

09.078

**Rapporto
del Consiglio federale al Parlamento
sui decreti federali dell'8 dicembre 2008 concernenti
la continuazione della cooperazione allo sviluppo**

del 21 ottobre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

ci pregiamo sottoporvi il rapporto al Parlamento sui decreti federali dell'8 dicembre 2008 concernenti la continuazione della cooperazione allo sviluppo.

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

21 ottobre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Nei due decreti federali dell'8 dicembre 2008 concernenti i crediti quadro sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario della DSC, nonché sulla continuazione del finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale della SECO, il Parlamento aveva chiesto al Consiglio federale di sottoporgli, nel 2009, un messaggio in merito a un credito quadro complementare teso a incrementare la componente dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) della Svizzera allo 0.5 % del reddito nazionale lordo (RNL) entro il 2015.

A seguito degli sviluppi congiunturali degli ultimi mesi, per molto tempo è stato impossibile stimare con precisione il costo reale di un tale aumento dell'aliquota dell'APS. È per questo che il 20 maggio 2009 il Consiglio federale ha in prima linea deciso di adottare, all'attenzione del Parlamento, un rapporto più dettagliato, fondato sulle previsioni più recenti in materia di RNL e su una prudente pianificazione finanziaria. La DSC e la SECO sono pertanto state incaricate di presentare un rapporto basato sui dati economici più recenti che presenti la situazione attuale in ambito di politica di sviluppo e illustri le conseguenze finanziarie e di politica di sviluppo che sorgerebbero da un incremento dell'APS allo 0.5 %. Con il presente rapporto, il Consiglio federale attua la propria decisione.

La riduzione della povertà rimane la missione principale della cooperazione allo sviluppo nel mondo. Suscitano un crescente interesse problemi di portata mondiale quali i cambiamenti climatici, la questione della sicurezza alimentare e le migrazioni. Occorre, in futuro, conciliare efficacemente gli interventi miranti a ridurre la povertà e quelli volti a risolvere le problematiche globali. In larga misura artefici di questi problemi mondiali, i Paesi industrializzati portano una parte della responsabilità. I Paesi in sviluppo, particolarmente le fasce più povere della loro popolazione, sono i primi a essere colpiti dalle ripercussioni di problemi globali quali i cambiamenti climatici e sono difficilmente in grado di adottare, da soli, provvedimenti atti a fronteggiarli.

La crisi finanziaria ed economica internazionale colpisce duramente i Paesi in sviluppo e i Paesi emergenti. Le loro ripercussioni negative rischiano di cancellare i successi ottenuti negli scorsi anni nella lotta contro la povertà e potrebbero compromettere la realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Nel corso degli incontri del G20 a Londra e del G8 a L'Aquila, sono stati adottati numerosi provvedimenti bilaterali e multilaterali volti ad appoggiare i Paesi emergenti e i Paesi in sviluppo.

Il Consiglio federale ritiene, come il Parlamento, che la Svizzera debba contribuire in funzione del suo peso economico e in maniera solidale alla riduzione della povertà e alla risoluzione di altri problemi mondiali. I Paesi industrializzati densamente popolati (G7) dispongono di sufficiente influenza politica per imporsi nel mondo. Quella di un Paese fortemente globalizzato come la Svizzera dipende invece in larga misura da fattori più soggettivi come la percezione del suo impegno internazionale da parte dei suoi partner. Il nostro Paese deve essere percepito nel mondo come un

interlocutore che assume la propria parte di responsabilità nella risoluzione dei problemi globali.

La questione dell'influenza della Svizzera in seno alle organizzazioni globali è d'attualità. Oggi, numerosi problemi non possono più essere risolti su scala nazionale. È un dato di fatto, ad esempio, che si accresce l'importanza di istituzioni di governance globali e delle regolamentazioni internazionali. In collaborazione con i Paesi dell'OCSE, i cosiddetti BRIC (Brasile, Russia, India, Cina) e i Paesi in sviluppo, la Svizzera deve poter partecipare alla definizione delle future condizioni quadro per lo sviluppo sostenibile in entrambi gli emisferi, nord e sud. Una rappresentanza adeguata e competente in seno alle principali istituzioni internazionali – ONU, FMI, Banca mondiale, OCSE, banche regionali di sviluppo, Global Environment Facility (GEF)¹ e OMC, si rivela quindi fondamentale. E questo implica, segnatamente, che la Svizzera assuma una quota equa del finanziamento di istituzioni e di iniziative globali.

In tema di aiuto multilaterale allo sviluppo, la partecipazione della Svizzera in seno alle istituzioni multilaterali si compone di contributi regolari ai fondi in favore dei Paesi in via di sviluppo più poveri e di partecipazioni al capitale di dette istituzioni. In base alla pianificazione finanziaria attuale e a causa del limite del 40 % imposto dal Parlamento per le attività multilaterali (partecipazioni a fondi) nel credito quadro 11 della DSC, la Svizzera non è in grado di mantenere i propri contributi multilaterali ai livelli attuali.

Riduzioni selettive o lineari ai contributi alle istituzioni multilaterali indebolirebbero però ulteriormente la posizione che la Svizzera si è andata conquistando nel corso degli anni, posizione peraltro già deteriorata sia nei confronti di fondi e programmi dell'ONU e dell'IDA (International Development Association della Banca mondiale) che delle banche di sviluppo regionali, dato che la maggior parte dei Paesi dell'OCSE hanno invece incrementato, anche considerevolmente, i propri contributi.

Al di là dei contributi ai fondi, aumenti di capitale delle banche multilaterali di sviluppo sono previsti per l'anno prossimo alla luce delle maggiori necessità di mezzi finanziari. Saranno appoggiati dalla maggioranza dei Paesi membri, in riconoscimento del ruolo unico che queste istituzioni svolgono nella gestione delle crisi globali e dell'impatto di quest'ultime nei Paesi in sviluppo. Anche in questa sede è importante che la Svizzera mantenga la propria quota partecipativa presso tali istituzioni, pena la perdita del proprio peso politico e della capacità d'influenza in seno agli organi esecutivi delle organizzazioni multilaterali più importanti. Ecco perché va evidenziato che in ambito di politica estera, la Svizzera metterebbe a repentaglio la propria reputazione, internazionalmente riconosciuta, di partner allo sviluppo affidabile e solidale. Come Ha evidenziato l'esame da parte del Consiglio

¹ Il finanziamento della partecipazione della Svizzera al GEF è assicurato dal credito quadro per l'ambiente globale, di responsabilità dell'Ufficio federale dell'ambiente. Il GEF ha avviato i negoziati per la quinta ricostituzione dei fondi che diventerà effettiva il prossimo anno. Dal momento che il presente rapporto concerne soltanto le aree di competenza della DSC e della SECO, il GEF non è più menzionato di seguito.

nazionale della terza fase di misure di stabilizzazione congiunturale, il consolidamento del bilancio ha un'importanza cruciale sia per il Consiglio federale sia per il Parlamento. Una volta ristabilita la stabilizzazione congiunturale, occorrerà assicurare e consolidare l'equilibrio strutturale del bilancio federale. A questo proposito, il piano finanziario 2011–2013 adottato in agosto dal Consiglio federale mostra chiaramente la necessità di alcune misure: nello scenario di base evidenzia infatti deficit annuali di finanziamento di circa 4 miliardi di franchi e un aumento da 2,5 a 4 miliardi del bisogno di risanamento imposto dal freno all'indebitamento.

Per questo il Consiglio federale ha adottato il 30 settembre 2009 una strategia di risanamento per gli anni 2011–2013 del piano finanziario. Questa strategia assegna al DFF il mandato di elaborare con i dipartimenti un programma di consolidamento che consenta di alleviare il bilancio di 1,5 miliardi all'anno rispetto al piano finanziario 2011–2013. Sarà in tal modo possibile rispettare i vincoli del freno all'indebitamento secondo le stime congiunturali attuali. Le proposte del Consiglio federale che comportano oneri supplementari importanti a livello di bilancio federale saranno temporaneamente sospese. Qualora ciò non fosse possibile, il Consiglio federale adotterà altre misure che permettano di finanziare tali oneri. Interverrà presso il Parlamento affinché accetti una moratoria delle spese.

Se le prospettive del bilancio federale suscitano preoccupazioni, le previsioni economiche sembrano invece migliorare leggermente. Stando alle stime di crescita economica su cui si basa il presente rapporto, occorrerà disporre di fondi supplementari per raggiungere l'obiettivo dello 0,5 %: la crescita annua delle spese dell'APS svizzero dovrebbe ammontare allo 7,1 % (stima) e i fondi supplementari accumulati rappresenterebbero 775 milioni per il periodo dal 2010 al 2013, e di 963 milioni per il periodo dal 2014 al 2015.

Il Consiglio federale ammette l'obiettivo di un aumento supplementare dell'aliquota dell'APS. Alla luce della situazione attuale e dell'attuazione della sua decisione di consolidamento del bilancio, non domanderà al Parlamento nessun aumento dei crediti fino al 2013.

Considerati i problemi finanziarie gli interessi della Svizzera sulla scena internazionali, il Consiglio federale proporrà al Parlamento di procedere ad aumenti di capitale della Banca mondiale e delle Banche regionali di sviluppo e quindi di ricostituire le risorse di due fondi di sviluppo. Tuttavia, tale operazione dovrà essere effettuata senza ricorrere a mezzi supplementari nel 2011 e nel 2012. Ci si può chiedere se non sia il caso che il Parlamento riconsideri la sua decisione di limitare l'aiuto multilaterale al 40 % del credito quadro. L'imminente messaggio fornirà al Parlamento gli elementi che gli permetteranno di decidere sulla partecipazione della Svizzera agli aumenti di capitale e alla ricostituzione dei fondi di sviluppo.

Indice

Compendio	6636
1 Contesto	6640
2 Il contesto della politica di sviluppo	6641
2.1 La riduzione della povertà rimane la missione principale nel mondo	6641
2.2 Raccogliere insieme le sfide globali	6642
2.3 Promuovere la sicurezza umana	6643
2.4 La cooperazione economica, base dello sviluppo sostenibile	6643
3 Un aiuto allo sviluppo adeguato ed efficace	6644
3.1 Le tendenze dell'APS nei Paesi donatori	6644
3.2 Una maggiore efficacia	6646
3.3 Una migliore coerenza politica	6647
3.4 Sinergie con l'economia privata	6647
4 La crisi finanziaria ed economica	6648
4.1 Ripercussioni sui Paesi in sviluppo	6648
4.2 L'impatto umano della crisi	6649
4.3 La risposta dei donatori alla crisi	6649
5 Orientamento della politica svizzera di sviluppo	6651
5.1 Sfide	6651
5.2 Risposta della Svizzera alle sfide	6652
6 L'eventuale impegno della Svizzera	6654
6.1 Ampliare l'aiuto bilaterale nel settore dell'acqua	6654
6.2 Rafforzare la cooperazione economica bilaterale della SECO	6655
6.3 Assumere una parte di responsabilità multilaterale	6655
7 La situazione finanziaria della Confederazione	6658
7.1 I costi dell'incremento di capitale della Banca mondiale e delle banche regionali e la ricostituzione dei fondi di sviluppo	6660
8 Conclusioni	6665

Rapporto

1 Contesto

Nei due decreti federali dell'8 dicembre 2008 concernenti i crediti quadro per la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario della DSC e la continuazione del finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali della SECO, il Parlamento aveva chiesto al Consiglio federale di sottoporli nel 2009 un messaggio in merito a un credito quadro complementare volto a incrementare la quota dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) fornito dalla Svizzera allo 0.5 % del reddito nazionale lordo (RNL) entro il 2015. Il Parlamento aveva anche auspicato che il messaggio illustrasse come fossero state attuate le mozioni 06.3666 (Mo, Consiglio degli Stati (CdG-S) Strumenti del Consiglio federale di conduzione strategica e dei principi legali) e 06.3667 (Mo, Consiglio degli Stati (CdG-S) Concentrazioni tematiche e geografiche), come venga determinato l'uso tematico e geografico dei mezzi supplementari e come vengano definiti i provvedimenti adeguati per garantire la qualità.

