

**Messaggio
concernente l'aiuto accordato dalla Svizzera
ai tre Stati più duramente colpiti dalla crisi del Golfo
(Egitto, Giordania, Turchia)**

del 30 gennaio 1991

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di decreto federale concernente l'aiuto accordato dalla Svizzera ai tre Stati più duramente colpiti dalla Crisi del Golfo.

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

30 gennaio 1991

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Cotti
Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone l'apertura di un credito d'impegno di 100 milioni di dollari US (circa 130 milioni di fr.) per finanziare la partecipazione all'aiuto promosso dal «Gruppo di coordinazione per i problemi finanziari legati alla crisi del Golfo» a favore degli Stati più duramente colpiti (Egitto, Giordania, Turchia) dall'embargo economico sancito dalle Nazioni Unite contro l'Iraq. Creato su iniziativa degli Stati Uniti, questo gruppo di coordinazione comprende i membri e la Commissione della CE, la maggior parte degli altri paesi dell'OCSE, fra cui i paesi neutrali d'Europa, come pure l'Arabia Saudita, altri Stati del Golfo produttori di petrolio e la Corea del sud. La Svizzera partecipa versando un'indennità per perdite economiche, vale a dire un contributo non rimborsabile garantito indipendentemente dalla fornitura di beni da parte della Svizzera.

Questo aiuto fa parte di un dispositivo internazionale che si prefigge d'attenuare, per alcuni paesi in via di sviluppo come pure per Stati dell'Europa centrale e dell'Est, gli effetti risultanti dalle sanzioni economiche votate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU contro l'Iraq. Il FMI e la Banca mondiale hanno assicurato il loro sostegno. D'altra parte, pure il gruppo dei 24 (G-24), creato per appoggiare le riforme economiche in atto nei paesi d'Europa centrale e dell'Est, tiene dovutamente conto dei problemi generati dalla crisi del Golfo. Nell'ambito della sua cooperazione allo sviluppo e in qualità di membro del G-24 la Svizzera apporterà il suo contributo a tali sforzi.

Messaggio

1 Le conseguenze della crisi del Golfo sui Paesi in via di sviluppo e sugli Stati d'Europa centrale ed orientale

11 Effetti non legati al petrolio

L'invasione del Kuwait da parte delle truppe irachene il 2 agosto 1990 e il conseguente blocco economico decretato dalle Nazioni Unite contro l'Iraq hanno causato per molti Paesi in via di sviluppo, come pure per alcuni Stati d'Europa centrale ed orientale, perdite economiche alle quali essi non potrebbero far fronte singolarmente. Secondo quanto risulta da una lista allestita dalla Banca mondiale (vedi allegato) gli aumenti del prezzo del petrolio hanno avuto conseguenze particolarmente gravi per 41 Paesi (most seriously affected countries; in seguito Paesi MSA), 10 dei quali hanno subito direttamente gli effetti della crisi del Golfo (most immediately impacted countries; in seguito Paesi MII).

Questi ultimi Stati hanno subito e subiscono tutt'ora ingenti perdite economiche dovute all'interruzione del trasferimento di somme da parte dei loro cittadini lavoranti in Kuwait e in Iraq, alla perdita dei guadagni derivanti dal commercio e dalle relative prestazioni di servizi e al fatto che l'Iraq non rimborsa i debiti contratti. Inoltre, l'affluenza di rifugiati e la reintegrazione di circa 2 milioni di cittadini costituisce per alcuni di essi un ulteriore onere. Si può presumere che gli introiti provenienti da trasferimenti saranno sospesi per lungo tempo, poiché pure nell'eventualità d'una rapida soluzione del conflitto nel Golfo il ritorno dei lavoratori emigrati s'effettuerebbe assai lentamente. Il medesimo discorso vale per le imprese edili o fornitrici d'altri servizi che operavano fino ad ora in Iraq e nel Kuwait. La guerra del Golfo non farà che aggravare ulteriormente le difficoltà riscontrate da questi Paesi.

La seguente tabella mostra l'entità delle perdite in divise subite da questi Paesi per ragioni non legate al petrolio; gli effetti dell'embargo decretato dalle Nazioni Unite dovrebbero far perdurare tali ripercussioni fino al 1992. In termini di prodotto nazionale lordo, la Giordania risulta essere il Paese più colpito dall'embargo economico imposto all'Iraq; seguono, a grande distanza, l'Egitto e la Turchia.

