

02.086

**Messaggio
concernente la continuazione del finanziamento
dei provvedimenti di politica economica e commerciale
nell'ambito della cooperazione allo sviluppo**

del 20 novembre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

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

20 novembre 2002 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente messaggio propone l'apertura di un sesto credito collettivo, di durata per lo meno quinquennale, per finanziare la continuazione dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

Alla fine del mese di giugno 2003, soli 30 milioni di franchi circa, del quinto credito collettivo, non saranno probabilmente stati impegnati. Sarà pertanto necessario proporre l'apertura di un nuovo credito collettivo. L'importo del credito collettivo richiesto è di 970 milioni di franchi, cifra che comprende la continuazione dei provvedimenti di sdebitamento finora finanziati dal credito collettivo aperto in occasione del settesimo anniversario della Confederazione.

I provvedimenti di politica economica e commerciale, fondati sulla legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), rappresentano un'importante frazione dell'aiuto allo sviluppo del settore pubblico svizzero (circa il 15 per cento delle spese consentite a favore dei Paesi in sviluppo). Tali provvedimenti costituiscono uno dei cinque crediti-quadro che strutturano l'aiuto allo sviluppo consentito dal settore pubblico svizzero. Gli altri quattro crediti-quadro hanno per oggetto:

- la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo;*
- la partecipazione della Svizzera all'aumento del capitale delle banche regionali di sviluppo;*
- l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods;*
- l'aiuto umanitario internazionale.*

Dato che il riorientamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale, operato nel 1996 in occasione del quinto credito collettivo si è dimostrato estremamente ben fondato, è opportuno dedicare il periodo di previsione di questo sesto credito collettivo a consolidare e ottimizzare quanto conseguito. Mobilizzare le risorse dell'economia privata rimarrà di primordiale importanza, seppur con una maggior concentrazione in certi settori e qualche aggiustamento per aumentare l'impatto delle operazioni. A tale riguardo, sarà accordata un'attenzione particolare al dialogo politico, alla creazione di partenariati strategici e alla concentrazione geografica dell'aiuto. Siffatti elementi sono parte integrante della nuova strategia generale (Strategia 2006), adottata ad inizio 2002 per conferire maggior rilievo al quadro di riferimento in cui s'iscrivono i provvedimenti di politica economica e commerciale. La succitata strategia ribadisce il proposito di promuovere una crescita economica sostenibile nei Paesi in sviluppo e la loro integrazione nel sistema economico mondiale. Prioritaria al riguardo è la lotta contro la povertà.

Gli orientamenti strategici perseguiti mediante i provvedimenti di politica economica e commerciale saranno pertanto volti a:

- sostenere la creazione di condizioni-quadro favorevoli a una crescita sostenibile e alla lotta contro la povertà;*
- favorire lo sviluppo del settore privato;*

-
- *promuovere l'integrazione nel sistema del commercio mondiale e uno sviluppo sostenibile;*
 - *sviluppare infrastrutture di base efficienti e durature;*
 - *aumentare la coerenza delle diverse politiche e l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo.*

Il messaggio illustra i cambiamenti intervenuti dal 1996 nell'ambito della cooperazione internazionale nonché le principali sfide odierne (n. 1). Informa sull'utilizzazione dei mezzi resi disponibili dal quinto credito collettivo procedendo a una valutazione critica delle esperienze realizzate con i diversi strumenti (n. 2). La parte centrale del presente messaggio espone le linee direttrici della futura cooperazione (n. 3), nonché i provvedimenti relativi a ciascuno degli strumenti (n. 4).

Messaggio

1 Introduzione

In questi ultimi anni abbiamo assistito a un'ulteriore accelerazione dei processi di liberalizzazione e globalizzazione che hanno portato a una maggiore circolazione di merci, servizi, capitali e lavoratori. Nel contempo, i progressi nell'ambito delle tecnologie dell'informazione hanno provocato un forte aumento dei trasferimenti di conoscenze e di know-how. In diversi Paesi in sviluppo, in particolare nei Paesi emergenti, *tali mutamenti hanno avuto un influsso positivo sulla crescita economica e sulla riduzione della povertà*. I Paesi che si sono aperti agli scambi e agli investimenti internazionali hanno generalmente conosciuto una crescita economica maggiore di quella dei Paesi industrializzati; le loro esportazioni hanno raggiunto tassi di crescita superiori alla media internazionale e rappresentano oggi quasi un terzo degli scambi internazionali di merci. Considerevole è stato l'aumento dei flussi d'investimenti privati verso i Paesi in sviluppo, che hanno raggiunto 240 miliardi di dollari nel 2000, mentre tra il 1989 e il 1994 la media annuale era di 60 miliardi. Nel contempo, nei Paesi a forte crescita economica la diminuzione della povertà è stata relativamente più importante. Tale diminuzione è stata segnatamente più rapida allorché la crescita è stata accompagnata da provvedimenti mirati di redistribuzione dei redditi. Tra il 1990 e il 1999, la parte della popolazione mondiale con un reddito giornaliero inferiore a un dollaro è calata dal 29 al 23 per cento. Tuttavia, a causa della pressione esercitata dalla crescita demografica, *la citata diminuzione è stata insufficiente ai fini della riduzione del numero di persone che vivono in situazione di estrema miseria*.

La dinamica della *mondializzazione ha indubbiamente creato nuove opportunità per i Paesi in sviluppo*. Non si tratta tuttavia di una panacea in grado di risolvere l'insieme dei problemi economici e sociali che pone la tematica dello sviluppo. Per la gran parte dei Paesi più poveri, la rapida capacità d'adequazione resa necessaria dall'internazionalizzazione dei mercati costituisce una difficile sfida. I Paesi che non dispongono di un sufficiente know-how e di un'adeguata infrastruttura e che sono inoltre confrontati con considerevoli problemi strutturali, incontrano di regola maggiori difficoltà a profittare delle possibilità offerte dal nuovo contesto internazionale. Nella maggior parte dei casi la loro crescita economica è rimasta troppo debole per contribuire ad una significativa diminuzione della povertà, mentre la loro quota al commercio mondiale non è aumentata ed è, in alcuni casi, perfino diminuita. Nell'ambito della mondializzazione il successo economico dei Paesi in sviluppo dipende essenzialmente dalla capacità di acquisire rapidamente know-how, nonché di disporre e di utilizzare con efficacia la tecnologia dell'informazione. *Per alcuni di tali Paesi la mondializzazione ha avuto quale conseguenza un aumento dell'emarginazione*. L'instabilità dei flussi finanziari internazionali e le oscillazioni dei prezzi delle materie prime continuano a rappresentare un pericolo per i Paesi in sviluppo. Pertanto, *nella mondializzazione sono insiti rischi che occorre disinnescare per farne un processo d'integrazione*.

Quale ruolo può svolgere la cooperazione allo sviluppo di fronte a tali realtà? La cooperazione allo sviluppo, e più particolarmente i provvedimenti economici e commerciali, rappresentano un contributo indispensabile per aiutare i Paesi destina-

tari ad affrontare le sfide della globalizzazione e porre le potenzialità delle forze di mercato al servizio della riduzione della povertà. *L'aiuto contribuisce in modo determinante alla promozione degli investimenti e del commercio, nonché alla creazione di un contesto nazionale che offra condizioni-quadro favorevoli all'attività economica e ad una migliore ripartizione dei frutti della crescita.*

«Evidentemente, non ogni dollaro può sempre essere ben speso nel settore pubblico così come nel settore privato. Gli studi della Banca mondiale hanno tuttavia rivelato che l'aiuto a Paesi che applicano politiche ragionevolmente solide, e ve ne sono molti, esplica effetti significativi in termini di crescita e di riduzione della povertà».
Joseph Stiglitz, Financial Times, 14 aprile 2002

L'impatto dell'aiuto è maggiore nei Paesi che si sforzano di tradurre nei fatti politiche improntate alla crescita sostenibile e alla giustizia sociale. Nel 2002, la Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo ha confermato gli indirizzi definiti nel precedente messaggio, imperniati sull'aiuto in quanto promotore della crescita economica e dello sviluppo del settore privato. Nell'attuale contesto di ristagno dell'aiuto pubblico allo sviluppo, la mobilitazione delle risorse private e l'intensificazione degli scambi commerciali costituiscono contributi addizionali indispensabili alla promozione dello sviluppo. Su tale base, nel corso degli anni a venire, *saranno sviluppati provvedimenti di cooperazione economica e commerciale per consolidare e ottimizzare i risultati ottenuti. Nell'ambito di un'impostazione che assegna un ruolo prioritario al dialogo politico, ai partenariati strategici e alla concentrazione geografica, una particolare attenzione continuerà ad essere concessa all'obiettivo globale di riduzione della povertà e ai bisogni specifici indotti nei Paesi in sviluppo dal processo di mondializzazione.*

Con la dichiarazione del Millennio la comunità internazionale si è infatti impegnata a ridurre la povertà della metà entro il 2015. Per raggiungere tale ambizioso obiettivo, le istituzioni finanziarie internazionali e la comunità dei Paesi donatori accorderanno un sostegno crescente a *strategie di riduzione della povertà elaborate dai Paesi destinatari con il concorso della società civile.* In tal modo, ci si propone di promuovere un migliore adeguamento agli specifici bisogni dei Paesi destinatari della cooperazione allo sviluppo. Tale forma di sostegno, fondata su un ampio processo di coordinazione internazionale e un più stretto partenariato con i Paesi destinatari, consente maggiore coerenza ed impatto dell'aiuto e l'integrazione nelle politiche nazionali dell'obiettivo globale della lotta contro la povertà. Contribuisce inoltre a un miglior funzionamento delle istituzioni e assicura sufficienti mezzi finanziari ai settori sociali, come l'educazione e la sanità. Mediante un dialogo ininterrotto, programmi di aiuto finanziario e di «*Capacity Building*», la presente impostazione rende possibile il sostegno dei processi di riforma, facilitando in tal modo il ritorno a una situazione di stabilità macroeconomica, nonché la creazione di condizioni quadro favorevoli allo sviluppo dell'iniziativa privata.

Appare con sempre maggiore chiarezza che unicamente gli sforzi congiunti dei settori pubblico e privato consentono di progredire nel processo dello sviluppo che rientra in una complessa dinamica nella quale la ridistribuzione dei ruoli e la ponderazione di istituzioni e politiche è d'importanza determinante. Oggi, *la complementarità tra i ruoli dello Stato e del settore privato trova ampi consensi.* È pertanto fondamentale consolidare tale partenariato promuovendo il dialogo e la messa in comune delle risorse. A tal fine, il buon governo svolge un ruolo determinante. La ga-

ranza dello Stato di diritto, la trasparenza e un'efficiente gestione della cosa pubblica e del settore privato sono principi fondamentali della cooperazione internazionale e favoriscono la creazione di relazioni di fiducia tra compartecipanti privati e pubblici.

La mobilitazione delle risorse private è indispensabile per aumentare i mezzi a disposizione dei Paesi in sviluppo e ridurre progressivamente la loro dipendenza dall'aiuto pubblico.

«Una vigorosa crescita economica, sostenuta dal settore privato, crea posti di lavoro e redditi per i poveri. È pure apportatrice di pubblici introiti che permettono il finanziamento di programmi di sviluppo e protezione sociali, rinforza l'ambito istituzionale e l'infrastruttura materiale necessari al buon funzionamento dei mercati. Lo Stato, il settore privato e la società civile hanno ciascuno un ruolo chiave da svolgere nell'ambito della lotta contro la povertà, promovendo una crescita economica favorevole ai poveri mediante la creazione di mercati efficaci e concorrenziali.»

Direttive del CAS per la riduzione della povertà, Aprile 2001

Gli investimenti diretti stranieri svolgono un ruolo importante. Possono tuttavia svolgere unicamente un ruolo complementare rispetto agli sforzi nazionali di finanziamento dello sviluppo. La *mobilitazione delle risorse locali* resta indispensabile e merita anche in futuro di ricevere una speciale attenzione poiché offre il vantaggio di stimolare lo spirito imprenditoriale e di conservare le risorse nei Paesi destinatari. L'accesso al capitale è particolarmente importante per le piccole e medie imprese (PMI) che formano la maggior parte del settore privato locale. Oltre al problema del finanziamento, le PMI sono confrontate a innumerevoli difficoltà che ostacolano il loro sviluppo e la creazione di posti di lavoro. È dunque importante consolidare le loro capacità di gestione e sostenere i loro sforzi d'inserimento nei mercati internazionali.

«Piuttosto di inchinarsi di fronte alla necessità di adeguarsi a un sistema mondiale considerato immutabile, devono sforzarsi di improntare tale sistema alle loro forze e debolezze. Per questi Paesi, tale processo dovrà necessariamente andare di pari passo con uno sforzo d'integrazione in un sistema economico trasformato e più aperto.»

Rubens Ricupero, Rapporto del Segretario generale della CNUCES alla Xª CNUCES, Bangkok, Febbraio 2000

Come mostrato dalla Conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) a Doha nel novembre 2001, *l'integrazione nel commercio mondiale dei Paesi in sviluppo e, più particolarmente dei Paesi meno progrediti, rappresenta una sfida maggiore*. Lo sviluppo degli scambi con il resto del mondo è una fonte importante di finanziamento e diversificazione delle economie locali. In tale ambito, l'accesso ai mercati dei Paesi industrializzati costituisce un'esigenza di primo piano. Il rispetto da parte dei Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) delle regole di base dell'OMC è pure di fondamentale importanza per rafforzare la fiducia dei Paesi compartecipanti nel sistema del commercio mondiale e permettere loro di profittarne pienamente. Occorre pure fornire a tali Paesi un maggior sostegno per consentire loro di diversificare la loro produzione, di meglio profittare delle possibilità offerte dagli accordi commerciali internazionali e di difendere i loro interessi nell'ambito del nuovo ciclo di convegni negoziati dell'OMC.

Uno sviluppo sostenibile richiede un'impostazione globale, che non integri la sola dimensione economica ma comprenda pure la protezione dell'ambiente e gli aspetti sociali. A tale riguardo, sono essenziali l'introduzione di standard internazionali per la produzione e la diffusione di tecnologie rispettose dell'ambiente, come pure l'applicazione delle norme sociali. Dieci anni dopo Rio, il vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile ha rappresentato un'importante passo in tale direzione.

L'interdipendenza del futuro dei Paesi in sviluppo e dei Paesi industrializzati, resa manifesta dai problemi ambientali, dai flussi migratori, dai movimenti internazionali di capitali o ancora dai problemi di sicurezza internazionale, conferisce una nuova dimensione alla *cooperazione allo sviluppo*, che appare ormai in primo luogo come una *responsabilità congiunta*. Una migliore «ownership» (assimilazione) e coordinazione dei programmi da parte dei Paesi in sviluppo, nonché una maggiore armonizzazione delle politiche di cooperazione da parte dei Paesi donatori sono indispensabili per aumentare coerenza e impatto dell'aiuto. Inoltre le recenti crisi finanziarie hanno mostrato l'importanza di un contesto mondiale stabile e prevedibile ai fini di una cooperazione effettiva che possa esplicare tutti i suoi effetti.

La cooperazione allo sviluppo è pure l'espressione di un ben compreso interesse comune. Infatti, il sostegno della Svizzera allo sviluppo economico, alla creazione di posti di lavoro e alla stabilità politica nei Paesi destinatari, dischiude un'insieme di prospettive economiche e sociali per la popolazione dell'emisfero meridionale e contribuisce ad arginare il potenziale migratorio e i rischi di conflitti. In una prospettiva a lungo termine la cooperazione favorisce l'emergenza di partner economici e sociali per la Svizzera.

Con le sue misure di cooperazione economica e commerciale, *la Svizzera intende partecipare pienamente agli sforzi internazionali per progredire verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio*. A tale riguardo, il Consiglio federale, in sintonia con le tendenze internazionali, ha manifestato la sua volontà di raggiungere entro il 2010 un tasso di aiuto pubblico allo sviluppo pari allo 0,4 per cento del PNL. Il consolidamento e l'ottimizzazione degli sforzi consentiti nell'ambito del precedente messaggio del 1996 permetterà di dare una risposta concreta alle nuove sfide poste dalla cooperazione economica e sociale. Nell'ambito della continuazione di tale cooperazione, una particolare attenzione sarà consacrata alle complesse interazioni tra globalizzazione, crescita e riduzione della povertà per aumentare ulteriormente l'impatto dei programmi d'aiuto.

2 I provvedimenti di politica economica e commerciale 1996–2002

2.1 Visione d'insieme: il successo della nuova impostazione

Gli attuali provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo sono basati sul decreto federale del 10 dicembre 1996¹. Per i 960 milioni di franchi accordati nell'ambito del precedente messaggio (5° credito

¹ FF 1997 I 782

collettivo), il Consiglio federale aveva previsto una durata minima di quattro anni (1996–2000).

Con il 5° credito collettivo i provvedimenti di politica economica e commerciale hanno ricevuto una nuova impostazione e sono stati posti i fondamenti dello sviluppo di strumenti innovativi che permettono di tener conto in modo specifico dell'evoluzione delle condizioni-quadro internazionali e dei bisogni dei Paesi destinatari, nonché della necessità di fornire un maggior sostegno alle PMI. La Società svizzera per il finanziamento dello sviluppo (SSFS - *SDFC, Swiss Development Finance Corporation*), la *Swiss Organization for Facilitating Investments* (SOFI) e il programma svizzero per la promozione delle importazioni (SIPPO - *Swiss Import Promotion Program*) sono stati fondati in stretta collaborazione con il settore privato. Sono pure stati accordati diversi aiuti budgetari, sono state operate delle prese di partecipazione in fondi di capitale a rischio, mentre sono stati ricondotti un certo numero di strumenti esistenti. Nel periodo in esame, il Segretariato di Stato all'economia (*Seco*) ha riorganizzato sul piano interno la cooperazione allo sviluppo (fusione dei servizi per la cooperazione con i Paesi meridionali e orientali dell'ex Ufficio federale per l'economia esterna – UFEE). Nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione, è stata parimenti intensificata la cooperazione con la Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC) e con altri uffici federali. Nel 1999, il *Seco* è stato uno dei primi servizi federali a introdurre, nel suo settore di prestazioni «Sviluppo e Transizione», un sistema di gestione della qualità basato sulla norma ISO 9001. Nella primavera 2002, ha adottato la sua *nuova strategia per gli anni 2002-2006*, imperniata prioritariamente sulla riduzione della povertà. Prevede tra l'altro *lo sviluppo di partenariati strategici, il consolidamento del dialogo politico con i Paesi partecipanti, la promozione del buon governo, la mobilitazione delle risorse private e una maggiore concentrazione geografica dell'aiuto*. La coordinazione internazionale della cooperazione allo sviluppo è stata costantemente consolidata; in tale contesto un ruolo di primo piano è stato svolto dal Comitato d'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE, dalle istituzioni di Bretton Woods, nonché dalle banche regionali di sviluppo e da altri donatori bilaterali.

Dopo le prime esperienze pratiche con gli strumenti introdotti dopo il 1996 e al fine della redazione del presente messaggio, sono stati oggetto di perizie esterne, tra gli altri il SOFI ed il SIPPO, nonché gli aiuti budgetari e le partecipazioni a fondi d'investimento con capitale a rischio. Pertanto è oggi possibile presentare un bilancio globale dell'impostazione adottata nel 1996. In generale, alla luce di tali valutazioni critiche, si può affermare che la nuova impostazione ha saputo imporsi. Il quadro stabilito dal Parlamento per i provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito del precedente messaggio ha reso possibile reagire con flessibilità e opporre provvedimenti innovativi alle principali sfide e tendenze. Le parole chiave erano: importanza di sane condizioni quadro macroeconomiche e di una forte crescita economica nei Paesi destinatari, maggiore integrazione nell'economia mondiale e un ruolo più importante per il commercio e gli investimenti, necessità di una mobilitazione delle risorse private per lo sviluppo, nonché un contributo efficiente alla riduzione della povertà e alla creazione di posti di lavoro. I contatti del *Seco* con l'economia privata sono stati un innegabile vantaggio, così come le sinergie sviluppatasi di cui hanno beneficiato la cooperazione allo sviluppo e le imprese private svizzere e locali.

guamento strutturale. La Svizzera sostiene in questo settore Burkina Faso, Mozambico, Nicaragua e Tanzania.

Riquadro 1: Mozambico – Dall'aiuto alla bilancia dei pagamenti all'aiuto budgetario

Il Mozambico è un buon esempio dell'evoluzione di un programma d'aiuto budgetario finalizzato alla riduzione della povertà. Inizialmente, il Mozambico ha beneficiato di aiuti alla bilancia dei pagamenti che hanno permesso, nonostante una situazione caratterizzata dalla carenza di divise, di finanziare l'importazione di beni importanti per il settore della sanità. Tale aiuto si proponeva di sostenere un Paese reduce da un lungo conflitto, impegnato nella transizione da un'economia pianificata di tipo socialista a un'economia di mercato e affetto da una severa mancanza di divise estere. Dall'inizio degli anni Novanta, il Mozambico ha attuato, con il sostegno delle Istituzioni di Bretton Woods, un importante programma di riforme economiche, che ha tra l'altro consentito una liberalizzazione del tasso del cambio e un consolidamento della politica monetaria. Grazie a tali provvedimenti il Paese ha avuto un accesso alle divise sufficiente a finanziare le sue importazioni. Invece, mancavano ancora le risorse budgetarie statali necessarie a finanziare la ricostruzione e le spese nei settori della sanità e della formazione. Pertanto, conto tenuto di tale situazione, nel 1995 la Svizzera ha deciso di lanciare un programma di aiuto budgetario e di intensificare il dialogo politico relativo alle riforme, in particolare la politica budgetaria e i provvedimenti per aumentare le spese nei settori sociali. Nel frattempo l'aiuto budgetario del *Seco* è divenuto parte integrante di un programma macroeconomico congiunto sostenuto da diversi donatori e finalizzato a sostenere la messa in atto di strategie di riduzione della povertà nel Paese. In primo piano, vi sono riforme economiche come l'aumento delle entrate fiscali e provvedimenti nel settore della gestione budgetaria. La mobilitazione di ulteriori pubblici introiti può permettere al Paese di aumentare i mezzi budgetari disponibili per le spese legate allo sviluppo e diminuire la sua dipendenza dall'aiuto estero. Una migliore gestione budgetaria aumenta trasparenza ed efficienza nell'utilizzazione dei mezzi pubblici. Nel contempo, risorse supplementari potranno essere attribuite ai settori prioritari per la riduzione della povertà. È inoltre stato finanziato un programma d'assistenza tecnica e di consolidamento delle capacità che ha permesso l'introduzione dell'IVA. Tale assistenza sarà estesa alla riforma delle imposte dirette per raggiungere il fine strategico formulato dal Governo di un aumento dei pubblici introiti dal 12 al 15 per cento del PIL per l'anno 2005.

La classica forma d'*aiuto alla bilancia dei pagamenti*² è stata limitata ad una sola operazione nel settore dell'elettricità nel Nicaragua, a causa dei danni causati dall'uragano «*Mitch*»: le divise estere sono state utilizzate per finanziare l'importazione di materiale e pezzi di ricambio. Siccome i Paesi hanno adottato provvedimenti di liberalizzazione dei regimi dei tassi cambiari, introdotto la convertibilità della moneta e rinforzato la loro politica monetaria, una tale gestione amministrativa delle divise non è più necessaria, anche perché è in contraddizione con un libero funzionamento dei mercati. Pertanto, come annunciato nell'ultimo messaggio, i programmi si sono sviluppati nel senso dell'*aiuto budgetario diretto*, che consiste nella messa a disposizione di risorse per il budget dello Stato. L'aiuto budgetario è connesso con un dialogo politico con il Governo del Paese destinatario sugli orientamenti generali macroeconomici e sulla politica budgetaria. Le discussioni in merito alla politica budgetaria portano segnatamente sulla trasparenza ed efficacia delle spese, sull'aumento delle allocazioni a settori prioritari, nonché l'aumento degli sforzi in materia di riscossione fiscale. Tale dialogo si svolge in generale in un quadro coordinato con gli altri donatori bilaterali e le istituzioni di Bretton Woods

² Allocazione di divise per l'importazione di merci specifiche prioritarie per ricostruire, ad esempio, una centrale elettrica.

(cfr. riquadro 10, n. 4.1.1). Gli aiuti budgetari sono stati progressivamente coordinati con la messa in atto di strategie di riduzione della povertà, pur restando focalizzati sul settore delle riforme economiche. Insieme agli aiuti budgetari, sono stati istituiti programmi d'assistenza tecnica per consolidare le capacità governative a mettere in atto le riforme chiave, in particolare con una migliore gestione dei fondi pubblici o una più importante mobilitazione di entrate statali.

La Svizzera è stata uno dei primi Paesi a utilizzare lo strumento dell'aiuto budgetario diretto e ha pertanto svolto un ruolo catalizzatore rispetto agli altri donatori. Tale impostazione connessa a precisi programmi d'assistenza tecnica hanno permesso alla Svizzera di svolgere un ruolo importante nel dialogo con i Paesi partecipanti. Una perizia indipendente sui programmi d'aiuto budgetario, effettuata a inizio 2002, ha confermato i nuovi orientamenti. In linea di principio, raccomanda un impegno dal medio fino al lungo termine nei Paesi beneficiari e un'estensione delle capacità di consulenza in loco (ambasciata o ufficio di coordinazione della DSC), per poter meglio partecipare al dialogo politico. Attualmente, la pertinenza dell'aiuto budgetario è largamente riconosciuta, come lo mostrano l'intensificazione dell'utilizzazione di tale strumento da parte degli altri donatori, nonché il dibattito suscitato in seno a fori internazionali come lo *Strategic Partnership for Africa* (SPA,).

Provvedimenti di sdebitamento

Il servizio del debito per i Paesi più poveri assorbe mezzi finanziari sostanziali che potrebbero essere impiegati per sostenere il loro sviluppo. Nel 1991, il Parlamento ha approvato l'istituzione di un *Programma svizzero di sdebitamento* a favore dei Paesi poveri. Il programma ha debuttato con un importo totale di 517 milioni prelevati sui crediti-quadro III e IV, nonché sul credito del giubileo del 1991. Tale importo ha permesso di ammortare debiti di un valore nominale di circa 2 miliardi di franchi. In un primo tempo, il programma si è concentrato sull'eliminazione del debito bilaterale pubblico garantito originato dalle attività della Garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE). In alcuni Paesi, l'estinzione del debito è stata vincolata alla creazione di fondi in valuta locale che hanno consentito di finanziare progetti di sviluppo. In seguito sono state effettuate ulteriori azioni, come la concessione di contributi per la riduzione del servizio del debito multilaterale, l'eliminazione di arretrati del debito nei confronti di istituzioni multilaterali, nonché il riacquisto di debiti commerciali mediante un meccanismo creato dalla Banca mondiale e il rafforzamento delle capacità di gestione del debito. A poco a poco si è imposta la necessità di considerare il problema del debito nella sua globalità (sostenibilità del debito nei confronti dei creditori bilaterali, commerciali e multilaterali). In seguito, la Svizzera ha ridefinito le priorità spostando l'accento del suo impegno dal piano bilaterale a quello multilaterale, vale a dire dal principio bilaterale dei fondi di valore corrispettivo allo sdebitamento verso un impegno per una soluzione coordinata sul piano internazionale. Allorquando il principio della riduzione del debito per i Paesi più poveri non era ancora accettato dall'insieme dei Paesi creditori, la Svizzera con i fondi di valore corrispettivo ha svolto un ruolo di precursore. Per il nostro Paese, restava comunque chiaro che solo un processo concertato nel più ampio ambito internazionale avrebbe avuto un durevole impatto sul problema dell'indebitamento.