Da allora, le mozioni 06.3666 e 06.3667 sono state in gran parte attuate. Nella mozione 06.3666, il Consiglio federale è incaricato di sottoporre a un rigoroso esame le basi legali nonché l'insieme dei suoi strumenti di gestione strategica in ambito di cooperazione internazionale, di elaborare una strategia uniforme e di verificare l'opportunità di attualizzare le basi legali. Nel messaggio concernente la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, il Consiglio federale ha adottato una strategia uniforme, come richiesto in tema di cooperazione allo sviluppo. Per quanto riguarda l'esame delle basi legali, sono state effettuate svariate verifiche; le prime conclusioni sembrano indicare che non sarà necessaria una revisione della legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Il Consiglio federale ne informerà quest'anno (2009) il Parlamento in modo circostanziato. La mozione 06.3667 esige una concentrazione geografica e tematica in settori e regioni in cui la Svizzera gode di vantaggi comparativi, particolarmente a favore dei Paesi più poveri dell'Africa. Nel 2008, la DSC ha ridimensionato da 17 a 12 il numero dei suoi Paesi prioritari e da 7 a 6 quello dei suoi programmi. Nel 2009 la SECO ha ridotto da 16 a 7 i Paesi prioritari. L'Africa rappresenta ormai una parte più importante nel portafoglio globale. Inoltre, il profilo tematico della cooperazione allo sviluppo svizzera è stato precisato.

L'attuazione della politica dello sviluppo poggia sulla strategia della politica di sviluppo della Confederazione che è stata sottoposta al Parlamento nel 2008 nell'ambito del messaggio concernente la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo². Questa strategia ruota intorno a tre assi prioritari: 1) contributo della Svizzera alla realizzazione degli MDG e all'alleviamento della povertà, 2) promozione della sicurezza umana e riduzione dei rischi, e 3) globalizzazione favorevole allo sviluppo sostenibile.

² FF 2008 2451 2465

A causa della congiuntura degli scorsi mesi, per lungo tempo è stato impossibile stimare con grande affidabilità il costo di un incremento allo 0.5 % del tasso di aiuto allo sviluppo (APS) entro il 2015.

Per questa ragione il Consiglio federale ha deciso, il 20 maggio 2009, di elaborare un rapporto più dettagliato da sottoporre al Parlamento. Basato sulle più recenti previsioni in tema di RNL e su una prudente pianificazione finanziaria, questo rapporto deve presentare la situazione attuale in ambito di politica di sviluppo e illustrare le conseguenze finanziarie e di politica di sviluppo indotte da un incremento dell'aliquota dell'APS allo 0.5 % del RNL. Con il presente rapporto, il Consiglio federale attua la propria decisione.

2 Il contesto della politica di sviluppo

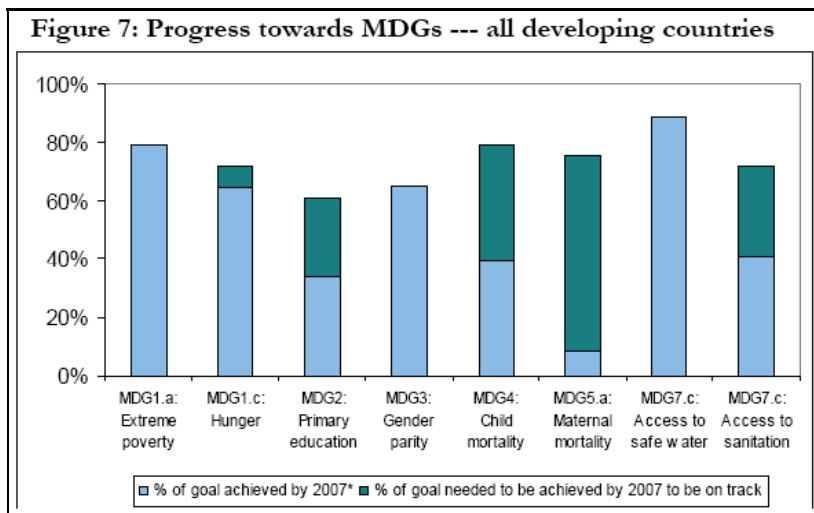
2.1 La riduzione della povertà rimane la missione principale nel mondo

Si sono registrati progressi nella cooperazione allo sviluppo: sull'arco degli scorsi 25 anni, a dispetto di una forte crescita demografica, il numero delle persone povere si è ridotto nel mondo di circa 500 milioni. Il reddito reale è quasi raddoppiato nei Paesi in sviluppo. Oggi, due terzi degli Stati sono democrazie elettorali. La mortalità infantile è diminuita della metà. La speranza di vita è aumentata in tutti i Paesi in sviluppo.

Eppure si stima che il numero delle persone che soffrono la fame sia aumentato di circa 200 milioni per raggiungere approssimativamente il miliardo, ovvero l'equivalente della popolazione della Germania, della Francia e dell'Italia riunite. Oggi, 1,4 miliardi di individui vivono con meno di un dollaro al giorno, una situazione che traduce il crescente divario tra poveri e ricchi, anche nei Paesi emergenti e in sviluppo. Attraverso l'adozione della Dichiarazione del Millennio e di otto obiettivi di sviluppo nel Duemila, la comunità internazionale si è accordata sul miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi in sviluppo e sulla contrazione della metà, entro il 2015, della povertà estrema. Entro la stessa scadenza si perseguono l'accesso universale all'educazione primaria, la riduzione di due terzi della mortalità dei bambini sotto i cinque anni e la conservazione di un ambiente sostenibile da trasmettere alle generazioni future.

Il bilancio intermedio della realizzazione degli MDG è modesto e poco omogeneo tra una regione e l'altra del globo. Il numero di poveri è stato ridotto in Asia, ma i progressi reali registrati da numerosi stati africani non sono stati sufficienti per diminuire la povertà in questo continente. In effetti, il 30 % delle persone più povere della terra vivono oggi al sud del Sahara; questa proporzione era ancora del 19 % nel 1990. Rimane molto da fare per realizzare gli Obiettivi del Millennio entro il 2015. Quindi, la riduzione della povertà e il miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi più vulnerabili rimangono priorità dell'impegno internazionale a favore dello sviluppo.

Progressi registrati nella realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG)



Fonte: ONU

La Svizzera ha partecipato alla definizione degli MDG. La DSC e la SECO hanno incentrato i loro programmi sulla realizzazione degli otto obiettivi, promuovendo sistematicamente nel contempo la creazione delle condizioni indispensabili per combattere la povertà in maniera sostenibile (buongoverno, rafforzamento delle istituzioni, parità dei sessi, prevenzione dei conflitti, sicurezza, politica ambientale sostenibile). Di conseguenza, la riduzione della povertà rimane, anche per la Svizzera, il compito principale della politica di sviluppo.

2.2 Raccogliere insieme le sfide globali

La strategia del Consiglio federale per la cooperazione allo sviluppo della Svizzera formulata nell'11esimo credito quadro ha dato, in complesso, buoni risultati, a dispetto di un contesto di crisi economica e finanziaria di proporzioni inattese. Come esposto nella presente strategia, il fulcro dell'attenzione si sta spostando sempre più su problemi di portata internazionale che possono avere pesanti ripercussioni nei Paesi in sviluppo: cambiamenti climatici, rincaro degli alimenti di base, scompiglio dei flussi migratori e scarsità d'acqua. Occorre, in futuro, allineare efficacemente gli sforzi attuati per combattere la povertà e quelli volti a risolvere i problemi globali.

Gli *sconvolgimenti climatici* evidenziano il notevole impatto che può esercitare il comportamento di gruppi e di singoli Paesi sull'insieme dell'umanità. Il Gruppo intergovernativo di esperti dei cambiamenti climatici («Intergovernmental Panel on Climate Change», IPCC) ha realizzato uno studio scientifico degli impatti globali, regionali e locali. Per la ridotta capacità di adattamento delle loro economie e istituzioni, i Paesi poveri sono particolarmente vulnerabili. Ecco perché Paesi ricchi e

Paesi poveri devono unire i propri sforzi nella protezione del clima e nella gestione dei cambiamenti climatici, onde prevenire le migrazioni legate a questi cambiamenti e i conflitti sociali frutto di problemi legati alla terra e all'acqua.

Dopo il forte rincaro delle derrate alimentari, la questione della *sicurezza alimentare* è assurta a problema mondiale. I Paesi a basso reddito sono particolarmente colpiti in quanto le fasce più povere della popolazione consacrano buona parte del loro reddito disponibile all'alimentazione. L'incremento della produzione agricola frutto della cooperazione allo sviluppo costituisce un'opportunità, segnatamente per gli agricoltori africani, specie se si inserisce in un contesto di miglioramento delle politiche agrarie nazionali e delle regole commerciali internazionali.

Le *migrazioni* internazionali avvengono in gran parte nei e tra i Paesi del Sud: circa un terzo in Africa subsahariana e la metà in Asia. Nel rapporto presentato nel 2005, la Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali dà voce a un'opinione sempre più diffusa, secondo la quale le migrazioni internazionali presentano rischi – ma anche opportunità – sia per le regioni di origine che per le regioni di arrivo, quando sia possibile dirigere i processi migratori attraverso la cooperazione internazionale. L'attuazione di strategie in collaborazione con i Paesi di origine diventa una missione della cooperazione allo sviluppo.

Da qualche anno, la *scarsità d'acqua* è diventata sempre più un problema mondiale. Si tratta di acqua potabile pulita e in quantità sufficiente, acqua per gli animali domestici e le sementi, nonché per le strutture sanitarie. A causa degli sconvolgimenti climatici l'acqua scarseggia sempre più. Poiché gli esseri umani si sono da sempre insediati laddove gli agricoltori potessero trovare adeguate quantità d'acqua per irrigare prati e campi, ogni cambiamento climatico profondo costringe le popolazioni a dolorosi adattamenti, se non addirittura alla migrazione.