Perdite di divise subite dai Paesi MII (in % del PNL)

Tabella 1

	1990	1991	1992
Medio oriente e Africa del nord:			
- Egitto	- 2,9	- 4,9	- 3,4
- Giordania	-21,6	-26,8	-26,8
- Marocco	- 0,5	- 0,5	- 0,5
- Turchia	- 1,5	- 2,5	- 1,5
Africa:			
- Sudan	- 0,3	- 0,6	- 0,6

	1990	1991	1992
Asia:			
- Bangladesh	- 0,3	- 0,6	- 0,7
- India	- 0,1	- 0,2	- 0,2
- Pakistan	- 0,2	- 0,4	- 0,4
- Filippine	- 0,2	- 0,3	- 0,2
- Sri Lanka	- 0,4	- 1,6	- 1,3

Fonte: Banca mondiale

12 Effetti legati al petrolio

Anche prescindendo dai Paesi esportatori di petrolio del Medio oriente, tra i Paesi in via di sviluppo vi sono alcuni Stati che grazie alle loro esportazioni di petrolio traggono profitto dall'aumento dei prezzi intervenuto in seguito alla crisi del Golfo. Ad essi s'oppongono però una maggioranza di Paesi importatori la cui situazione s'è decisamente deteriorata. Contrariamente ai Paesi industrializzati, questi Stati si trovano in condizioni nettamente più sfavorevoli di quelle venutesi a creare durante la crisi petrolifera del 1979. Da allora, infatti, la loro dipendenza dal petrolio è aumentata in modo massiccio, rendendoli ancora più vulnerabili sul piano della crescita e dell'inflazione. D'altra parte, i processi di ristrutturazione avviati da numerosi Paesi in via di sviluppo, rende questi ultimi particolarmente sensibili alle influenze esterne. Infine, nei principali Paesi acquirenti dei loro prodotti le tendenze recessive si sono accentuate.

La valutazione dei costi che i Paesi MII come pure i Paesi MSA devono sopportare in seguito agli aumenti del prezzo del petrolio comporta molte incognite. Basandosi su un prezzo medio di 20,6 dollari al barile nel 1990 e di 22,75 dollari durante l'anno in corso, il Fondo monetario internazionale prevede per gli 85 Paesi in via di sviluppo importatori di petrolio¹⁾ un calo della bilancia dei redditi di 15 miliardi di dollari, a cui s'aggiungerebbero gli effetti indiretti del rincaro del petrolio sulle loro economie.

2 Provvedimenti

21 Gruppo di coordinazione per i problemi finanziari legati alla crisi del Golfo

A seconda della diversità delle ripercussioni nei singoli gruppi di Paesi sono state elaborate strategie differenziate. Per la Giordania, l'Egitto e la Turchia, che come s'è visto oltre ad essere i Paesi più duramente colpiti dalle misure d'embargo contro l'Iraq svolgono anche un importante ruolo per l'attuazione delle stesse, è stato creato il «Gruppo di coordinazione per i problemi finanziari

¹⁾ Eccettuati l'Egitto, la Giordania e la Turchia, che rappresentano un caso particolare, come pure la Corea del Sud e la Thailandia, che benché colpite dalle ripercussioni della crisi del Golfo presentano una forte bilancia dei redditi.

legati alla crisi del Golfo» (Gulf Crisis Financial Coordination Group). Esso s'è costituito su iniziativa degli Stati Uniti e si compone dei membri della CE e della Commissione della CE, della grande maggioranza dei restanti Paesi dell'OCSE, fra cui gli Stati neutrali dell'Europa, come pure dell'Arabia Saudita, di altri Stati del Golfo produttori di petrolio e della Corea del Sud.

22 Aiuto accordato dal Fondo monetario internazionale, dalla Banca mondiale e dalle banche di sviluppo regionali

Il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale e le banche di sviluppo regionali (in particolare la Banca di sviluppo asiatica) accordano ai Paesi MII come pure ai Paesi MSA aiuti volti ad attenuare gli effetti della crisi del Golfo. Il FMI, da parte sua, benché non abbia creato un nuovo strumento per far fronte ai problemi finanziari ed economici derivanti dalla crisi, ha agevolato l'accesso alle facilitazioni di finanziamento già esistenti. La Banca mondiale e le banche di sviluppo regionali si limitano essenzialmente ad aumentare l'ammontare dei crediti concessi a questi Paesi. In questo contesto, la Banca mondiale prevede di richiedere ai Paesi donatori d'accelerare il versamento del loro contributo all'Associazione internazionale di sviluppo (AIS).