Finalmente, nel 1996, è stata lanciata l'iniziativa in favore dei Paesi poveri estremamente indebitati (PPEI - *HIPC, Heavily Indebted Poor Countries*). Per la prima

volta, s'è imposto un approccio globale che ha permesso d'intervenire su tutte le forme di debiti, compresi i debiti multilaterali. Con l'allargamento di tale iniziativa nel 1999, l'applicazione di una strategia di riduzione della povertà è divenuta condizione per beneficiare dei provvedimenti di sdebitamento. Il corrispondente documento strategico, elaborato nell'ambito di un processo partecipativo che comprende importanti forze della società civile, definisce come le risorse budgetarie, segnatamente quelle liberate dallo sdebitamento, vadano impegnate per il finanziamento di progetti sociali prioritari. Tali mezzi debbono rimanere integrati ai normali processi budgetari, un'accresciuta importanza è posta sul rafforzamento delle capacità nel settore della gestione budgetaria. Hanno in tal modo potuto essere create importanti sinergie con gli aiuti budgetari.

La Svizzera ha svolto un ruolo pionieristico nell'ambito dell'iniziativa HIPC. Ha partecipato attivamente al dibattito sulla problematica del debito ed ha accordato un contributo sostanziale al fondo fiduciario della Banca mondiale che serve al condono del debito dei Paesi HIPC nei confronti delle istituzioni multilaterali. Fino al mese d'agosto 2002, 26 Paesi avevano potuto beneficiare dello sdebitamento grazie a tale iniziativa. Per assicurare durevolmente il successo dell'iniziativa, la sostenibilità del debito dei Paesi HIPC alla fine del processo di sdebitamento deve essere garantita. Occorre, di conseguenza accertarsi che lo sdebitamento si svolga parallelamente alla messa in atto effettiva delle strategie di riduzione della povertà. La Svizzera è impegnata a fondo in tale processo e continuerà ad impegnarsi attivamente in tale dibattito mediante interventi costruttivi e critici. In collaborazione con altri donatori, la Svizzera svolge inoltre un ruolo innovativo con i suoi programmi di consolidamento delle capacità di gestione del debito, concepiti per prevenire un nuovo indebitamento. Fino alla fine del 2001 erano 31 i Paesi HIPC ad averne beneficiato.

La perizia, realizzata nel 2001, sui dieci anni del programma svizzero di sdebitamento, ha evidenziato un bilancio molto positivo dell'azione della Svizzera in favore dei Paesi poveri molto indebitati. La perizia conferma segnatamente le nuove impostazioni e raccomanda di proseguire con gli sforzi per consolidare le capacità di gestione del debito.

Sostegno al settore finanziario

Nel processo di sviluppo, il settore finanziario svolge un ruolo chiave, contribuendo ad accrescere il risparmio e gli investimenti, aumentando i profitti di produttività e, in conseguenza, promuovendo la crescita economica. In questi ultimi anni, numerosi Paesi hanno riformato il settore finanziario liberalizzandolo e rinforzando le banche centrali. Dal 1995, la Svizzera ha lanciato *programmi di rafforzamento delle capacità delle banche centrali*, al fine di favorire l'applicazione di adeguati provvedimenti di politica monetaria e la creazione di sistemi finanziari sani e ben regolati, in grado di impedire le crisi finanziarie locali o di proteggere le economie contro le crisi di origine esterna. Programmi sono in corso in Vietnam, Tanzania, Bolivia, Uganda e Eritrea. Il programma di sostegno alle banche centrali è stato oggetto di una perizia che ha confermato i risultati positivi per le istituzioni che ne hanno profittato. La perizia ha in particolare mostrato che i programmi sono adeguati ai bisogni dei beneficiari, il buon livello degli insegnanti e la buona coordinazione di tali programmi con gli interventi di altri donatori. Considerate le sfide che restano per lo sviluppo di sistemi finanziari stabili e dinamici, e considerando la disponibilità di competenze altamente qualificate di cui dispone la Svizzera in tal settore, il *Seco* ha

formulato una nuova *strategia di sostegno al settore finanziario* nel corso del 2001 che permetterà in futuro di consolidare le attività nel settore.

2.3 **Promozione degli investimenti**

Nell'ambito del 5° credito collettivo, la promozione del settore privato e degli investimenti è stata intensificata ed è divenuta uno degli assi principali di intervento della cooperazione economica. A tal fine, è stato concepito un pacchetto di provvedimenti di sostegno per tutte le fasi di un progetto d'investimento. Tali provvedimenti si propongono: (1) di migliorare le condizioni-quadro degli investimenti nei Paesi in sviluppo (2) di fornire assistenza tecnica alle aziende locali e di metterle in contatto con investitori stranieri (segnatamente mediante l'organizzazione SOFI), nonché (3) di mettere a disposizione capitali a lungo termine per le aziende private dei Paesi destinatari. L'attenzione si concentra sulle PMI locali, dato che sono il motore della crescita economica e costituiscono la maggior parte del settore privato nei Paesi destinatari. Seppure l'essenziale delle attività di promozione degli investimenti sia concentrata sul sostegno alle PMI locali, la Svizzera si sforza ugualmente di promuovere partenariati tra imprese svizzere e dei Paesi in sviluppo, nella misura in cui tali partenariati hanno un impatto positivo per lo sviluppo del Paese destinatario. Numerose PMI nei Paesi in sviluppo sono alla ricerca di capitali e know-how occidentali per assicurare la loro espansione. La Svizzera – che dispone di una vasta rete di PMI dinamiche che intendono internazionalizzarsi – può di tanto in tanto rispondere a tale domanda. In tale contesto, si tratta di promuovere la creazione di veri partenariati tra le PMI del Nord e quelle del Sud.

Le nuove impostazioni fissate nel messaggio del 1996 concernente la promozione del settore privato e degli investimenti possono essere considerate oggi come un successo. Le sistematiche perizie di tali attività, in parte nella forma di progetti pilota, confermano l'adeguatezza del concetto prescelto. Inoltre, l'attuale discorso internazionale della cooperazione allo sviluppo che accorda un posto di prima importanza alla promozione del settore privato conferma la pertinenza di tale approccio.

In generale, con l'eccezione di pochi progetti, la mobilitazione di risorse private provenienti dalla zona OCSE si è rivelata più difficile del previsto. Gli investimenti sono stati scoraggiati dalle ripetute crisi economiche e finanziarie, dal rischio dei corsi del cambio e dall'instabilità politica nei Paesi in sviluppo. Invece, mezzi privati relativamente significativi hanno potuto essere mobilitati nei Paesi in sviluppo. Ad esempio, aziende locali si sono impegnate quali investitori in fondi di capitale a rischio sostenuti dal *Seco*. Questo tipo d'azione offre il vantaggio di conservare nel Paese i mezzi privati e di utilizzarli per progetti d'investimento interessanti, ciò che è di importanza centrale per tali Paesi. In futuro, si prevede di *intensificare gli sforzi di mobilitazione delle risorse private locali*. Finalmente, risulta chiaramente che la *creazione di condizioni-quadro favorevoli e stabili* è una condizione essenziale per la promozione degli investimenti privati come anche per un'efficace applicazione degli strumenti di cooperazione commerciale e economica. Le attività del settore saranno pertanto intensificate in futuro (cfr. n. 4.2.1).

Swiss Organization for Facilitating Investments (SOFI)

Per rimediare al deficit d'informazione delle PMI svizzere e aiutarle a superare gli ostacoli agli investimenti sui mercati emergenti, nel 1997 è stata creata la SOFI. Tale organizzazione ha ricevuto un mandato generale di cinque anni per l'adempimento di tale compito e offre alle aziende un servizio pubblico, non redditizio dal profilo commerciale e complementare ai servizi resi dalle aziende di servizi e consulenza del settore privato.

Fino ad oggi, la SOFI ha creato una solida rete di partner in più di 40 Paesi in sviluppo e in transizione ed ha effettuato più di 120 ricerche di partner e 195 mandati di consulenza. Dispone ugualmente di una quindicina di periti con conoscenze precise dei Paesi e settori, a proposito dei quali le PMI locali e svizzere desiderose di impegnarsi in un partenariato, richiedono sostegno e informazioni. Una perizia esterna ha confermato che il concetto è adeguato, l'istituzione funziona bene e che i clienti sono soddisfatti dei servizi resi. La perizia ha raccomandato di proseguire con il mandato della SOFI sottoponendolo ad alcune modifiche. (cfr. n. 4.2.2).

Fondi per il finanziamento di studi

La fase degli studi preliminari è d'importanza capitale per la realizzazione di un progetto d'investimento. Per attenuare i costi, sovente proibitivi, di questa fase per le PMI, nel 1997 è stato creato un fondo per il finanziamento degli studi preliminari sulla base di modelli esteri. Tale fondo partecipa al finanziamento del 50 per cento delle spese degli studi preliminari e di fattibilità dei progetti svizzeri d'investimenti nei Paesi in sviluppo. Nel 2001, sono state inoltrate 115 domande e 33 aziende hanno finora ricevuto un prestito corrispondente. Dal 1999, il fondo per il finanziamento degli studi è amministrato dalla SOFI, ciò che intensifica le sinergie. Una perizia esterna del fondo, eseguita nel 2001, ha mostrato come tale strumento adempia gli obiettivi che gli sono stati fissati. Vista la forte domanda del settore privato, dei finanziamenti sono stati ugualmente accordati per la fase iniziale di progetti d'investimento. L'accesso al fondo è riservato ai progetti che rispondono a criteri precisi quanto al loro impatto sullo sviluppo del Paese destinatario (criteri ambientali e sociali, creazione d'impieghi stabili, trasferimento di tecnologia, entrate fiscali e d'esportazione).

Attività nel settore dell'intermediazione finanziaria

Società svizzera per il finanziamento dello sviluppo (SSFS)

Il 5° credito collettivo ha permesso di creare la SSFS³. Tale società deve incoraggiare la creazione di partenariati duraturi tra aziende della zona OCSE e aziende private dei Paesi in sviluppo. Si propone ugualmente di facilitare l'accesso delle PMI, segnatamente svizzere, a finanziamenti per i loro progetti d'investimento nei mercati emergenti.

La società non riprenderà, come inizialmente previsto, la gestione delle numerose partecipazioni del *Seco* presso intermediari finanziari, siccome la maggior parte degli investitori della SSFS ha ritenuto che i rischi erano troppo elevati. La Confederazione (*Seco*) dispone di due seggi al consiglio d'amministrazione, tra i quali la vice-

³ La SSFS è stata registrata nel marzo del 1999 con il nome di *Swiss Development Finance Corporation (SDFC)*, società anonima con sede a Zurigo. Il capitale (55 milioni di franchi attualmente) appartiene alla Confederazione (49 %) ed a investitori privati (51 %).

presidenza. La gestione operativa della SSFS è stata affidata alla società *Swiss Emerging Markets Partners AG*.

Benché i progetti finanziati dalla SSFS abbiano contribuito a creare e a conservare migliaia di posti di lavoro, i risultati raggiunti dalla SSFS sia per il numero sia per la qualità degli investimenti realizzati restano al di sotto delle attese. È pertanto stato deciso di interrompere tale progetto prima del termine inizialmente previsto per il 2004 e d'integrare pienamente i risultati ottenuti nella formulazione del nuovo concetto per una gestione ottimizzata del portafoglio d'investimenti del *Seco* (cfr. n. 4.2.3).

Altri fondi

A parte la SSFS, sono assistiti altri intermediari finanziari (capitale a rischio, leasing, garanzie, credito) in grado di fornire alle aziende più promettenti capitali e ogni tipo d'assistenza necessaria alla loro crescita. Le partecipazioni si suddividono tra più di 20 intermediari finanziari; la maggior parte è costituita da fondi di capitale a rischio per il finanziamento delle PMI. Al giorno d'oggi, nel settore dell'intermediazione finanziaria per PMI sui mercati emergenti, il *Seco* è tra gli investitori bilaterali più importanti. I fondi del *Seco* sono distribuiti tra tutte le regioni in sviluppo (Asia, Nordafrica e Africa subsahariana, America latina) e investiti nei diversi settori economici (in particolare industria tessile, fabbricazione di mobili e artigianato, trasformazione di prodotti agricoli e prestazione di servizi). Le perizie indipendenti di cinque fondi cui partecipa il *Seco* hanno confermato la pertinenza di tale tipo d'attività per la promozione delle PMI e per lo sviluppo economico. I finanziamenti hanno permesso la creazione e/o il mantenimento di migliaia di posti di lavoro fissi e le attività dei fondi hanno inoltre svolto un ruolo importante ai fini della mobilitazione dei mezzi privati locali. In effetti, le prese di partecipazione dei fondi nelle aziende sono sempre minoritarie (tra il 20 e il 49 per cento del capitale); il resto è riunito dai promotori dei progetti e da altre fonti di finanziamento. Il capitale proprio serve a sua volta come leva per accedere a crediti bancari.

Riquadro 2: Promozione di partenariati tra aziende – il Sino-Swiss Partnership Fund (SSPF)

Con la creazione di partenariati come il *Sino-Swiss Partnership Fund (SSPF)*, la Svizzera persegue un doppio obiettivo. Da un lato, mediante il trasferimento di capitale e know-how si contribuisce allo sviluppo sostenibile e alla riduzione della povertà, e, d'altro lato, mediante la promozione di partenariati duraturi tra aziende cinesi e svizzere, si migliorano le relazioni d'affari tra i due Paesi e si facilita l'accesso delle aziende svizzere al mercato cinese. Lo *SSPF* è stato fondato nel 1998. Dotato di un capitale di 62,5 milioni di franchi (Confederazione 70 per cento, Governo cinese 30 per cento), è amministrato dalla *China Development Bank*, una delle principali banche statali del Paese. La Svizzera dispone della maggioranza in seno al consiglio d'amministrazione e al comitato d'investimento del fondo e assume pertanto un ruolo decisivo nell'elaborazione della strategia e nelle decisioni d'investimento. Lo *SSPF* finanzia partenariati che implicano almeno un partner cinese e un partner di un Paese dell'OCSE, prioritariamente la Svizzera. Inoltre, possono profittare del fondo solamente le PMI. Il *SSPF* mette fondi propri a disposizione dei partenariati e propone loro una serie di prestazioni non finanziarie, quali un sostegno per la negoziazione dei contratti o precisi appoggi nell'ambito dei rapporti con le autorità. Finora, il fondo ha investito quasi 40 milioni di franchi in dieci partenariati nei settori della meccanica, elettronica, farmaceutica e dei materiali da costruzione. Tali partenariati hanno permesso di creare più di 2500 posti di lavoro, in parte in regioni remote, e totalizzano investimenti per più di 220 milioni di franchi. Questi buoni risultati illustrano la facoltà dello *SSPF* di mobilitare sostanziali risorse del settore privato, scopo dichiarato della co-

operazione economica. Tali risultati sono stati confermati da una perizia indipendente effettuata nel 2001. Quale primo fondo a partecipazione straniera, lo *SSPF* svolge ugualmente un non trascurabile ruolo dimostrativo. Infine, le esperienze realizzate nell'ambito di tale partenariato servono all'elaborazione delle disposizioni legali cinesi sui fondi.

Nel corso di questa prima fase, sono state raccolte ricche esperienze sul finanziamento dello sviluppo mediante intermediazioni finanziarie. Tale strumento sarà mantenuto nell'ambito del nuovo concetto di gestione ottimizzata del portafogli d'investimenti del *Seco* (cfr. n. 4.2.3), come è stato peraltro raccomandato da due perizie indipendenti sulle attività d'investimento del *Seco*.

Sostegno alle attività di formazione del settore privato

Nell'ambito del 5° credito collettivo era prevista l'estensione delle attività di formazione e, a tal fine, una stretta collaborazione con il settore privato svizzero. Il sostegno avrebbe dovuto essere unicamente sussidiario e si proponeva di promuovere un ulteriore sforzo del settore privato svizzero che avrebbe dovuto prendere l'iniziativa, assumere la responsabilità e una parte significativa dei costi dei programmi. Un solo progetto di formazione professionale è stato finanziato in Sudafrica. Diversi altri programmi sono stati esaminati, tra i quali il *Swiss Advanced Technology Institute* in Indonesia, ma nessuno ha potuto essere realizzato. Pertanto, il sostegno delle attività di formazione del settore privato, in quanto strumento indipendente, non sarà proseguito. Tale decisione non riguarda tuttavia i provvedimenti di formazione e di assistenza tecnica che accompagnano la realizzazione di progetti concreti e che sono di prima importanza per garantire la durata delle attività.

2.4 Promozione dell'integrazione dei Paesi in sviluppo nell'economia mondiale

Negli ultimi anni, la maggior parte dei Paesi in sviluppo hanno consentito sforzi considerevoli per aprire le loro economie e adeguarle al sistema commerciale multilaterale. Al fine di sostenerle e di estendere la loro partecipazione a tale processo, nel 1996 è stato proposto di estendere il programma di cooperazione tecnica riferito al commercio. Obiettivo prioritario era di *sostenere i Paesi destinatari nella formulazione e difesa dei loro propri bisogni nei negoziati commerciali*. Si trattava anche di offrire loro un sostegno per la conoscenza e l'attuazione degli accordi dell'OMC. Tali sforzi sono stati completati dall'intensificazione delle capacità d'esportazione delle PMI nei Paesi destinatari, dalla promozione di un accesso facilitato dei loro prodotti ai mercati dei Paesi industrializzati, nonché da un'accresciuta collaborazione nel settore della tecnologia ambientale.

Consolidamento delle capacità in materia di politica commerciale

Mentre i Paesi donatori, attorno al 1996, erano scarsamente interessati alla cooperazione allo sviluppo in campo commerciale, la Svizzera è stato uno dei primi Paesi a operare in tale settore con progetti concreti, acquisendo in tal modo valide esperienze pionieristiche. La sua azione si è svolta nel contempo nei Paesi beneficiari e, a causa della presenza dell'OMC, a Ginevra, con diverse organizzazioni che si occupano di cooperazione allo sviluppo nel settore commerciale. L'attuazione dei risultati dell'Uruguay-Round, l'adesione di numerosi Paesi in sviluppo all'OMC, nonché

le prospettive di una nuova sessione negoziale evidenziano la necessità di consolidare le facoltà dei governi di alcuni Paesi in materia di politica commerciale. Tale constatazione ha portato alla realizzazione di una serie di attività volte a sostenere tali Paesi nella formulazione delle loro politiche commerciali, nonché a consolidare le facoltà che dovrebbero permettere loro di beneficiare dell'apertura dei mercati.

La Svizzera, ad esempio, ha preso parte a un programma consultivo per il Governo vietnamita, che ha svolto un ruolo determinante nell'apertura economica di tale Paese agli scambi commerciali internazionali (negoziati d'adesione all'OMC). In Bolivia è stato inoltre lanciato un programma pilota d'assistenza tecnica legata al commercio che interviene sia in sede d'elaborazione della politica commerciale sia per quanto riguarda il sostegno alle aziende d'esportazione desiderose di entrare sui mercati svizzero ed europeo. Ulteriori programmi per il miglioramento delle capacità delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'armonizzazione del diritto commerciale sono stati eseguiti in Africa occidentale.

Le attività svolte nei singoli Paesi sono completate da servizi offerti a Ginevra. Un sostegno specifico è stato accordato alle delegazioni dei Paesi più poveri dall'Agenzia di cooperazione e d'informazione per il commercio internazionale (ACICI). Sono inoltre stati finanziati corsi di negoziati dispensati dall'OMC, nonché seminari organizzati dall'«Institut universitaire de hautes études internationales». La Svizzera ha ugualmente partecipato alla pubblicazione di una rivista specializzata («*Bridges*»), internazionalmente riconosciuta per la sua qualità finalizzata a vulgarizzare i dibattiti dell'OMC presso un vasto pubblico (decisori, organizzazioni non governative (ONG), centri accademici, etc.). La rivista è pubblicata dall'organizzazione *International Centre for Trade and Sustainable Development – ICTSD*.

Riquadro 3: Agenzia di cooperazione e d'informazione per il commercio internazionale (ACICI)

L'agenzia, creata nel 1998 su iniziativa della Svizzera, offre ai rappresentanti dei Paesi economicamente meno progrediti un'assistenza personalizzata per la definizione e la difesa dei loro interessi nell'ambito dei processi negoziali in seno all'OMC. Si occupa della redazione di schede di sintesi a proposito di determinati temi commerciali o di negoziati d'attualità e organizza regolarmente seminari e conferenze. Nel 2000, l'Agenzia ha creato un'unità speciale, chiamata «*Non Resident Unit – NRU*» per offrire un appoggio logistico ai Paesi privi di una missione diplomatica permanente a Ginevra. Dopo un periodo d'attività superiore ai 5 anni, il bilancio è incoraggiante. L'opportunità dell'iniziativa è confermata dalle numerose domande d'assistenza da parte dei Paesi destinatari, nonché dall'interesse manifestato dagli altri Paesi donatori ad un'eventuale partecipazione. In occasione di una manifestazione organizzata in parallelo alla Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo (2002), i ministri presenti si sono dichiarati favorevoli alla trasformazione dell'ACICI in un'organizzazione internazionale. Tale trasformazione permetterebbe l'allargamento della base finanziaria dell'Agenzia, finora esclusivamente finanziata dalla Svizzera, nonché l'estensione dei servizi offerti. (<http://www.acici.org>)

Infine il *Seco* ha sostenuto due iniziative internazionali (*Integrated Framework e Joint Integrated Technical Assistance Programme – JITAP*) che si propongono di coordinare e di accrescere la coerenza dell'assistenza tecnica fornita nell'ambito commerciale ai Paesi in sviluppo e, più particolarmente, ai Paesi meno progrediti. A tali iniziative va riconosciuto il merito di essere riuscite a ottenere la partecipazione delle grandi organizzazioni internazionali a programmi congiunti di cooperazione in ambito commerciale. In occasione della Conferenza ministeriale dell'OMC tenutasi

a Doha nel novembre 2001, è stata sottolineata l'utilità di tali iniziative ed è stata raccomandata la loro estensione.

Miglioramento dell'accesso al mercato

Numerosi Paesi in sviluppo dispongono di vantaggi comparativi nei settori agricolo e delle industrie a forte intensità di manodopera, come ad esempio il settore tessile. In tali settori, la Svizzera, come la maggior parte dei Paesi dell'OCSE, ha adottato misure di protezione a favore dei prodotti indigeni, vanificando gli sforzi d'esportazione dei Paesi in sviluppo che si trovano confrontati a ostacoli praticamente insormontabili.

Per facilitare l'accesso dei Paesi in sviluppo al mercato svizzero, il *Seco* ha adottato provvedimenti e lanciato progetti sia in Svizzera sia in collaborazione con i Governi e le PMI dei Paesi in sviluppo.

Swiss Import Promotion Program (SIPPO)

Il programma svizzero per la promozione delle importazioni si rivolge principalmente alle PMI esportatrici dei Paesi in sviluppo e intende facilitare a queste ultime l'accesso ai mercati svizzero e dell'OCSE. Dal 1998, in cinque Paesi destinatari – Vietnam, Perù, Ghana (Romania e Bulgaria all'est) – è stato lanciato un programma di promozione che comprende lo sviluppo delle capacità e servizi di consulenza per le PMI nei settori del marketing, della concezione dei prodotti e della gestione delle esportazioni. Inoltre il SIPPO ha ugualmente facilitato i contatti tra gli importatori svizzeri e i potenziali esportatori dei Paesi in sviluppo, nell'ambito di fiere internazionali o di cosiddette «*selling and buying missions*». In occasione di una perizia intermedia realizzata nel 2001, il SIPPO ha ottenuto buoni risultati sia per il suo impatto, sia per la sua efficacia. I servizi del SIPPO corrispondono a un bisogno reale e sono apprezzati dalle PMI assistite nei Paesi destinatari, dagli importatori svizzeri e dagli altri donatori bilaterali. La perizia ha tuttavia raccomandato un aumento della concentrazione dal profilo dei Paesi e dei settori d'attività (cfr. n. 4.3.2).

Promozione dei label

La Svizzera ha sostenuto lo sviluppo di Fair-Trade-Label nei settori agricolo e artigianale (soprattutto Max Havelaar e STEP⁴). Una strategia di nicchia dovrebbe migliorare, da un lato l'accesso al mercato svizzero per i prodotti che rispettano i criteri del commercio leale e, d'altro lato, la trasparenza del mercato per il consumatore svizzero.

Riquadro 4: Max Havelaar – un label di successo

Il label Max Havelaar è stato creato nel 1992 dalle opere assistenziali svizzere. Esso traduce nei fatti il principio del commercio leale con le cooperative agricole, garantisce ai produttori prezzi sufficienti a coprire i loro costi e assicura loro relazioni commerciali a lungo termine; ai lavoratori garantisce invece salari superiori al minimo vitale. Le aziende assistite non si limitano a offrire eque condizioni di lavoro ai loro collaboratori, ma si sottopongono inoltre a controlli e misure di certificazione dei loro prodotti che garantiscono ai consumatori il rispetto dei criteri definiti.

Il *Seco* ha sostenuto la Fondazione Max Havelaar tra il 1993 e il 2000 con un finanziamento che è andato decrescendo da un anno all'altro. Oggi, Max Havelaar è indipendente

⁴ Il label STEP è un marchio di qualità indipendente per le aziende che rispettano criteri sociali e ecologici in occasione dell'acquisto di tappeti.

dal profilo finanziario e i suoi prodotti sono disponibili sia presso i grossisti, sia nel commercio al minuto. Circa un quarto delle banane vendute in Svizzera, ad esempio, recano il label Max Havelaar. Nel 2001, Max Havelaar ha lanciato un nuovo prodotto, i fiori recisi. Nove mesi dopo il lancio, il 10 per cento per cento circa delle importazioni dirette di fiori recisi provenienti da Paesi in sviluppo sono certificate Max Havelaar. (<http://www.maxhavelaar.ch>)

Preferenze tariffali

Il *Seco* ha fornito un importante contributo alla revisione del sistema svizzero di preferenze tariffali (*Sistema generalizzato di preferenze – SGP*). Dal 1996, tale sistema accorda ai Paesi in sviluppo la preferenza tariffale zero sui prodotti industriali, con l'eccezione dei prodotti dell'industria tessile. Nel caso dei Paesi meno progrediti (*PMP*), la tariffa zero è stata estesa ai loro prodotti tessili nonché a numerosi prodotti agricoli che non sono in concorrenza diretta con prodotti svizzeri. Nel giugno 2001, il Consiglio federale ha deciso di aprire progressivamente il mercato svizzero ai prodotti agricoli dei PMP e di accordare loro, a medio termine, la tariffa zero su tutte le linee tariffali. Con un primo passo, dal 1° gennaio 2002, è stata concessa una riduzione tariffale del 30 per cento in media sui prodotti agricoli dei PMP.

