezione dell'ambiente.

215 Economia

La riuscita del processo di riforma nell'Europa dell'Est dipenderà ampiamente dall'evoluzione economica dei Paesi interessati. Il miglioramento a medio e lungo termine del livello di vita presuppone ristrutturazioni e adeguamenti su grande scala, che richiedono tempo e inevitabili sacrifici nella fase di transizione. I costi sociali potrebbero essere attenuati con l'aiuto della comunità internazionale, aiuto che può dare i suoi frutti soltanto se i beneficiari creano un certo numero di condizioni preliminari senza le quali l'appoggio esterno rischia di frenare il processo di riforma. L'aiuto in materia d'investimenti, di finanze e di commercio deve essere situato in questo stesso contesto globale. Parimenti, l'applicazione e la forma dei provvedimenti economici dovranno essere valutati anche dal punto di vista della cooperazione e della ripartizione internazionale degli oneri.

215.1 Promozione degli investimenti

Gli investimenti esteri diretti, eventualmente combinati con conversioni di debiti, possono svolgere un ruolo importante nel risanamento delle economie dei Paesi dell'Est. Oltre al flusso di capitali, l'Occidente procura a questi ultimi know-how e conoscenze sulla conduzione delle imprese, spesso anche in relazione con l'accesso ai mercati d'esportazione. L'interesse dei Paesi dell'Est per investimenti diretti è aumentato fortemente negli ultimi tempi. Il denaro è tuttavia investito soltanto laddove l'ambiente economico suscita un interesse sufficiente ed è garantita la sicurezza giuridica. Finora, l'atteggiamento degli investitori potenziali è stato piuttosto riservato. Perfino nei Paesi dell'Est dotati di una legislazione finanziaria piuttosto liberale, che tollera per esempio le partecipazioni maggioritarie, non si sono quasi mai avuti investimenti stranieri. Le basi politiche ed economiche devono ulteriormente migliorare nel senso delle riforme avviate.

Le possibilità della Confederazione di incoraggiare investimenti diretti nell'Europa dell'Est si limitano a misure accessorie, per esempio mediante gli accordi sulla protezione degli investimenti, i quali, come mostra l'esperienza, possono esercitare un'influenza positiva sugli investitori e permettono di chiarire, e nel contempo migliorare, la posizione giuridica di questi ultimi. Dichiarandosi pronti a firmare detti accordi, i Paesi interessati testimoniano la loro volontà

di concedere agli investitori stranieri condizioni soddisfacenti. Inoltre, il rischio che un Paese contraente peggiori in seguito le condizioni garantite si trova considerevolmente diminuito. Un accordo sulla protezione degli investimenti è già in vigore con l'Ungheria; i negoziati con la Polonia sono terminati e quelli con la Bulgaria e l'Unione Sovietica sono ancora in corso. Una fase di negoziati comincerà prossimamente anche con la Cecoslovacchia.

La garanzia contro i rischi degli investimenti (GRI) può parimenti servire come strumento per facilitare gli investimenti. In virtù della legge federale del 20 marzo 1970 concernente la garanzia dei rischi degli investimenti (RS 977.0) e del decreto federale del 9 ottobre 1970 concernente il limite massimo complessivo per la garanzia dei rischi degli investimenti, la Confederazione è autorizzata a incoraggiare gli investimenti all'estero accordando garanzie contro determinati rischi. Come rilevato nel messaggio del 10 settembre 1969 (FF 1969 II 345), la concessione di garanzie deve limitarsi di massima ai Paesi in sviluppo, ma può essere estesa a determinate regioni arretrate di Paesi relativamente sviluppati. Così la GRI è accessibile anche agli investitori dell'Europa orientale, nella misura in cui i rischi da garantire siano compatibili con il principio - stabilito nella legge - della priorità dell'investimento di mezzi propri.