23 Aiuti accordati agli Stati d'Europa centrale ed orientale da parte del G-24

In seguito agli sconvolgimenti politici ed economici che hanno interessato l'Europa dell'Est, i Paesi dell'OCSE si concertano in seno al Gruppo dei 24 (G-24)¹⁾ sugli aiuti da accordare ai Paesi dell'est. Benché gli aiuti miranti alla trasformazione dell'economia siano in tale contesto preponderanti, l'entità e la natura delle prestazioni sono anche determinate in funzione delle spese che tali Stati devono assumere in seguito alla crisi del Golfo.

3 Partecipazione della Svizzera agli aiuti internazionali in favore degli Stati particolarmente colpiti dalla crisi del Golfo

Il nostro Consiglio ha giustificato la partecipazione alle misure economiche messe in atto contro l'Iraq adducendo gli interessi di politica estera della Svizzera. Esso ha tra l'altro rilevato che la Svizzera, in quanto piccolo Stato, attribuisce un'importanza capitale al rispetto del diritto internazionale ed in particolare al principio secondo cui gli Stati devono rinunciare al ricorso alla minaccia o all'impiego della forza contro l'integrità o l'indipendenza politica di un Paese.

¹⁾ Questo gruppo, a cui appartengono praticamente tutti gli Stati dell'OCSE, non deve essere confuso con il G-24 che rappresenta l'organo di coordinazione dei Paesi in via di sviluppo per i problemi d'ordine economico e monetario.

In quest'ottica è dunque logico che la Svizzera partecipi ai provvedimenti internazionali volti ad alleviare i costi provocati dalle sanzioni economiche decretate dall'ONU. In diverse occasioni abbiamo inoltre dato a intendere che la Svizzera è disposta a fornire un aiuto adeguato.

31 Aiuti accordati nell'ambito del FMI e della Banca mondiale

Il fatto di non essere membro del FMI e della Banca mondiale limita le possibilità di partecipazione ai provvedimenti promossi da queste due istituzioni. Il nostro Paese prende parte alle misure previste dal FMI soltanto nella misura in cui queste comprendono anche la Facilitazione consolidata d'adeguamento strutturale (FCAS) a favore dei Paesi in via di sviluppo più poveri, a cui la Svizzera ha partecipato con un contributo di 200 milioni di diritti speciali di prelievo (circa 360 milioni di fr.). Per quanto riguarda la Banca mondiale, la Svizzera verserà il suo contributo al finanziamento dei progetti conformemente al ritmo accelerato dei pagamenti effettuati dall' AIS. Inoltre, nell'ambito della cooperazione svizzera allo sviluppo, è nostra intenzione tener conto della situazione in cui si trovano i Paesi più duramente colpiti dalla crisi del Golfo anche mediante la nuova linea di credito per le misure di sdebitamento a favore dei Paesi in via di sviluppo più indigenti.

32 Aiuti accordati nell'ambito del G-24

Per quanto concerne i Paesi dell'Europa centrale ed orientale, la Svizzera continuerà, come finora, a partecipare alle misure di sostegno atte a favorire il passaggio di tali Paesi ad un'economia di mercato e ad attenuare nella misura del possibile gli effetti della crisi del Golfo. Per adempiere questo scopo disponiamo d'una linea di credito di 250 milioni di franchi per rafforzare la cooperazione con i Paesi d'Europa dell'est, la cui durata, come annunciato al momento dell'approvazione da parte delle Camere federali, può essere accorciata a seconda delle necessità per permettere l'apertura d'una seconda linea di credito.

Inoltre, il nostro Consiglio può far ricorso al decreto federale sulla partecipazione della Svizzera a misure monetarie internazionali. Esso se ne è già servito all'inizio del 1990 per contribuire con un importo di 30 milioni di dollari US al fondo di stabilizzazione di 1 miliardo di dollari US costituito dai principali Paesi membri dell'OCSE a favore della Polonia. In virtù della medesima base legale si prevede d'accordare, nell'ambito dei provvedimenti previsti dal G-24, anche alla Cecoslovacchia, all'Ungheria e se del caso ad altri Paesi d'Europa centrale e dell'Est, crediti a tassi d'interesse corrispondenti al mercato, destinati a sostenere la loro bilancia dei pagamenti e a favorire la convertibilità delle loro monete.