Questo primo passo nel settore agricolo non dovrebbe avere forti incidenze sui flussi commerciali, poiché le aliquote di dazio svizzere sui prodotti sensibili dal profilo della politica agricola interna, seppure ridotte del 30 per cento, restano proibitive. Invece, il secondo passo, previsto nel 2004 nell'ambito della revisione del SGP, dovrebbe avere maggiore impatto.

Efficacia commerciale (riduzione dei costi di transazione)

Per i Paesi destinatari, e soprattutto per i più poveri tra di loro, è capitale un'efficace promozione delle esportazioni, affinché possano beneficiare delle opportunità offerte dal sistema commerciale internazionale. Questo vale in particolar modo per le PMI che desiderano posizionarsi sul mercato internazionale. Le restrizioni interne al commercio (leggi inadeguate, debole concorrenza, tasse d'esportazione) aumentano i costi delle transazioni per le aziende e riducono la loro competitività. La riduzione di tali costi aumenta la capacità concorrenziale delle aziende dei Paesi in sviluppo ed il loro potenziale d'esportazione. I provvedimenti sostenuti dal *Seco* si situano a tre livelli.

Informatizzazione delle dogane e dei servizi commerciali

Dal profilo statale-amministrativo, si tratta di appoggiare le riforme delle amministrazioni doganali e l'istituzione di un regime del commercio estero conforme ai criteri dell'OMC. In tale ambito, ad esempio, il *Seco*, in collaborazione con la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (CNUCES), ha finanziato lo sviluppo di un sistema informatico per il trattamento dei dati doganali, estremamente produttivo e oggi ampiamente diffuso tra i Paesi in sviluppo. Tale sistema permette di semplificare e di accelerare le procedure, di migliorare le statistiche, nonché di aumentare le entrate doganali. Ha inoltre favorito una maggiore trasparenza nell'adempimento delle formalità doganali, contribuendo in tal modo alla lotta contro la corruzione. È pure proseguito il sostegno all'iniziativa dei cosiddetti «Trade Points» che riuniscono in un'unica sede l'insieme dei servizi necessari allo svolgimento di un'operazione commerciale internazionale (banche, assicurazioni, informazioni commerciali, trasporto, dogane e telecomunicazioni). Dopo una prima fase,

durante la quale il programma è stato introdotto in numerosi Paesi, i «Trade Points» sono stati collegati gli uni agli altri via Internet. Siccome ritengono possibile che tale programma possa rendersi finanziariamente autonomo, gli Stati membri della CNUCES hanno deciso nel 1999 di trasferire la gestione del programma a un'organizzazione privata, ragione per cui pure la Svizzera intende progressivamente disimpegnarsi. Si continua tuttavia a ricercare nuove possibilità di collaborazione con altre istituzioni nel settore del commercio elettronico.

Sostegno alle associazioni professionali e rafforzamento delle capacità d'esportazione

A un secondo livello, un sostegno è fornito alle associazioni professionali di settore per quanto riguarda gli aspetti giuridici e finanziari delle transazioni internazionali. Ad esempio, una cooperazione tra l'Associazione svizzera per l'approvvigionamento e l'acquisto (ASAA) e il Centro del commercio internazionale (CCI) ha permesso di consolidare le associazioni di acquirenti in Uganda. Tale cooperazione ha originato un considerevole effetto moltiplicatore, siccome le associazioni beneficiarie hanno ulteriormente ridistribuito le conoscenze acquisite ai loro membri. Al terzo ed ultimo livello, l'attenzione è posta sul rafforzamento delle capacità d'esportazione delle PMI. In collaborazione con organizzazioni partner, una serie di iniziative e di progetti nei settori del management, della certificazione, del condizionamento dei prodotti e del trasporto sono stati realizzati a favore delle PMI dei Paesi in sviluppo.

Cooperazione in materia di tecnologia ambientale

Nel precedente messaggio, la messa in atto di programmi coerenti e lo sviluppo di strumenti efficaci nel settore del trasferimento di tecnologie ambientali erano considerati obiettivi prioritari. Si trattava di conformarsi alle convenzioni ambientali internazionali concernenti il trasferimento di tecnologie rispettose dell'ambiente verso i Paesi in sviluppo.

Cleaner Production Centers (CPC)

Considerando il grande potenziale d'ottimizzazione nell'utilizzazione delle risorse (materie prime, energia, acqua) impiegate dalle PMI esportatrici nonché dalle PMI che potrebbero essere integrate nella catena di produzione internazionale come subappaltatrici, è stato lanciato un programma per promuovere modi di produzione che permettano di fare un'utilizzazione oculata delle risorse e di ridurre i costi di produzione. Mediante la creazione dei «*Cleaner Production Centers*» (CPC), ed in collaborazione con periti dei Paesi industrializzati, ci si propone di sviluppare le capacità locali nel settore dell'efficienza ambientale e di mettere a disposizione delle PMI un'ampia gamma di servizi in materia di utilizzazione delle tecnologie ambientali. Le aziende che aumentano l'efficienza dei loro metodi di produzione possono più facilmente adottare tecnologie moderne rispettose dell'ambiente e profilarsi come partner credibili per il trasferimento di tecnologie.

Il primo CPC è stato fondato nel 1998 in Colombia. Da allora, il *Seco*, in collaborazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUSI), ha sostenuto la creazione di dieci centri in tre continenti. La Svizzera, con un settore privato che dispone di un eccellente know-how in materia di tecnologia ambientale, è uno dei leader mondiali in questo campo. Finora cinque CPC sono stati sottoposti a una perizia esterna. I risultati, in termini d'impatto e di durata, sono positivi e giustificano la continuazione del programma. Nell'ambito del dialogo po-

litico, il CPC colombiano ha svolto un ruolo attivo e riconosciuto ai fini dell'introduzione della tassazione dell'acqua per le aziende, strumento di politica ambientale imperniato sul mercato. Per quanto attiene alla sostenibilità economica, la quota di autofinanziamento in America centrale e in Colombia ammonta in media al 60 per cento. I centri funzionano come stabilimenti commerciali del tipo «one stop shop» per la prestazione di diversi servizi. Oltre a fornire informazioni, a realizzare progetti di dimostrazione, a organizzare corsi nel settore delle norme ambientali (ISO 14 001) e dell'assistenza in materia di progetti e di finanziamento, i centri offrono una formazione sull'utilizzazione efficiente dell'energia e sull'eco-design. Non contribuiscono unicamente alla promozione di tecnologie rispettose dell'ambiente, ma anche all'aumento della competitività delle aziende nei Paesi destinatari.

Cooperazione nel settore dei prodotti di base

Le esportazioni di prodotti di base restano la principale fonte di valuta estera per numerosi Paesi in sviluppo. Nel corso degli ultimi anni, i prezzi di tali prodotti hanno continuato a evolvere sfavorevolmente per i Paesi in sviluppo esportatori. Pertanto, la maggior parte dei provvedimenti di politica economica e commerciale si propongono di favorire la diversificazione della base economica dei Paesi destinatari, per ridurre almeno in parte la loro dipendenza dai prodotti di base.

Organizzazioni internazionali per le materie prime

In complemento alle attività generali del *Seco*, per i prodotti di base sono stati elaborati programmi specifici, le cui principali attività consistono nella partecipazione attiva alle diverse organizzazioni internazionali per il caffè, il cacao, la juta, il cotone ed il legno tropicale. Siccome la problematica del legno tropicale è divenuta un settore particolarmente sensibile sia per la politica dello sviluppo sia per la politica ambientale, dal 1996 l'impegno si è concentrato sull'Organizzazione internazionale dei legni tropicali (*International Tropical Timber Organization* – ITTO) e sulla promozione del commercio di legno tropicale proveniente da foreste sfruttate secondo principi di sostenibilità. La valorizzazione economica delle foreste tropicali può contribuire ad evitare la loro distruzione. Nel contempo, occorre sostenere gli sforzi dei Paesi in sviluppo ai fini di uno sfruttamento delle foreste che crei dei prodotti acquistati in Svizzera da una clientela sensibilizzata alle problematiche della protezione dell'ambiente. Per questi motivi, un sostegno tecnico è stato concesso all'ITTO che riunisce la maggior parte dei Paesi produttori e consumatori. Sono così stati finanziati diversi progetti nel settore dello sfruttamento sostenibile delle foreste tropicali. Attualmente la Svizzera è, dopo il Giappone, il principale Paese donatore a questa organizzazione. Una perizia esterna effettuata nel 2000 ha giudicato positivamente l'impegno della Svizzera presso tale organizzazione e ha raccomandato la continuazione di tale collaborazione. La perizia ha sottolineato l'efficacia dell'applicazione di una politica nell'ambito di progetti che permettono di fornire un importante contributo alla gestione sostenibile delle foreste. Le modeste dimensioni dell'organizzazione permettono inoltre alla Svizzera di esercitare un'influenza significativa sull'orientamento e la realizzazione dei lavori.

STABEX

La costante diminuzione dei prezzi delle materie prime ha mostrato i limiti di meccanismi di compensazione automatica come lo STABEX. La Svizzera, come l'Unione europea (UE), solo altro donatore a disporre di un meccanismo equivalente, hanno interrotto i loro interventi a titolo dello STABEX. Sono state tuttavia effettuate riflessioni intese a definire un meccanismo di aiuto urgente che permetta di rendere disponibili ulteriori mezzi finanziari in caso di choc esterno con pesanti conseguenze sulla bilancia dei pagamenti o sul deficit fiscale che rischiano di compromettere il processo di riduzione della povertà, nonché riforme economiche e strutturali in atto. I principi di un tale intervento sono descritti al n. 4.1.1.

2.5 Sviluppo dell'infrastruttura economica e sociale

Un'infrastruttura di base affidabile e adeguata è indispensabile a una crescita sostenibile. Per la promozione dello sviluppo economico e sociale, sono essenziali l'approvvigionamento in elettricità, in acqua, compresa la depurazione delle acque residuali, nonché la creazione di reti efficienti di mezzi di trasporto e di comunicazione. Dopo il riorientamento dell'aiuto alla bilancia dei pagamenti (cfr. n. 2.2), il sostegno del *Seco* a tali progetti si è limitato ai finanziamenti misti. L'ambito d'applicazione di tale strumento essendo ristretto per motivi che gli sono propri, è *importante creare, in prospettiva futura, uno strumento che offra maggiore flessibilità per il finanziamento delle infrastrutture*. In tale prospettiva, la priorità sarà accordata a modelli che favoriscano la partecipazione del settore privato per la messa a disposizione e lo sfruttamento di infrastrutture di base, più particolarmente nell'ambito di partenariati tra i settori pubblico e privato (cfr. n. 4.4.2).

Finanziamenti misti

Grazie ai finanziamenti misti, può essere finanziato l'acquisto di beni e servizi svizzeri – l'origine svizzera è condizione necessaria – per realizzare progetti prioritari d'infrastrutture. Tale finanziamento si compone di un dono della Confederazione tra il 35 e il 50 per cento e, per il rimanente, di un credito commerciale bancario. L'assegnazione di finanziamenti concessionali è disciplinata dalle regole dell'OCSE (Pacchetto di Helsinki). Per evitare le distorsioni del mercato e il ricorso abusivo a crediti d'aiuto dei Paesi donatori per sostenere le esportazioni, tali regole restringono il campo d'applicazione dei finanziamenti misti ai progetti commercialmente improduttivi⁵ (ad esempio progetti d'infrastruttura sociale o ambientale). Sono esclusi unicamente i piccoli progetti commercialmente produttivi⁶. L'utilizzazione dei finanziamenti misti è inoltre limitata ai Paesi in sviluppo a reddito intermedio. Siccome si tratta di uno strumento di credito, i PMP non ne possono beneficiare.

La diminuzione della domanda di finanziamenti misti, già constatata nel 1996, si è intensificata, nonostante l'esame di diversi provvedimenti per aumentarne l'attrattiva. Tale tendenza è dovuta, da un lato, ai vincoli risultanti dal Pacchetto di Helsinki. D'altro lato, i finanziamenti misti, molto ben adeguati alla situazione pre-

⁵ Sono considerati commercialmente improduttivi, i progetti che presentano un flusso finanziario consolidato negativo dopo un periodo di dieci anni dalla fine dei lavori.

⁶ Progetti d'un importo inferiore a 2 milioni di Diritti speciali di prelievo, cioè 4 milioni di franchi circa.

valente nei Paesi in sviluppo negli anni Settanta e Ottanta, non corrispondono più ai bisogni attuali di un gran numero di Paesi in sviluppo, poiché il processo di liberalizzazione economica degli anni Novanta ha facilitato l'accesso alla valuta e il settore privato ha acquisito un'importanza crescente. Infine, le possibilità d'utilizzazione di tale strumento sono state ugualmente limitate dal vincolo tra l'aiuto – concesso nel rispetto dei criteri di competitività – e la consegna di beni e servizi svizzeri.

Gli esborsi annuali medi sono passati dai circa 70 milioni di franchi all'inizio degli anni Novanta agli attuali 20-25 milioni di franchi. Le attività si concentrano sulla Cina (nel 2002 conclusione di un accordo-quadro per nuovi crediti di progetto) e l'Egitto (nel 2002 proroga della 3^a linea di finanziamento misto). Seppure di un importo inferiore, le linee di finanziamento misto per il Vietnam (rinnovata nel 2002), la Giordania (rinnovata nel 2002 nell'ambito della conclusione di un accordo di libero scambio con l'AELS) e la Tunisia conservano una certa importanza. Infine, sono ugualmente stati approvati progetti a favore del Guatemala e della Colombia. Le altre linee – sovente inattive – sono state chiuse nella prospettiva di un'intensificazione degli sforzi di concentrazione del *Seco*. Rispetto alla messa in atto del presente strumento, occorre pure rilevare che dal 1996 il finanziamento di progetti industriali ha subito una forte diminuzione di cui hanno profitto progetti d'infrastrutture pubbliche commercialmente improduttivi. Per aumentare l'impatto dal profilo della politica dello sviluppo e la sostenibilità dei progetti, la maggior parte di questi ultimi hanno beneficiato di programmi d'assistenza tecnica o di altri provvedimenti d'accompagnamento. Tale tendenza generale verso un migliore ancoraggio dei finanziamenti misti nelle politiche di sviluppo sarà ancora rafforzata in futuro (cfr. pu n. 4.4.1).

Fondo di compensazione

Nel 1996, è stato creato un fondo di compensazione («*Matching*») delle condizioni di finanziamento per garantire il rispetto delle regole del Pacchetto di Helsinki. L'importo di 100 milioni di franchi riservato a tal fine avrebbe dovuto permettere di compensare le condizioni di finanziamento di un'offerta svizzera competitiva con le condizioni di un'offerta di un altro Paese dell'OCSE al beneficio di un finanziamento concessionale. Fino al giorno d'oggi tuttavia il fondo non ha mai dovuto intervenire. Inoltre, la forte diminuzione delle operazioni d'allineamento effettuate dagli altri Paesi dell'OCSE durante tale periodo tende a provare che la disciplina internazionale è considerevolmente migliorata grazie al rispetto delle regole del Pacchetto di Helsinki. Nel 1995 sono state effettuate 43 operazioni d'allineamento ma nel 2000 ne sono state effettuate solo 4. Occorre tuttavia rilevare un nuovo problema apparso con la possibilità di manipolare l'aiuto non vincolato⁷, non disciplinato dal Pacchetto di Helsinki, e contro il quale il fondo di compensazione non offre alcun rimedio. Anche se i rischi di utilizzazione abusiva dell'aiuto allo sviluppo non possono essere totalmente esclusi, il mantenimento di un fondo di compensazione svizzero, in tali circostanze, non pare più giustificarsi. È pertanto previsto di non conservare in futuro una tale facilità in attività. La Svizzera continuerà tuttavia ad impegnarsi, in seno ai comitati internazionali dell'OCSE, affinché siano rispettate le regole del Pacchetto di Helsinki e affinché siano strettamente osservate disciplina e

⁷ Ad esempio, le specificazioni tecniche nell'ambito di un sostegno tecnico vincolato all'allestimento del progetto possono essere redatte in modo tale da far preferire i pro-duttori dei Paesi donatori per quanto riguarda la realizzazione non vincolata del progetto.

trasparenza nell'aggiudicazione dei mercati pubblici per i provvedimenti d'aiuto vincolato ma ugualmente non vincolato. Il nostro Paese sarà particolarmente vigilante per far sì che i progetti di altri Paesi dell'OCSE in settori e Paesi nevralgici per la Svizzera si conformino alle regole. L'attuale meccanismo di notificazione dell'OCSE – che potrebbe essere prossimamente esteso all'aiuto non vincolato – rappresenta uno strumento efficace per il controllo delle condizioni di finanziamento di ogni progetto.

Partecipazione privata al finanziamento delle infrastrutture

Il sostegno ai progetti d'infrastruttura privati è stato un'importante attività del *Seco*. Tuttavia, la forma del sostegno non è stata quella prevista nel 1996. L'idea di offrire alle aziende svizzere meccanismi di garanzia flessibili per permettere loro di partecipare a progetti BOO («*build, own, operate*») e BOT («*build, operate, transfer*») non ha incontrato il successo previsto⁸. Tenuto conto delle dimensioni dei progetti, della complessità delle operazioni dal profilo giuridico, nonché dell'instabilità delle condizioni politiche e economiche nei Paesi in sviluppo, si è rivelato impossibile per la Svizzera di svolgere sola un ruolo importante per la promozione di tali progetti. In Svizzera sono apparsi due ulteriori limiti. Da un lato, la riforma della Garanzia dei rischi degli investimenti (GRI) che avrebbe permesso un meccanismo di garanzia sussidiaria non è stata realizzata. D'altro lato, le aziende svizzere hanno manifestato uno scarso interesse per il finanziamento e la gestione di progetti d'infrastruttura nei Paesi in sviluppo. In tale contesto, la strategia d'intervento nel settore è stata rivisitata per partecipare a meccanismi multilaterali che consentano di raggiungere una massa critica sufficiente e avere un impatto sostanziale. È stato pertanto deciso di partecipare a due importanti intermediari finanziari, in India e in Africa, specializzati nel finanziamento di infrastrutture private. È attualmente oggetto di studio la partecipazione a uno strumento che consente di mettere a disposizione crediti per il finanziamento di infrastrutture in Africa. Inoltre, il *Seco*, si è associato a una facilità multilaterale della Banca mondiale, la *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), il cui obiettivo è aiutare i governi dei Paesi in sviluppo a formulare strategie e fornire la relativa assistenza tecnica per coinvolgere il settore privato nei progetti d'infrastruttura.

Tali progetti sono ancora troppo recenti per essere sottoposti a perizie indipendenti. Sembra tuttavia che ci sia una forte domanda per ciascuno dei tre strumenti (assistenza tecnica, facilità creditizie e partecipazione al capitale). I progetti previsti sono numerosi e sorpassano le previsioni. L'implicazione del settore privato nel finanziamento e nella gestione delle infrastrutture diviene un dato importante delle politiche nazionali di sviluppo. In futuro, le attività in questo settore saranno continuate e saranno approfondite le riflessioni sui diversi modelli di cooperazione possibili tra i settori privato e pubblico per favorire la creazione di nuovi partenariati pubblici privati (*Public Private Partnership* – PPP), nei quali saranno consolidate sia le componenti pubbliche sia le componenti private (cfr. n. 4.4.2).

⁸ Si tratta di modelli sostenuti dalla Banca mondiale per promuovere la partecipazione del settore privato alla costruzione e allo sfruttamento di infrastrutture. Spesso, i progetti in questione sono molto grandi e estremamente complessi, richiedono mezzi considerevoli e implicano contratti particolarmente dettagliati di durata tra i 15 e i 20 anni.

Politica di garanzia

La garanzia di credito (o garanzia sussidiaria) è una riassicurazione per le forniture svizzere nei Paesi a rischio per i quali non può essere concessa la GRE a causa dell'imperativo di autofinanziamento a lungo termine cui è sottoposta. In origine, la facilità delle garanzie di credito non era utilizzata che in relazione con lo strumento dei finanziamenti misti. Nell'ambito del 5° credito collettivo, il suo campo d'applicazione è stato tuttavia esteso alla copertura di operazioni vincolate al finanziamento di progetti d'infrastrutture privati (*BOT, BOO*), nonché all'esportazione di beni d'investimento prioritari. L'obiettivo era lanciare nuove modalità di costruzione e sfruttamento dei progetti d'infrastruttura e di facilitare l'importazione di beni d'investimento essenziali per lo sviluppo economico. In tal modo, le garanzie di credito avrebbero dovuto favorire la messa a disposizione d'infrastrutture di base adeguate e di capacità di produzione locali nei Paesi in sviluppo meno progrediti ma con buone prospettive di una prossima apertura della GRE.

Un importo globale di 200 milioni di franchi era stato previsto dal 5° credito collettivo per coprire le transazioni commerciali (75 milioni) e le operazioni d'investimento (125 milioni). Un importo di 20 milioni di franchi è stato impegnato in progetti d'investimento realizzati nell'ambito della SSFS. Invece, durante l'intero periodo di validità del credito collettivo, non è stata concessa nessuna garanzia all'esportazione per i Paesi in sviluppo⁹, contrariamente ai Paesi dell'Europa centrale e orientale, nonché della Comunità di Stati indipendenti (CSI) nei quali è stata registrata una forte domanda per tale strumento. La nuova politica adottata nel 2001 dal Consiglio federale, che semplifica il trattamento delle garanzie e migliora l'informazione degli esportatori non ha cambiato la situazione. La mancanza di attrattiva dei Paesi in sviluppo per i quali queste garanzie possono essere concesse spiega senza dubbio il disinteresse per tale strumento. Una maggiore flessibilità dei criteri d'eleggibilità dei Paesi non poteva essere presa in considerazione per motivi relativi alla politica dello sviluppo. In futuro, si prevede di limitare il ricorso alle garanzie di credito alla copertura dei rischi dell'esportazione per la parte commerciale delle operazioni di finanziamento misto nei Paesi che non hanno accesso alla GRE o che hanno unicamente un accesso a breve termine. Rimarrà possibile la concessione di garanzie o la partecipazione a fondi di garanzia fuori dal quadro bilaterale che offre la GRE/GRI.

2.6 La cooperazione economica nel contesto nazionale e internazionale

2.6.1 Coordinazione internazionale

L'attuazione dei provvedimenti di cooperazione economica e commerciale è strettamente armonizzata con gli altri attori internazionali. Tra questi attori figurano, il CAS (Comitato d'aiuto allo sviluppo), le corrispondenti istanze dell'OMC e dell'ONU nonché le istituzioni di Bretton Woods e le banche regionali di sviluppo (cfr. n. 2.6.2) con le quali sono realizzati un numero crescente di progetti di cofinanziamento e che svolgono un ruolo estremamente importante in materia di coordina-

⁹ Dal 1998, due domande di garanzie di credito sono state registrate per Cuba e il Senegal. Non sono state coronate da successo.

zione internazionale e di scambio d'esperienze. Stretti contatti sussistono ugualmente con molti donatori bilaterali, delle ONG e altri partner. Oggi, non sussiste praticamente più alcun progetto bilaterale « classico ». Ogni progetto, perfino il più direttamente in relazione con la Svizzera, si iscrive simultaneamente in un contesto internazionale. Ad esempio, la scelta di un progetto specifico avviene sulla base di studi in cui le banche di sviluppo stabiliscono con i Paesi partecipanti le priorità in materia di cooperazione.

L'esperienza ha mostrato che per aumentare la qualità e l'impatto dei programmi di cooperazione, sia durante la fase preparatoria, sia nel corso dell'attuazione, questi ultimi devono comportare elementi di riforma della politica settoriale o delle condizioni-quadro. Affinché tale dialogo abbia buon esito a livello politico, sono necessarie una collaborazione e coordinazione strette con le istituzioni multilaterali di finanziamento e i donatori bilaterali. Le medesime considerazioni valgono per la formulazione e l'applicazione delle esigenze relative all'attuazione di riforme economiche o di modifiche legislative, che condizionano la concessione dell'aiuto svizzero e internazionale.

La coordinazione dell'aiuto e la ricerca di maggiori efficienza e efficacia sono un'esigenza costante. Da questo punto di vista, la Svizzera si è fortemente impegnata in alcune iniziative o fori (ad esempio HIPC o diversi gruppi di lavoro del CAD quali il gruppo di lavoro sugli aspetti finanziari della cooperazione allo sviluppo, il gruppo di lavoro per le perizie o il gruppo di lavoro sull'armonizzazione delle pratiche dei Paesi donatori) ed è riuscita a influire sulle discussioni internazionali.

2.6.2 Collaborazione con le banche multilaterali di sviluppo

La Svizzera è membro della Banca mondiale e delle più importanti banche regionali di sviluppo, segnatamente della Banca asiatica di sviluppo (BAsS), della Banca africana di sviluppo (BAfS), e della Banca interamericana di sviluppo (BIS). Queste istituzioni sono partner importanti per la cooperazione svizzera allo sviluppo. Oltre agli obblighi risultanti dallo statuto di membro di tali banche¹⁰, la Svizzera accorda particolare importanza alla valorizzazione delle sinergie, delle rispettive esperienze, nonché a una stretta coordinazione con tali istituzioni. Il programma di cooperazione economico e commerciale comprende uno stretto partenariato con le banche multilaterali.

¹⁰ Gli aumenti di capitale sono descritti nel «Messaggio concernente l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods» 15.5.1991 (91.035) e nel «Messaggio concernente la partecipazione della Svizzera all'aumento di capitale delle Banche di sviluppo interamericana, asiatica e africana, nonché della Società interamericana d'investimento e dell'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti del 31.5.1995 (95.041)»; la partecipazione finanziaria della Svizzera ai fondi di sviluppo è parte integrante del «Messaggio concernente la cooperazione tecnica e finanziaria a favore dei Paesi in sviluppo del 7.12.1998 (98.072)», elaborato dalla DSC.

Dialogo istituzionale

Grazie alla sua rappresentazione in seno ai consigli d'amministrazione di queste organizzazioni, la Svizzera si trova in ottima posizione per influire sulle loro opzioni strategiche e politiche. L'importanza di questa presenza deriva pure dal fatto che programmi, iniziative e politiche concepite a livello multilaterale influiscono sulla cooperazione bilaterale. Nel corso degli ultimi sei anni, la Svizzera ha fornito un contributo sostanziale al dialogo istituzionale in diversi settori. A tale riguardo e nell'ambito delle competenze del presente messaggio, vanno menzionati il lancio dell'iniziativa HIPC, l'introduzione di strategie di riduzione della povertà, gli sforzi per garantire la stabilità dei mercati finanziari internazionali, il sostegno alla ricostruzione di Paesi in situazione postbellica o l'implicazione del settore privato per raggiungere gli obiettivi della politica di sviluppo. D'altronde, il gruppo di lavoro interdipartimentale che ha esaminato l'influenza della Svizzera in seno alle istituzioni finanziarie internazionali è giunto alla conclusione che occorre sviluppare sistematicamente gli sforzi in materia di dialogo istituzionale. Tale obiettivo presuppone un consolidamento della collaborazione della Svizzera con il suo gruppo di voto e un costante sforzo per migliorare la qualità dei suoi contributi, della sua presenza e della sua visibilità in seno alle istituzioni finanziarie internazionali (IFI).