2.3 Promuovere la sicurezza umana

Più di un miliardo di persone vive in Stati cosiddetti fragili. Tensioni e conflitti richiedono notevoli sforzi diplomatici e fondi di aiuto, riducono inoltre il potere di acquisto e il potenziale di sviluppo di intere regioni. Va da sé che un mondo in cui regnino meno conflitti presenta un interesse per la Svizzera, molto globalizzata, ed economicamente rivolta all'esportazione. Grazie alla stretta collaborazione tra svariati attori svizzeri, il nostro Paese svolge sin d'ora un ruolo di primo piano in tema di promozione civile della pace, il che gli ha procurato considerazione e influenza sulla scena internazionale.

2.4 La cooperazione economica, base dello sviluppo sostenibile

La crescente integrazione dell'economia mondiale ha favorito i Paesi in sviluppo, pur estendendo la portata della crisi finanziaria. Da un lato, ha consentito ai Paesi in sviluppo di penetrare nuovi mercati e, dall'altro, la globalizzazione ha allargato i canali di trasmissione di una crisi economica e finanziaria ad altri Paesi. A seguito di incrementi nei movimenti di capitale, i Paesi in sviluppo hanno aumentato la loro dipendenza dai flussi di capitale privato. Di conseguenza, sono anche maggiormente esposti agli sconvolgimenti esterni, sebbene la maggioranza di loro disponga oggi di

una politica macroeconomica più sana e di istituzioni più solide rispetto alle crisi precedenti. L'esperienza ha dimostrato che la cooperazione allo sviluppo è più efficace e sostenibile quando vengono promossi il buongoverno, le riforme economiche e il settore privato.

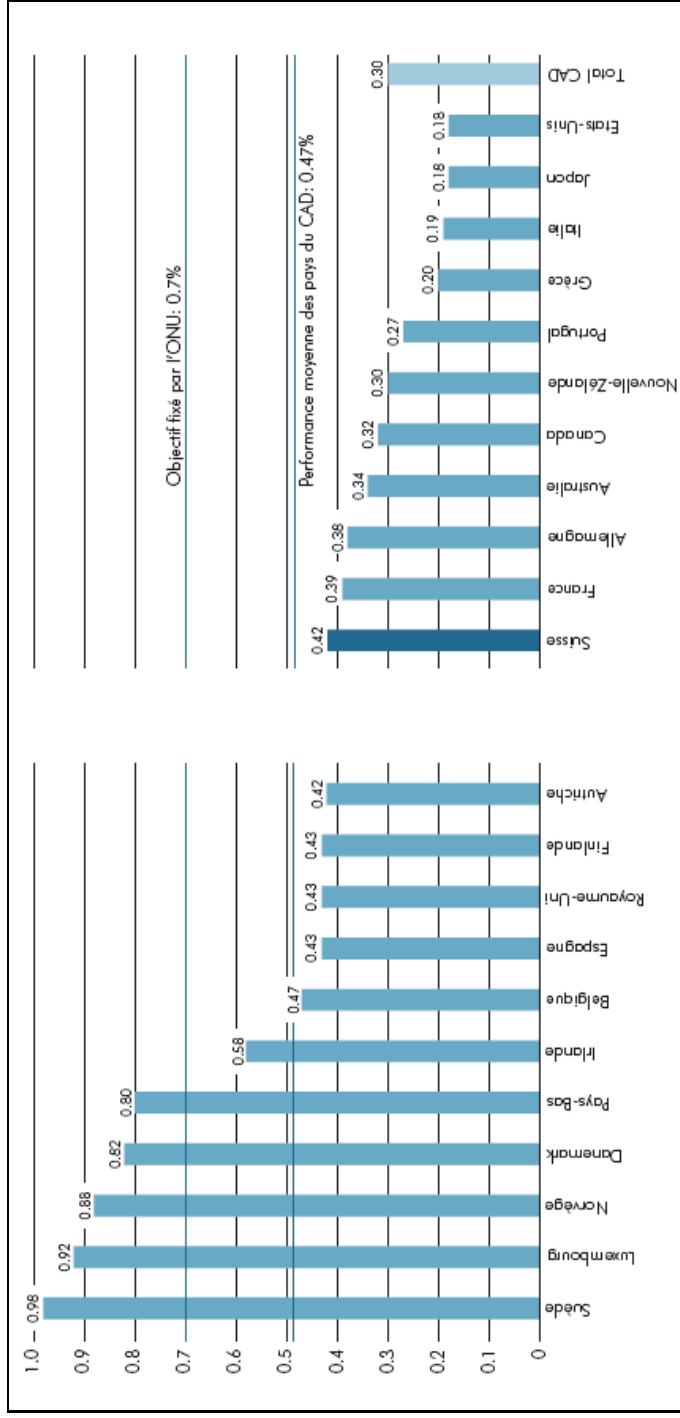
3 Un aiuto allo sviluppo adeguato ed efficace

3.1 Le tendenze dell'APS nei Paesi donatori

Gli scorsi anni, l'APS di tutti i Paesi membri del CAS (Comitato per l'Assistenza allo Sviluppo dell'OCSE) è continuamente cresciuto fino a raggiungere, nel 2008, un importo complessivo di 119,8 miliardi di dollari, aiuti bilaterali e multilaterali inclusi. In media, i Paesi membri del CAS hanno destinato lo 0.47 % del loro RNL all'APS nel 2008. Nel 2005, gli Stati membri dell'UE riuniti a Gleneagles avevano convenuto di incrementare la quota dell'APS allo 0.7 % del RNL entro il 2015. L'obiettivo è stato riconfermato al vertice del G8 tenutosi a L'Aquila, anche se taluni Stati, come la Francia, hanno ridimensionato le loro ambizioni del 2005 e altri, come la Grecia, hanno differito la scadenza. Visto il rapido aumento dei deficit nei grandi Paesi dell'OCSE, la concretizzazione delle promesse di Gleneagles non è affatto garantita.

La Svizzera nel confronto internazionale 2008 (APS in % del RNL)

Grafico 1



■ Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) della Svizzera

Fonte: DSC/SECO, Rapporto annuale della cooperazione internazionale della Svizzera 2008

Con lo 0,42 %, la Svizzera è leggermente al disotto della media dei 22 Paesi membri del CAS. I Paesi paragonabili alla Svizzera in termini di reddito pro capite e grado di globalizzazione, ossia Svezia, Lussemburgo, Norvegia, Danimarca e Paesi Bassi, hanno raggiunto o addirittura superato l'obiettivo: assegnano almeno lo 0,8 % del loro RNL all'APS. Francia, Germania, Canada, Giappone e Stati Uniti invece rimangono al disotto della media. L'Austria, l'Italia e la Grecia si situavano nel 2008 a un livello inferiore alla metà dell'obiettivo del 2010. Visto che la maggior parte dei Paesi industrializzati hanno registrato un calo del RNL dovuto alla crisi, negli ultimi mesi l'APS è aumentato in ragione percentuale (dallo 0,42 % allo 0,444 % nel caso della Svizzera). Il presente rapporto si basa per la Svizzera sull'aliquota attuale dello 0,444 % del RNL (stato il 31 agosto 2009).

3.2 Una maggiore efficacia

Un aumento della quota del budget attribuita all'aiuto allo sviluppo non è di per sé sufficiente. Per essere efficaci, gli aiuti devono essere impiegati al posto giusto, nell'area tematica giusta e nel modo giusto.

Da una decina d'anni, la cooperazione allo sviluppo è bersaglio di critiche provenienti da svariate parti per quella che è percepita come scarsa efficacia. I suoi detrattori ritengono che gli aiuti siano inefficaci e che non siano stati in grado di ridurre la povertà negli scorsi decenni, ma che abbiano piuttosto fatto il gioco di interessi personali sul piano politico ed economico. Gli stessi detrattori affermano che, mossi da considerazioni politiche, i donatori hanno troppo spesso chiuso gli occhi di fronte a pratiche di malgoverno e corruzione. I più mordaci suggeriscono di lasciare i Paesi in sviluppo sbrigarsela da soli con i meccanismi del mercato. Sembrano dimenticare che tutti i Paesi dell'OCSE possiedono basi legali e istituzioni in cui hanno radicato il proprio settore privato per renderlo operante e competitivo. In determinati Paesi in sviluppo, tali istituzioni devono ancora essere sviluppate oppure modernizzate radicalmente. A tale scopo è ancora necessario un appoggio finanziario e tecnico esterno.

La comunità internazionale ha preso sul serio le critiche mosse alla politica di sviluppo nella misura in cui le considerava giustificate, e introdotto con successo, gli scorsi anni, provvedimenti volti a migliorarne l'efficacia. Nella Dichiarazione di Parigi del 2005, completata nel 2008 dal Piano d'Azione di Accra, la comunità internazionale (tra cui la Svizzera) ha sottoscritto l'impegno di coordinare gli aiuti e di allinearli più risolutamente sulle strategie di sviluppo dei Paesi destinatari. Spesso una migliore efficacia può essere ottenuta attraverso partenariati tra donatori. A più lungo termine, una simile suddivisione dei compiti contribuisce a ridurre i costi di transazione. Secondo uno studio realizzato dal CAS dell'OCSE nel 2008³, gli sforzi compiuti dai donatori per migliorare l'efficacia stanno già dando i primi frutti.

Gli scorsi anni, l'efficacia delle istituzioni multilaterali – in primo luogo della Banca mondiale, delle banche regionali di sviluppo e dell'ONU – è stata migliorata significativamente. Per fare un esempio, possiamo citare il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) che già dieci anni fa aveva introdotto la gestione basata sui

³ Better Aid, 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration
MAKING AID MORE EFFECTIVE BY 2010

risultati e impostato i propri programmi e le proprie operazioni sull'efficacia e sulla prestazione. Ha inoltre rafforzato l'indipendenza del suo team di valutazione e migliorato la prestazione dei suoi meccanismi di controllo. In qualità di membro del Consiglio di amministrazione, la Svizzera ha appoggiato attivamente lo sviluppo continuo della cultura della valutazione. Per trasparenza, efficacia e competenze tecniche, il PNUD è oggi assunto a alunno modello degli organismi internazionali.

3.3 Una migliore coerenza politica

Le relazioni tra un Paese povero e un Paese membro dell'OCSE come la Svizzera hanno svariate sfaccettature. Oltre alla cooperazione allo sviluppo, si compongono di relazioni commerciali mutue, come ad esempio l'esportazione di beni industriali e prodotti farmaceutici dalla Svizzera verso i Paesi in sviluppo e l'esportazione di prodotti agricoli e materie prime dai Paesi in sviluppo verso la Svizzera. I gruppi industriali svizzeri investono in Paesi in sviluppo, dove creano posti di lavoro, pagano imposte e trasferiscono profitti verso la Svizzera. Emigranti di Paesi poveri lavorano in Svizzera e inviano rimesse nei loro Paesi di origine. Spesso contesti economici sfavorevoli conducono le persone agiate di Paesi in sviluppo a investire i capitali lucrati su piazze estere e non nel loro Paese.