33 **Aiuti accordati nell'ambito del «Gruppo di coordinazione per i problemi finanziari legati alla crisi del Golfo»**

L'aiuto accordato ai tre Paesi più duramente colpiti dalla crisi del Golfo, ossia l'Egitto, la Giordania e la Turchia, intende in primo luogo compensare le perdite dovute all'applicazione delle sanzioni votate dall'ONU contro l'Iraq. Esso non è dunque legato a programmi speciali d'adeguamento economico, anche se vengono prese in considerazione le stime delle istituzioni di Bretton Woods.

Sulla base di un prezzo del petrolio compreso tra 25 e 35 dollari al barile, la Banca mondiale valuta tra 12,6 e 14,3 miliardi di dollari il fabbisogno finanziario (perdita di divise e aumento dei costi budgetari) di questi Paesi per il periodo dall'inizio della crisi fino a fine 1991. La relazione esistente tra il prezzo del petrolio e il fabbisogno finanziario permette di prevedere che quest'ultimo diminuirebbe soltanto leggermente qualora nel 1991 il prezzo del petrolio fosse inferiore alle previsioni.

Alla riunione del «Gruppo di coordinazione per i problemi finanziari legati alla crisi del Golfo» tenutasi a Roma il 5 novembre 1990, la Svizzera si è impegnata, con riserva dell'accordo parlamentare, a versare un contributo dell'ordine di 100 milioni di dollari US. La delegazione svizzera ha tra l'altro sottolineato che tale aiuto rappresenta uno stanziamento supplementare versato sotto forma di contributo non rimborsabile.

Il Dipartimento federale delle finanze e gli altri dipartimenti interessati (Dipartimento federale degli affari esteri e Dipartimento federale dell'economia pubblica) dovranno determinare le modalità di ripartizione del contributo svizzero fra i tre Stati più duramente colpiti dalla crisi del Golfo. A questo proposito occorrerà tener adeguatamente conto del fabbisogno finanziario di questi Paesi come pure della situazione attuale soggetta ai continui mutamenti determinati dalla guerra in corso.

D'altra parte, i dipartimenti summenzionati dovranno accordarsi sulla maniera più efficace di prestare tali aiuti. Per la scelta occorrerà tener conto dei seguenti criteri:

- possibilità di versamento rapido dei fondi;
- effetti positivi sullo sviluppo economico a lunga scadenza e sulla struttura socioeconomica degli Stati interessati. A questo proposito sono particolarmente determinanti le considerazioni relative alla concezione e al catalogo dei provvedimenti per la cooperazione allo sviluppo con i principali Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo. Queste ultime sono state da noi presentate alla Commissione del Consiglio nazionale nell'ambito della legge sull'asilo e della collaborazione allo sviluppo con riferimento alla Turchia, in occasione delle risposte agli interventi parlamentari del 16 maggio 1990;
- prestazione d'aiuti specialmente in settori in cui la Svizzera dispone già d'esperienza in materia di politica dello sviluppo.

L'esecuzione delle operazioni sarà assicurata dalle strutture più idonee a questo scopo in seno all'amministrazione federale.

Tenendo conto dei criteri summenzionati, la prima opzione che si presenta consiste nel partecipare ai crediti accordati dalla Banca mondiale a favore dei tre Stati più duramente colpiti dalla crisi.

Per quanto concerne l'Egitto, la Banca mondiale prevede di raddoppiare il suo progetto di fondo sociale portandolo a 400 milioni di dollari US. Tale fondo intende incoraggiare l'impiego e sostenere la reintegrazione degli egiziani fuggiti dall'Iraq. Si prevede che la Banca mondiale versi un importo di 70 milioni di dollari, e che l'Egitto ne prenda a suo carico 20 milioni. Per i restanti 310 milioni si ricercano ulteriori sostenitori. Per il finanziamento di questo fondo, oltre la Svizzera, il Canada, la Danimarca, la Finlandia, la Germania, l'Olanda e la Svezia, hanno mostrato interesse anche la CE, la Banca di sviluppo africana come pure le organizzazioni finanziarie degli Stati del Golfo.

Nel caso della Turchia, la Banca mondiale prevede d'aumentare il suo programma di prestiti per gli anni 1991-1994 di circa un miliardo all'anno. Il principale ostacolo risiede nel fatto che la Turchia non è in grado di fornire la totalità di divise straniere e il controvalore necessario in valuta propria per permettere l'avviamento dei progetti della Banca mondiale. In ogni caso, il medesimo procedimento potrebbe giustificarsi anche per la Giordania.