Cofinanziamenti

Come già precedentemente menzionato (cfr. n. 2.2, 2.3 e 2.5), la Svizzera è un partner importante delle banche di sviluppo per i cofinanziamenti destinati allo sdebitamento, alla promozione degli investimenti e al finanziamento delle infrastrutture. I cofinanziamenti servono in primo luogo a realizzare gli obiettivi operazionali della cooperazione bilaterale e contribuiscono a creare vincoli più stretti con gli altri Paesi donatori. La massa critica d'un progetto cofinanziato produce pure un importante effetto moltiplicatore che consente di aumentare il suo impatto sulle riforme settoriali. Infine, i cofinanziamenti rappresentano una piattaforma supplementare per il dialogo istituzionale della Svizzera con le banche di sviluppo.

Fondi fiduciari per consulenti

Il *Seco* ha costituito fondi fiduciari (*Consultant Trust Funds – CTF*) presso la maggior parte delle banche multilaterali di sviluppo. Al loro livello, tali fondi devono pure consentire di promuovere il dialogo istituzionale e di rendere noti la perizia e il know-how elvetici. Per sfruttare nel miglior modo le sinergie possibili, in futuro si prevede di meglio integrare le attività realizzate da tali fondi nei provvedimenti operazionali di cooperazione economica e commerciale. Dal 1996 al 2002, diverse ricostituzioni di CTF sono state effettuate (Banca mondiale, Società finanziaria internazionale (SFI), BERS, BIS) e un nuovo fondo è stato creato nel 1998 presso la BasS. Nel 1997, la Svizzera ha firmato un accordo-quadro con la Banca mondiale in materia di collaborazione nei settori del cofinanziamento, della cooperazione tecnica e dei fondi fiduciari¹¹. Tale accordo costituisce la base dell'insieme degli accordi finanziari relativi ai cofinanziamenti tra la Svizzera e la Banca mondiale.

¹¹ «Co-financing, Technical Assistance and Trust Fund Framework Agreement between the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the International Development Association (IDA) and the Swiss Government», 1997.

2.6.3

Collaborazione in seno all'amministrazione federale

Secondo la legge federale del 1976¹² e la corrispondente ordinanza del 1977, il *Seco* (Dipartimento federale dell'economia, DFE) e la DSC (Dipartimento federale degli affari esteri, DFAE) condividono la responsabilità della concezione e dell'attuazione della politica d'aiuto allo sviluppo della Confederazione. La coordinazione incombe alla DSC. Il *Seco* è competente per i provvedimenti di cooperazione economica e commerciale e per i provvedimenti volti a promuovere l'impegno di risorse del settore privato. Assume congiuntamente alla DSC la responsabilità dell'aiuto finanziario multilaterale. La prossimità del *Seco* con l'economia privata e la sua dipendenza dal DFE gli consentono di mobilitare ai fini dello sviluppo le risorse dell'economia privata, di favorire l'integrazione dei Paesi partecipanti nell'economia mondiale, di promuovere il commercio e gli investimenti o di perseguire altri importanti obiettivi della cooperazione allo sviluppo.

Confidando la cooperazione allo sviluppo a due dipartimenti, si intende sottolineare l'interdipendenza delle politiche di sviluppo, con gli affari esteri e l'economia esterna. Conto tenuto dell'obiettivo fondamentale della riduzione della povertà, questa doppia filiazione consente di attuare strategie complementari, di profittare di esperienze diverse e di sfruttare i potenziali di sinergie. Ciò ha tuttavia provocato alcune sovrapposizioni e insufficienze in materia di coordinazione. Queste difficoltà si spiegano in parte con il fatto che, nell'ordinanza del 1977, alcune definizioni (ad esempio la distinzione tra cooperazione tecnica e finanziaria) sono sorpassate e che non erano stati previsti alcuni strumenti, la cui creazione è stata imposta dall'evoluzione dei bisogni dei Paesi destinatari. Il progetto «Nove Due» nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione ha esaminato diverse possibilità per migliorare la coerenza delle attività in materia di cooperazione allo sviluppo. Il 29 ottobre 1997, il Consiglio federale ha deciso di non modificare l'ordinanza del 1977, ma d'istituire meccanismi di coordinazione rafforzati (discussioni strategiche a livello di direttori del *Seco* e della DSC, comitato interdipartimentale della cooperazione allo sviluppo, comitati pilota incaricati di definire la politica d'impegno dei mezzi finanziari, programmazione congiunta nell'ambito dei programmi per Paese, politica d'informazione comune). Nell'insieme, questi meccanismi hanno permesso di profittare delle forze rispettive dei due uffici e della complementarità dei loro rispettivi strumenti.

Una grande importanza è ugualmente accordata alla coerenza dei provvedimenti di cooperazione economica e commerciale con gli obiettivi della politica estera svizzera. A tal titolo, il *Seco* collabora strettamente con i diversi uffici federali interessati e partecipa a diversi gruppi di lavoro importanti in seno all'amministrazione federale. Fornisce, ad esempio, contributi sostanziali nell'ambito delle discussioni sulla condizionalità politica nelle relazioni estere nonché nell'ambito del meccanismo di cooperazione nel settore della migrazione. Ogni tre anni, in alternanza con l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF) e la DSC, il *Seco* presiede il Comitato interdipartimentale Rio (IDARIO) incaricato di definire la politica della Confederazione in materia di sviluppo sostenibile.

¹² Legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali RS 974.0.

2.7

Finanze, organizzazione e personale

Visione d'insieme sull'utilizzazione dei mezzi finanziari

Una durata minima di quattro anni, fino alla fine del 2000, era prevista per i mezzi finanziari, pari a circa 960 milioni di franchi svizzeri, del quinto credito collettivo approvato nel 1996. Era stata ugualmente prevista una ripartizione indicativa per strumento. Circa un terzo del credito, 300 milioni di franchi, era stato riservato per le garanzie di credito e altre obbligazioni (di cui 100 milioni di franchi per il fondo di compensazione delle condizioni di finanziamento). La maggior parte, 660 milioni di franchi, avrebbe dovuto servire al finanziamento delle obbligazioni derivanti dai seguenti provvedimenti e strumenti: aiuti alla bilancia dei pagamenti (120), promozione del commercio (120), finanziamenti misti (120) e promozione degli investimenti (180). I mezzi finanziari disponibili per i pagamenti sono stabiliti ogni anno dal Parlamento. Tra il 1996 ed il 2001, sono stati impegnati circa 140 milioni di franchi in media annuale, a fine agosto 2002, l'importo totale impegnato era di 771,3 milioni di franchi (la tabella qui di seguito fornisce una veduta d'insieme dei mezzi impegnati per strumento)¹³.

Ripartizione dei mezzi impegnati (in milioni CHF) per strumento durante il periodo 1996–2002¹⁴

(Situazione al 31 ago. 2002)

| | Mio di fr. | Per cento |
|---|--------------|------------|
| Aiuto alla bilancia dei pagamenti | 146,9 | 19,0 |
| Promozione del commercio | 120,8 | 15,7 |
| Cooperazione in materia di tecnologie ambientali | 44,0 | 5,7 |
| Finanziamenti misti | 67,5 | 8,8 |
| Garanzie impegnate (garanzie accordate nell'ambito della SSFS) | 19,5 | 2,5 |
| Promozione degli investimenti | | |
| Condizioni-quadro e assistenza tecnica | 105,2 | 13,6 |
| Partecipazioni e prestiti | 168,6 | 21,9 |
| Provvedimenti d'esecuzione | 23,8 | 3,1 |
| | 696,3 | |
| Garanzie di credito (riservate per impegno) | 75,0 | 9,7 |
| Totale | 771,3 | 100 |
| Saldo disponibile dal 31.08.2002 alla metà del 2003 | 188,7 | |
| Totale finale alla metà del 2003 | 960 | |

¹³ Promemoria, i provvedimenti di sdebitamento sono stati finanziati dal credito «Giubileo» («Messaggio del 30.1.1991 (90.080) nell'ambito del settecentesimo anniversario della Confederazione su due nuovi crediti collettivi per il finanziamento di provvedimenti a favore dei Paesi in sviluppo meno progrediti e di programmi e progetti ambientali d'importanza globale per i Paesi in sviluppo»). Nel periodo 1996–2002, l'importo totale impegnato è stato di circa 172 milioni di franchi.

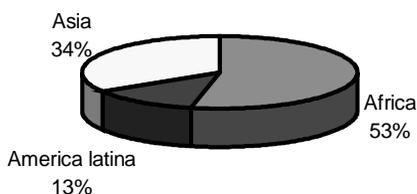
¹⁴ Vedi ugualmente allegato 10.1.

Tenuto conto del tempo necessario per la preparazione e l'attuazione dei diversi provvedimenti, l'importo dei mezzi di pagamento effettivamente disponibili ogni anno influenza in maniera decisiva la durata d'utilizzazione del credito collettivo che è stata due volte più lunga di quanto inizialmente previsto.

Malgrado il fatto che i bisogni effettivi dei Paesi compartecipanti e pertanto, il dosaggio e la combinazione degli strumenti non hanno potuto essere previsti esattamente nel 1996, la ripartizione indicativa per strumento del credito d'impegno di 960 milioni di franchi si è rivelata pertinente e ciò ben oltre il periodo di 4 anni inizialmente previsto. Un aggiustamento si è tuttavia imposto per garantire la continuità dei provvedimenti di cooperazione economica e commerciale, impegnare gli strumenti secondo i bisogni reali dei compartecipanti e assicurare il rinnovo senza ostacoli del credito collettivo oggetto del presente messaggio. A tale riguardo il Consiglio federale ha deciso, nel dicembre 2001, di rendere disponibili una parte dei mezzi non utilizzati e inizialmente riservati alle garanzie di credito e al fondo di compensazione delle condizioni di finanziamento per la continuazione dell'attuazione dei provvedimenti per gli altri strumenti della cooperazione economica e commerciale. Tale provvedimento ha permesso di estendere il 5° credito collettivo fino al 2003 e di attendere i risultati delle perizie circa i principali strumenti introdotti nel 1996 per la redazione del presente messaggio. Senza tale riallocazione, i crediti fissati per gli aiuti alla bilancia dei pagamenti, nonché per i provvedimenti di promozione del commercio e degli investimenti si sarebbero esauriti troppo rapidamente, con il rischio che gli strumenti non avrebbero più potuto essere attuati. Tra il 1° gennaio 2002 e la data d'entrata in vigore del presente messaggio, circa 150 milioni di franchi (sull'importo massimo previsto di 180 milioni di franchi) avrebbero dovuto essere trasferiti dalle garanzie di credito verso gli altri strumenti.

A parte uno specifico accento sul partenariato con gli Stati mediterranei (200 milioni di franchi), il 5° credito collettivo non stabiliva direttive particolari sulla ripartizione geografica dei mezzi. Con l'attuazione di un ampio ventaglio di strumenti – partecipazioni a fondi di capitale a rischio, programmi di promozione delle esportazioni, finanziamenti misti in Egitto, Tunisia e Giordania – per un importo totale di 95 milioni di franchi circa, un'attenzione particolare è stata concessa a tale regione in materia di politica dello sviluppo. Principalmente a causa dei ritardi nella conclusione di accordi di libero scambio nell'ambito dei negoziati dell'AELS con i Paesi della regione, tale importo è meno importante di quanto inizialmente previsto. A fine 2001, solamente Giordania e Marocco avevano concluso accordi di questo tipo che, nel caso della Giordania, costituiscono ugualmente una base per la cooperazione tecnica e finanziaria. Sono in corso di preparazione accordi di libero scambio AELS con Tunisia e Egitto.

Risorse impegnate su base bilaterale 1996–2002, per regione (stato: 31 agosto 2002)



Come mostra l'illustrazione qui sopra, il continente d'intervento prioritario della cooperazione economica e commerciale è l'Africa, seguita dall'Asia e dall'America latina. Nel corso degli ultimi anni, in particolare dall'introduzione della strategia 2002–2006, l'accento è stato posto sulla concentrazione geografica. Entro il 2006, il *Seco* impegnerà l'80 per cento dei suoi mezzi a favore di 16 Paesi prioritari del Sud, riducendo di più della metà la cerchia dei Paesi beneficiari dei suoi provvedimenti. In parallelo, continueranno a essere attuati progetti regionali, segnatamente nei settori della promozione del commercio e degli investimenti dove hanno sovente maggiore impatto di specifici progetti in Paesi presi isolatamente.

Organizzazione e personale

Le due divisioni per l'aiuto allo sviluppo e per la cooperazione con i Paesi dell'Est dell'ex UFAEE sono stati riuniti ad inizio 1999 in seno al settore di prestazioni «Sviluppo e Transizione», incorporato al *Seco*. Questa riorganizzazione ha permesso di unificare le politiche, di meglio sfruttare le sinergie e di economizzare posti di lavoro, segnatamente a livello di quadri. Inoltre, al fine di aumentare la qualità e l'efficacia del lavoro, è stato introdotto un sistema di gestione della qualità secondo la norma ISO 9001:2000. Oggi, il settore di prestazioni «Sviluppo e Transizione» comprende cinque settori operazionali che assicurano la realizzazione di progetti e programmi a favore dei Paesi destinatari e la cooperazione con le IFI, nonché un settore di stato maggiore responsabile delle questioni fondamentali della politica di sviluppo, della gestione della qualità, della valutazione e dell'informazione.

Riquadro 5: Ripercussioni dirette e indirette dell'aiuto allo sviluppo sull'economia svizzera

Uno studio scientifico della DSC¹⁵ mostra che da ogni franco speso per la cooperazione allo sviluppo risulta un aumento del PIL di 1 franco 40-60. Inoltre, la cooperazione allo sviluppo assicura tra 13 000 e 18 000 posti di lavoro in Svizzera. Dal 1976 al 1996, un aumento d'un per cento dell'aiuto allo sviluppo ha generato un aumento medio delle esportazioni svizzere dello 0,37 per cento. È tuttavia difficile quantificare le numerose ripercussioni indirette. Ad esempio, l'attività del *Seco* permette di mobilitare mezzi privati supplementari (effetto di leva), di concludere nuovi mercati e d'iniziare partenariati commerciali tra aziende svizzere e aziende dei Paesi in sviluppo. Pur non sottovalutando le ripercussioni dirette e indirette, non si dimentichi che l'obiettivo primordiale dei provvedimenti di cooperazione economica e commerciale resta la lotta contro la povertà nei Paesi in sviluppo.

2.8 Controllo dei risultati

Nell'ambito della riorganizzazione operata nel 1999, il *Seco* ha introdotto un nuovo concetto di valutazione e nominato un delegato alla valutazione. Tale concetto si basa su un approccio sistematico che integra pienamente il controllo dei risultati nel ciclo del progetto. Nell'approccio scelto, pianificazione, svolgimento e valutazione del progetto costituiscono elementi di pilotaggio indissociabili. La valutazione in senso proprio si concentra sugli aspetti importanti del progetto e più specialmente sulla realizzazione degli obiettivi. Nell'ambito della preparazione delle nuove operazioni, una grande attenzione è accordata al trattamento dei risultati in modo tale da garantire una retroazione massima degli insegnamenti ricavati dalle passate esperienze. Il controllo dei risultati è un pilastro centrale della gestione della qualità nel settore di prestazioni «Sviluppo e Transizione» del *Seco*, uno dei primi servizi federali il cui sistema è stato certificato, a metà 2000, dalla norma ISO 9001:2000.

I controlli dei risultati si fanno da un lato nella forma di perizie interne (autovalutazioni) da parte di tutti gli attori implicati nei progetti e, d'altro lato, attraverso perizie esterne su una selezione pertinente e rappresentativa dell'insieme del portafogli di progetti. Si tratta di analisi approfondite di progetti condotte da esperti indipendenti. Il *Seco* procede ad una quindicina di perizie indipendenti all'anno. Nell'insieme, tali risultati fanno apparire un'immagine estremamente positiva come è peraltro il caso della gran parte dei nuovi strumenti introdotti nell'ambito del 5° credito collettivo.

Riquadro 6: Rapporto 2000 del Comitato d'aiuto allo sviluppo (CAS) de l'OCSE sulla politica svizzera d'aiuto allo sviluppo

L'analisi critica del sistema d'aiuto svizzero e la serie di raccomandazioni associate permettono di diagnosticare i punti forti e i punti deboli ai fini di un adeguamento della politica svizzera d'aiuto allo sviluppo. Il rapporto 2000 sottolinea alcuni punti forti della cooperazione svizzera quali:

- una *concentrazione effettiva dei mezzi* nei Paesi più poveri dell'ordine del 37 per cento nel 1999, un livello nettamente superiore alla media del CAS;

¹⁵ «Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. Étude pour 1998», Institut universitaire d'études du développement, Ginevra e Università di Neuchâtel/UER d'Economie Politique, 2000.

- il ruolo innovatore della Svizzera in materia di riduzione del debito;
- la flessibilità del quadro budgetario: l'approvazione da parte dell'Assemblea federale dei crediti collettivi pluriennali e sistematicamente rinnovati permette di offrire una buona base all'amministrazione per pianificare i suoi interventi a medio termine;

Malgrado la presenza di alcune sovrapposizioni nella politica di sviluppo, la Svizzera è certamente uno dei membri più avanzati del CAS per il suo approccio della coerenza delle politiche. L'esame mette in rilievo le seguenti sfide:

- aumentare rapidamente il volume dell'APS a 0,4 per cento del PNL, come definito nella Direttive Nord-Sud dal Consiglio federale nel 1994;
- concentrare le risorse in modo ancora più significativo, nei Paesi definiti come prioritari e nei settori d'intervento;
- proseguire gli sforzi in termini di coerenza e coordinazione tra la DSC e il Seco ;
- assicurare una maggiore stabilità del personale per consolidare quanto acquisito;
- aumentare la responsabilità dei partecipanti segnatamente mediante un'estesa delega di poteri agli uffici di coordinazione della DSC;
- continuare la ricerca d'una maggiore coerenza nei settori concernenti la garanzia dei rischi dell'esportazione (GRE).

Il bilancio dà luogo a un seguito d'attuazione continuo. Le raccomandazioni del CAS hanno più particolarmente guidato il Seco nell'elaborazione della sua strategia 2006, che si propone tra l'altro una concentrazione geografica ancor più marcata nonché un rafforzamento delle sinergie con altri uffici federali.

(http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/ET_Home_DACBericht?OpenDocument&l=de&HauptRessort=1)

Gli sforzi intrapresi per attuare un concetto di valutazione coerente e integrarlo nel sistema di gestione della qualità non sono stati lodati unicamente nell'ambito dell'ultimo esame della Svizzera da parte del CAS. La Commissione di politica estera del Consiglio degli Stati si è ugualmente rallegrata nel settembre 2001 per la solidità, pertinenza ed efficacia del sistema di valutazione del *Seco*.

3 Direttive per la futura cooperazione

I provvedimenti di politica economica e commerciale di cui il *Seco* è incaricato sono disciplinati dalla legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale¹⁶. Si fondano sul rapporto del Consiglio federale concernente le relazioni Nord-Sud della Svizzera del 7 marzo 1994 che definisce i principi direttori della politica svizzera dello sviluppo e mette in evidenza la necessità di una politica globale coerente nei confronti dei Paesi del Sud. Si iscrivono ugualmente tra gli orientamenti prioritari del DFE che pongono in primo piano il ruolo della Svizzera in quanto economia aperta e partecipante attivo sul piano internazionale. Infine, i provvedimenti del *Seco* si inseriscono nel contesto internazionale degli obiettivi del *Millennio*.

¹⁶ RS 974.0

3.1

Strategia 2006

La Strategia 2006, elaborata dal *Seco*, costituisce il quadro di riferimento per i provvedimenti di cooperazione economica e commerciale previsti nel presente messaggio. Rappresenta un contributo sostanziale allo sforzo per consolidare e ottimizzare gli orientamenti definiti nel 1996. La lotta contro la povertà occupa un posto centrale.

Riquadro 7: La Strategia 2006

La Strategia 2006 precisa l'ambito d'analisi e di riferimento del contributo del *Seco* alla politica svizzera di cooperazione allo sviluppo. Intende migliorare ulteriormente la programmazione annuale e rafforzare efficacia, efficienza e impatto delle operazioni del *Seco*. I principali assi strategici del piano d'azione 2002-2006 sono :

- promuovere *l'economia di mercato e favorire una crescita sostenuta e sostenibile* dei Paesi destinatari;
- sostenere le riforme che favoriscono *una maggiore integrazione* dei Paesi destinatari nell'economia mondiale;
- promuovere l'attuazione del principio del *buon governo*;
- contribuire ad una *maggiore mobilitazione delle risorse private*, nei Paesi destinatari e in Svizzera;
- rafforzare la presenza e la posizione della Svizzera in seno *alle banche multilaterali di sviluppo*.

La realizzazione della Strategia 2006 è oggetto di costante sorveglianza. Tale controllo deve consentire di verificare e stimolare la sua attuazione, nonché di identificare gli eventuali aggiustamenti necessari. È parte integrante del sistema di gestione della qualità certificato ISO 9001. Infine, la Strategia si propone di far meglio conoscere e rendere visibili le operazioni del *Seco* in seno all'amministrazione federale e al suo esterno.

Mediante la promozione di stabili condizioni-quadro macroeconomiche, la facilitazione degli investimenti e degli scambi commerciali, come la costruzione di infrastrutture di base, il *Seco* intende promuovere una crescita economica sostenibile nei Paesi destinatari per favorire la loro integrazione nel sistema economico mondiale. *L'approccio scelto è fondato sullo sviluppo del settore privato, elemento essenziale per la creazione di posti di lavoro e per il miglioramento delle condizioni di vita.* A più lungo termine, tali provvedimenti si propongono di incoraggiare l'emergenza di partner economici e commerciali per la Svizzera, di contribuire alla stabilità e alla sicurezza internazionali e di ridurre la pressione migratoria.

3.2 Orientamenti strategici

3.2.1 Sostenere la creazione di condizioni-quadro favorevoli a una crescita sostenibile e alla lotta contro la povertà

La stabilità macroeconomica e le riforme strutturali favoriscono la messa in atto di condizioni-quadro propizie allo sviluppo del settore privato, agli investimenti e alla riduzione della povertà. Da molti anni, i Paesi in sviluppo sono impegnati in un processo di ristrutturazione delle loro economie. Il bilancio di tali riforme è globalmente positivo, poiché hanno permesso il ritorno alla stabilità economica. Oggi,

l'intensificazione delle riforme strutturali resta necessaria per creare condizioni favorevoli al rilancio del settore privato. In futuro, una maggiore attenzione sarà consacrata ai provvedimenti che favoriscono l'economia privata, gli investimenti e gli scambi, nonché la trasparenza e la qualità delle finanze pubbliche. Queste ultime svolgono un ruolo essenziale ai fini della riduzione della povertà e vanno considerate nell'ambito di strategie nazionali finalizzate a tale obiettivo e elaborate dai Paesi partecipanti nell'ambito di un processo partecipativo. Nella medesima prospettiva, il debito dei Paesi più poveri che impone pesanti restrizioni alle pubbliche spese va ricondotto a un livello sostenibile. Infine, è d'importanza sostanziale sostenere la formazione di settori finanziari solidi, ben disciplinati e dinamici che possano svolgere pienamente il loro ruolo d'intermediazione e favorire il rilancio del settore privato.

Gli strumenti impiegati sono principalmente gli aiuti budgetari, le misure di risanamento del debito e l'assistenza tecnica destinata a rinforzare le istituzioni ed a creare capacità per la definizione e l'attuazione delle riforme economiche. I settori dell'assistenza tecnica sono essenzialmente la gestione budgetaria, la mobilitazione delle entrate fiscali, l'appoggio al settore finanziario e la gestione del debito. Infine, il *Seco* partecipa a diverse facilità multilaterali d'assistenza tecnica intese a migliorare le condizioni-quadro nei settori specifici degli investimenti e del commercio.

3.2.2 Favorire lo sviluppo del settore privato

La gran parte del settore privato nei Paesi in sviluppo è formato da PMI che svolgono un ruolo sostanziale per la crescita economica, lo sviluppo e la riduzione della povertà mediante la creazione di posti di lavoro, il know-how e i redditi fiscali che generano. Orbene, le PMI sono confrontate a condizioni-quadro sfavorevoli, quali un sistema giuridico poco sviluppato, procedure burocratiche eccessive, un accesso ai mercati limitato e poco trasparente, nonché un settore finanziario deficiente. Le imprese incontrano pure difficoltà per preparare e attuare progetti d'investimento che corrispondano alle esigenze che accompagnano la concessione di ogni appoggio finanziario. Le possibilità a loro disposizione per migliorare le loro capacità di gestione restano limitate. Gli investitori stranieri rinunciano inoltre frequentemente a impegnarsi in Paesi in cui mancano le infrastrutture di base per il settore privato, i partner economici locali mancano di solidità e i rischi sono considerati troppo elevati. L'assenza d'informazioni sui partner potenziali costituisce ugualmente un freno a una migliore collaborazione tra i settori privati dei Paesi in sviluppo e quelli dei Paesi industrializzati.

Migliorando le condizioni-quadro nonché l'appoggio e il finanziamento delle aziende, i provvedimenti per la promozione degli investimenti si propongono un aumento della parte degli investimenti privati locali nei Paesi destinatari e lo sviluppo di partenariati tra PMI del Sud e del Nord.

Riquadro 8: Un ampio ventaglio di servizi e di finanziamenti per le PMI

I provvedimenti del *Seco* nel settore della promozione degli investimenti e degli scambi commerciali sono destinati più particolarmente alle PMI dei Paesi in sviluppo che svolgono un ruolo centrale per lo sviluppo economico. Tali provvedimenti hanno come obiettivo di offrire alle PMI locali un'ampia gamma di servizi e di finanziamenti, nonché di sostenerle durante tutte le fasi d'investimento, di produzione, di subappalto e di scambio com-

merciale. Mediante l'intermediazione di organizzazioni specializzate, sono resi disponibili servizi per la preparazione e l'attuazione di progetti d'investimento (identificazione di progetti, elaborazione di piani commerciali conformi alle esigenze bancarie, ricerca di partner adeguati, ricerca e messa a disposizione del capitale proprio e di terzi, accompagnamento di progetti, etc.). Tali provvedimenti sono completati dal consolidamento delle capacità di commercializzazione (miglioramento della gestione delle esportazioni, adeguamento dei prodotti, marketing, condizionamento, trasporto etc.) nonché dall'integrazione nelle catene di produzione o nei sistemi di accordi di subappalto e dalla creazione di relazioni con gli importatori diretti. Programmi speciali forniscono il necessario know-how quanto agli standard di qualità dei prodotti, ambientali e sociali.

3.2.3 Promuovere l'integrazione nel commercio mondiale e incoraggiare uno sviluppo sostenibile

Gli scambi commerciali rappresentano spesso la fonte più importante di finanziamento per i Paesi in sviluppo. Orbene, se alcuni di loro sono riusciti negli ultimi anni a profittare delle possibilità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dal sistema commerciale multilaterale, altri al contrario sono rimasti ai margini del sistema commerciale mondiale. In diversi Paesi, le istituzioni incaricate degli affari commerciali sono ancora poco sviluppate, le infrastrutture di base sono deficienti, il quadro normativo è debole, i costi delle transazioni sono elevati e mancano le capacità in materia di politica commerciale. D'altronde, la diversificazione della produzione resta un problema maggiore per i Paesi dipendenti dall'esportazione di qualche prodotto di base, i cui corsi negli ultimi venti anni sono stati in costante ribasso. Infine, il miglioramento dell'accesso ai mercati è una condizione indispensabile affinché i Paesi in sviluppo possano integrarsi nel sistema del commercio mondiale e aumentare gli scambi sul piano regionale. A tale riguardo, l'adozione di standard internazionali per la produzione, la diffusione di tecnologie rispettose dell'ambiente e l'applicazione di norme sociali permettono non solo di facilitare l'accesso ai mercati ma anche di contribuire a uno sviluppo sostenibile.