Di fronte a una simile varietà di relazioni, è indispensabile assicurare la coerenza in ambito di sviluppo, anche da parte della Svizzera. Non ha senso ridurre la povertà in un Paese partner attraverso la cooperazione allo sviluppo fornita dalla Svizzera, se poi è la stessa Svizzera ad applicare politiche sfavorevoli in altri campi, contribuendo direttamente all'aumento della povertà di quello stesso Paese. Per questo motivo, ogni decisione deve tener conto di considerazioni legate agli ambiti seguenti: ambiente, agricoltura, pesca, economia e finanza, commercio, migrazioni, sicurezza, energia, scienze e tecnologie.

Durante l'esame paritetico del CAS nel 2009, gli esaminatori dei Paesi Bassi e del Belgio hanno criticato l'assenza, in seno all'Amministrazione federale, di strutture specifiche miranti a rafforzare la coerenza tra gli svariati settori politici. Hanno suggerito di dotare il Comitato internazionale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CISCI) di mezzi che gli consentano di valutare la compatibilità con gli obiettivi di sviluppo di provvedimenti adottati in altri settori politici e di formulare proposte di miglioramento.

3.4 Sinergie con l'economia privata

Il Consiglio federale e il Parlamento sono concordi nell'asserire che il nostro Paese debba contribuire alla riduzione della povertà e alla risoluzione di altri problemi mondiali in funzione del suo peso economico e delle sue possibilità finanziarie. Il Consiglio federale considera peraltro che è nell'interesse della Svizzera essere percepita come partecipe alla risoluzione di problemi globali. I grandi Paesi dispongono di sufficiente influenza politica per imporsi nel mondo. Un Paese del peso politico ed economico della Svizzera dipende invece in più larga misura da fattori non quantificabili, come la propria reputazione. Una percezione positiva della Svizzera rientra anche nell'interesse delle imprese elvetiche operanti su scala internazionale.

Oggi, la cooperazione allo sviluppo consiste sempre più nell'allineare aiuti pubblici e aiuti privati e nel mettere a profitto sinergie con l'economia privata. In passato, numerose collaborazioni con grandi gruppi industriali svizzeri hanno dato buoni risultati. La SECO e la DSC intendono rafforzare ulteriormente questa collaborazione con il settore privato svizzero in tema di sviluppo. Alcuni gruppi con sede in Svizzera conoscono perfettamente i punti di forza e i punti deboli dei Paesi poveri. È presente un potenziale di rafforzamento della collaborazione attraverso il dialogo e partenariati, segnatamente in ambito di governance economica in particolare e di buon governo in generale, nonché della salute, dell'educazione e dell'agricoltura. In quest'ottica, occorre rivolgere un'attenzione particolare alla sostenibilità sociale ed ecologica dell'impegno economico nei Paesi in sviluppo.

4 La crisi finanziaria ed economica

4.1 Ripercussioni sui Paesi in sviluppo

La crisi finanziaria ed economica internazionale ha assunto proporzioni storiche. Per la prima volta da decenni, i maggiori spazi economici (Nord America, Europa, Asia) si trovano in recessione contemporaneamente. Numerosi Paesi in sviluppo e Paesi emergenti, che prima della crisi presentavano notevoli tassi di crescita, proseguivano nel processo di sdebitamento e avviavano riforme, ne sono stati sorpresi e fortemente colpiti. Gli effetti negativi della crisi hanno in parte annullato i progressi fatti nel quadro del raggiungimento degli Obiettivi del Millennio (MDG).

Il *commercio internazionale*, finora motore della crescita economica nei Paesi in sviluppo, ha registrato un forte calo. La domanda dei Paesi industrializzati, nonché di Cina e India, è diminuita. Le possibilità di finanziamento delle esportazioni si sono inoltre assottigliate. Nel 2009 c'è da aspettarsi la prima regressione del commercio internazionale dal 1982.

Per oltre 90 Paesi in sviluppo, la vendita di *materie prime* rappresenta più del 50 % delle entrate generate dalle esportazioni. Nel corso del 1° trimestre 2009, l'indice dei prezzi di tutte le materie prime è sceso fino a toccare la metà del valore registrato a metà 2007. Maggiormente colpiti sono i prezzi del petrolio e del rame. I Paesi in sviluppo importatori di materie prime traggono sì profitto dal crollo dei prezzi, in particolare del petrolio, ma questo crollo va comunque a pesare fortemente sull'insieme dei Paesi in sviluppo. In effetti, la caduta dei prezzi delle materie prime e della domanda di prodotti d'esportazione provoca una diminuzione delle entrate fiscali e, di conseguenza, l'aumento dei deficit fiscali.

Nel 2009 il *debito estero* dei Paesi in sviluppo e dei Paesi emergenti raggiungerà 4440 miliardi di USD. Secondo le stime della Banca mondiale, i Paesi emergenti dovranno rimborsare crediti per un totale di 2,5 fino a 3 bilioni di USD. A causa di minori entrate e di una crescita economica in calo, la solvibilità di molti Paesi non sarà più garantita. La Banca mondiale prevede che nel 2009 104 paesi in sviluppo su 129 non saranno in grado di mobilitare i fondi necessari a coprire le spese correnti previste e a saldare i debiti. Per alcuni di essi il rischio di insolvibilità è perciò elevato.

In alcuni Paesi in sviluppo ed emergenti i *flussi di capitali esteri* si sono pressoché arrestati. La Banca mondiale segnala che i flussi di capitali privati destinati ai Paesi in sviluppo sono scesi da 1200 miliardi di USD nel 2007 a 707 miliardi di USD nel

2008. La crisi bancaria e le possibilità di finanziamento poco favorevoli sui mercati internazionali dei capitali aggravano il pagamento degli interessi e aumentano i costi legati alla concessione di fondi, poiché i premi di rischio degli interessi sono lievitati. L'incremento dei premi di rischio colpisce in particolare i Paesi con un reddito medio, che prima della crisi si finanziavano in larga misura sul mercato privato dei capitali.

I *trasferimenti di denaro* effettuati dagli emigranti dalla Svizzera verso i Paesi d'origine (rimesse) sono in calo. A causa della difficile situazione finanziaria di molte fondazioni caritative, anche l'aiuto privato allo sviluppo è diminuito. Tutto ciò ha effetti negativi diretti sulla bilancia dei pagamenti dei Paesi più poveri e ha ripercussioni sul consumo delle famiglie che beneficiano di aiuti. Particolarmente colpiti sono i Paesi in America Latina, Africa del Nord, Asia Meridionale e Vicino Oriente.

4.2 L'impatto umano della crisi

In seguito agli effetti della crisi economica mondiale sul reddito, sull'impiego e sulle condizioni sociali, oltre un miliardo di persone vivono oggi in situazioni di povertà estrema. Le donne e i bambini sono particolarmente toccati, così come i rifugiati che vivono nei campi e gli sfollati all'interno del Paese.

Nei Paesi in sviluppo, il calo delle entrate statali grava sulle spese in favore della formazione, della salute e dell'agricoltura. Le crisi in America Latina e in Asia degli anni 90 hanno dimostrato come misure statali tempestive, atte a garantire l'accesso alle cure sanitarie e a consentire ai bambini di frequentare la scuola, abbiano permesso di evitare effetti negativi a lungo termine sulla popolazione e sullo sviluppo del Paese. Per questa ragione, soprattutto in tempo di crisi, è necessario evitare una riduzione delle spese nel campo della salute e della formazione.

4.3 La risposta dei donatori alla crisi

Per contenere le conseguenze negative della crisi finanziaria internazionale sono già state definite svariate misure bilaterali e multilaterali in favore dei Paesi in sviluppo e dei Paesi emergenti. Per far fronte alla crisi finanziaria, su proposta del G20, nella primavera del 2009 la comunità internazionale ha deciso di aumentare in modo significativo le risorse del Fondo monetario internazionale (FMI) e delle banche di sviluppo multilaterali. Parallelamente, le istituzioni sono state invitate ad applicare – e addirittura a completare – in modo flessibile e tempestivo gli strumenti a loro disposizione in funzione dei bisogni degli Stati membro.

Il consenso in seno all'OCSE è unanime: l'APS non deve subire diminuzioni, tantomeno in tempo di crisi. Si tratta di un punto fondamentale, sia per evitare conseguenze particolarmente negative a lungo termine che accrescerebbero la povertà e la malnutrizione, sia per stimolare la domanda mondiale. In realtà quasi tutti i Paesi dell'OCSE devono oggi far fronte a deficit pubblici viepiù gravi e pertanto a scelte delicate in materia di politica finanziaria. Nell'ultimo rapporto del CAS sulla prevedibilità dell'aiuto (*2009 DAC Report on Aid Predictability*), l'OCSE constata che l'APS disponibile nel mondo nel 2010 e nel 2011 aumenterà soltanto in modo assai modesto. Fin dall'inizio della crisi, il Comitato per l'assistenza allo Sviluppo (CAS) dell'OCSE ha sollecitato a più riprese i suoi membri affinché procedessero, nono-

stante i propri problemi finanziari, ad aumentare l'APS come previsto e, anzi, ad adottare un atteggiamento anticiclico incrementandolo ulteriormente. Solo alcuni Paesi hanno risposto a tale appello. In questo senso il Canada intende sbloccare 85 milioni di USD supplementari per la lotta alla crisi finanziaria e 4 miliardi di USD in favore della Banca interamericana di sviluppo (BID). La Germania intende iniettare 600 milioni di USD nella Società finanziaria internazionale (IFC). In occasione della riunione ad alto livello del CAS tenutasi a Parigi nel 2009, gli Stati Uniti hanno annunciato l'intenzione, motivata proprio dalla crisi in corso, di raddoppiare l'APS entro i prossimi cinque anni.

A fine giugno di quest'anno, l'ONU ha organizzato una conferenza ad alto livello volta ad analizzare le conseguenze della crisi finanziaria ed economica sui Paesi in via di sviluppo e a proporre soluzioni. Essa intende seguire l'argomento attraverso un gruppo di lavoro formale e un collegio di esperti di alto livello. I fondi e i programmi dell'ONU destinati alla politica di sviluppo, quali il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), così come le organizzazioni umanitarie, quali il Programma alimentare mondiale (PAM) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), hanno intensificato i propri sforzi per attenuare gli effetti negativi della crisi.

Grazie alle loro prerogative istituzionali e strutturali, le istituzioni finanziarie internazionali sono chiamate, in tempo di crisi, ad agire in modo rapido, tempestivo e innovativo. La *Banca mondiale*, in collaborazione con il FMI, e le *banche regionali di sviluppo* (AfDB, AsDB, BID, BERD) assumono un ruolo direttivo, sostenendo in modo complementare i governi nello stabilizzare le economie nazionali e gettando le fondamenta per lottare contro le ripercussioni sociali ed economiche della crisi. Per questo motivo è necessario sbloccare risorse finanziarie notevoli. Il volume dei prestiti destinati ai crediti regolari che non beneficino di tassi preferenziali verrà così più che raddoppiato, a beneficio dei Paesi in sviluppo e dei Paesi emergenti. Il volume dei prestiti accordati ai Paesi più poveri è inoltre aumentato temporaneamente grazie a un'attribuzione più rapida (*front loading*) dei fondi disponibili destinati al credito e a sovvenzioni accordate a condizioni molto vantaggiose (fondo di sviluppo). Inoltre, numerose iniziative atte a rilanciare il commercio e a risanare il settore finanziario sono già state approvate.