Rispetto ad un fabbisogno stimato a 13,58 miliardi di dollari in tutto, i Paesi donatori si sono impegnati, fino al 23.1.91, a versare un contributo di 10,885 miliardi di dollari, di cui l'Arabia Saudita, il Kuwait e gli Emirati Arabi Uniti prendono a carico il 58,3 per cento e la CE con i suoi membri il 19,9 per cento. Il contributo di 109 milioni di dollari US (compresi 9 milioni di dollari US già versati a titolo d'aiuto umanitario) versato dalla Svizzera corrisponde all'1 per cento dell'importo totale.

Conformemente ai principi elaborati dal Gruppo di coordinazione, i Paesi donatori devono mettere a disposizione ulteriori mezzi per facilitare le prestazioni d'aiuto all'Egitto, alla Giordania e alla Turchia. Inoltre, l'aiuto dev'essere accordato sotto forma di versamento d'indennità, ovvero essere concepito come pagamento per ovviare ai danni provocati dalle sanzioni decretate dall'ONU.

4 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

Il progetto costerà alla Confederazione 100 milioni di dollari US (circa 130 milioni di fr.), che verranno versati presumibilmente nel 1991. Non essendo menzionata nel preventivo per il 1991, questa spesa necessiterà un credito supplementare.

Per il momento non si devono aspettare costi conseguenti, anche se non è da escludere che in seguito all'incertezza della situazione dovuta alla guerra nel Golfo un ulteriore aiuto economico ai Paesi colpiti dalla crisi sia necessario. Il progetto non avrà alcuna incidenza sull'effettivo del personale.

5 Programma di legislatura

Il presente progetto non è annunciato nel programma di legislatura 1987-1991.

L'urgenza del progetto è dovuta in particolare alle sostanziali perdite d'entrate subite dai tre Paesi più gravemente colpiti dalla crisi del Golfo, in seguito alle sanzioni economiche decise dalle Nazioni Unite e alle quali ha preso parte anche la Svizzera.

6 Basi legali

61 Costituzionalità e legalità

I provvedimenti previsti si fondano sostanzialmente sulla competenza generale attribuita alla Confederazione in materia di politica estera e politica di sicurezza, come ciò traspare esplicitamente negli articoli 85 numero 5 seg. e 102 numero 8 seg. della Costituzione federale (RS 101). La competenza delle Camere federali per l'approvazione del credito d'impegno risulta dall'articolo 27 della legge sulla gestione finanziaria (RS 611.0); l'elaborazione d'un precipuo messaggio corrisponde all'importanza politica della domanda di credito.

62 Forma dell'atto legislativo

Il decreto qui proposto non comporta norme di diritto; conformemente all'articolo 8 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11) esso deve rivestire la forma del decreto federale semplice. Come tale, esso non sottostà al referendum.

**Lista dei Paesi più direttamente colpiti dalla crisi
del Golfo (Paesi MII) e dei Paesi particolarmente colpiti (Paesi MSA)**

Paesi MSA		Paesi MII
Paesi con reddito medio	Paesi con reddito modesto	
Europa dell'Est:	Africa subsahariana:	Bangladesh
Bulgaria	Burkina Faso	Egitto
Cecoslovacchia	Ciad	India
Ungheria	Guinea equatoriale	Giordania
Polonia	Etiopia	Marocco
Romania	Ghana	Pakistan
Jugoslavia	Guinea-Bissau	Filippine
Stati d'America latina:	Kenia	Sri Lanka
Belize	Lesoto	Sudan
Brasile	Madagascar	Turchia
Cile	Malawi	
Dominica	Mali	
Repubblica dominicana	Mauritania	
Salvator	Mozambico	
Honduras	Niger	
Giamaica	Ruanda	
Nicaragua	Sierra Leone	
Panama	Somalia	
Uruguay	Tanzania	
Asia:	Uganda	
Corea	Stati d'America latina:	
Thailandia	Guyana	
Papuasia Nuova Guinea	Haiti	

**Decreto federale
sull'aiuto accordato dalla Svizzera ai tre Stati
più duramente colpiti dalla crisi del Golfo
(Egitto, Giordania, Turchia)**

del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 85 numero 6 della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 30 gennaio 1991¹⁾,
decreta*

Art. 1

Per aiutare i tre Stati più duramente colpiti dalla crisi del Golfo è stanziato un credito d'impegno di 100 milioni di dollari US.

Art. 2

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

4031

¹⁾ FF 1991 I 707