Nell'ambito della strategia del dopo Doha di cooperazione per il commercio presentata nel presente messaggio, e in prospettiva del prossimo ciclo di negoziati dell'OMC, i provvedimenti considerati sono : il sostegno alla creazione di condizionali-quadro che facilitino le operazioni commerciali, il consolidamento delle capacità del settore privato per lo sviluppo di prodotti, la riduzione del costo delle transazioni, la facilitazione dell'accesso al mercato svizzero, l'adozione di standard internazionali, il trasferimento di tecnologie rispettose dell'ambiente, la promozione di norme sociali e la gestione dei rischi vincolata alla fluttuazione dei prezzi dei prodotti di base.

3.2.4 Lo sviluppo di infrastrutture di base efficienti e sostenibili

Le infrastrutture di base sono indispensabili ad un buon funzionamento dell'economia e forniscono la garanzia di uno sviluppo sostenibile. Orbene, i Paesi in sviluppo sono privi di tali infrastrutture, segnatamente dal profilo dei settori socioeconomici (energia, comunicazione, sanità, acqua e catasto) e ambientali. Rappresentano un investimento che gli Stati sono difficilmente in grado di assumere soli. Se alcuni Paesi

a reddito intermedio riescono a contrarre prestiti sul mercato internazionale dei capitali, i Paesi più poveri ne sono esclusi a causa della precarietà del loro indebitamento. Sebbene il settore privato sia interessato a partecipare alla realizzazione delle infrastrutture, non vi si può impegnare solo, tenuto conto delle incertezze e della mancanza di normative chiare e credibili. Le pubbliche istituzioni necessitano appoggi per essere in grado di sviluppare nuove forme di collaborazione con il settore privato e riempire efficacemente il loro ruolo di pubblico servizio.

Fino ad ora il finanziamento delle infrastrutture di base in settori quali la sanità o l'ambiente, in cui l'industria svizzera ha sviluppato un know-how riconosciuto e concorrenziale, è stato realizzato mediante crediti misti che, per loro natura, hanno principalmente beneficiato ai Paesi a reddito intermedio. In futuro sarà sviluppato un nuovo strumento più flessibile e ugualmente destinato ai Paesi più poveri. In prima linea si tratterà di promuovere partenariati tra i settori pubblico e privato per la realizzazione di pubbliche infrastrutture.

3.2.5 Consolidamento della coerenza delle politiche e miglioramento dell'efficacia dell'aiuto allo sviluppo

L'aiuto multilaterale è una componente importante della cooperazione con i Paesi in sviluppo. Le IFI, in particolare, mobilitano capitali e forniscono assistenza finanziaria ai Paesi in sviluppo. Contribuiscono a determinare le condizioni-quadro di una crescita forte e sostenibile e stabiliscono le norme internazionali in materia di politica economica e di buona gestione della cosa pubblica. L'indipendenza di tali istituzioni dai diversi Paesi donatori e dai loro interessi particolari consente di migliorare la coordinazione tra tali Paesi. Svolgono inoltre un ruolo di primo piano nella ricerca di soluzioni a problemi nazionali e internazionali che sorpassano le possibilità dell'aiuto bilaterale. D'altra parte, dall'inizio degli anni Novanta un'intensa riflessione è in corso in seno al CAS per accrescere la coerenza delle politiche di sviluppo e migliorare l'efficacia dell'aiuto. Le grandi sfide cui è confrontata la comunità internazionale, ad esempio gli obiettivi di sviluppo del *Millennio*, hanno suscitato una presa di coscienza generale della necessità di progredire significativamente nella coordinazione degli sforzi. In questi ultimi anni sono stati lanciati programmi globali, che riuniscono numerosi attori multilaterali e bilaterali, in settori quali lo sdebitamento, l'ambiente o il commercio.

Grazie alle esperienze e al know-how acquisiti nell'ambito della cooperazione bilaterale, la Svizzera intende consolidare la sua presenza in seno alle IFI sviluppando il dialogo istituzionale con queste ultime.

Infine la recente adesione all'ONU permetterà alla Svizzera di partecipare pienamente alle discussioni internazionali e di affermare la sua voce in un'assemblea in cui i Paesi in sviluppo sono fortemente rappresentati. La collaborazione con le diverse agenzie dell'ONU sarà approfondita, segnatamente con l'ONUSI – nel settore della produzione rispettosa dell'ambiente – con la CNUCES – per tutto ciò che concerne la cooperazione legata al commercio – o l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) – per il rispetto delle norme del lavoro. Sarà pure proseguita la collaborazione con le organizzazioni indirettamente legate al sistema delle Nazioni Unite, segnatamente con il CCI – nel settore dell'appoggio al settore privato, e l'OMC.

3.3 Principi operazionali

Ai fini dell'attuazione delle impostazioni strategiche evocate, il *Seco* applica i seguenti principi operazionali per aumentare l'efficacia delle sue azioni.

3.3.1 Aumento dell'effetto di leva dell'aiuto allo sviluppo

Oggi, il finanziamento dello sviluppo non è più solamente basato sull'aiuto pubblico allo sviluppo o sull'aiuto proveniente da organizzazioni non governative ma pure sull'apporto del settore privato sia a livello di investimenti sia a livello commerciale. Nei suoi sforzi per mobilitare le conoscenze, la tecnologia e le risorse finanziarie del settore privato nei Paesi compartecipanti e in Svizzera, il *Seco* applica il principio della sussidiarietà. In altre parole, l'apporto del finanziamento pubblico non deve sostituirsi alle iniziative private ma invece stimolarle e produrre un effetto di leva. Da tale principio derivano i seguenti obiettivi:

- la ricerca di effetti di dimostrazione mediante la concessione di assistenza e di finanziamento nei settori e Paesi nei quali gli investitori non osano impegnarsi soli a causa di scarse conoscenze del mercato o di un rischio ritenuto troppo elevato;
- il miglioramento dell'accesso delle PMI a informazioni sui rischi ed i rendimenti potenziali nei Paesi in sviluppo;
- l'appoggio e il consiglio al settore privato durante le diverse tappe di un progetto, dall'abbozzo iniziale fino alla sua realizzazione;
- la condivisione di rischi e profitti degli investimenti; occorre minimizzare le eventuali distorsioni e limitare le sovvenzioni.

3.3.2 Adeguare l'aiuto ai bisogni dei Paesi destinatari

La diversità dei mezzi d'intervento a disposizione del *Seco* consente d'adeguare l'assistenza fornita alla grande varietà di situazioni e di bisogni dei Paesi destinatari. Gli aiuti budgetari, l'appoggio al settore finanziario, le misure di sdebitamento o la realizzazione di infrastrutture di base convergono particolarmente ai Paesi più poveri, il cui sviluppo economico è ostacolato da deboli condizioni-quadro macroeconomiche e dal problema dell'insolvenza. Per i Paesi sufficientemente progrediti in questi diversi settori è possibile intervenire con misure addizionali destinate a promuovere gli investimenti e le esportazioni. La graduazione degli strumenti di cooperazione economica e commerciale permette inoltre di ricercare complementarità e sinergie con gli strumenti della DSC. Gli sforzi per adeguare l'aiuto ai bisogni dei Paesi destinatari consistono pure in una migliore coordinazione e nell'elaborazione da parte dei Paesi destinatari di strategie nazionali di riduzione della povertà secondo un processo partecipativo che coinvolga i diversi attori della società. Tale tipo di strategia permette di garantire una migliore adeguazione tra l'assistenza fornita e i bisogni delle popolazioni, nonché una migliore appropriazione. Infine, per potersi

adeguare ai bisogni sovente imprevisi dei Paesi destinatari, il *Seco* intende conservare una certa flessibilità nella ripartizione delle risorse tra i suoi settori d'intervento.

3.3.3 Aumentare la concentrazione delle operazioni

I Paesi in cui il *Seco* interviene sono prima di tutto Paesi poveri o a reddito medio durevolmente impegnati in riforme per promuovere l'iniziativa e l'investimento privati, nonché l'integrazione nel sistema economico mondiale.

La messa in atto del mandato del *Seco* impone una selettività che tenga conto delle capacità, delle competenze specifiche e delle risorse disponibili. In una prospettiva d'impegno a medio termine, la concentrazione delle attività su un numero limitato di Paesi d'intervento è un mezzo per aumentare la buona gestione, la coerenza, l'impatto e la visibilità dei programmi. Entro il 2006, il *Seco* concentrerà i suoi interventi in 28 Paesi prioritari (16 in sviluppo e 12 in transizione)¹⁷. Nei 16 Paesi del Sud sono presenti rappresentanze svizzere (ambasciate e/o uffici di coordinazione della DSC). La lista dei Paesi in cui il *Seco* interviene è oggetto di regolari verifiche e conferme. Le spese annuali destinate ai Paesi prioritari rappresenteranno l'80 per cento delle spese bilaterali, resta così una certa flessibilità in caso di bisogno per intervenire puntualmente in altri Paesi.

3.3.4 Favorire i partenariati pubblico - privato

Oggi, sembra sempre più chiaro che il processo di sviluppo non può dipendere unicamente dalla sola azione del settore privato o dello Stato. Se, a partire dagli anni Ottanta, l'importanza del settore privato è andata affermandosi rispetto a un modello di sviluppo imperniato sul ruolo motore dello Stato pianificatore e imprenditore, le risorse limitate di questi due attori e le dimensioni dei bisogni nei Paesi destinatari hanno mostrato che solo sforzi congiunti dei settori privato e pubblico potevano consentire di progredire nel processo di sviluppo. È tuttavia necessario definire chiaramente i ruoli di ciascun attore. Il settore privato svolge un ruolo essenziale nella creazione di posti di lavoro, nella creazione di redditi e nello sviluppo dell'economia. Assume una grande responsabilità nel favorire la discussione tra i partner sociali, nel migliorare i diritti fondamentali dei lavoratori e nel promuovere i principi di buona gestione degli affari. Lo Stato, invece, svolge importanti funzioni di regolatore e promotore della creazione di condizioni-quadro favorevoli alla crescita e allo sviluppo. Deve ugualmente favorire una distribuzione più uguagliaria dei frutti della crescita e assicurare il finanziamento dei servizi sociali. Nel corso dei prossimi anni, saranno attivamente sostenuti la creazione di partenariati pubblici privati, la promozione del dialogo e la messa in comune delle risorse.

¹⁷ Cfr. allegato 10.2: lista dei Paesi in sviluppo prioritari.

3.3.5 Consolidamento del dialogo politico

L'efficacia, l'impatto e la durata dei progetti e programmi di cooperazione dipendono in larga misura dall'evoluzione di condizioni-quadro e di politiche settoriali nei Paesi destinatari. L'esperienza ha in effetti mostrato che i risultati di un programma possono essere annientati da politiche settoriali sfavorevoli. Mediante aiuti alla bilancia dei pagamenti o provvedimenti di sdebitamento, il *Seco* si è sempre sforzato di entrare in un dialogo costruttivo con i Paesi beneficiari per sostenerli nell'ambito della creazione di condizioni-quadro macroeconomiche che favoriscano lo sviluppo. Nel corso dei prossimi anni intende consolidare le sue capacità analitiche per partecipare in modo ancora più attivo al dialogo politico con tali Paesi. A tal fine, l'insieme dei programmi di cooperazione, segnatamente a livello di investimenti, del finanziamento d'infrastrutture e del commercio, dovranno integrare aspetti di riforma quanto alla politica settoriale o a condizioni-quadro generali. Per il successo di tale dialogo politico, sarà sviluppata una maggiore collaborazione con le istituzioni finanziarie multilaterali. Saranno ugualmente ricercate associazioni con altri donatori bilaterali che condividano i medesimi approcci per approfondire aspetti specifici.

3.3.6 Consolidare la coordinazione ed i partenariati strategici

Per poter partecipare attivamente al dialogo politico, il *Seco* deve sviluppare le sue capacità d'analisi, di orientamento strategico e di comunicazione. Tale sforzo è indispensabile per aumentare la qualità, l'impatto e la visibilità delle operazioni. In tale contesto, occorrerà aumentare la cooperazione con i partner istituzionali svizzeri e internazionali.

A livello interno, saranno consolidate la consultazione, la coordinazione e le sinergie con i diversi settori di prestazioni del *Seco* e con gli altri uffici federali (DSC, AFF, UFAFP, Direzione politica/DFAE, UFR) nonché nell'ambito dei comitati interdipartimentali responsabili di questioni legate alla politica dello sviluppo o di meccanismi di collaborazione come quello stabilito nel settore delle migrazioni.

Dall'ultimo credito collettivo, il *Seco* e la DSC hanno sviluppato la loro collaborazione in modo significativo. Sono stati stabiliti *programmi congiunti di cooperazione per Paese*. Questi svolgono un ruolo sempre più importante per definire di comune accordo la strategia di cooperazione, attribuire le responsabilità per l'esecuzione dei provvedimenti e identificare i settori in cui possono essere sviluppati effetti di complementarità e/o sinergie, combinando gli strumenti di cui la DSC e il *Seco* sono rispettivamente responsabili. In futuro, l'UFR potrà ugualmente esporre le sue preoccupazioni. Gli uffici di coordinazione della DSC, al servizio dei due uffici, sono un'ulteriore istanza di concertazione e di sincronizzazione degli strumenti. Ugualmente, regolari riunioni in seno ai *comitati di pilotaggio* per i tre settori della cooperazione svizzera (aiuto bilaterale al Sud, aiuto multilaterale, aiuto all'Est) promuovono una discussione di fondo sulle politiche, le attività operazionali in corso o in preparazione, offrendo un quadro per risolvere eventuali problemi di competenza o di coordinazione. Così, tali meccanismi di maggior coordinazione consentono segnatamente di profittare delle complementarità e delle competenze rispettive dei due uffici nei settori congiunti d'intervento che sono il sostegno alle PMI e lo sviluppo del settore finanziario. Il *Seco* e la DSC accordano particolare

importanza alla coerenza delle loro azioni al fine di garantire un plusvalore massimo ai Paesi beneficiari.

Per quanto concerne le relazioni con gli altri donatori bilaterali, si tratterà di proseguire la creazione di alleanze specifiche, gli scambi di esperienze e l'armonizzazione delle procedure. Saranno sviluppati in maniera sistematica secondo le opportunità e i bisogni, partenariati strategici selettivi con attori esterni. Questi ultimi sono rappresentanti del settore privato, ONG, centri di ricerca, istituzioni finanziarie multilaterali, organizzazioni internazionali o periti indipendenti. L'obiettivo principale è l'acquisizione di competenze specializzate e riconosciute che consentano un consolidamento delle capacità nei settori prioritari d'intervento e la valorizzazione delle esperienze. Tali arrangiamenti sono efficaci solamente se sono fondati su una profonda collaborazione, devono pertanto essere stabiliti in una prospettiva di partenariato a medio termine.

3.4 Temi trasversali

Alcuni temi hanno acquisito un'importanza cruciale nell'ambito degli sforzi internazionali di lotta contro la povertà. L'agenda delle questioni dibattute può variare in funzione della congiuntura economica. Tuttavia, il buon governo, la lotta contro la corruzione, il rispetto dei diritti dell'uomo, l'uguaglianza tra donne e uomini e lo sviluppo sostenibile sono preoccupazioni permanenti. È essenziale tener conto di questi temi nei programmi di cooperazione poiché costituiscono una base indispensabile per la stabilità politica, la giustizia sociale e la redistribuzione dei frutti della crescita e pertanto per la lotta contro la povertà. Determinano ugualmente in ampia misura le capacità di un governo di orientare il suo proprio sviluppo e esercitano una considerevole influenza sull'attrattiva, la stabilità o la capacità produttiva di un'economia. Nella misura delle sue possibilità, il *Seco* si sforza sui piani bilaterale e multilaterale di promuovere il rispetto di tali principi nella definizione e l'attuazione dell'insieme dei provvedimenti di cooperazione economica e commerciale.

Il *buon governo* consta nell'interazione tra il potere in esercizio, il settore privato e la società civile nella gestione dei pubblici affari di un Paese a favore del suo sviluppo¹⁸. Questo esercizio dell'autorità politica, economica e amministrativa intende promuovere uno sviluppo partecipativo, trasparente e durevole che tiene conto delle specificità proprie dei diversi contesti nazionali. È abitualmente caratterizzato da un insieme di principi quali il rispetto del primato del diritto, la buona gestione dei pubblici affari, la lotta contro la corruzione, il rispetto dei diritti dell'uomo o la promozione della democrazia e di uno sviluppo partecipativo. L'attuazione consolidata del principio del buon governo rappresenta uno degli assi strategici primordiali per favorire un'allocazione effettiva e efficiente delle risorse nei Paesi destinatari. La mancanza di trasparenza e d'efficacia nella gestione degli affari pubblici, il peso della burocrazia e delle regolamentazioni o il cattivo funzionamento dei sistemi giudiziari sono altrettanti fattori che generano una perdita di credibilità e un indebolimento dello Stato e questo a detrimento dell'esercizio delle sue funzioni primordiali.

¹⁸ Definizione del buon governo: «Governance, the World Bank's Experience», Banca mondiale 1994; Direttive del CAS «Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques», OCSE, 1995; PNUS, «La gouvernance en faveur du développement humain durable», Documento di politica generale, gennaio 1997.

I programmi del *Seco* in materia di consolidamento delle condizioni-quadro si propongono pertanto di ricentrare lo Stato attorno alle sue funzioni di regolazione, di perequazione e di fornitura di servizi sociali di base. Attraverso un processo partecipativo, un dialogo politico continuo e un consolidamento delle capacità istituzionali, questi programmi permettono di sostenere il processo di riforme e favoriscono la creazione di condizioni-quadro propizie alla fioritura dell'iniziativa privata. La razionalizzazione delle politiche budgetarie e monetarie, l'aumento dell'efficacia e della trasparenza delle attività doganali, il miglioramento dei servizi legati agli scambi o il consolidamento del quadro giuridico per le attività del settore privato rappresentano così assi d'intervento prioritari per creare un ambiente economico e sociale favorevole alla crescita e alla riduzione della povertà.

La *lotta contro la corruzione* è ugualmente un settore nel quale la Svizzera s'impegna attivamente. La corruzione costituisce un problema endemico in numerosi Paesi beneficiari dell'aiuto. È una gangrena del settore pubblico che azzerla la fiducia nei governi e diminuisce l'efficienza delle politiche. Pesa sul settore privato, provoca una cattiva allocazione delle risorse e dei fattori di produzione e fa fuggire gli investitori. La corruzione nuoce alla crescita e colpisce in modo sproporzionato le popolazioni più povere. Occorre pertanto mettere in atto mezzi per limitarla. Basandosi sulle raccomandazioni dell'OCSE del 1995 in materia di sviluppo partecipativo e di buon governo, gli interventi del *Seco* in questo settore intendono ridurre le opportunità di pratiche corrotte nei Paesi in sviluppo e il potenziale di defraudamento dell'aiuto, sia nei Paesi destinatari sia in Svizzera, nonché consolidare le capacità istituzionali e umane in materia di trasparenza e d'efficacia mediante l'attuazione di un sistema efficace di controllo delle diverse fasi di un progetto. I programmi d'assistenza tecnica per migliorare la trasparenza in materia di gestione budgetaria o di aggiudicazione dei mercati pubblici, le riforme delle amministrazioni doganali o l'inclusione di una clausola anti-corruzione in tutti i contratti e accordi firmati con i Paesi destinatari o agenzie d'esecuzione illustrano la varietà dei provvedimenti adottati per lottare contro la corruzione. Infine, la Svizzera si implica pure nei dibattiti a livello internazionale che trattano di questa importante tematica. Visto il ruolo più importante svolto dal settore privato nei processi di sviluppo, in futuro si tratterà ugualmente di far progredire l'agenda della lotta contro la corruzione presso le aziende private.

La *preservazione dell'ambiente naturale* è uno dei cinque obiettivi della politica estera della Svizzera. Le condizioni ecologiche esercitano un'influenza decisiva sulle condizioni di vita dei più poveri e lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali è pregiudizievole allo *sviluppo sostenibile*. Le strategie ambientali, che si propongono un'utilizzazione più razionale e una distribuzione più equa delle risorse naturali, sono cruciali per garantire un avvenire economico e sociale alle generazioni future. Il *Seco* sostiene nei Paesi in sviluppo l'attuazione delle disposizioni previste nell'ambito delle conferenze internazionali sull'ambiente e definisce, in collaborazione con l'UFAFP e la DSC, la politica della Confederazione nel settore dello sviluppo sostenibile. A livello operativo, provvedimenti quali il finanziamento delle infrastrutture, la creazione di marchi per un commercio equo¹⁹, l'inclusione di clausole riguardanti il rispetto delle norme sociali e ambientali nei fondi d'investimento o i CPC contribuiscono a favorire la diffusione di tecnologie rispettose

¹⁹ Ad esempio, il famoso marchio Max Havelaar o il marchio STEP che certifica che i tappeti messi sul mercato non sono il prodotto del lavoro minorile.

dell'ambiente, l'adozione di standard internazionali ambientali e l'applicazione delle norme sociali.

A livello internazionale, *l'uguaglianza tra donne e uomini* acquisisce un senso particolare nella prospettiva della lotta contro la povertà. Le statistiche mostrano in effetti che il 70 per cento dei poveri sono donne. Queste formano il 45 per cento della popolazione attiva e assumono inoltre la maggior parte delle «attività riproduttive». Sono pure spesso oggetto di discriminazioni giuridiche e economiche. Nell'attuazione dei suoi programmi, il *Seco* è attento ad evitare conseguenze negative per le donne. Così, ad esempio, nell'ambito della revisione delle pubbliche spese con i Paesi destinatari, un'attenzione particolare è accordata al mantenimento dei budget consacrati all'educazione e alla sanità. Anche gli investimenti nei settori dell'acqua e dell'energia contribuiscono a alleviare il lavoro delle donne, tradizionalmente incaricate della cura della casa e dell'approvvigionamento in acqua. Il *Seco* partecipa inoltre all'attuazione del piano d'azione svizzero sull'uguaglianza tra donne e uomini. In tale ambito, il *Seco* sta elaborando direttive concrete per un approccio integrato dell'uguaglianza («*gender mainstreaming*»), secondo tre assi. Si tratterà dapprima di procedere a un'analisi di sensibilità degli strumenti e dei provvedimenti di cooperazione economica e commerciale rispetto alla questione dell'uguaglianza e di analizzare il loro impatto potenziale sulle donne. Un programma di formazione e di sensibilizzazione all'attenzione dei gestori di progetti/programmi sarà in seguito sviluppato per integrare pienamente la dimensione dei sessi nella definizione, lo svolgimento e la valutazione dei provvedimenti di politica economica e commerciale. Si tratterà infine di sviluppare una rete di partenariati con organizzazioni nazionali e internazionali al fine di approfondire in permanenza le conoscenze e le capacità d'analisi del *Seco* nel settore dell'uguaglianza tra donne e uomini e di consolidare così le sue capacità d'intervento concrete sui piani bilaterale e multilaterale.

Così, per rispondere alle questioni fondamentali che sollevano questi temi, il *Seco* adotta un approccio aperto e dinamico che si iscrive nelle orientazioni strategiche e i principi operazionali di cooperazione economica e commerciale per consolidare segnatamente la coerenza, l'efficacia e la sostenibilità dell'aiuto allo sviluppo. Il dialogo politico, il consolidamento delle capacità ma ugualmente l'attuazione di programmi innovativi rappresentano gli strumenti essenziali per integrare queste importanti tematiche della cooperazione allo sviluppo.

4 Le future misure di politica economica e commerciale

I provvedimenti che il *Seco* intende attivare nei prossimi anni si articolano attorno a cinque campi d'intervento prioritari, ai quali sono collegati strumenti specifici. La presente sezione del messaggio illustra dettagliatamente tali campi d'intervento e le misure previste per gli anni venturi.

| Campi d'intervento | Strumenti |
|---|--|
| Rafforzamento delle condizioni quadro Miglioramento delle condizioni generali così da favorire la crescita e gli investimenti | <ul style="list-style-type: none"> – Aiuti di bilancio – Misure di sdebitamento – Sostegno al settore finanziario |
| Promovimento degli investimenti Mobilitazione dei capitali, delle conoscenze e delle tecnologie del settore privato | <ul style="list-style-type: none"> – Creazione di condizioni quadro favorevoli al settore privato – Appoggio e consulenza alle imprese – Finanziamento delle imprese |
| Cooperazione nel campo del commercio Promozione dell'integrazione dei Paesi in sviluppo nell'economia mondiale | <ul style="list-style-type: none"> – Politica commerciale – Accesso al mercato – Efficacia commerciale – Commercio, ambiente e norme del lavoro – Materie prime |
| Sviluppo delle infrastrutture di base Miglioramento dell'infrastruttura economica e sociale | <ul style="list-style-type: none"> – Finanziamenti misti – Partenariati pubblico privato |
| Potenziamento della cooperazione con le banche multilaterali di sviluppo | <ul style="list-style-type: none"> – Dialogo istituzionale – Cofinanziamenti – Fondi fiduciari per consulenti – Distaccamento di personale («secondment») |

4.1 Rafforzamento delle condizioni quadro

La creazione di un contesto favorevole alla crescita economica è essenziale per ridurre la povertà e favorire lo sviluppo del settore privato. Soltanto la stabilità macroeconomica permette agli operatori economici di svolgere le loro attività entro limiti prevedibili. La razionalizzazione delle politiche di bilancio e monetaria, lo sviluppo di sistemi giuridici e giudiziari funzionanti e un sistema finanziario stabile e dinamico costituiscono la base di una crescita duratura. Per i più poveri, un contesto macroeconomico stabile è determinante nella prospettiva della riduzione della povertà. L'instabilità economica, in particolare un'inflazione galoppante, accentua le disparità sociali e alimenta la spirale della povertà. Un sistema delle finanze pubbliche trasparente ed efficace consente di massimizzare l'impatto della spesa pubblica in settori quali la salute o l'educazione. In siffatto contesto, va sottolineata l'importanza dell'elaborazione di strategie di riduzione della povertà da parte dei Paesi in sviluppo, strategie che permettono di indirizzare le politiche economiche e settoriali verso questo obiettivo globale. In campo economico, queste strategie riaffermano l'importanza della stabilità macroeconomica e delle riforme strutturali per consentire l'aumento degli investimenti e degli scambi necessario per una riduzione duratura della povertà. La Svizzera continuerà a *sostenere anche in futuro questo*

processo di riforme con una gamma di misure che includono gli aiuti di bilancio, le misure di sdebitamento e il sostegno al settore finanziario.