Gli obiettivi dell'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (AMGI), fondata nel 1988, sono identici a quelli della GRI, ma la copertura accordata è più estesa. Come la Polonia e l'Ungheria, la Svizzera è parte contraente dell'AMGI, cosicché gli investitori svizzeri possono indirizzarsi a quest'ultima per assicurare i loro investimenti in questi due Paesi.

Gli accordi in vista di evitare le doppie imposizioni costituiscono un altro strumento per promuovere gli scambi commerciali e creare un clima favorevole d'investimento. Contrariamente agli accordi generali di doppia imposizione che la Svizzera conclude abitualmente, quelli con i Paesi dell'Est si limitano in generale a questioni fiscali d'interesse comune. Accordi di doppia imposizione sono già stati messi in vigore con l'Unione Sovietica e l'Ungheria. Negoziati in questo campo saranno prossimamente intavolati con la Bulgaria e la Polonia.

Infine, resta la possibilità di combinare nuovi investimenti con la conversione di debiti (*debt equity swaps*), a condizione che, da una parte, il Paese indebitato vi sia interessato e che, dall'altra, l'offerta e la domanda si corrispondano per la contrattazione dei crediti commerciali e dei crediti all'esportazione.

Oltre a questi strumenti generali, proponiamo altri provvedimenti promozionali concreti intesi a migliorare ulteriormente le condizioni degli investimenti. Il presupposto è che si allaccino numerosi contatti e si compiano ricerche e studi di redditività. Soprattutto le piccole e le medie imprese, in numero considerevole in Svizzera, mancano delle risorse, sia finanziarie sia umane, necessarie a tal fine. È dunque opportuno sostenere le imprese svizzere disposte a investire o comunque a collaborare con imprese o organizzazioni dell'Europa dell'Est mettendo loro a disposizione un contributo finanziario sotto forma di sussidio o di prestito. Questo strumento di promozione degli investimenti è già utilizzato d'altronde per i Paesi in sviluppo.

215.2 Aiuto finanziario

Da parecchi anni, la Polonia beneficia di facilitazioni di rimborso negoziate nel quadro del Club di Parigi. I crediti riscadenzati verso la Polonia della garanzia svizzera contro i rischi all'esportazione (GRE) ammontavano a 335 milioni di franchi alla fine del 1988. Di tutti gli arretrati della GRE (capitale e interessi) datanti di più di un anno, che ammontano a 130 milioni di franchi, 80 milioni concernono la Polonia. Da circa due anni, quest'ultima non rispetta più gli accordi di riscadenzamento conclusi con i creditori statali, mentre onora quelli stipulati con i creditori bancari. Una ristrutturazione globale del debito polacco è prevista nel quadro del Club di Parigi appena la Polonia avrà concluso un accordo con il Fondo monetario.

A parte gli alleggerimenti del debito, nuove risorse finanziarie sono necessarie per rimettere in sesto l'economia. Dato tuttavia che i rischi sono molto grandi, praticamente non si è più concesso alcun credito alla Polonia. Anche la GRE svizzera è da parecchi anni preclusa a questo Paese. Attualmente, si stanno discutendo diversi provvedimenti su scala internazionale; il risultato di queste consultazioni potrà influenzare le modalità dell'aiuto svizzero. Per il momento vi è in primo piano un aiuto sotto forma di crediti all'esportazione garantiti dallo Stato.

Considerate queste circostanze, prevediamo di inglobare nel credito quadro propostovi un contributo statale a copertura di un credito concesso alla Polonia. Quest'ultimo credito, di una durata massima di 10 anni, si compone di un credito bancario e di una linea di credito della Confederazione fino a un massimo di 150 milioni di franchi, che garantisce il capitale e gli interessi correnti nella misura del 90 per cento.

Un credito siffatto, benché concesso a condizioni commerciali, contiene una vera componente di sostegno, per il fatto che l'apporto finanziario non può farsi senza la garanzia della Confederazione e che detta garanzia, grazie al suo tasso di copertura elevato, riduce i premi di rischio (interesse e premio d'assicurazione).