Nei prossimi tre anni, la Banca mondiale triplicherà il volume dei prestiti, che raggiungerà così i 100 miliardi di USD. Nel 2009 la Banca interamericana di sviluppo (BID) intende far passare il volume dei prestiti da 12 miliardi di USD a 18 miliardi di USD circa. La BID ha pure adottato un programma di liquidità a corto termine per un totale di 6 miliardi di USD, volto a proteggere le banche commerciali dai problemi di liquidità. La Banca asiatica di sviluppo (AsDB) vuole sbloccare, per il 2009, da 5 a 6 miliardi di USD supplementari. Insieme alla Banca africana di sviluppo (AfDB), intende inoltre creare un programma che dovrebbe ridurre i problemi di liquidità nei Paesi creditori. La AfDB ha poi accelerato l'impegno delle risorse del Fondo africano di sviluppo (AfDF). La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERD), che si occupa principalmente dello sviluppo del settore privato, ha messo in atto una serie di misure che comprendono aiuti alle banche commerciali sotto forma di fondi supplementari e di sostegno tecnico, linee di credito destinate alle piccole e medie imprese, così come misure di promozione del commercio. In totale, nel 2009 la BERD dovrebbe aumentare il volume d'affari a 7 miliardi di euro circa (2008: 5,1 miliardi di euro).

Il FMI ha reagito alla crisi estendendo la concessione dei crediti in modo rapido e significativo, con l'obiettivo di sostenere i suoi membri e garantire la stabilità finanziaria su scala internazionale. Vista l'entità delle misure di sostegno, il FMI rischiava di esaurire i fondi. Per questa ragione numerosi Paesi gli hanno accordato delle linee di credito bilaterali temporanee. Nel quadro di un contributo della Svizzera alla stabilizzazione e al potenziamento del sistema finanziario internazionale, il Consiglio federale ha deciso che la Svizzera parteciperebbe all'aumento puntuale del capitale del FMI in misura di 10 miliardi di USD al massimo. A lungo termine, occorre che la riassicurazione del FMI sia estesa e aumentata. Al fine di sostenere in modo particolare i membri più poveri, il FMI ha agevolato le condizioni di credito introducendo un tasso di interesse dello 0 % fino al 2011. Ha inoltre raddoppiato i suoi limiti di credito.

5 Orientamento della politica svizzera di sviluppo

5.1 Sfide

Politica di sviluppo e politica estera: la globalizzazione ha mutato le condizioni quadro della politica estera svizzera. Se all'inizio del millennio la crescita economica era ancora dominata dagli Stati Uniti, oggi la Cina e l'India si profilano come forze trainanti dell'economia mondiale. Secondo le previsioni, entro il 2020 i due Paesi dovrebbero figurare tra le economie nazionali più dinamiche. Se si considerano le parità di potere d'acquisto, i Paesi del gruppo BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica) contribuiscono già oggi a oltre un quarto della produzione economica mondiale. Attraverso il rafforzamento delle nazioni BRICS e il loro considerevole influsso sui Paesi in sviluppo nelle loro regioni, la politica di sviluppo assume un ruolo più rilevante in seno alla nostra politica estera. Per la Svizzera, una stretta cooperazione con i Paesi dell'OCSE e BRICS è perciò uno strumento di crescente importanza per partecipare alla definizione delle future condizioni quadro dello sviluppo degli emisferi nord e sud.

Politica di sviluppo multilaterale: è nell'interesse della Svizzera – Paese piccolo dal punto di vista del numero di abitanti, fortemente globalizzato e perciò vulnerabile – che sulla scena internazionale il diritto prevalga sulla forza. Per la sicurezza e gli interessi svizzeri, è fondamentale che il nostro Paese sia rappresentato adeguatamente e in modo competente presso le istituzioni internazionali che si impegnano per l'adozione di regole globali (ONU, FMI, Banca mondiale, OCSE, banche regionali di sviluppo, OMC). A tal fine, la Svizzera necessita di collaboratori specialmente qualificati e deve assumersi una parte adeguata del finanziamento delle istituzioni e iniziative internazionali («burden sharing»). Una delle sfide della politica di sviluppo della Svizzera sarà quindi mantenere almeno il volume medio dell'APS nel limite delle possibilità finanziarie date.

Politica di sviluppo bilaterale: anche per ragioni di visibilità, la Svizzera ha bisogno di una competente cooperazione bilaterale allo sviluppo con i Paesi del Sud, dell'Est e a livello di aiuto umanitario. L'alta qualità raggiunta in questo settore dovrà essere preservata e rinforzata, specialmente durante la crisi. Secondo gli esami paritetici dell'OCSE/CAS, la DSC e la SECO compiono un ottimo lavoro a livello internazionale. Anche i seguenti passaggi del rapporto provvisorio della revisione 2009 lo attestano:

«La Svizzera è percepita dalla comunità internazionale come un Paese donatore costruttivo che vanta una lunga tradizione nel campo della cooperazione, in particolare in ambito umanitario. Partecipa al dibattito internazionale sulla responsabilizzazione (*ownership*), il buongoverno e gli Stati fragili.

La Svizzera ha un approccio strategico positivo nei confronti delle agenzie multilaterali. È un Paese donatore esemplare per le organizzazioni multilaterali. Versa gran parte degli aiuti multilaterali sotto forma di contributi di base e di contributi pluriennali. Questa è considerata una buona prassi, dato che non genera costi di transazione aggiuntivi per la gestione amministrativa e il rendiconto a carico delle agenzie, permettendo loro di utilizzare i fondi in accordo con le proprie strategie.

La Svizzera dispone di personale qualificato e motivato e, in singoli ambiti specifici, di esperti riconosciuti a livello internazionale. I vantaggi comparati della cooperazione allo sviluppo attuata dalla Svizzera risiedono nella sua flessibilità, nelle sue conoscenze pratiche del settore e nell'assenza di un'agenda politica nascosta. La conoscenza approfondita dei Paesi partner è e resta un capitale importante. La riuscita della cooperazione svizzera allo sviluppo dipenderà dalle capacità di mantenere alta la qualità e di migliorarla in determinati ambiti».

5.2 Risposta della Svizzera alle sfide

È nell'interesse etico, politico ed economico della Svizzera investire nella riduzione della povertà e nella gestione di altre sfide globali. Da un lato, perché i Paesi più poveri sono duramente colpiti dalle ripercussioni dei problemi mondiali e non sono in grado di attenuarne autonomamente gli effetti negativi; d'altro lato, perché la Svizzera, quale membro della comunità internazionale, è in parte responsabile delle cause dei problemi globali. Nei prossimi anni, la politica svizzera di sviluppo intende affrontare le sfide nel modo seguente.

Il rafforzamento dei *Paesi emergenti* e la loro importanza per gli altri Paesi in sviluppo determinano sempre più l'orientamento della politica svizzera in materia. In generale, le nazioni emergenti sono ben governate, conoscono i Paesi vicini e hanno le competenze tecniche per partecipare all'elaborazione di iniziative in determinati ambiti di politica internazionale e per mobilitare almeno un sostegno regionale. In futuro, la Svizzera cercherà perciò maggiormente cooperazioni triangolari con grandi Paesi emergenti e in sviluppo. A questo livello sussiste un potenziale rilevante per i progetti transnazionali, che contribuiscono anche alla cooperazione e all'integrazione regionale.

La DSC e la SECO dispongono già di diversi strumenti per contribuire efficacemente alla soluzione di *compiti mondiali* e a un modello di globalizzazione che promuova lo sviluppo. La DSC ha creato i programmi globali «Cambiamenti climatici», «Migrazione» e «Sicurezza alimentare» per apportare un simile contributo attuando progetti mirati e promuovendo maggior dialogo a livello internazionale. La SECO, dal canto suo, si concentra su due tematiche essenziali per i Paesi in sviluppo avanzati: «clima, energia e ambiente» e «governanza economica». Inoltre, sussiste grande necessità di costituire mezzi da assegnare al settore dell'acqua. La DSC e la SECO considerano sempre più gli effetti dei cambiamenti climatici nei propri progetti e programmi, collaborando, in questo contesto, anche con l'UFAM, responsa-

bile dei singoli contribuiti a favore di fondi multilaterali nel settore ambientale.⁴ Il programma globale «Cambiamenti climatici» della DSC sostiene per esempio l'elettificazione di zone rurali ricorrendo a energie rinnovabili prodotte localmente (biomassa, centrali idrauliche). La SECO si focalizza su misure di mitigazione tese a realizzare una maggiore efficienza energetica nei Paesi in sviluppo avanzati che registrano un elevato tasso di crescita e settori economici ad alto consumo di energia, sulla promozione delle energie rinnovabili e su provvedimenti nell'ambito della foresta tropicale e del clima.

L'*aiuto umanitario* è ben radicato nella vita politica e nella popolazione svizzera. Quale Paese d'origine della Croce Rossa, la Svizzera ha un importante vantaggio sia in materia, sia nella prevenzione dei conflitti. Grazie alla pluriennale esperienza con le istituzioni democratiche, agli occhi di molti Paesi la cooperazione svizzera allo sviluppo gode di alta considerazione e credibilità a livello di introduzione ed estensione delle libertà, dello Stato di diritto e della decentralizzazione dell'amministrazione pubblica. Il contributo della cooperazione allo sviluppo al promovimento della sicurezza umana è adeguato alle misure della Divisione politica IV (DP IV) del DFAE per la promozione civile della pace e il rafforzamento dei diritti umani. Grazie agli sforzi coordinati, negli ultimi anni la Svizzera ha raggiunto risultati tangibili, per esempio nei processi di pace in Colombia, Sri Lanka, Nepal e Sudan meridionale.

L'*orientamento strategico della SECO*, che mira a promuovere una crescita sostenibile e l'integrazione dei Paesi partner nell'economia mondiale per contenere i rischi globali e ridurre la povertà, è adeguato alle sfide lanciate dalla globalizzazione e dall'attuale crisi finanziaria ed economica. Attraverso il rafforzamento d'istituzioni macroeconomiche e finanziarie, lo sviluppo dell'infrastruttura economica e la promozione del commercio e del settore privato, la SECO non contribuisce solo al rafforzamento delle condizioni quadro per prevenire le crisi e rendere più resistenti i Paesi partner, ma crea anche una base favorevole a una crescita sostenibile. La SECO si focalizza sul consolidamento delle condizioni quadro e delle competenze umane, istituzionali e sociali, affinché anche i poveri possano partecipare attivamente allo sviluppo economico e trarne profitto.