Riquadro 9: le strategie di riduzione della povertà (PRSP)

In fase di elaborazione dell'iniziativa sullo sdebitamento dei Paesi poveri fortemente indebitati (iniziativa HIPC), si era creato un consenso sull'importanza di destinare le risorse liberate dallo sdebitamento ai settori prioritari per la riduzione della povertà. Su questa base, i Paesi beneficiari hanno sviluppato *le strategie di riduzione della povertà*. Esse costituiscono uno strumento che permette di orientare le politiche economiche e settoriali in funzione dell'obiettivo globale di riduzione della povertà. Queste strategie comprendono un'analisi della povertà e delle sue cause, la determinazione delle priorità nella lotta contro la povertà, l'orientamento delle politiche economiche e settoriali verso questo obiettivo globale e la valutazione del costo delle misure proposte. Il bilancio nazionale assume una valenza centrale, poiché occorre verificare che i settori prioritari ricevano effettivamente più mezzi. La gestione delle finanze pubbliche sarà oggetto di un'attenzione particolare per migliorare la trasparenza e l'efficacia della spesa pubblica. D'altro canto, le riforme economiche non sono più determinate soltanto in rapporto alla loro valenza intrinseca, ma in stretta relazione all'obiettivo di riduzione della povertà. Queste *strategie devono essere riprese dai governi responsabili ed elaborate seguendo un processo partecipativo* che includa la società civile. La sua partecipazione deve permettere di meglio tener conto dei bisogni della popolazione e di aumentare l'appropriazione delle politiche adottate. Le strategie di riduzione della povertà sono approvate dai governi dei Paesi beneficiari e valutate dalle istituzioni di Bretton Woods, per le quali lo sviluppo di tali strategie rappresenta una premessa a qualsiasi sdebitamento nel quadro dell'iniziativa HIPC (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>).

4.1.1 Aiuti di bilancio

L'emanazione di programmi di adeguamento da parte di numerosi Paesi in sviluppo con redditi modesti ha permesso loro di ritrovare la stabilità macroeconomica. Il controllo dei disavanzi pubblici e l'applicazione di politiche monetarie restrittive hanno permesso di tenere l'inflazione sotto controllo e di rimettere in moto la crescita economica. Nonostante questi risultati positivi, la povertà rimane comunque un grande problema e lo sviluppo del settore privato è ancora frenato da numerosi ostacoli. La burocrazia e le regolamentazioni restano lente e complesse, l'amministrazione poco efficace e la trasparenza della spesa pubblica insufficiente. Le fonti di finanziamento rimangono scarse, poiché l'esiguo risparmio nazionale e il modesto livello degli investimenti privati non le alimentano a sufficienza. Il cattivo funzionamento del sistema giudiziario scoraggia gli investitori. L'infrastruttura materiale scarsa e mal funzionante, l'analfabetismo diffuso e la manodopera malformata sono fattori che penalizzano la produttività, che rimane debole. Per queste ragioni, è importante che i Paesi in sviluppo proseguano le riforme strutturali e rafforzino gli investimenti nella sanità, l'educazione e le infrastrutture. Si tratta di un *processo che esige un impegno costante da parte di questi Stati e necessita di un sostegno a lungo termine da parte dei Paesi finanziatori*. Le strategie di riduzione della povertà, a cui si orientano le politiche economiche e settoriali dei Paesi, permettono ai finanziatori di indirizzare il loro aiuto allo sviluppo verso le priorità definite dal governo.

Gli aiuti di bilancio sono riconosciuti sul piano internazionale come uno strumento appropriato per sostenere questo processo di riforme, in stretto collegamento con le strategie di riduzione della povertà. È importante notare che oggi numerosi Paesi finanziatori stanno aumentando significativamente la parte di assistenza con-

cessa sotto forma di aiuti di bilancio. Questi aiuti permettono di seguire il processo di riforme per mezzo di un dialogo politico continuo con i Paesi beneficiari. La connessione degli aiuti di bilancio con le strategie di riduzione della povertà consente di avere una visione globale della politica di bilancio di questi Paesi, che a sua volta permette di assicurare che ai settori prioritari per la riduzione della povertà siano assegnati mezzi sufficienti. A questo proposito, è utile ricordare che il bilancio comprende le entrate proprie, gli aiuti di bilancio e i mezzi liberati dallo sdebitamento nel quadro dell'iniziativa HIPC. Il dialogo politico verte altresì sulla stabilità macroeconomica, la mobilitazione dei redditi e la qualità della gestione delle finanze pubbliche, così come sulle condizioni quadro per lo sviluppo del settore privato. Gli aiuti di bilancio implicano tuttavia una relazione di fiducia tra i finanziatori e i Paesi beneficiari, segnatamente per quanto concerne l'attuazione delle strategie di riduzione della povertà e delle riforme economiche. Occorre però tener conto anche di altri fattori, come per esempio la trasparenza delle finanze pubbliche o la capacità dell'amministrazione di utilizzare queste risorse in modo efficiente. Per questo motivo, la Svizzera utilizza tale strumento in un numero limitato di Paesi che si stanno impegnando attivamente nelle riforme. Parallelamente, l'aiuto sotto forma di progetti continua a rivestire un ruolo importante.

Riquadro 10: esempio di dialogo politico – l'aumento dei mezzi finanziari a favore della lotta contro la povertà

Le trattative tra i Paesi finanziatori e i governi beneficiari degli aiuti di bilancio vertono sull'aumento delle risorse destinate ai settori prioritari per la lotta contro la povertà. Tra le questioni in discussione spiccano:

- la pianificazione di bilancio per l'anno prossimo tiene conto delle priorità definite nel quadro della strategia di lotta contro la povertà? Ai settori prioritari come la sanità, l'educazione, le infrastrutture stradali nelle zone rurali o il sistema giudiziario sono assegnati mezzi più importanti? Come evolvono le spese militari?;
- le spese effettuate l'anno precedente sono state eseguite nel rispetto delle decisioni prese in sede di pianificazione di bilancio? Le risorse assegnate ai settori prioritari sono state impiegate conformemente alle destinazioni indicate (p.es. nel settore sanitario sono stati acquistati i medicinali previsti)?;
- i fondi arrivano effettivamente nelle regioni e nelle unità finali (scuole, centri sanitari ecc.)? Quali sono gli strumenti di verifica del Governo?;
- l'aumento delle spese si traduce in un progresso, per esempio in materia di vaccinazione o di incremento del tasso di scolarizzazione a livello di scuola elementare?;
- le entrate dello Stato aumentano con regolarità? Quale strategia adotta lo Stato per estendere la base fiscale?

Aiuti di bilancio generali

Come indicato nella retrospettiva (cfr. n. 2.2), la valutazione sugli aiuti di bilancio ha confermato la correttezza degli orientamenti scelti nell'ambito del 5° credito quadro. Su questa base, viene riaffermato il principio di un impegno a più lungo termine in un numero limitato di Paesi. I Paesi che entrano in linea di conto sono Paesi prioritari del *Seco*, con bassi redditi e impegnati in un processo di riforme economiche e strutturali. Inoltre sono pure privilegiati i Paesi prioritari della DSC. I principali beneficiari dell'applicazione di questo strumento sono i Paesi dell'Africa subsahariana e dell'America latina. Siccome la prosecuzione del processo di riforma è essenziale affinché gli aiuti di bilancio sortiscano un effetto positivo, i pagamenti dipendono dai progressi compiuti nelle riforme chiave pianificate dal governo. Gli

aiuti di bilancio devono essere accompagnati da uno sforzo dei Paesi beneficiari per aumentare le risorse proprie e migliorare la trasparenza e l'efficacia della spesa pubblica. L'aumento delle entrate proprie di questi Stati è necessario per arginare a lungo termine la dipendenza dagli aiuti esterni e per accrescere le spese a favore dello sviluppo. Le maggiori trasparenza ed efficienza della spesa pubblica mirano a diminuire i rischi di corruzione e ad aumentare l'efficacia delle spese, migliorando così i servizi offerti alla popolazione. Per questa ragione, come in passato continueremo a dare grande importanza all'aumento delle entrate e della trasparenza.

Gli aiuti di bilancio avvengono normalmente in forma bilaterale e nella misura del possibile nel quadro di *programmi congiunti di aiuti di bilancio* che raggruppano diversi Paesi finanziatori. Questi programmi si sono sviluppati negli ultimi anni e mirano a semplificare le procedure per i Paesi beneficiari e a coordinare il dialogo politico condotto dai finanziatori. La Svizzera continua a impegnarsi affinché il dialogo politico, che avviene in forma continua e in uno spirito di partenariato tra il governo interessato e i finanziatori, verta sul processo di riforme economiche e sull'attuazione delle strategie di riduzione della povertà. Gli impegni finanziari nell'ambito degli aiuti di bilancio sono determinati secondo le necessità dei Paesi e i contributi degli altri finanziatori.

In casi specifici, è possibile procedere ad assegnazioni puntuali di aiuti di bilancio ad altri Paesi, per esempio a quelli alle prese con le conseguenze di un conflitto, sotto forma di cofinanziamenti con istituzioni multilaterali. Queste operazioni puntano anche all'impiego ottimale di altri strumenti della cooperazione economica e commerciale (p.es. per approfondire il dialogo politico nel campo della cooperazione legata al commercio). I cofinanziamenti sono da prendere in considerazione anche per i Paesi in cui è previsto il lancio di un programma di aiuti di bilancio a medio termine, giacché permettono di mobilitare le conoscenze specifiche delle istituzioni multilaterali e di estenderle a un nuovo Paese.

Lo sviluppo delle strategie di riduzione della povertà ha dimostrato quanto sia importante per questi Paesi disporre di istituzioni funzionanti, in grado di elaborare concezioni chiare e di attuare politiche complesse. Il *rafforzamento delle capacità delle amministrazioni nazionali* è dunque essenziale per assicurare una maggiore ripresa e pervasione delle riforme. Le esperienze compiute con i programmi di assistenza tecnica hanno del resto consentito di rafforzare il dialogo politico grazie a una stretta collaborazione con alcune parti dell'amministrazione. Si continuerà ad attuare programmi di potenziamento delle capacità, per quanto possibile sulla base di un partenariato con istituzioni internazionali come il Fondo monetario internazionale (FMI) o la Banca mondiale. Analogamente al passato, l'accento sarà posto sul rafforzamento delle capacità di istituzioni quali il Ministero delle finanze (Tesoro, Direzione del bilancio ecc.), l'amministrazione delle dogane o l'amministrazione tributaria. Si rivolgerà un'attenzione particolare alla questione della permanenza nel tempo dei cicli formativi avviati. Per concludere, il *Seco* partecipa, ove necessario, a iniziative multilaterali, per esempio nel campo della gestione delle finanze pubbliche, così da rafforzare il coordinamento delle attività dei finanziatori.

Aiuto macroeconomico eccezionale

Considerata l'assenza di diversificazione economica e la forte dipendenza da singole materie prime, i Paesi in sviluppo sono molto vulnerabili a numerosi eventi esterni, come le catastrofi naturali o le fluttuazione dei prezzi delle materie prime. Questi

eventi sfuggono per definizione al controllo delle autorità e hanno sovente conseguenze macroeconomiche importanti, poiché scavano profondi disavanzi nel bilancio e/o nella bilancia dei pagamenti. È difficile per Paesi con scarsi redditi fronteggiare questi imprevisti: le riserve in divise sono limitate, il disavanzo fiscale importante e l'accesso al mercato dei capitali ristretto o inesistente. Senza aiuti esterni, questi Paesi sono costretti a procedere a massicce correzioni di bilancio e a ridurre sensibilmente le spese, manovre spesso compiute a scapito delle riforme economiche e della riduzione della povertà sostenute dai programmi di assistenza esterni.

Per affrontare queste situazioni particolari, è in corso di elaborazione uno strumento di aiuto macroeconomico eccezionale, il cui obiettivo sarà quello di convogliare risorse finanziarie supplementari verso i Paesi a basso reddito in difficoltà a causa di un evento esterno. Un'analisi preventiva dovrà determinare l'impatto dell'evento esterno sulla stabilità macroeconomica, i rischi causati dall'evento al processo di riforme e all'attuazione della strategia di riduzione della povertà, nonché le possibilità del governo di farvi fronte. Questo sostegno sarà limitato nel tempo, perché si parte dal presupposto che gli eventi esterni esigono sempre adeguamenti su scala settoriale o a livello macroeconomico. Per massimizzare l'effetto di questi interventi, i Paesi considerati saranno Paesi prioritari, a basso reddito, impegnati nel processo di riforme e che usufruiscono già di aiuti di bilancio regolari o di sostegni di un altro campo d'intervento del *Seco*. Nella fattispecie, si studierà in quale misura sia possibile rafforzare le sinergie con altri strumenti di cooperazione economica e commerciale, segnatamente per sostenere il processo di adeguamento. Una sfida particolare consisterà nel convincere altri finanziatori a partecipare, per rendere più efficace l'impatto di simili interventi.

Accompagnamento del programma

L'analisi della situazione economica e delle riforme avviate dai diversi Paesi richiede una supervisione intensa e specializzata. D'altro canto, l'interesse crescente dei Paesi finanziatori per gli aiuti di bilancio intensifica il dibattito internazionale. L'importanza di una partecipazione marcata della Svizzera al dibattito, sia a livello dei Paesi prioritari sia sul piano internazionale, è stata sottolineata da una valutazione indipendente dei programmi di aiuti di bilancio realizzata all'inizio del 2002. Su questa base, si prevede di far capo con maggior frequenza a una *perizia esterna* che consentirà di fornire un sostegno finalizzato in sede di promulgamento di provvedimenti o nel quadro della partecipazione a trattative internazionali. Questa perizia esterna permetterà di completare la politica di reclutamento di economisti nazionali da parte degli uffici di coordinamento della DSC nei Paesi in cui il *Seco* è presente con aiuti di bilancio.

4.1.2 Misure di sdebitamento

La soluzione del problema del debito è essenziale per lo sviluppo dei Paesi più poveri. In effetti, il gravoso servizio del debito a carico di questi Paesi assorbe una parte delle loro risorse, che non possono così essere investite nel finanziamento di attività a favore della riduzione della povertà e dello sviluppo economico del Paese. L'indebitamento eccessivo limita o impedisce inoltre l'accesso di questi Paesi ad altre fonti di finanziamento, segnatamente ai mercati internazionali dei capitali. Per uscire da questa strettoia, sono possibili due tipi di misure: da un lato, *ristrutturare*,

ridurre o annullare il debito e, d'altro lato, rafforzare le capacità di gestione del debito e della politica creditizia. La ristrutturazione del debito permette di posticipare le scadenze dei rimborsi e di dare così un più ampio margine di manovra ai Paesi che accusano momentanee difficoltà di pagamento. La riduzione e l'annullamento del debito vengono concessi principalmente a Paesi poveri e a basso reddito, il cui indebitamento sorpassa le capacità di rimborso. Anche il rafforzamento delle capacità («*capacity-building*») si rivolge ai Paesi a basso reddito, pur essendo estensibile a Paesi a reddito medio.

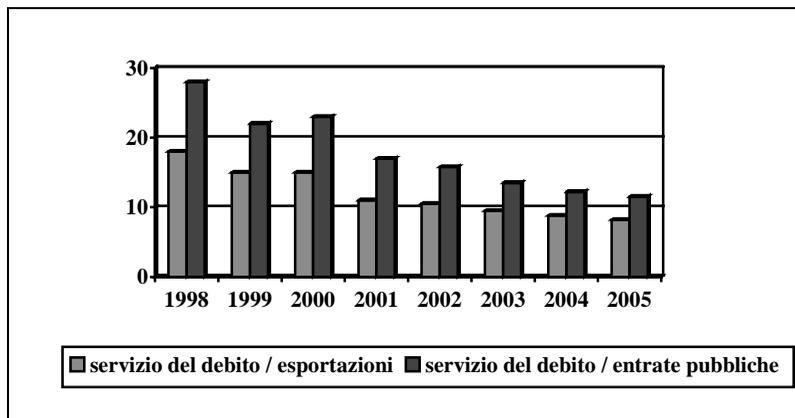
Iniziativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)

Con l'*iniziativa HIPC*, la comunità internazionale ha riconosciuto l'importanza di affrontare globalmente il problema del debito dei Paesi a basso reddito e di risolverlo in modo duraturo, considerando la totalità del loro debito bilaterale e multilaterale e tenendo conto delle loro future capacità di rimborso. Questa iniziativa concerne l'insieme della comunità internazionale e dovrebbe consentire a più di quaranta Paesi di ridurre sostanzialmente nei prossimi anni il debito. Il finanziamento si basa sulla riduzione dei debiti bilaterali pubblici e garantiti dallo Stato (segnatamente in seno al Club di Parigi), e dei debiti multilaterali. Lo sdebitamento ottenuto nel quadro dell'iniziativa HIPC è legato all'elaborazione di strategie di riduzione della povertà che debbono garantire l'assegnazione delle risorse liberate dallo sdebitamento al finanziamento di settori prioritari, come la sanità, l'educazione e le infrastrutture nelle regioni rurali (cfr. riquadro 9).

Come già detto nella retrospettiva, la valutazione indipendente del programma elvetico di sdebitamento ha confermato la pertinenza dell'impegno della Svizzera a favore dell'iniziativa HIPC. Essa ha infatti ripreso un elemento centrale di questo programma, ossia la condizione *che i mezzi liberati dallo sdebitamento devono essere destinati alla riduzione della povertà*. In questo senso, la Svizzera procederà allo sdebitamento bilaterale degli ultimi Paesi HIPC²⁰ che hanno ancora un debito nei suoi confronti. Questo sdebitamento avverrà in seno al Club di Parigi, non appena verrà stabilito che i Paesi soddisfano le condizioni fissate dall'iniziativa HIPC, e potrà giungere fino all'annullamento del debito. D'altro canto, la Svizzera continuerà a partecipare finanziariamente, nel quadro di un'equa ripartizione internazionale dei costi, alla riduzione del debito multilaterale per il tramite del fondo fiduciario HIPC creato dalla Banca mondiale.

²⁰ Camerun, Congo-Brazzaville, Liberia, Madagascar, Repubblica Centrafricana, Repubblica democratica del Congo, Sierra Leone, Sudan e Togo.

Parte del servizio del debito dopo lo sdebitamento di 26 Paesi HIPC (previsioni per i Paesi che hanno raggiunto il punto di decisione)



Fonti: FMI – Banca mondiale

La Svizzera continuerà a prendere parte attiva al dibattito internazionale sullo sdebitamento. Le questioni concernenti la tempistica e l'ampiezza dello sdebitamento o l'impiego delle risorse liberate dallo sdebitamento rimangono ancora in sospeso. La Svizzera si impegnerà anche in futuro, soprattutto affinché il processo di sdebitamento avvenga parallelamente all'attuazione effettiva delle strategie di riduzione della povertà (qualità del processo di sdebitamento). La loro applicazione va ben oltre la mera formulazione, implica l'orientamento delle politiche economiche e settoriali verso gli obiettivi fissati nelle strategie e un'assegnazione coerente delle risorse di bilancio disponibili. Al fine di garantire un uso efficace delle risorse, occorrerà rivolgere particolare attenzione al rafforzamento della gestione delle finanze pubbliche nei Paesi beneficiari, segnatamente per assicurare un incremento delle spese nei settori sociali. La sostenibilità del debito a medio termine dei Paesi HIPC sarà osservata da vicino, considerata la vulnerabilità di detti Paesi agli eventi esterni. In tale contesto e per accrescere le possibilità di riuscita dell'iniziativa, la Svizzera si impegna in seno alle istituzioni di Bretton Woods a far sì che le strategie di sdebitamento poggino su ipotesi di evoluzione delle esportazioni e di crescita economica realistiche. Come palesato da questi elementi, esistono numerose sinergie tra le attività collegate agli aiuti di bilancio e le misure di sdebitamento. L'esperienza acquisita nei programmi bilaterali di aiuti di bilancio continuerà a rappresentare una base importante per le prese di posizione della Svizzera concernenti l'iniziativa HIPC in seno alle istituzioni multilaterali.

L'assiduo accompagnamento dell'iniziativa HIPC da parte della Svizzera implica una rivalutazione continua delle prospettive di successo dell'iniziativa stessa. Al momento attuale, la Svizzera è del parere che il potenziale dell'iniziativa di riuscire a ridurre in modo sostanziale l'indebitamento dei Paesi poveri sia elevato. Se dovessero subentrare evoluzioni contraddittorie, la Svizzera esaminerà con gli altri Paesi finanziatori le alternative possibili per conseguire l'obiettivo stabilito.

Altre misure legate allo sdebitamento

Vista la complessità del problema dell'indebitamento, è necessario dar prova di una certa flessibilità per rispondere alle esigenze non soddisfatte dall'iniziativa HIPC. Come in passato, restano possibili altri provvedimenti per lo sdebitamento, in particolare per quanto concerne il regolamento di arretrati soprattutto per i Paesi alle prese con le conseguenze di un conflitto. Questi Paesi hanno generalmente accumulato importanti ritardi nel rimborso del debito, ma un sostegno da parte dei Paesi finanziatori a favore del rimborso degli arretrati contribuisce a facilitare la ripresa delle relazioni con le istituzioni di Bretton Woods. La Svizzera vi si impegnerà in collaborazione con altri finanziatori.

L'annullamento del debito è una soluzione valida a condizione che varando *politiche prudenti di credito e di gestione del debito* i Paesi evitino di ricadere nella spirale dell'indebitamento. A questo fine, i Paesi dovranno conoscere esattamente gli estremi del debito e prevedere il futuro servizio del debito generato dai crediti accesi oggi. Altri aspetti, come il controllo dei flussi di capitali esteri e la gestione del debito interno, costituiscono a loro volta elementi importanti. La strategia di gestione del debito attuata dalle istituzioni nazionali competenti deve considerare anche questi problemi. Di conseguenza, sarà portato avanti l'impegno a favore del miglioramento delle capacità dei Paesi nel campo della gestione del debito, in particolare con il sostegno del «*Capacity Building Programme*» cofinanziato dalla Svizzera. Questo programma, sin qui principalmente concentrato sul debito esterno, sarà progressivamente esteso alle questioni del debito interno. Per garantire l'effetto a lungo termine degli sforzi intrapresi, il programma sarà decentrato e affidato a istituzioni regionali dell'Africa o dell'America latina. Saranno avviati o proseguiti in funzione delle necessità altri partenariati strategici con istituzioni multilaterali, come la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD), l'Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (UNITAR), il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) o il FMI. I programmi bilaterali di gestione del debito saranno realizzati soltanto nei Paesi prioritari del *Seco*. In futuro, verrà pure affrontata la questione dei flussi di capitali privati esteri.

Accompagnamento del programma

In quanto istituzione responsabile in Svizzera del problema dello sdebitamento dei Paesi più poveri, il *Seco* continuerà a partecipare attivamente al dibattito internazionale e proseguirà la sua collaborazione con il servizio di sdebitamento della Comunità di lavoro delle opere umanitarie e della DSC, segnatamente allo scopo di gestire i fondi di contropartita ancora attivi risultanti dal programma svizzero di sdebitamento oppure di controllare taluni aspetti delle strategie di riduzione della povertà.

4.1.3 Sostegno al settore finanziario

Oggi, si è creato un consenso generale sul ruolo cruciale che hanno i sistemi finanziari nella crescita economica. Oltre a contribuire alla stabilità macroeconomica, i *sistemi finanziari sani e solidi favoriscono lo sviluppo di un'economia di mercato* poiché incoraggiano il rilancio del settore privato. Essi contribuiscono in tal modo alla crescita economica, all'integrazione dei Paesi nel sistema finanziario mondiale e alla riduzione della dipendenza nei confronti degli aiuti esteri. Il consolidamento

del settore finanziario dei Paesi in sviluppo resta una grande sfida. Da un lato, la liberalizzazione delle attività d'intermediazione finanziaria necessitano di un potenziamento quantitativo e qualitativo della supervisione bancaria. D'altro lato, l'accesso al credito da parte degli attori economici e l'offerta di prodotti finanziari restano limitati, una situazione giustificabile con le limitazioni strutturali delle economie in sviluppo, oltre che con l'insufficienza dell'offerta locale. È perciò importante sostenere le capacità delle istituzioni finanziarie di analizzare i rischi connessi alle loro attività, di allargare la gamma degli strumenti e di mettere a disposizione dell'economia nazionale mezzi finanziari più importanti.

La valenza dei sistemi finanziari per la stabilità mondiale e la crescita dei Paesi in sviluppo ha portato la comunità internazionale a rivolgere maggiore attenzione a questo tema. Disponendo di conoscenze specialistiche approfondite nei settori bancario e finanziario, la Svizzera ha un indubbio vantaggio in materia. Le attività del *Seco* a favore del settore finanziario comprendono anche il consolidamento delle capacità e l'assistenza tecnica agli attori principali del sistema finanziario. Esse racchiudono anche la partecipazione a intermediari finanziari e a iniziative per promuovere gli investimenti finalizzate in primo luogo al sostegno dello sviluppo dell'iniziativa privata. Le questioni relative alla partecipazione a intermediari finanziari e alla promozione degli investimenti sono trattate nel numero 4.2.

Strategia di sostegno al settore finanziario

La strategia di sostegno al settore finanziario del *Seco* si concentra principalmente sul rafforzamento delle capacità e sull'assistenza tecnica. Essa si articola in due comparti. Il primo mira allo sviluppo di sistemi finanziari nazionali sani e generatori di crescita (approccio nazionale), il secondo al rinsaldamento della stabilità del sistema finanziario internazionale (approccio internazionale). Queste attività si caratterizzano per la coerenza con cui si riferiscono agli sforzi internazionali e per la ricerca di sinergie con le altre attività del *Seco* e della DSC.

L'approccio nazionale è volto a sostenere programmi di rafforzamento delle capacità e di assistenza tecnica, con il cui aiuto sarà possibile migliorare il quadro istituzionale, legale e normativo. L'adozione di norme internazionali in campi quali la contabilità e la revisione dei conti nel ramo bancario, fanno per esempio parte di questo approccio. Potenziando le competenze locali, questi programmi mirano altresì a migliorare la sorveglianza bancaria, e a sviluppare l'infrastruttura finanziaria e nuovi servizi finanziari. I beneficiari sono le banche centrali, le autorità incaricate di emanare i regolamenti e di sorvegliare le attività dei servizi finanziari o attori privati (banche commerciali, associazioni private ecc.). Queste attività sono sviluppate anzitutto nei Paesi prioritari a basso e medio reddito, impegnati in un processo di riforme economiche. Sarà data grande attenzione alla creazione di sinergie con la partecipazione in intermediazioni finanziarie e allo sviluppo di nuovi strumenti di finanziamento. Vista la complessità del procedimento e allo scopo di garantire l'effetto massimo, le attività del *Seco* saranno concentrate in cinque Paesi, perlomeno nei primi anni.

Riquadro 11: un esempio di sostegno al settore finanziario – il Vietnam

Il Vietnam fornisce un esempio interessante che mostra quante istituzioni pubbliche e private possono usufruire dell'assistenza tecnica a favore del settore finanziario. In questo Paese, il *Seco* sta creando un vasto programma per rinvigorire il settore finanziario. Nell'ambito del sostegno agli organismi pubblici, il *Seco* collabora da alcuni anni con la

Banca centrale («*State Bank of Vietnam*») in un programma di assistenza tecnica e di formazione. Sono inoltre in corso discussioni con l'organismo incaricato di elaborare un piano nazionale di ristrutturazione del settore bancario («*Banking Restructuring Committee*») per realizzare seminari per i membri di tale consesso. Da ultimo, è in fase di preparazione una collaborazione con la Commissione della borsa («*State Security Commission*») per migliorare la regolamentazione e il controllo delle transazioni di borsa. Nel contesto delle collaborazioni con le istituzioni private, il *Seco* continuerà ad appoggiare i progetti di rinsaldamento delle divisioni politica dei crediti e mercato dei capitali in tre banche commerciali.