Le risorse finanziarie occorrenti alla Polonia sarebbero destinate all'acquisto di pezzi di ricambio, di materie prime, di prodotti semifiniti, di prodotti chimici e farmaceutici. Questi affari sono di massima operati per mezzo di crediti commerciali a breve termine, vale a dire da 180 a 360 giorni. Una parte del credito a favore della Polonia dovrebbe perciò essere di scadenza più breve. Questo Paese disporrebbe così di una facilitazione commerciale reversibile: a ogni rimborso dopo 180 o 360 giorni l'ammontare iniziale del credito sarebbe di nuovo disponibile. Questo meccanismo permetterebbe alla Polonia di disporre di liquidità a più lungo termine, senza che il volume delle garanzie venga aumentato. La totalità dei fondi previsti servirebbero alla Polonia per acquistare beni di fabbricazione svizzeri, destinati a progetti prioritari in tutti i settori, in particolare risanamenti di impianti esistenti.

Vista la sua situazione economica, non è escluso che alla Polonia debbano essere accordate condizioni di credito preferenziali. Prevediamo quindi che nel quadro della garanzia di 150 milioni di franchi, 100 milioni possano essere uti-

lizzati sia a favore di prestiti a tasso preferenziale, rimborsabili a più lungo termine, sia per sussidi a fondo perso nell'ambito di provvedimenti presi su scala internazionale. Se inoltre dovesse essere decisa l'attribuzione di mezzi non vincolati all'acquisto di beni nel Paese finanziatore la Svizzera adeguerebbe di conseguenza il suo contributo.

Benché il suo indebitamento pro capite sia più elevato di quello della Polonia, l'Ungheria riesce attualmente a onorare i suoi impegni. Beneficiando inoltre di un apporto finanziario commerciale, questo Paese non ha finora sollecitato alcun credito statale o direttamente garantito dallo Stato.

Per le forniture destinate alla protezione dell'ambiente e per l'approvvigionamento con derrate alimentari prevediamo di stanziare 40 milioni di franchi sotto forma di sussidi non rimborsabili. Le condizioni quadro e i Paesi beneficiari sono enumerati nei capitoli rispettivi (214.2 e 214.3).

215.3 Politica commerciale

Il ritardo economico dei Paesi dell'Europa dell'Est si riflette anche nelle loro esportazioni verso l'Occidente. Soltanto quelli che dispongono di materie prime e di un'agricoltura forti hanno qualche successo in materia. Nel settore industriale, per contro, la loro competitività è limitata. Uno smantellamento delle barriere commerciali (tariffe doganali e contingentamenti) permetterebbe di migliorarla in una certa misura favorendo l'aumento e la diversificazione delle esportazioni. Un aumento degli introiti del commercio esterno è per altro indispensabile al miglioramento della situazione economica.

Da lungo tempo la Svizzera concede ai Paesi dell'Est il trattamento della nazione più favorita, come convenuto negli accordi commerciali conclusi all'inizio degli anni '70. Questi accordi consentono a detti Paesi di beneficiare del nostro regime liberale in materia d'importazioni di prodotti industriali, caratterizzato da una tariffa doganale estremamente bassa a livello internazionale e dall'assenza di contingentamenti. Soltanto per i tessuti sono stati presi provvedimenti nei confronti di determinati Paesi esportatori allo scopo di evitare il gonfiamento delle esportazioni in seguito al dumping. Altri Paesi applicano contingentamenti non soltanto in materia di tessuti ma anche per una quantità di altri prodotti industriali.

I Paesi occidentali stanno studiando diverse varianti in vista di facilitare le importazioni alla Polonia e all'Ungheria. Si profila tra l'altro la concessione di preferenze doganali del tipo delle preferenze generalizzate accordate ai Paesi in sviluppo. Anche noi prevediamo di concedere agevolazioni a determinati Paesi dell'Est, tanto più che accordiamo già alla Jugoslavia, alla Bulgaria e alla Romania i vantaggi tariffari già concessi ai Paesi in sviluppo.