Per mezzo di misure volte al rafforzamento della *governanza economica*, la SECO promuove l'integrazione dei Paesi emergenti e dei Paesi in sviluppo nell'economia mondiale, al fine di sostenere gli effetti positivi degli investimenti privati sulla crescita e sullo sviluppo. Contribuisce all'ampliamento di regole, istituzioni e imprese che poggiano sui principi di trasparenza, attendibilità (*accountability*) e prevedibilità conformemente agli standard internazionali e alle migliori prassi correnti.

Negli ultimi anni, la DSC e la SECO hanno adottato valide misure per *migliorare la propria qualità ed efficacia*. A queste, che hanno già dato frutto, ne seguiranno altre. Gli strumenti disponibili sono stati concretizzati e ampliati nell'ottica di una valutazione dell'efficacia, mentre strumenti nuovi sono stati introdotti: obiettivi concreti e indicatori vengono definiti già nella fase di pianificazione di progetti e programmi per favorire un monitoraggio uniforme, un apprendimento sistematico e una rendicontazione trasparente. Quest'ultima si basa su valutazioni, analisi dell'efficacia, rapporti annuali, revisioni e audit. Oltre a una serie di valutazioni interne relative ai progetti e ai programmi, ogni anno, a prescindere dalla linea operativa adottata,

⁴ Ordinanza del 14 agosto 1991 sull'attuazione di programmi e progetti ecologici d'importanza globale nei Paesi in sviluppo (RS **172.018**).

vengono effettuate da 2 a 3 analisi d'impatto, a volte unitamente ad altri donatori e al Paese partner interessato. Il primo rapporto sull'efficacia 2008 di DSC e SECO è stato elaborato dagli esperti dell'istituto tedesco «Deutsches Institut für Entwicklungspolitik»⁵ sul tema dell'acqua.

I *risultati* raggiunti vengono ora sistematicamente rilevati anche nel quadro del resoconto annuale sulle attività operative. Inoltre, l'indipendenza delle unità di valutazione è stata rinforzata. La neocostituita unità in seno all'Ispettorato della Segreteria generale del DFAE analizza per la DSC gli obiettivi trasversali di politica estera, tra cui anche quelli di politica di sviluppo. La SECO ha incaricato un comitato esterno di valutazione di esaminare a livello indipendente importanti iniziative della Segreteria di Stato nel settore dello sviluppo.

L'efficacia della cooperazione allo sviluppo può essere incrementata attribuendo maggiori responsabilità agli *uffici di cooperazione* della DSC. Il 1° ottobre 2008, la DSC ha concluso con successo la prima fase di una profonda ristrutturazione tesa a migliorare la qualità e l'efficienza della cooperazione allo sviluppo. La nuova struttura consente alla DSC di adottare un efficace orientamento operativo e di ottimizzare l'applicazione della strategia unitaria in materia di politica di sviluppo. Le vaste conoscenze e l'esperienza della DSC potranno essere applicate più efficacemente in futuro, dato che i settori tematici sono stati integrati in quelli operativi. Grazie alle decisioni prese nel quadro della riorganizzazione in ambito di politica del personale, la DSC si assicura di poter contare, anche in futuro, su collaboratori qualificati e motivati per migliorare ulteriormente la qualità del proprio lavoro.

6 L'eventuale impegno della Svizzera

Benché il Consiglio federale abbia previsto di non aumentare i mezzi da attribuire alla cooperazione allo sviluppo almeno fino al 2012, può essere interessante esporre brevemente l'impiego che si sarebbe potuto fare di tali fondi supplementari.

6.1 Ampliare l'aiuto bilaterale nel settore dell'acqua

L'aiuto bilaterale garantisce visibilità e consente di avvalersi delle esperienze maturate e sugli effetti già raggiunti. La DSC e la SECO investirebbero i mezzi supplementari nei programmi idrici attuati con successo in diversi Paesi prioritari e nel quadro di programmi speciali in Africa, Asia e America latina. Si tratterebbe di migliorare la portata dei progetti esistenti e di estendere le esperienze positive ad altri Paesi prioritari e programmi speciali.

L'acqua è un settore di cui la Svizzera è particolarmente esperta rispetto ad altri Paesi. La DSC e la SECO si sarebbero adoperate per: 1) facilitare alle persone l'accesso all'acqua potabile e all'igiene sanitaria; 2) aiutare l'agricoltura a utilizzare l'acqua in modo più efficace.

⁵ www.die-gdi.de

6.2

Rafforzare la cooperazione economica bilaterale della SECO

Conformemente alle proprie competenze principali, la SECO concentrerebbe le attività aggiuntive nel settore economico e commerciale, più precisamente su due livelli d'intervento.

Da una parte, si focalizzerebbe sul *rafforzamento del sistema finanziario*. Ciò comprenderebbe 1) provvedimenti volti a migliorare le capacità delle autorità competenti in materia di regolamento e sorveglianza del settore finanziario e delle banche centrali, 2) lo sviluppo dell'analisi dei rischi negli istituti finanziari e 3) misure attuariali a favore dei produttori agricoli.

Il perfezionamento delle competenze delle autorità finanziarie e il rafforzamento del sistema di controllo e regolazione rivestono un ruolo importante nella prevenzione di crisi e nella limitazione delle relative ripercussioni. Lo sviluppo della gestione dei rischi degli intermediari finanziari è essenziale per un funzionamento sano e stabile dei settori finanziari.

Le forti fluttuazioni dei prezzi dei prodotti agricoli hanno aggravato il rischio correlato alla coltura di materie prime, in particolare per le piccole e medie imprese. Per garantire un'applicazione adeguata dei meccanismi di mercato anche nel settore assicurativo, occorre principalmente proporre soluzioni integrate, che offrano assicurazioni combinate con altre prestazioni.

D'altra parte, la SECO impiegherebbe mezzi supplementari nel settore della promozione del *commercio e degli investimenti*, per esempio per agevolare le PMI improntate all'esportazione ad accedere più facilmente agli investimenti («trade finance») e per promuovere gli investimenti ecologici.

6.3

Assumere una parte di responsabilità multilaterale

Le istituzioni multilaterali svolgono una funzione sistemica centrale in seno all'architettura internazionale dello sviluppo. Hanno una massa critica, solide conoscenze mondiali e grande esperienza in materia di elaborazione, coordinamento e realizzazione di pacchetti di provvedimenti armonizzati a livello internazionale. Si tratta di qualità indispensabili per affrontare efficacemente le sfide globali. Grazie alla presenza su larga scala e alla gamma di strumenti diversificati, la Banca mondiale, le banche regionali e le organizzazioni dell'ONU sono in grado di reagire rapidamente in tempi di crisi, fornendo consulenza e intervenendo laddove sia più richiesto e sensato. Le banche di sviluppo multilaterali devono inoltre adempiere a importanti funzioni anticicliche: quando le fonti di finanziamento alternative si esauriscono, possono coprire deficit di bilancio imprevisti e finanziare programmi sociali destinati ai poveri più colpiti dalla crisi o la manutenzione di infrastrutture vitali, sempre tenendo conto delle capacità di indebitamento dei singoli Paesi. L'ONU e le sue organizzazioni impegnate nello sviluppo rivestono inoltre un ruolo centrale nelle regioni in conflitto: grazie alla presenza capillare sul territorio, possono intervenire rapidamente, effettuare lavori di ricostruzione o fornire assistenza tecnica alle amministrazioni, affinché possano riprendere le loro attività.

La quota multilaterale dell'APS totale della Svizzera è scesa dal 29.7 % nel 2000 al 23.9 % nel 2008:

APS della Svizzera in milioni di CHF: distribuzione bilaterale/multilaterale 2000 - 2008

Anno	APS bilaterale	APS multilaterale	APS TOTALE	% bilaterale	% multilaterale
2000	1'061	449	1'511	70.3%	29.7%
2001	1'097	440	1'537	71.4%	28.6%
2002	1'192	270	1'462	81.5%	18.5%
2003	1'271	477	1'748	72.7%	27.3%
2004	1'475	446	1'921	76.8%	23.2%
2005	1'746	461	2'207	79.1%	20.9%
2006	1'569	494	2'063	76.1%	23.9%
2007	1'516	506	2'021	75.0%	25.0%
2008	1'700	535	2'234	76.1%	23.9%

Fonte: DSC

La quota multilaterale delle spese per la cooperazione allo sviluppo della DSC è invece aumentata, passando dal 37.2 % del 2000 al 43 % nel 2008:

Cooperazione allo sviluppo della DSC (crediti ai Paesi del Sud) in milioni di CHF: distribuzione bilaterale/multilaterale 2000 – 2008

	bilaterale	multilaterale	TOTALE	% bilaterale	% multilaterale
2000	484.1	287.1	771.2	62.8%	37.2%
2001	509.1	285.9	795.0	64.0%	36.0%
2002	522.5	292.8	815.3	64.1%	35.9%
2003	537.0	304.5	841.5	63.8%	36.2%
2004	540.4	330.5	870.9	62.0%	38.0%
2005	537.6	341.9	879.5	61.1%	38.9%
2006	542.4	354.4	896.8	60.5%	39.5%
2007	536.8	383.0	919.8	58.4%	41.6%
2008	546.5	412.5	959.0	57.0%	43.0%

Fonte: DSC

La cooperazione multilaterale svizzera allo sviluppo concentra la maggior parte dei propri mezzi su dodici istituzioni. Per mantenere il livello attuale dei contributi svizzeri al finanziamento delle attività di queste organizzazioni multilaterali occorrerebbe un impegno pari a 2072 milioni di franchi durante la decorrenza dell'11esimo credito quadro sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario (2009–2012). Nel messaggio di marzo 2008, il Consiglio federale ha proposto di mantenere l'impegno multilaterale a questo livello. Con la decisione del Parlamento di limitare l'impegno della Svizzera a 1800 milioni di franchi, ovvero al 40 % del credito quadro 11, entro il 2012 gli impegni multilaterali della Svizzera dovranno essere ridotti di 272 milioni (2072–1800).

Dei 1800 milioni disponibili, 997 sono già stati destinati a impegni presi dalla Svizzera nei confronti del Fondo asiatico di sviluppo (AsDF10), dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA15) e del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD8). Nel budget è compreso anche l'impegno svizzero a favore dell'Iniziativa multilaterale di riduzione del debito MDRI (Multilateral Debt Relief

Initiative; 190 milioni di franchi)⁶, che deve essere compensato nel bilancio multilaterale del credito quadro 11 – in contrasto con le convenzioni internazionali, secondo le quali i pagamenti MDRI devono essere addizionali, perché altrimenti i Paesi in sviluppo finanzierebbero autonomamente il proprio sdebitamento multilaterale. Per gli impegni da rinnovare durante questo periodo di credito quadro nei confronti delle organizzazioni dell'ONU, dei programmi di ricerca globali e dei fondi di sviluppo restano così a disposizione circa 800 milioni di franchi.