L'approccio internazionale consente alla Svizzera di contribuire attivamente alla prevenzione e alla risoluzione delle crisi finanziarie. Questo obiettivo è perseguito mediante l'elaborazione di posizioni elvetiche in seno all'IFI²¹ e per mezzo dell'assistenza tecnica coordinata a livello internazionale (cfr. riquadro 12).

Riquadro 12: FIRST – iniziativa per il rafforzamento e la riforma del settore finanziario

La Svizzera ha avuto un ruolo chiave nella creazione di una struttura congiunta tra diversi finanziatori, precisamente la Banca mondiale, il FMI, il Regno Unito, i Paesi Bassi e il Canada. L'iniziativa FIRST – *Financial Sector Reform and Strengthening Initiative* – attua programmi di assistenza tecnica in campi quali la riforma del settore finanziario, il rafforzamento del sistema bancario, il riciclaggio di denaro o la diversificazione dei sistemi finanziari. Questi programmi sono sviluppati sulla base di una collaborazione multilaterale seguendo le raccomandazioni della Banca mondiale e del FMI. FIRST concorrerà dunque sia a realizzare programmi specifici in diversi Paesi a reddito medio o basso sia a concretare programmi per stabilizzare il sistema finanziario internazionale (così da evitare il ripetersi di crisi finanziarie come quella asiatica). FIRST permette un miglior coordinamento dei finanziatori e la massimizzazione dell'incisività degli interventi (<http://www.firstinitiative.org>).

Accompagnamento del programma

Il *Seco* attua da qualche anno in stretta collaborazione con l'Istituto universitario degli alti studi internazionali di Ginevra (IUHEI) programmi di sostegno a favore delle banche centrali. Sulla scorta di questo modello, è prevista l'istituzione di un *centro di competenze* che affianchi il *Seco* nella messa in opera dei suoi progetti di assistenza tecnica nel settore finanziario.

4.2 Promovimento degli investimenti

Il settore privato, motore principale della crescita e della creazione di occupazione, riveste un ruolo decisivo nella riduzione della povertà nei Paesi partner. In un contesto macroeconomico difficile con un quadro giuridico incerto, le imprese non riescono a ottenere finanziamenti a lungo termine né ad accedere alle conoscenze finanziarie e tecniche necessarie. Esse sono viepiù confrontate con innumerevoli ostacoli amministrativi. Per contenere queste difficoltà e accrescere la quota di investimenti privati nei Paesi in sviluppo, è stata predisposta una vasta gamma di strumenti comprendente meccanismi di incentivazione e misure di sostegno per tutte le fasi di

²¹ L'AFF e la Banca nazionale sono responsabili delle relazioni con il FMI e per le questioni inerenti all'architettura finanziaria internazionale.

un progetto d'investimento. Oltre al miglioramento delle condizioni quadro per il settore privato nei Paesi partner, questi strumenti comprendono la consulenza e l'assistenza alle imprese prima e dopo l'investimento, e la messa a disposizione dei finanziamenti. Questi provvedimenti sono in primo luogo destinati alle PMI locali che, contrariamente alle grandi aziende, non hanno sufficienti risorse né di personale né finanziarie per superare con le proprie forze tutti gli ostacoli che si parano loro davanti.

Queste misure hanno per scopo quello *di aumentare gli investimenti privati locali nei Paesi in sviluppo e di favorire i partenariati tra PMI del Sud e del Nord* per quanto esse contribuiscano a un significativo trasferimento di tecnologia e di conoscenze, alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro, al miglioramento della qualità dei progetti d'investimento, ponendo così le basi per un risultato positivo a lungo termine. La condizione necessaria per realizzare gli obiettivi di politica dello sviluppo è la sostenibilità dei progetti, misurabile sulla base sia del risultato economico sia del rispetto delle norme sociali e ambientali. Le esperienze sin qui fatte con le attività di promozione degli investimenti sono positive. I diversi strumenti hanno contribuito notevolmente a migliorare il clima d'investimento nei Paesi partner, ad accrescere il numero degli investimenti e a creare occupazione. Il *Seco* è dunque intenzionato a potenziare il proprio impegno in questo campo.

4.2.1 Creazione di condizioni quadro favorevoli al settore privato

Condizioni quadro favorevoli e stabili rappresentano una premessa essenziale per rafforzare il settore privato e incoraggiare gli investimenti nei Paesi partner. A complemento delle misure a livello macroeconomico (cfr. n. 4.1), saranno attuate misure speciali volte a migliorare le condizioni generali per le imprese private, in particolare per le PMI. L'obiettivo è quello di *rendere il clima d'investimento più favorevole nei Paesi partner grazie al promulgamento di regole chiare, trasparenti e prevedibili, così come alla creazione di istituzioni sane*. In linea generale, le misure destinate a migliorare le condizioni quadro saranno sviluppate e saranno potenziate anche le sinergie con altri strumenti per il promovimento del settore privato.

Miglioramento del contesto d'affari per le PMI

Un quadro giuridico chiaro, compresa la definizione di procedure e istituzioni per l'applicazione del diritto, è una condizione irrinunciabile per qualsiasi attività privata. Gli attori privati hanno bisogno di sicurezza in merito all'esistenza e al rispetto dei diritti di proprietà, all'applicazione di disposizioni chiare per la conclusione e l'esecuzione dei contratti, e all'efficacia di un diritto della concorrenza che garantisca il funzionamento dei mercati secondo criteri equi e trasparenti. Il *rafforzamento del quadro giuridico* costituisce un campo di attività importante per l'incentivazione del settore privato, il che implica la messa in opera di servizi di consulenza ai governi per la formulazione di leggi e di regolamenti, nonché di programmi d'assistenza tecnica per la creazione di istituzioni giuridiche. Un appoggio ai Paesi partner per la negoziazione, la conclusione e l'attuazione degli accordi di promovimento e di protezione degli investimenti contribuisce dal canto suo a propiziare gli investimenti diretti stranieri. La *riduzione degli ostacoli amministrativi* è un'altra condizione importante per dare solidità al settore privato. Nei Paesi partner, le pro-

cedure amministrative sono spesso assai macchinose, penalizzano fortemente l'attività economica delle imprese e richiedono un elevato dispendio finanziario e di personale. Lo smantellamento di tali ostacoli - per esempio la semplificazione delle procedure di licenza e di registrazione per le PMI - rappresenta un aspetto fondamentale della cooperazione in materia di promovimento del settore privato. In questo campo, il *Seco* lavora con diverse istituzioni multilaterali e regionali, accordando la priorità ai Paesi e settori ove esistono altri programmi destinati alle imprese private, allo scopo di sfruttare al massimo le potenziali sinergie.

Miglioramento dell'accesso ai finanziamenti

A complemento delle possibilità di finanziamento offerte alle imprese private (cfr. n. 4.2.3), il *Seco* creerà le premesse per migliorare l'accesso ai finanziamenti. Ad esempio, sosterrà i governi nella formulazione delle basi legali concernenti nuovi prodotti finanziari particolarmente interessanti per le PMI (p.es. leasing) e la formazione di specialisti del credito presso le banche locali. In questo campo, è prevista una stretta collaborazione con la Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo.

Corporate responsibility

Nel solco della globalizzazione, la *conduzione responsabile delle imprese* («*corporate responsibility*») diventa sempre più importante. Poiché l'internazionalizzazione delle economie ha modificato i rapporti di forza tra Stato ed economia, la questione assume un peso viepiù crescente, in particolare nei Paesi in sviluppo. Con la locuzione «*corporate responsibility*», si intende la buona conduzione dell'impresa («*corporate governance*»), la considerazione degli interessi dei lavoratori, la protezione dei consumatori (sicurezza dei prodotti e informazione sui prodotti), la lotta contro la corruzione e il rispetto dei diritti umani nell'ambito delle attività dell'impresa. Considerato quanto sia importante avere regole trasparenti e non discriminatorie per gli investitori stranieri, il *Seco* si è finora concentrato sul rafforzamento della buona conduzione dell'impresa. Negli anni a venire, questo campo rimarrà un asse d'intervento importante per le attività di incentivazione degli investimenti. A questo proposito, continuerà a essere sostenuta l'iniziativa *Global Corporate Governance Forum*, lanciata congiuntamente dall'OCSE e dalla Banca mondiale, e volta a migliorare la «*corporate governance*» nei Paesi in sviluppo. Sono pure ipotizzabili interventi in altri settori, per esempio in quello della protezione dei lavoratori e dei consumatori o in materia di lotta contro la corruzione. Sarà accordata attenzione speciale al promulgamento di regolamentazioni elaborate dalle imprese su base volontaria. Nella scelta e nella realizzazione dei provvedimenti, si terrà conto delle specificità e dei bisogni di ogni Paese partner. Oltre alle organizzazioni private, entrano in linea di conto come partner l'ONU e le sue diverse sotto-organizzazioni.

4.2.2 Appoggio e consulenza alle imprese

L'appoggio e la consulenza alle imprese, segnatamente alle PMI, sono essenziali per consolidare il settore privato e incoraggiare gli investimenti privati nei Paesi partner. In questo campo, si propone di intervenire con una ben rifornita gamma di attività che presentiamo qui di seguito (per il promovimento delle capacità d'esportazione delle PMI, cfr. n. 4.3).

Preparazione e realizzazione di progetti d'investimento

Le imprese locali e internazionali che investono nei Paesi partner hanno bisogno di finanziamenti e di una valida consulenza prima e dopo la fase d'investimento. Per allestire un piano commerciale che consenta loro di ottenere crediti bancari, ad esempio, esse dipendono spesso da un sostegno esterno, oppure necessitano di aiuto nella ricerca di partner indicati per i loro progetti d'investimento. Le organizzazioni sostenute nell'ambito del programma di cooperazione economica e commerciale offrono alle imprese una vasta gamma di servizi per tutte le fasi di un progetto d'investimento, dall'identificazione del progetto alla sua realizzazione e al controllo.

Accesso ai servizi e all'informazione

In linea generale, le imprese private sono esposte a una concorrenza sempre più agguerrita. Per restare competitive, devono migliorare in continuazione la qualità e il rapporto prezzo-qualità dei loro prodotti, semplificare le procedure, potenziare il servizio alla clientela e conquistare nuovi mercati. Per questa ragione, le imprese hanno bisogno di informazioni sui nuovi metodi di produzione, sull'evoluzione del mercato, sulla clientela e sulla concorrenza. Esse devono inoltre essere in grado di acquistare all'esterno un certo numero di prestazioni, quali la consulenza tecnica, i servizi di contabilità o di marketing. Quest'ultimo punto è importantissimo per le PMI, che sovente non hanno i mezzi per procurarsi da sé questi servizi e informazioni. L'obiettivo consiste quindi nel facilitare loro l'accesso ai servizi e alle informazioni. Tra gli interventi tipici in questo campo, possiamo menzionare il rafforzamento delle associazioni professionali settoriali e delle camere di commercio, la creazione di piattaforme informative presso i governi locali e la messa a disposizione di servizi specializzati per le PMI, i cosiddetti «*Business Development Services*». In linea di massima, questi servizi – sostegno informatico, servizi di contabilità, consulenza di marketing, tanto per citarne qualcuno – dovrebbero essere offerti da fornitori privati. Tuttavia, le capacità del settore privato nei Paesi partner sono sovente assai limitate. Per questo motivo è indispensabile garantire un sostegno durante le fasi di creazione e di lancio dei centri di servizio specializzati per le PMI, dando la preferenza a modelli che, conclusa la fase iniziale, sappiano reggersi finanziariamente sulle loro gambe, ossia che possano coprire i costi con i pagamenti ricevuti da chi usufruisce dei loro servizi. I centri hanno pure un effetto dimostrativo verso i fornitori locali, contribuendo in tal modo a sviluppare le capacità locali in materia di servizi alle PMI. Con il tempo, gli offerenti privati dovrebbero riuscire a fornire i loro servizi a prezzi di mercato.

Collegamento con imprese multinazionali

In numerosi Paesi in sviluppo, poche grandi imprese hanno un ruolo motore nella crescita e nello sviluppo di un'intera regione. Nell'ambito dei programmi di messa in rete, il *Seco* tenta di coinvolgere maggiormente queste grandi imprese nello sviluppo delle capacità locali allo scopo di produrre effetti positivi per l'intero settore privato di una regione. L'appoggio si concentra esclusivamente sulle PMI locali e avviene anche con l'offerta di una formazione specifica e un sostegno tecnico a queste imprese, affinché possano erogare alle multinazionali servizi di sostegno di alta qualità.

Rafforzamento delle capacità di gestione

Le capacità di gestione del settore privato sono spesso fragili nei Paesi partner. La mancanza di competenze in questa materia è sovente causa del fallimento delle imprese. I programmi in questo campo saranno maggiormente diretti sul consolidamento delle capacità delle imprese e sul trasferimento di conoscenze ed esperienze, in particolare a favore delle PMI. In questo senso, diventa importante promuovere la creazione di centri mediante i quali dirigenti qualificati e metodi di gestione moderni approdino in altri Paesi e imprese.

Nei Paesi partner, è stata istituita in collaborazione con la Banca mondiale una *rete di organizzazioni specializzate* nel sostegno delle imprese (cfr. riquadro 13). Le valutazioni effettuate sui servizi offerti da queste organizzazioni sono complessivamente positive, ne confermano l'utilità per le PMI e il contributo dato alla realizzazione di progetti d'investimento. Si è quindi previsto di continuare a sostenere le organizzazioni esistenti e di partecipare, secondo le possibilità, ad altre organizzazioni di questo tipo nei Paesi prioritari. Di concerto con gli altri Paesi finanziatori, è stato previsto il ritiro delle organizzazioni man mano che i servizi vengono forniti da offerenti privati. Il rafforzamento delle capacità private dev'essere seguito da un trasferimento dell'offerta di servizi verso il settore privato. D'altronde, in futuro queste organizzazioni dovrebbero beneficiare in modo più cospicuo degli strumenti di finanziamento del *Seco*, così da poter offrire alle imprese in loco un sostegno globale durante tutte le fasi di un progetto d'investimento.

Un primo progetto bilaterale in questo campo è già stato realizzato con Swisscontact. Per quanto possibile, saranno concretati altri progetti bilaterali in Paesi selezionati. A questo scopo, si prevede di intensificare la collaborazione con le organizzazioni svizzere specializzate nel sostegno alle PMI nei Paesi in sviluppo.

Riquadro 13: facilità del gruppo della Banca mondiale a favore delle PMI

La Svizzera rappresenta uno dei principali finanziatori delle facilità concesse dal gruppo della Banca mondiale a favore delle PMI in Africa, nella regione del Mekong e nella provincia di Sichuan, nella Cina occidentale. Queste facilità aiutano per un verso le PMI locali a *preparare e realizzare progetti d'investimento* (elaborazione di piani commerciali, ricerca di partner e di finanziamenti); d'altro verso, contribuiscono a *migliorare il contesto istituzionale e regolatore* per le imprese private in questi Paesi, oltre a sviluppare capacità di gestione, intermediari finanziari locali e agenzie di consulenza. In futuro, la priorità passerà dall'aiuto diretto alle imprese al miglioramento delle condizioni quadro e al rafforzamento delle capacità. Le facilità sono amministrate dal nuovo dipartimento PMI della SFI/Banca mondiale e finanziati in gran parte dai contributi della SFI e dai diversi finanziatori bilaterali. Gli emolumenti a carico delle PMI per servizi specializzati sono calcolati per quanto possibile ai prezzi di mercato.

Nel 2001, le facilità hanno permesso di concludere oltre cento consulenze per progetti di investimento, contribuendo a garantire finanziamenti dell'ordine di 42 milioni di dollari e a creare o conservare circa 6800 posti di lavoro. Esse hanno pure proposto numerosi corsi di gestione e per specialisti in materia di credito nelle banche e negli istituti finanziari locali (<http://www.ifc.org/sme/>).

Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI)

Le imprese dei Paesi industrializzati, specialmente elvetiche, desiderose di investire nei Paesi in sviluppo possono far capo alla SOFI. Sulla base di un mandato dell'amministrazione pubblica che le consente di offrire un servizio pubblico commercialmente non redditizio, la SOFI fornisce informazioni sui Paesi partner (potenziali e

rischi dei mercati), stabilisce contatti tra partner potenziali e organizza seminari per gli investitori. Essa propone anche servizi commerciali, come l'elaborazione di piani commerciali, strategie d'investimento e di marketing o la sorveglianza di progetti d'investimento. La valutazione esterna ha confermato l'importante contributo della SOFI nella promozione degli investimenti e nella mobilitazione delle risorse private svizzere nei Paesi in sviluppo. Sulla scorta dei successi ottenuti, è stato deciso di rinnovarne il mandato. Dopo il successo della fase iniziale, la SOFI deve volgere la propria attenzione al miglioramento della qualità delle relazioni con i partner svizzeri e stranieri, e accrescere la parte dei servizi commerciali. Nel quadro del nuovo mandato, questa organizzazione dispone pure di mezzi finanziari più importanti. Seguendo le raccomandazioni della perizia esterna, si prevede di procedere a una maggiore concentrazione geografica selezionando da sei a otto Paesi prioritari molto trascurati dalle PMI straniere, ma che dispongono di un potenziale interessante. La SOFI attuerà nei Paesi prioritari un programma completo di promozione degli investimenti, comprendente la formazione e il consolidamento delle agenzie partner locali. Per misurare l'impatto dell'attività della SOFI nei Paesi partner, si prevede di sviluppare indicatori specifici. Per concludere, saranno rafforzate anche le sinergie con l'OSEC e il SIPPO per aprire un portale unico in grado di orientare le imprese verso le organizzazioni competenti e di migliorare la visione d'insieme dei servizi accessibile alle imprese.

La tabella nell'allegato 10.3 sintetizza le attività della cooperazione tecnica nel quadro della promozione degli investimenti.

4.2.3 Finanziamento delle imprese

Per le PMI dei Paesi in sviluppo, *l'accesso limitato al capitale a lungo termine è l'ostacolo principale* con il quale sono confrontate. Il finanziamento delle imprese è quindi un elemento centrale della strategia del *Seco* per il promovimento del settore privato locale. Nell'ambito del 5° credito quadro, sono state realizzate partecipazioni a diversi intermediari finanziari, quali fondi di capitale-rischio, fondi di garanzia e fondi di società di leasing. Siccome questi intermediari finanziari operano secondo criteri commerciali, vengono sostenuti quei progetti privati che presentano le migliori prospettive a lungo termine. L'orientamento commerciale dei fondi è compatibile con gli obiettivi di politica dello sviluppo; esso rappresenta addirittura una condizione necessaria per la loro realizzazione, poiché i progetti scelti secondo questi criteri hanno le migliori possibilità di successo a lungo termine e, di conseguenza, di mantenere o creare posti di lavoro. Gli investimenti devono inoltre soddisfare standard minimi in materia di politica ambientale e sociale (cfr. riquadro 14). Per assicurare un controllo sugli intermediari finanziari e partecipare al loro orientamento strategico, il *Seco* è rappresentato in tutti i consigli di amministrazione. In taluni fondi, detiene un seggio anche nel comitato incaricato di decidere sugli investimenti individuali, ciò che gli consente di assumere una maggiore responsabilità operativa.

Partecipazione a intermediari finanziari

Considerate le esperienze molto positive con le partecipazioni a intermediari finanziari sia per quanto attiene alla creazione di posti di lavoro sia per quanto riguarda la mobilitazione delle risorse private (cfr. n. 2.3), il *Seco* ha intenzione di proseguire il suo impegno in questo settore. Le PMI, che costituiscono la maggior parte del setto-

re privato nei Paesi partner, continueranno a usufruire di un'attenzione speciale. La centralità verrà ancora accordata ai *fondi di capitale-rischio* che offrono un valore aggiunto specifico alle PMI, poiché essi uniscono la messa a disposizione di capitale proprio o di finanziamenti simili a uno stretto inquadramento delle imprese. Rimarranno in vigore i criteri di sussidiarietà e di aggregabilità volti a mobilitare anziché a sostituire gli investimenti privati. D'altra parte, dev'essere prodotto un valore aggiunto che va oltre il contributo finanziario. Grande attenzione verrà accordata a settori che presentano un particolare potenziale di esportazione o che rivestono una funzione centrale per il mercato nazionale (servizi finanziari, industria agroalimentare, infrastruttura fisica). Analogamente al passato, il *Seco parteciperà essenzialmente a intermediari finanziari locali*, in grado di sostenere più efficacemente e a prezzi migliori le imprese in loco. Si potrà pure considerare la partecipazione a fondi regionali. A questo proposito, occorre tuttavia notare che i fondi di capitale-rischio classici si rivelano adatti a un numero limitato di mercati relativamente bene sviluppati e dotati di un settore privato solido. Nei mercati più difficili, i fondi di capitale-rischio devono essere adattati alle condizioni specifiche (p.es. accordando una parte di credito più elevata) e completati da un sostegno tecnico.

Riquadro 14: principi d'investimento per i fondi di capitale-rischio

Il Fondo investe in:

- PMI;
- imprese private;
- imprese con grande potenziale di crescita;
- imprese orientate verso l'esportazione;
- tutti i settori dell'industria e dei servizi, tranne alcuni settori sensibili (p.es. tabacco, armi).

Obiettivo di sviluppo

Decidendo di finanziare un progetto di investimento, il Fondo presta attenzione al fatto che l'investimento abbia un effetto positivo sullo sviluppo economico del Paese.

Obiettivo commerciale

Il Fondo investe in imprese che hanno prospettive di guadagno e di crescita a lungo termine e punta a ottenere un rendimento consono per gli investitori in un contesto economico difficile.

Standard ambientali

Il Fondo investe esclusivamente nelle imprese che rispettano gli standard ambientali vigenti su scala locale e internazionale. Esso si impegna anche a introdurre nelle imprese sostenute metodi di produzione rispettosi delle risorse naturali.

Standard sociali

Il Fondo investe esclusivamente nelle imprese che rispettano le norme del diritto del lavoro. Sono quindi esclusi investimenti nelle imprese che occupano bambini. Il Fondo si impegna pure a favore del rispetto dei principi di non discriminazione sul lavoro e delle prescrizioni minime concernenti la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Altri strumenti finanziari

Il *Seco* opera anche con altri strumenti finanziari, quali le *linee di credito locali*, linee di credito verdi e garanzie. Con le linee di credito locali, le PMI potranno acce-

dere a crediti in moneta locale, ciò che è importantissimo in Paesi dove è praticamente impossibile ottenere crediti a medio o lungo termine. Nel quadro delle *linee di credito verdi*, vengono accordate risorse finanziarie alle imprese che introducendo metodi di produzione rispettosi dell'ambiente contribuiscono allo sviluppo sostenibile. Nei Paesi partner, i finanziamenti per questo tipo di investimento sono praticamente inesistenti. Diverse *garanzie* devono poi anche permettere di aumentare, grazie a una ripartizione del rischio, il numero di crediti che le banche locali accordano alle PMI e di mobilitare il risparmio privato per investimenti con un buon potenziale di crescita. Queste garanzie possono dare un contributo importante allo sviluppo dei Paesi partner e hanno un valore aggiunto rispetto alle garanzie della Banca mondiale (Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti – AMGI), che coprono solamente i rischi politici degli investimenti stranieri. L'impiego dello strumento finanziario più idoneo risulta in ogni caso da un'analisi particolareggiata del mercato e dei suoi limiti, così da garantire la sua adeguatezza alle esigenze locali.

Start-up Fund

Il *Seco* mette a disposizione sotto forma di prestiti finanziamenti per gli investimenti svizzeri nei Paesi in sviluppo. Lo Start-up Fund è aperto alle imprese elvetiche che prevedono di investire in un Paese in sviluppo. Oltre agli studi di fattibilità, questo fondo finanzia, secondo le esigenze degli investitori, la fase di lancio del progetto d'investimento. Esso partecipa fino al 50 per cento ai costi degli studi di fattibilità o ai progetti d'investimento, per un importo massimo di 500 000 franchi. Il prestito è accordato ai tassi di mercato, ma a certe condizioni può essere trasformato in dono.

Ottimizzazione della gestione di portafoglio del Seco

Per mettere efficacemente in pratica la futura strategia in materia di finanziamento delle imprese nei Paesi in sviluppo, il *Seco* prevede di *ottimizzare la gestione del suo vasto portafoglio di partecipazioni*. Di fatto, si tratta di attivare una struttura che permetta di meglio rispondere alle specifiche esigenze della gestione finanziaria delle partecipazioni (gestione dei rischi, analisi finanziaria, valutazione di imprese e diritto economico). Questa struttura dovrebbe permettere al *Seco* di sormontare tre grandi ostacoli nella gestione e nello sviluppo del suo portafoglio. Primo, la complessità e la professionalizzazione crescenti degli strumenti di finanziamento esigono un potenziamento delle capacità professionali e dell'assistenza del gruppo incaricato di occuparsi delle questioni finanziarie all'interno del *Seco*, poiché solo così la gestione può diventare più attiva e globale, e la coerenza degli interventi uscirne rafforzata. Secondo, i versamenti annui della Confederazione vanno sostituiti con un impegno finanziario a medio termine, più adatto alla cooperazione con intermediari finanziari. Terzo, i mezzi in entrata (capitale e interessi) devono poter essere reinvestiti in altre operazioni simili. I mezzi per la partecipazione a intermediari finanziari potranno così figurare nella statistica dell'OCSE in quanto aiuto pubblico allo sviluppo, ciò che non avviene con il sistema vigente.

Si possono immaginare diverse modalità per ottimizzare le attività d'investimento del *Seco*: attribuzione di un mandato d'esecuzione esterno, istituzione di una regia, ridefinizione del mandato della SSFD o fondazione di una società di gestione esterna all'amministrazione.

Tutti i Paesi europei attivi nell'intermediazione finanziaria hanno scelto di istituire un'unità esterna all'amministrazione²², per lo più posta sotto il controllo statale, per gestire gli investimenti nel quadro della cooperazione allo sviluppo. Per i motivi già ricordati, la Svizzera deve esaminare con attenzione i vantaggi di una soluzione del genere. In questo contesto, il *Seco* ha già avviato una riflessione volta ad assegnare a un'istituzione esterna – «Swissfund»²³ – la gestione delle sue attività d'investimento nell'ambito di un mandato di prestazioni pluriennale della Confederazione. Sono ancora necessari parecchi lavori e chiarimenti, in particolare di natura giuridica, però è già possibile tratteggiare a grandi linee questo progetto (cfr. allegato 10.4 – Progetto «Swissfund»). In funzione delle esigenze, questa istituzione potrà pure mettere a disposizione delle imprese finanziamenti diretti, come crediti o garanzie. Il mandato di prestazioni della Confederazione dovrà comprendere una strategia, un piano commerciale a medio termine e un elenco chiaro degli obiettivi e dei criteri – in particolare di sviluppo – ai quali la società dovrà attenersi. Questi accordi permetteranno di garantire la coerenza con gli obiettivi della politica svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo.