In base al reddito pro capite, la Polonia e l'Ungheria andrebbero annoverate tra gli aventi diritto. In seno al GATT, che è competente per autorizzare preferenze doganali in deroga al principio della nazione più favorita, esse non sono ancora tuttavia classificate come Paesi in sviluppo.

Eventuali riduzioni dei dazi da parte della Svizzera dovranno essere attuate in base al decreto sulle preferenze tariffali del 9 ottobre 1981 (RS 632.91), dopo aver consultato, come vuole il medesimo, la Commissione di esperti doganali. Tale alleviamento vi sarà presentato nel rapporto semestrale sui provvedimenti tariffali e sarà in ogni caso limitato nel tempo, come la sua base legale.

Vi è inoltre la possibilità che l'Ufficio svizzero d'espansione commerciale metta a disposizione dei Paesi dell'Est i servizi d'informazione da esso istituiti per i Paesi in sviluppo in vista di favorire le loro esportazioni in Svizzera. Le pertinenti spese dovranno essergli rimborsate attingendo al credito quadro proposto.

216 Aiuto umanitario

L'aiuto umanitario comprende la messa a disposizione di viveri, di medicinali e di altre merci necessarie per rimediare momentaneamente a penurie.

In seguito a una domanda del governo polacco, il 2 ottobre 1989 abbiamo deciso di accordare alla Polonia un aiuto alimentare immediato per un ammontare di 5 milioni di franchi come partecipazione all'azione umanitaria internazionale già in corso in seno ai Ventiquattro. L'importo di questo aiuto è addebitato al credito quadro in corso destinato alla continuazione dell'aiuto umanitario internazionale. Dopo l'individuazione dei bisogni più urgenti e delle difficoltà d'approvvigionamento, inaspritesi in seguito allo sblocco dei prezzi dei generi alimentari, l'aiuto è stato accordato sotto forma di latticini svizzeri per un valore di 2,9 milioni di franchi (metà sotto forma di latte maternizzato e metà sotto forma di formaggio Emmental) e di grano ungherese (circa 8 000 t) per un valore di 2 milioni di franchi. Grazie all'acquisto di detto grano al corso del mercato, anche l'Ungheria beneficia dell'operazione di soccorso. Le derrate sono state consegnate al governo polacco che le ha messe in vendita a prezzi di mercato. Gli introiti sono destinati a progetti di miglioramento delle strutture di produzione e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Se il grano e il formaggio hanno potuto essere forniti già nell'ottobre 1989, l'invio del latte in polvere è stato scagionato su un periodo di due a tre mesi, in quanto il sovrappiù di latte disponibile nell'ottobre 1989 era insufficiente. Altre azioni di questo genere, in generale nel quadro di soccorsi coordinati dei Paesi industrializzati occidentali, non sono da escludere. Eventualmente, i servizi competenti prenderanno una decisione considerando la situazione particolare dell'Europa dell'Est.

A differenza di tutti gli altri provvedimenti enumerati in questo messaggio, per l'aiuto alimentare a favore della Polonia disponiamo già di una base legale. Prevediamo d'imputare i mezzi necessari per futuri contributi di questo genere al credito quadro concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione.

22 Ammontare e utilizzazione del credito quadro

Il credito quadro di 250 milioni di franchi ci permetterà di assumere impegni durante un periodo minimo di tre anni. Questo credito sarà considerato stanziato il giorno dell'entrata in vigore del decreto federale.