Considerato il limite del 40 %, la Svizzera non può mantenere i contributi multilaterali ai livelli odierni. Inoltre, le ipotesi relative agli impegni previsti sono state oggetto di proiezioni particolarmente caute, comprendenti per esempio una crescita nominale zero e un trasferimento del prossimo impegno a favore dell'IDA (IDA-16) al prossimo credito quadro. Si pone dunque la questione se il Parlamento non dovrebbe riconsiderare la sua decisione di limitare l'aiuto multilaterale al 40 % del credito quadro.

Riduzioni selettive o lineari dei contributi a scapito delle istituzioni multilaterali indebolirebbero però ulteriormente la posizione che la Svizzera è riuscita a conquistare nel corso degli anni a livello internazionale. Negli ultimi anni, questa reputazione è già stata intaccata, sia presso i fondi e programmi dell'ONU, sia presso l'IDA (International Development Association della Banca mondiale) e le banche regionali di sviluppo, dato che la maggior parte dei Paesi dell'OCSE hanno aumentato, anche considerevolmente, i propri contributi. Inoltre, la Svizzera rischierebbe di perdere l'opportunità di conservare il proprio peso politico e la propria influenza in seno agli organi esecutivi delle principali organizzazioni multilaterali. È il caso di sottolineare che, specialmente dal punto di vista della politica estera, la Svizzera rischierebbe di compromettere la reputazione di partner affidabile e solidale di cui gode a livello internazionale.

Per contro, con un aumento degli stanziamenti nell'ambito dei contributi multilaterali, la Svizzera continuerebbe a corrispondere all'incirca la stessa quota di prima, evitando di perdere troppo terreno nei confronti della comunità internazionale nel caso in cui quest'ultima decidesse di aumentare in modo sostanziale i contributi alle istituzioni multilaterali.

L'apporto della Svizzera alle banche di sviluppo multilaterali si compone sia di contributi regolari ai fondi in favore dei Paesi in sviluppo più poveri, sia di partecipazioni al capitale delle diverse banche, destinato ai Paesi in sviluppo più avanzati e di quelli relativamente poveri. Mentre le ricostituzioni dei fondi vengono effettuate e pianificate regolarmente ogni 3–4 anni, gli aumenti di capitale, molto irregolari, vengono realizzati solo quando le banche raggiungono i propri limiti di prestito statutari e l'estensione motivata dell'impiego operativo dei mezzi è appoggiata dai Paesi membri. A causa delle accresciute necessità di mezzi finanziari, oltre alle partecipazioni ai fondi, nei prossimi anni per le banche di sviluppo multilaterali si profilano anche simili aumenti di capitale. La maggior parte dei Paesi membri hanno manifestato il loro interesse per un esame della loro partecipazione in considerazione delle attuali circostanze eccezionali connesse con la crisi economica e con le sue conseguenze.

⁶ Dato che gli impegni MDRI registreranno un livello massimo entro il 2023, per i CQ 12, 13 e 14 occorre prevedere rispettivamente 220, 300 e 310 milioni di franchi per il MDRI.

In veste di membro delle banche, la Svizzera partecipa alle discussioni e ai negoziati sugli aumenti di capitale, esaminandone la legittimazione e le modalità nei singoli casi. Dato che gran parte di queste partecipazioni è versata sotto forma di capitale garantito, con pagamenti relativamente contenuti (di norma, entro il 5 e il 10 % della partecipazione) si può ottenere un grande effetto moltiplicatore. Le partecipazioni al capitale si possono considerare come investimenti in banche multilaterali con un rating AAA. Inoltre, le quote di capitale sono decisive per l'assegnazione dei voti e la rappresentanza in seno agli organi direttivi. Una compartecipazione consentirebbe alla Svizzera di conservare le sue possibilità d'influsso a un livello auspicabile. Sottolineiamo che una rappresentanza negli organi esecutivi delle banche di sviluppo multilaterali, p.es. il seggio permanente nel comitato esecutivo della banca mondiale, è di importanza prioritaria. Una riduzione della partecipazione svizzera andrebbe contro i nostri interessi nell'ambito delle riforme di governance in atto presso la Banca mondiale.

7 La situazione finanziaria della Confederazione

Verosimilmente la crisi economica dovrebbe poter essere superata a partire dal 2011. Non è pertanto più necessario applicare una politica finanziaria espansiva per stabilizzare la congiuntura. Occorre invece assicurare e consolidare l'equilibrio strutturale – raggiunto questi ultimi anni e mantenuto durante la crisi – del bilancio della Confederazione: il consolidamento del bilancio diventa la priorità assoluta della politica finanziaria.

A questo proposito, il piano finanziario 2011–2013 adottato in agosto dal Consiglio federale mostra chiaramente che alcune misure s'impongono: nello scenario di base espone deficit annui di finanziamento di circa 4 miliardi di franchi e un aumento da 2,5 a 4 miliardi del bisogno di risanamento imposto dal freno all'indebitamento.

I deficit strutturali che si stanno prefigurando sono essenzialmente riconducibili a tre cause:

1. le stime del reddito per il 2009 e il 2010 tengono interamente conto della netta riduzione del tasso di rincaro atteso rispetto al precedente piano finanziario. Si distinguono dunque da quelle della maggior parte delle spese, che poggiano su una stima dell'inflazione al 1,5 % e indicano pertanto un aumento indesiderato in termini reali;
2. la riforma dell'imposizione delle famiglie e la compensazione degli effetti della progressione a freddo implicano una diminuzione delle entrate permanente;
3. l'ipotesi di una crescita annuale del PIL dello 1,5 % in termini reali, su cui poggia lo scenario di base del piano finanziario, implica che il calo della crescita nei due anni di flessione non potrà essere recuperato. Ne consegue, in tale scenari odi base, un calo della tendenza reale della crescita connessa con perdite strutturali di entrate per la Confederazione.

Lo scenario economico su cui poggia il piano finanziario si fonda su stime congiunturali del giugno 2009. Nel frattempo, i segni della ripresa dell'economia mondiale hanno iniziato a moltiplicarsi e le ultime previsioni relative alla Svizzera indicano che il calo congiunturale nel 2009 sarà meno grave e la crescita nel 2010 più vigorosa di quanto era stato previsto nel giugno 2009. Per il periodo dal 2011 le previsioni non sono ancora disponibili. Visto che la Svizzera non figura al centro della crisi, ma vi è colpita principalmente per il tramite delle sue esportazioni frenate dalla recessione, si può ipotizzare che ritroverà la crescita quando la domanda estera riprenderà. Occorre inoltre aggiungere che dopo la crisi la domanda interna non sarà rallentata da misure pubbliche e private di sdebitamento.

Sotto il profilo del rischio, la situazione macroeconomica appare dunque può favorevole che nel mese di giugno. Di conseguenza, l'evoluzione qualificata quale scenario ottimista nel piano finanziario sembra più verosimile. Si può pertanto stabilire il bisogno di risanamento alla luce d'itale scenario, il che rappresenta misure di consolidamento di 1,5 miliardi all'anno. Questo vincolo corrisponde pure all'obiettivo fissato dal Consiglio federale per stabilizzare a medio termine la quota dell'incidenza della spesa pubblica: lo scenario d'ora in poi adottato prevede una crescita - media del PIL del 2,5 % all'anno in termini nominali tra il 2008 e il 2013. Se l'alleviamento del bilancio richiesto di 1,5 miliardi di franchi all'anno concerne soltanto le uscite, il loro aumento sarà limitato al 2,3 %. L'obiettivo di una stabilizzazione della quota dell'incidenza della spesa pubblica sarà pertanto raggiunto.

Tali stime restano comunque incerte. Vi è sempre il rischio che la crisi lasci tracce strutturali nel settore finanziario. D'altra parte, l'esperienza delle precedenti recessioni mostra che non si può escludere l'eventualità di una ripresa più vigorosa di quanto previsto. Le decisioni circa il fabbisogno di risanamento potrebbero essere soltanto provvisorie: costituiscono solo una pianificazione eventuale. Le misure definitive saranno decise in base alle previsioni delle entrate e delle uscite dell'estate 2010.

Il 30 settembre 2009 il Consiglio federale ha adottato una strategia di risanamento per gli anni 2011–2013 del piano finanziario e ha conferito al DFF il mandato di elaborare insieme agli altri dipartimenti un programma di consolidamento che permetta di alleviare il lancio di 1,5 miliardi di franchi all'anno rispetto al piano finanziario 201–2013. I vincoli del freno all'indebitamento potranno quindi essere rispettati secondo le previsioni congiunturali attuali. Le proposte del Consiglio federale che cagioneranno oneri supplementari saranno temporaneamente sospese. Qualora ciò non sia possibile, il Consiglio federale adotterà altre misure per finanziare tali oneri. Chiederà inoltre al Parlamento di approvare una moratoria delle spese.

Secondo le stime di crescita più ottimiste che stanno alla base di questa decisione, fondi supplementari significativi sono necessari per raggiungere l'obiettivo dello 0,5 %: la crescita annuale delle spese dell'APS svizzero dovrebbe ammontare a 7,1 % (stima) e i fondi supplementari cumulati ammonterebbero a 775 milioni durante il periodo 2010–2013, e poi 963 milioni dal 2014 al 2015.

L'appuramento necessario aumenterebbe di 147 milioni franchi nel 2011, di 230 milioni nel 2012 e di 324 milioni nel 2013.

Parte dell'APS secondo lo scenario più probabile:

Anno	Preventivo 2010 Piano finanziario 2011–2013, settore 3.2, 2014–2015	Totale fondi B/PF (3.2) per raggiungere 0.5%	Fondi supplementari DSC/SECO per raggiungere 0.5% (aumento annuale del 7.1%)	Altre spese APS (stima)	Totale dell'APS per raggiungere 0.5%	RNL (stima del 5.10.2009)	Parte dell'APS nel RNL per raggiungere 0.5%
2010	1'764	1'839	74	645	2'484	532'433	0.467%
2011	1'822	1'969	147	654	2'623	556'393	0.471%
2012	1'878	2'108	230	663	2'771	579'761	0.478%
2013	1'933	2'257	324	631	2'888	601'792	0.480%
2014	1'991	2'417	426	638	3'055	619'846	0.493%
2015	2'051	2'588	537	605	3'193	638'441	0.500%

Fonte: stime dell'AFF del 5.10.2009

Il Consiglio federale riconosce la necessità di aumentare ulteriormente la quota dell'APS della Svizzera. Data la situazione finanziaria e politica attuale, non sarà tuttavia possibile raggiungere questo obiettivo a breve termine:

- Il preventivo 2010 non lascia spazio a nuovi aumenti dei fondi.
- Persino secondo lo scenario positivo, il risanamento per il periodo 2011–2013 ammonta all'incirca a 1,5 miliardi franchi ogni anno.
- Il Consiglio federale intende colmare questi deficit innanzi tutto sul fronte delle uscite. Questo presuppone tuttavia che non sia decisa alcuna uscita supplementare, nemmeno dal Parlamento (moratoria delle spese).
- L'aumento dell'APS allo 0.5 % del PNL entro il 2015 provocherebbe un incremento della necessità di risanamento fino a 324 milioni di franchi nel 2013.
- Oltre all'attuale fabbisogno di risanamento, che ammonta a 1,5 miliardi di franchi ogni anno, gli oneri supplementari dovrebbero essere compensati in altri settori, procedura che il Consiglio federale considera irrealistica.

7.1 I costi dell'incremento di capitale della Banca mondiale e delle banche regionali e la ricostituzione dei fondi di sviluppo

Gli impegni multilaterali della Svizzera nei fondi delle Banche di sviluppo, delle Nazioni Unite e dei programmi globali di ricerca per gli anni 2009–2012, sono stati proiettati e previsti nell'11esimo credito quadro. In occasione della preparazione dell'ultimo messaggio sulla continuazione della cooperazione e dell'aiuto finanziario, non è stato possibile stimare gli aumenti di capitale delle Banche di sviluppo, dovuti indirettamente alla crisi finanziaria ed economica attuale. Numerose incertezze accompagnano pertanto la pianificazione dei prossimi anni. Se, da una parte, alcune partecipazioni ai fondi di sviluppo sono note e approvate dal Consiglio federale (IDA15, AsDF10, IFAD8), altre, insieme alla maggior parte degli aumenti di capitale, sono tuttora sconosciute. Di conseguenza non possiamo che abbozzare scenari possibili e comunicare a titolo indicativo importi che dovranno probabilmente

te essere investiti e versati alle molteplici istituzioni finanziarie nel corso di un periodo da 4 a 8 anni (vedi tabella A *infra*).

Lo scenario che si prospetta prevede dunque un 11° credito quadro che comprenda in maniera possibilmente integrale le partecipazioni finanziarie future alle organizzazioni dell'ONU, ai programmi globali di ricerca e ai fondi di sviluppo. Malgrado le ipotesi prudenti (crescita nulla degli impegni elvetici) e nonostante il trasferimento parziale del prossimo impegno IDA16 (2012–2014) nel credito quadro successivo, il deficit causato dalla limitazione al 40 % del sostegno multilaterale non può essere colmato. Un trasferimento di altre partecipazioni nel credito quadro successivo non è possibile perché provocherebbe un accumulo di impegni multilaterali non finanziabile nell'arco del 12° credito quadro. È dunque necessario prevedere, prima del 2012, fondi supplementari in favore dei contributi al FSO e AfDF. Aumentando il limite del 40 % il Parlamento potrebbe autorizzare il Consiglio federale a realizzare impegni supplementari. La decisione definitiva in merito alla ripartizione dei fondi supplementari tra le diverse istituzioni multilaterali sarà regolata in base a un nuovo documento interlocutorio sul finanziamento e sulla definizione delle priorità della cooperazione allo sviluppo multilaterale.

Come deciso dal Consiglio federale nel documento interlocutorio del 20 maggio, un messaggio concernente eventuali partecipazioni al capitale della Banca mondiale (BIRD, IFC), della BID, della AsDB e della AfDB sarà sottoposto al Parlamento.

Gli aumenti complessivi di capitale e la partecipazione della Svizzera alla ricostituzione dei fondi menzionati avrebbero le seguenti ripercussioni finanziarie (vedi tabelle A e B):

- per quanto concerne gli aumenti di capitale, i parametri finanziari per la AsDB sono già stati decisi. Gli aumenti di capitale delle banche regionali AfDB e BID potrebbero seguire questo esempio. Gli aumenti di capitale del Gruppo della Banca mondiale costituiscono, al contrario, la grande incognita, poiché non è ancora noto se la decisione in merito condurrà a un aumento selettivo al quale la Svizzera potrebbe partecipare, o a un aumento generale. Una partecipazione della Svizzera che permetta di mantenere la quota attuale costituisce un elemento importante per mantenere una rappresentazione permanente della Svizzera in seno agli organi esecutivi della Banca mondiale;
- a queste condizioni – se intende mantenere la propria quota nel capitale di queste istituzioni multilaterali – la Svizzera dovrà versare un importo complessivo di 70 fino a 100 milioni di franchi per il periodo 2010–2013, oppure tra i 110 e i 170 milioni di franchi per il periodo 2010–2015 (la differenza tra le due stime è da ricondurre ai costi della partecipazione all'aumento di capitale della Banca mondiale, aumento attualmente molto incerto – vedi tabella B);
- Il *Fondo della Banca interamericana di sviluppo* (Fondo per le operazioni speciali FSO) è destinato ai Paesi più poveri dell'America Latina. A causa della crisi finanziaria, il fondo non è in grado di coprire la domanda crescente e deve essere ricostituito. L'ultima ricostituzione risale al 1995. Inoltre, lo sdebitamento multilaterale (MDRI) relativo all'America Latina è stato in parte finanziato da questo fondo, contrariamente agli accordi negoziati in altre regioni a questo proposito. Questo ha causato la diminuzione della sua

liquidità. Il contributo della Svizzera a questa ricostituzione potrebbe ammontare a 50 milioni di franchi circa, da versare nell'arco di 6 anni.

- In base alla periodicità definita (3 anni), il Fondo di sviluppo della *Banca africana di sviluppo* (AfDF) deve essere ricostituito. Data la crisi finanziaria ed economica, la richiesta d'aiuto nella gestione degli effetti negativi della crisi sulle fasce più povere della popolazione aumenterà nell'arco di più anni. Il contributo della Svizzera al AfDF12 ammonterebbe a 153 milioni di franchi da versare nell'arco di 10 anni.

Per riassumere: mediante impegni e fondi supplementari, la Svizzera potrebbe continuare a sostenere i più importanti pilastri del sistema delle istituzioni multilaterali di sviluppo e mantenere la sua posizione in seno agli organi decisionali. Sarebbe inoltre in grado di assumere le proprie responsabilità in materia di politica estera e contribuirebbe in modo mirato a ridurre la povertà e a realizzare gli obiettivi di sviluppo a livello svizzero e mondiale. Al contrario, senza un nuovo impegno, la partecipazione della Svizzera alla ricostituzione dei due fondi di sviluppo sopra menzionati o di altre istituzioni multilaterali, da identificare nell'ambito della definizione delle priorità, non sarebbe possibile. Senza stanziamenti supplementari per il periodo 2011–2015 occorrerebbe inoltre rinunciare alla partecipazione della Svizzera agli aumenti di capitale delle diverse banche di sviluppo e aspettarsi conseguenze negative sostanziali per il nostro Paese.

Stima dei costi della partecipazione della Svizzera all'aumento di capitale delle banche di sviluppo e della ricostituzione dei fondi della AfDB e della BID (in milioni CHF) – stato: ottobre 2009							
Istituzione	Partecipazione CH al capitale	Quota di capitale da sottoscrivere	Importo da versare = «paid-in»	Periodo di pagamento	Contributo medio annuale		
Banca africana di sviluppo (AfDB)	1100	6%	66	2011–2018			8.25
Banca asiatica di sviluppo (AsDB)	500	4%	20	2010–2014			4
Banca interamericana di sviluppo (BID)	500	4.5%	22.5	2011–2015			4.5
Banca mondiale (BIRS)	1170	6%	70	2012–2016			14
Società finanziaria internazionale (IFC)	35	100%	35	2012–2016			7
Totale			213.5				37.75
Partecipazione CH alla ricostituzione dei fondi di sviluppo							
			Importo da versare	Periodo di pagamento	Contributo medio annuale		
Banca africana di sviluppo			153	2011–2020			secondo piano
Banca interamericana di sviluppo			50	2011–2016			secondo piano
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Pagamento annuale aumento di capitale	4	16.75	37.75	37.75	37.75		33.75
Pagamento annuale per il Fondo africano		5.2	11.9	19.2	22.6		22.8
Pagamento annuale per il Fondo interamericano		8.3	8.3	8.3	8.3		8.3

Fonte: DSC/SECO

Stima dei pagamenti indotti dalla partecipazione della Svizzera all'aumento di capitale delle banche di sviluppo e alla ricostituzione dei Fondi della Banca africana di sviluppo e della Banca interamericana di sviluppo (in milioni di CHF) – stato: ottobre 2009

A. Fondi supplementari necessari all'aumento di capitale 2010–2013	96
B. Fondi supplementari necessari all'aumento di capitale 2010–2015	168
C. Fondi supplementari necessari all'aumento di capitale 2010–2013, senza Banca mondiale	68
D. Fondi supplementari necessari all'aumento di capitale 2010–2015, senza Banca mondiale	112
E. Mezzi necessari per i due fondi di sviluppo 2010–2013	61
F. Mezzi necessari per i due fondi di sviluppo 2010–2015	123
G. Totale fondi supplementari necessari 2010–2013 (A + E)	157
H. Totale fondi supplementari necessari 2010–2015 (B + F)	291
I. Totale fondi supplementari necessari 2010–2013, senza Banca mondiale (C + E)	129
J. Totale fondi supplementari necessari 2010–2015, senza Banca mondiale (D + F)	235

Fonte: DSC/SECO

Il presente rapporto evidenzia che:

- vi sono ragioni a sostegno di un aumento dell'APS bilaterale e multilaterale allo 0,5 % del reddito nazionale lordo;
- il Consiglio federale considera un aumento dell'APS allo 0,5 % del RNL come irrealistico nel contesto economico e finanziario attuale.

Il Consiglio federale ritiene che il calendario di un eventuale aumento del volume dell'APS potrà essere valutato meglio nel quadro del prossimo programma di legislatura.

Il Consiglio federale proporrà al Parlamento di contribuire agli aumenti di capitale della Banca mondiale e delle banche regionali di sviluppo, così come alla ricostituzione dei due fondi di sviluppo. Per questo, dei mezzi finanziari supplementari saranno messi a disposizione a partire dal 2013. L'obiettivo è di consentire alla Svizzera di partecipare agli aumenti di capitale conformemente alla quota assunta e di versare almeno una somma pari alla precedente a favore della ricostituzione dei fondi di sviluppo delle banche regionali di sviluppo. In tal modo la Svizzera manterrà intatte le possibilità di conservare la propria posizione in seno a queste importanti istituzioni multilaterali. Il nostro Paese potrà inoltre difendere meglio le sue possibilità di influenza sulle istituzioni finanziarie multilaterali. Infine, ridurrà i rischi di perdere il seggio di direttore esecutivo presso la Banca mondiale.

Inoltre, nei prossimi mesi dovrebbero essere disponibili informazioni più concrete sugli elementi chiave dei prossimi progetti di aumento di capitale e ricostituzione dei fondi. Il processo di aumento di capitale della AsDB, già deciso, dovrebbe concludersi entro la fine del 2010, scadenza entro la quale gli azionisti dovranno prendere una decisione in merito alla partecipazione.

Nel primo semestre del 2010, il Consiglio federale sottoporrà perciò al Parlamento un messaggio concernente la partecipazione della Svizzera agli aumenti di capitale delle banche di sviluppo multilaterali, alla 12° ricostituzione del Fondo africano di sviluppo e alla 9° ricostituzione del Fondo per le operazioni speciali FSO della Banca interamericana di sviluppo.

Il Consiglio federale approva il presente rapporto conformemente alla sua decisione del 30 settembre 2009 e lo trasmette al Parlamento.