Misure svizzere d'assistenza a favore di singoli Paesi non costituiscono di per sé niente di nuovo. Tuttavia, considerati i motivi, i destinatari e il genere di aiuto, si tratta di intraprendere compiti difficilmente comparabili con quelli con cui abbiamo già raccolto esperienze, come la cooperazione allo sviluppo. È dunque difficile attribuire con precisione le risorse richieste. Considerato questo dato di fatto, che probabilmente renderà necessarie modificazioni nell'attribuzione dei fondi, la ripartizione dei fondi tra le categorie di provvedimenti che vi abbiamo descritto si presenta come segue per i tre anni del periodo di credito:

	In milioni di franchi
Politica e cultura	} 30
Scienze	
Formazione	
Ambiente	
	30
	(di cui 20
	in forniture
	di beni)
Sostegno tecnico alimentare	30
	(di cui 20
	in forniture
	di beni)
Promozione degli investimenti	} 160
Aiuto finanziario	
Politica commerciale	
	—
	250

Come esposto, i diversi provvedimenti saranno in gran parte realizzati fuori dell'amministrazione federale. Le spese corrispondenti sono incluse nel credito quadro. In tal modo il bisogno di collaboratori supplementari in seno agli uffici federali competenti ha potuto essere limitato al minimo. Per l'analisi preliminare, la sorveglianza e la valutazione di determinati progetti, come pure per la coordinazione da parte della Direzione politica del Dipartimento federale degli Affari esteri, dovranno tuttavia essere messe a disposizione risorse umane supplementari all'interno dell'amministrazione, ricorrendo, nella misura del possibile, a persone sperimentate.

3 Conseguenze

31 Ripercussioni finanziarie

Gli obblighi contratti in base al credito quadro di 250 milioni di franchi comporteranno, per la prima volta, spese a carico del conto 1990 e si ripercuote-

ranno su parecchi anni. Ve le sottoporremo nel quadro del preventivo 1990 secondo la procedura prevista per i crediti complementari.

32 Ripercussioni sull'effettivo del personale

I provvedimenti proposti rendono necessario un determinato numero di posti supplementari, da ripartire segnatamente tra il Dipartimento federale degli affari esteri e l'Ufficio federale dell'economia esterna.

4 Programma di legislatura

La presente proposta non è stata annunciata nel programma di legislatura 1987-1991. Se la Svizzera desidera fornire il proprio contributo nel quadro delle azioni internazionali d'assistenza ai provvedimenti di riforma nell'Europa dell'Est, occorre che le misure proposte siano attuate rapidamente. Per questa ragione il progetto è urgente.

5 Basi giuridiche

51 Costituzionalità e legalità

Le basi costituzionali del progetto sono date dalla competenza generale della Confederazione in materia di politica estera, nonché dalla competenza del nostro Collegio di accordare prestazioni puntuali in virtù dell'articolo 102 numero 8 della Costituzione federale. La cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est rappresenta in effetti un aspetto importante delle nostre relazioni con l'estero.

52 Forma dell'atto legislativo

In sintonia con una prassi costante (cfr. FF 1989 I 488, 1989 I 1040, 1987 I 664, 1984 I 905) l'assistenza finanziaria descritta in questo messaggio deve essere accordata mediante decreto federale semplice secondo l'articolo 8 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11). La competenza delle vostre Camere deriva dalla competenza generale in materia di preventivo, giusta l'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale.

Decreto federale
concernente un credito quadro per il rafforzamento
della cooperazione con Stati dell'Europa dell'Est
e per corrispondenti provvedimenti d'aiuto immediato

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 22 novembre 1989¹⁾,

decreta:

Art. 1

¹ Per il sostegno di azioni a favore del processo di riforma nell'Europa dell'Est è accordato, per un periodo minimo di tre anni, un credito quadro di 250 milioni di franchi.

² I crediti annui di pagamento sono iscritti nel preventivo.

Art. 2

I mezzi menzionati nell'articolo 1 possono essere utilizzati in particolare sotto forma di:

- a. contributi non rimborsabili;
- b. prestiti;
- c. garanzie.

Art. 3

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

3029

¹⁾ FF 1990 I 109