4.3 Cooperazione nel campo del commercio

L'assistenza svizzera in materia di cooperazione commerciale mira ad appoggiare i Paesi partner affinché possano *formulare i propri bisogni, partecipare attivamente ai negoziati e disporre delle capacità che consentono loro di mettere in atto gli accordi commerciali internazionali, tenendo conto dell'aspetto commerciale delle convenzioni ambientali internazionali*. Una migliore partecipazione dei Paesi in sviluppo concorre a rafforzare il sistema commerciale multilaterale che diventa sempre più importante grazie all'intensificazione degli scambi internazionali. Si tratta altresì di migliorare le capacità d'esportazione delle PMI nei Paesi partner, di facilitare l'accesso dei loro prodotti ai mercati dei Paesi industrializzati, di rafforzare gli sforzi d'integrazione regionale e di incentivare la diversificazione della loro economia per ridurre la dipendenza nei confronti dei prodotti di base. Anche la considerazione delle dimensioni ambientale e sociale nelle transazioni commerciali sarà attivamente sostenuta, allo scopo di incoraggiare uno sviluppo sostenibile.

I principali assi d'intervento sono la *politica commerciale, l'efficacia commerciale, l'accesso al mercato, gli aspetti ambientali e sociali legati al commercio, e i prodotti di base*. Seppure differenti, questi cinque campi sono strettamente interdipendenti. La riduzione dei costi di transazione riconducibile, per esempio, all'ammodernamento del sistema doganale (efficacia commerciale) favorisce un miglior accesso ai mercati internazionali. Le misure di cooperazione commerciale sono attuate principalmente nei Paesi prioritari del *Seco* che dispongono di un potenziale di esportazione.

²² Per esempio, Swedfund, Nordfund, Finnfund, FMO (Olanda), PROPARCO (Francia), BIO (Belgio), DEG (Germania), CDC (Regno Unito), IFU (Danimarca) ecc.

²³ Denominazione generica per una possibile concezione di intermediazione. All'occorrenza, la denominazione definitiva sarà decisa in un secondo tempo.

Riquadro 15: il DOPO DOHA – strategia per la cooperazione commerciale della Svizzera

Uno dei fatti salienti della 4ª conferenza ministeriale dell'OMC tenutasi a Doha nel novembre 2001 è stata la decisione di collocare i bisogni dei Paesi in sviluppo al centro dei piani di lavoro di questa organizzazione e di rafforzare sensibilmente la cooperazione tecnica in campo commerciale. In considerazione della sua vasta esperienza e del ruolo di pioniere nel settore commerciale, il *Seco* è in ottima posizione per rispondere alle sfide di Doha nella prospettiva del nuovo ciclo di negoziati dell'OMC. Esso intende potenziare il *suo attuale programma* legato ai cinque campi d'intervento (politica commerciale, accesso al mercato, efficacia commerciale, commercio e ambiente, prodotti di base) e parimenti estenderlo a nuovi temi che assurgono a una posizione predominante nei negoziati commerciali e rappresentano una potenziale fonte di reddito importante per i Paesi in sviluppo.

Tra questi *nuovi temi*, spicca la *proprietà intellettuale*, che, se ben regolata, può favorire l'innovazione, gli investimenti stranieri diretti e la diffusione delle tecnologie. La *trasparenza dei mercati pubblici* permette alle PMI di accedere alle informazioni riguardanti le opportunità di contratti provenienti dal settore pubblico e di ridurre i casi di corruzione. Dal canto suo, la *promozione della concorrenza* dinamizza il settore privato e riduce i monopoli. I poteri pubblici devono tuttavia riuscire a regolare questo processo, allo scopo di assicurare che tutta la popolazione abbia accesso ai servizi di base e di evitare che si formino monopoli privati. Infine, il rispetto degli *standard* internazionali di produzione rappresenta una condizione fondamentale per accedere ai mercati. In questi diversi campi, il *Seco* concorderà partenariati strategici con altri uffici dell'amministrazione federale e organizzazioni internazionali specializzate. Verranno elaborate strategie per definire l'approccio del *Seco* allo scopo di sviluppare programmi di cooperazione che sappiano rispondere alle esigenze dei Paesi partner nell'ambito del *rafforzamento delle capacità dei settori pubblico e privato, segnatamente la messa in atto di un quadro giuridico e istituzionale adeguato*.

Per far fronte agli impegni di Doha verso i Paesi meno avanzati, è previsto di agire sia a livello multilaterale, con la partecipazione a programmi internazionali, sia a livello bilaterale con un approccio regionale che consenta di raggiungere più Paesi a partire da un Paese d'intervento centrale.

Da ultimo, il *Seco* continuerà la cooperazione nel campo degli aspetti commerciali delle *convenzioni ambientali internazionali*.

4.3.1 Politica commerciale

La complessità del sistema commerciale multilaterale, costantemente cresciuta in questi ultimi anni, pone gravose sfide alle amministrazioni dei Paesi in sviluppo che non hanno né le capacità né le istituzioni per partecipare incisivamente ai negoziati commerciali. La necessità di correre ai ripari è tanto maggiore in quanto il commercio non ha mai costituito una vera priorità né nell'agenda di sviluppo dei Paesi partner né nei programmi d'aiuto allo sviluppo dei fornitori di fondi. La Svizzera, uno dei primi fornitori di fondi a varare programmi di cooperazione commerciale, si trova in una posizione favorevole per far fronte agli impegni di Doha in termini di assistenza commerciale. Di riflesso, il *Seco* svilupperà considerevolmente la propria cooperazione legata alla politica commerciale potenziando il programma esistente ed allargando il suo campo d'azione con un approccio tematico (cfr. riquadro 15).

Sostegno ai negoziati e ai processi di adesione all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

Ai Paesi in sviluppo occorre un sostegno nella preparazione dei negoziati che si svolgono nell'ambito dell'OMC e nei processi di adesione a questa organizzazione. La Svizzera intende rafforzare notevolmente il suo programma peritale e di consulenza destinato ai responsabili governativi competenti per il commercio estero in un certo numero di Paesi partner. L'accento verrà posto sulle procedure di adesione, la messa in atto delle regole dell'OMC, i negoziati e l'integrazione commerciale regionale. Approfitando della presenza in Svizzera della sede dell'OMC, si sosterrà pure la partecipazione di funzionari di Paesi partner e di Paesi meno avanzati a corsi su più settimane incentrati sulle questioni inerenti all'adesione all'OMC in modo da propiziare per il loro tramite la diffusione delle conoscenze acquisite presso gli istituti di formazione locali. I rappresentanti dei Paesi meno favoriti continueranno a ricevere a Ginevra un sostegno personale che permetterà loro di partecipare attivamente ai lavori dell'OMC.

Da ultimo, verrà proseguita la partecipazione alle attività di assistenza tecnica dell'OMC sulla conoscenza e l'attuazione degli accordi commerciali. Nelle sue prese di posizione all'OMC, la Svizzera si è dichiarata favorevole ai suggerimenti concernenti una categoria di sviluppo («*Development Box*»), che mira a conferire ai Paesi in sviluppo il margine di manovra necessario nell'applicazione dell'accordo sull'agricoltura per proteggere e incrementare, al fine di garantire l'approvvigionamento alimentare, la produzione nazionale, e a migliorare i mezzi di sussistenza degli agricoltori con redditi insufficienti. L'obiettivo non è però quello di creare un sistema a due velocità, nel quale taluni Paesi sarebbero dispensati in permanenza dal prendere impegni nel quadro delle regole dell'OMC sull'agricoltura.

Rafforzamento delle capacità nazionali («*Capacity Building*»)

Per rafforzare le capacità nazionali in materia di politica commerciale dei Paesi partner, il *Seco* intende estendere il suo raggio d'azione, segnatamente nei campi della proprietà intellettuale, della trasparenza dei mercati pubblici e del diritto alla concorrenza (cfr. riquadro 15). Questi campi complessi, che hanno assunto un'importanza particolare dopo la riunione di Doha, costituiscono oggi una sfida capitale per i Paesi in sviluppo. In questa ottica, si prevede di sviluppare un approccio tematico che dovrebbe permettere di intervenire in profondità per aiutare i Paesi a formulare le loro politiche commerciali e ad attuare le riforme necessarie. Esso implica la partecipazione non solo degli attori governativi, ma anche del settore privato, della società civile e degli ambienti accademici.

Per quanto concerne la prosecuzione del programma esistente, i risultati incoraggianti ottenuti con il programma pilota in Bolivia schiudono la via alla realizzazione di vasti programmi di cooperazione che implicano il potenziamento delle strutture decisionali, il sostegno alla formulazione di strategie commerciali (p.es. settore del turismo) e la facilitazione degli scambi. A livello multilaterale, il *Seco* continuerà a sostenere le iniziative internazionali destinate ai Paesi meno avanzati (*Integrated Framework, Joint Integrated Technical Assistance Programme – JITAP*) finalizzati a integrare la componente commerciale nei piani nazionali di riduzione della povertà e a rafforzare in modo coordinato le capacità nazionali in materia di politica commerciale.

In futuro, gli interventi in questo campo si orienteranno maggiormente verso il rafforzamento delle istituzioni così da permettere ai Paesi partner di sviluppare *capacità proprie di formazione a livello regionale*. In questo senso, nell’Africa australe è stato lanciato un progetto pilota di creazione di un centro di competenze regionale (*Trade Law Centre*). A dipendenza dei risultati e delle possibilità, questo tipo di progetto potrebbe essere realizzato in altre regioni e tornare utile ad altri Paesi meno avanzati.

4.3.2 Accesso al mercato

Il commercio tra i Paesi in sviluppo e quelli industrializzati attualmente non funziona in modo ottimale. Se da un lato nei Paesi in sviluppo continuano a *mancare capacità di produzione, infrastrutture di trasporto e conoscenze*, dall’altro gli *ostacoli tariffali e non tariffali al commercio* (p.es. norme tecniche, sociali ed ecologiche) dei Paesi industrializzati rendono difficile l’accesso diretto al mercato. Inoltre, le imprese dei Paesi in sviluppo spesso non hanno i contatti necessari per stabilire un legame con i settori d’importazione dei Paesi industrializzati. Per migliorare l’accesso al mercato elvetico ed europeo, si instaurano contatti tra importatori e PMI desiderose di esportare («*match-making*»). Tuttavia, affinché i prodotti dei Paesi in sviluppo abbiano una possibilità di affermarsi sul mercato d’importazione elvetico, occorre preventivamente migliorare la competitività delle PMI, rafforzandone le capacità mediante una consulenza individuale in materia di esportazione. La Svizzera continuerà d’altronde la revisione del sistema di preferenze tariffali per abbassare ancora le tariffe per i Paesi meno avanzati, pur tenendo presenti gli obiettivi della sua politica agricola.

Swiss Import Promotion Program (SIPPO)

Il SIPPO è il principale strumento nel campo del promovimento delle importazioni. Secondo una valutazione esterna, e sulla base delle esperienze compiute dal 1999, bisognerà adottare un certo numero di provvedimenti per rafforzare ancora questo programma. Essi comprendono la limitazione del numero di Paesi beneficiari e la concentrazione sui rami d’attività che producono beni per i quali sussiste una reale domanda in Svizzera e nell’UE. Dove il SIPPO non può essere rappresentato da uno *Swiss Business Hub*, occorrerà reperire o creare un partner locale solido. Per quanto attiene al funzionamento istituzionale in Svizzera, è stato proposto di conferire al SIPPO, sin qui sotto la competenza del *Business Network Switzerland* (OSEC), una personalità giuridica proprio allo scopo di renderlo più visibile. Nel campo dell’incentivazione del commercio estero, sarà inoltre necessario intensificare le sinergie con altri strumenti del *Seco*.

Commercio di risorse biologiche

Per quanto riguarda gli aspetti commerciali delle convenzioni ambientali internazionali e il promovimento dei mercati di nicchia, il SIPPO partecipa alla realizzazione dell’iniziativa Biotrade dell’UNCTAD, in parte finanziata dal *Seco*. Questa iniziativa mira a promuovere il commercio delle risorse biologiche prodotte secondo i criteri dello sviluppo sostenibile. La biodiversità riceve in tal modo un valore economico che ne rende interessante la conservazione.

Promozione dei marchi in Svizzera

L'aiuto accordato alla *creazione di marchi in Svizzera* (finora Max Havelaar e STEP) sarà continuato in modo puntuale. L'approccio adottato tiene conto della politica svizzera in materia di marchi, politica che punta a contenerne il numero per evitare confusioni tra i consumatori. Si prevede anzitutto di estendere i marchi sociali ed ecologici esistenti a una più ampia gamma di prodotti (p.es. tessili che rispettano criteri sociali ed ecologici di sostenibilità). Lo scopo è quello di aprire maggiormente il mercato di nicchia elvetico alle imprese dei Paesi in sviluppo che rispettano criteri sociali ed ecologici, e di rendere il mercato svizzero più trasparente. Agendo in tal modo, si lancia altresì un segnale politico chiaro: anche il rispetto dei diritti dei lavoratori («*core labour standards*») incide positivamente sul risultato economico di un'impresa.

Standard e norme tecniche

Il rispetto degli *standard e delle norme tecniche* è un'altra condizione importante per l'accesso al mercato dei Paesi industrializzati. Ai Paesi in sviluppo mancano però sovente le informazioni e i mezzi tecnici e finanziari che consentono loro di adottare questo standard, il che mette in grave difficoltà le loro esportazioni. La loro partecipazione all'elaborazione e alla messa in atto di queste prescrizioni rimane debolissima per via delle loro ridotte capacità. In futuro, si prevede di contribuire attivamente a rinsaldare le istituzioni e le imprese dei Paesi partner nel campo specifico degli standard.

Riquadro 16: norme, certificati di qualità e marchi

Le *norme* vigenti su un mercato vanno obbligatoriamente rispettate. Gli attori che non sono in grado di applicarle si ritrovano in pratica esclusi dal mercato (p.es. un aspirapolvere che non corrisponde alle norme tecniche non può essere importato in Svizzera). Anche i *certificati di qualità* richiesti dalle grandi multinazionali e dai grandi distributori nazionali – volti a diminuire l'onere di controllo e ad aumentare la protezione dalle cattive sorprese e dagli scandali (p.es. lavoro minorile, prodotti inquinanti) – possono creare seri ostacoli agli scambi per numerosi Paesi in sviluppo. Spesso questi Paesi non dispongono delle conoscenze, delle infrastrutture e dei mezzi finanziari necessari per far fronte a tali esigenze.

Contrariamente alle norme e ai certificati di qualità, il rispetto dei criteri legati ai *marchi* è volontario e non è un'esigenza espressa in termini obbligatori dal mercato. Per le imprese, un marchio è però una possibilità di far conoscere le qualità particolari di un prodotto e di ottenere un plusvalore rispetto a un prodotto standard. Questo punto risulta quanto mai importante per i piccoli produttori e imprenditori il cui nome non è associato a una marca conosciuta.

Le norme e i certificati di qualità sono fissati dall'*International Standard Setting Organization* in collaborazione con l'OMC. Esistono pure norme nazionali che si fondano sulle norme internazionali, che con lo sviluppo del sistema normativo internazionale stanno però diventando meno importanti. Giacché anche i marchi si ispirano alle norme internazionali, essi sono rilasciati e commercializzati da organizzazioni private. Attualmente, stanno diffondendosi con molta rapidità, soprattutto sui mercati europei delle derrate alimentari.

Preferenze tariffali

Il consolidamento del *Sistema generale di preferenze* (SGP) a favore dei Paesi in sviluppo verrà proseguito. Il decreto in vigore scadrà nella primavera del 2007. I preparativi per la domanda di prolungamento di questo decreto incominceranno nell'autunno 2005. Il Parlamento dovrà pronunciarsi sui termini concreti per

l'introduzione della «tariffa zero – nessun contingente» a favore delle PMI. Parallelamente, sarà esaminata la possibilità di accordare nuove concessioni agli altri Paesi in sviluppo nei settori tessile e agricolo. La politica seguita mira a conformare per quanto possibile lo schema svizzero di preferenze tariffali a favore delle PMI con quello dell'UE, che concede attualmente a questi Paesi la tariffa zero su tutte le posizioni tariffali, tranne che sulle armi.

4.3.3 Efficacia commerciale (riduzione dei costi di transazione)

L'incoraggiamento degli scambi e delle esportazioni è decisivo per consentire ai Paesi in sviluppo di partecipare efficacemente al commercio internazionale. Ciò vale soprattutto per le PMI di questi Paesi che desiderano affermarsi sul mercato internazionale. Esse si scontrano tuttavia con restrizioni interne al commercio che si traducono in costi di transazione elevati che riducono la loro competitività sul mercato mondiale. I provvedimenti sostenuti mirano dunque a creare *condizioni quadro interne più propizie al commercio* e a ridurre i costi di transazione, migliorando così la *competitività delle PMI sul mercato internazionale*. Con il veloce ammodernamento tecnologico, in particolare informatico, i Paesi in sviluppo devono fronteggiare un accresciuto bisogno di agevolazioni degli scambi commerciali. In base agli impegni di Doha, si prevede di intensificare la cooperazione con il CCI. Le misure previste si situano a tre stadi.

Miglioramento delle condizioni quadro per il commercio

Per lo stadio statale-amministrativo, vengono sostenuti progetti suscettibili di ottimizzare il quadro giuridico e di ridurre i costi per le transazioni internazionali. In tale contesto, l'appoggio alle *riforme delle amministrazioni doganali* nei Paesi partner contribuirà a creare le condizioni necessarie per una miglior integrazione nel sistema commerciale internazionale. L'informatizzazione e l'ammodernamento delle procedure amministrative doganali aumentano notevolmente la trasparenza e contribuiscono a lottare contro la corruzione. Il *Seco* sta attualmente studiando la possibilità di sviluppare un programma destinato a sostenere i Paesi in sviluppo nell'adeguamento del loro regime di commercio estero e nell'ammodernamento del loro sistema doganale. Il *Seco* auspica del resto anche di poter partecipare alla messa a punto di un formato di documento elettronico riconosciuto in tutto il mondo per il commercio internazionale. In futuro, saranno rafforzate le sinergie con lo strumento degli aiuti di bilancio, che sostiene pure la riforma delle dogane (cfr. n. 4.1.1).

Appoggio alle associazioni professionali e rafforzamento delle capacità d'esportazione

A un secondo stadio, il *Seco* continuerà a sostenere progetti che permettono ad associazioni professionali elvetiche di appoggiare organizzazioni simili nei Paesi in sviluppo, allo scopo di accrescere la professionalità delle PMI di questi Paesi. I programmi elaborati in collaborazione con il CCI saranno estesi e sviluppati a livello regionale. I settori e i gruppi di prodotti selezionati devono avere un elevato potenziale d'esportazione per il Paese o la regione. Il sostegno sarà accordato in modo mirato per mezzo di programmi modulari che coprono tutte le tappe del progetto.

E-commerce

Le PMI nei Paesi partner beneficiano altresì direttamente di diverse attività sostenute dal *Seco* a un terzo stadio. Vengono favorite iniziative che hanno quale scopo quello di informare le PMI sulle possibilità di avvalersi del *commercio elettronico* (e-commerce). In tutti i Paesi, le tecnologie dell'informazione sono un elemento importante per la competitività dell'economia. Esse propiziano una divisione globale del lavoro con buone prospettive per i Paesi in sviluppo (possibilità di occupazione a livello planetario, frammentazione dei processi di produzione, indipendenza geografica dei fornitori di servizi). L'accesso agevolato alle conoscenze grazie alle tecnologie dell'informazione permette ai Paesi in sviluppo di superare gli ostacoli al commercio e riduce i costi di transazione («*bridging the digital divide*»). In collaborazione con il SIPPO, verrà sviluppata una piattaforma di e-commerce con la Giordania. In questo campo, verranno messi in atto progetti per aiutare le PMI a meglio gestire i loro acquisti, il materiale e a rispettare gli standard di qualità dei loro prodotti.

4.3.4 Commercio, ambiente e norme del lavoro

Nei Paesi in sviluppo in fase di rapida industrializzazione, l'ambiente è spesso vittima di comportamenti dannosi gravi, con conseguenze a volte irreversibili. Le regolamentazioni e le norme ambientali sono pressoché ovunque lacunose. Per mantenersi sul mercato internazionale, gli industriali dei Paesi in sviluppo comprimono al massimo i costi di produzione, corrispondendo salari insufficienti e pessime condizioni di lavoro. Per accedere ai mercati dei Paesi industrializzati, la loro produzione deve però rispettare le norme sociali e ambientali dei Paesi importatori, i cui consumatori sono di fatto sempre più attenti alle componenti ecologiche e sociali dei prodotti e dei servizi.

Il programma commerciale del *Seco* si colloca all'intersezione tra le esigenze di crescita della produzione e quelle del rispetto degli standard ecologici e sociali, incoraggiando gli sforzi avviati dai Paesi partner per offrire prodotti e servizi ecologici e socialmente accettabili. Gli obiettivi sono i seguenti: (i) aiutare le imprese orientate verso l'esportazione, principalmente le PMI, ad aumentare la loro competitività partecipando a iniziative volontarie; (ii) sostenere lo sviluppo di certificazioni e standard; (iii) promuovere l'efficienza ecologica dei metodi di produzione, l'efficacia energetica e il trasferimento di tecnologie ecologiche. Durante i prossimi anni, verrà portato avanti il sostegno ai CPC e il loro campo di attività sarà esteso alle norme sociali, così da mettere a disposizione delle PMI un'offerta di servizi completa nel campo delle norme ambientali e sociali. In pari tempo, saranno sviluppate attività nel campo degli standard e della certificazione.

Cleaner Production Centers (CPC)

I CPC forniscono nei Paesi in sviluppo un contributo essenziale allo sviluppo sostenibile. Se finora i CPC si sono concentrati sugli aspetti ecologici della sostenibilità, è previsto di estendere i loro servizi di consulenza in campo economico e sociale (specialmente in riferimento alle norme del lavoro), affinché possano trasformarsi con il tempo in veri e propri «*sustainable centers*». In tale contesto, le questioni inerenti al rispetto delle norme fondamentali del lavoro – in primo luogo le convenzioni

ad hoc dell'OIL – hanno un ruolo centrale. Si tratterà pure di meglio correlare le attività dei CPC con le convenzioni internazionali sull'ambiente (in particolare, il Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici, la Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti – POP). Ciò dovrà permettere agli imprenditori dei Paesi in sviluppo di beneficiare dei meccanismi flessibili²⁴ e del trasferimento di tecnologia correlati alle convenzioni internazionali. A questo fine, in alcuni Paesi sarà d'uopo rafforzare le risorse umane dei CPC con specialisti nei campi del clima e del lavoro.

I centri saranno sostenuti per un periodo limitato. Alla luce delle esperienze fatte, sembra indicato un periodo compreso tra i cinque e gli otto anni. In tale contesto, è importante che i centri lavorino sin dall'inizio sulla scorta di un piano commerciale dettagliato, comprendente criteri di valutazione verificabili e miranti al massimo autofinanziamento possibile.

Riquadro 17: per una produzione rispettosa dell'ambiente – Esempio di prestazioni offerte da un Cleaner Production Center (CPC)

L'obiettivo dei CPC è quello di contribuire in modo determinante al *miglioramento delle tecniche di produzione e all'introduzione di metodi di trasformazione più eco-efficienti nei Paesi in sviluppo*. A tal fine, i CPC mettono a disposizione delle PMI, accollandosi in tutto o in parte l'onere dei costi, una vasta gamma di servizi nel campo delle tecnologie ecologiche. I centri offrono la loro consulenza alle imprese per quanto riguarda i sistemi di gestione ecologica, l'efficienza energetica e la scelta di macchinari e di tecnologie rispettosi dell'ambiente. Essi assumono un ruolo d'intermediario tra l'industria nazionale e internazionale e, talvolta, tra i vari enti pubblici. Collaborano pure con istituzioni nazionali specializzate (associazioni, consulenti, università ecc.) come pure con istituzioni tecniche in Svizzera (centri di riferimento). L'attività dei CPC si avvicina dunque a una preparazione al mercato.

Il *Vietnam Cleaner Production Center* (VNCPC) è stato fondato nel 1999. Vi lavorano dodici collaboratori e un consulente tecnico elvetico, che hanno realizzato una trentina di controlli in diverse imprese industriali. Un numero più o meno uguale di verifiche è stato eseguito da esperti formati dal CPC. Gli interventi hanno toccato imprese private, imprese comuni e imprese pubbliche dei più diversi settori in tutto il Paese. In ogni caso, è stato rilevato che con investimenti modesti è possibile diminuire notevolmente il carico ambientale e giungere a risparmi di una certa entità. La prossima tappa consisterà nell'investire in nuove tecnologie ecologiche per sfruttare al massimo il potenziale di efficienza nell'impiego delle risorse economiche. In tale contesto, il CPC fornisce un aiuto prezioso con le informazioni sugli strumenti di finanziamento per gli acquisti tecnologici. Grazie ai consigli del CPC, una fabbrica di derrate alimentari di medie dimensioni ha investito in una catena di produzione più ecologica e più efficiente. Su mandato dell'IKEA, il CPC offre una consulenza ai fornitori per giungere a una produzione ecologica, una strategia interessante che mette in relazione le PMI locali con grandi gruppi orientati verso l'esportazione («*Supply Chain Greening*»). In quanto centro di consulenza tecnologica indipendente, il CPC informa e consiglia anche i rappresentanti delle autorità e i responsabili delle decisioni. Il CPC costituisce ormai uno dei principali strumenti della nuova strategia ufficiale del Vietnam in ambito ambientale. Il relativo documento, proposto e redatto dal CPC, è uno degli esempi di dialogo politico (<http://www.unido.org/doc/331390.htmls>)

²⁴ Questo strumento consentirà ai Paesi industrializzati di rispettare i loro obblighi in materia di riduzione delle emissioni, partecipando all'attuazione di progetti nei Paesi dell'Europa dell'Est (Applicazione congiunta – joint implementation) e nei Paesi in sviluppo (Meccanismo per uno sviluppo pulito – Clean development Mechanism, CDM), elaborati nel quadro della convenzione sul clima.

Promozione della certificazione locale

Le misure di rafforzamento delle capacità dei CPC nel campo degli standard ecologici e sociali sono completati dalla creazione di servizi indipendenti di accreditamento e certificazione. Nel settore primario, il *Seco* sostiene l'istituzione di servizi di certificazione indipendenti nell'agricoltura biologica e nel trattamento delle derrate alimentari. Nella maggioranza dei casi, i Paesi in sviluppo non dispongono delle conoscenze necessarie per rispettare le severe prescrizioni in materia di accreditamento e di certificazione della produzione biologica. Essi sono dunque portati a considerare i marchi ecologici come ostacoli non tariffali al commercio imposti dai Paesi industrializzati. In un mercato agricolo internazionale saturo, i prodotti biologici sono invece una delle poche opportunità che i Paesi in sviluppo hanno di vendere i loro prodotti agricoli con un valore aggiunto supplementare. Con il suo impegno, il *Seco* intende aiutare i Paesi partner a non considerare la certificazione un impedimento al commercio e mostrare che i programmi di creazione dei marchi sono anzitutto un'opportunità per migliorare il valore aggiunto dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari trasformate. A medio termine, questo programma lanciato nel 2002 includerà pure criteri sociali.

4.3.5 Materie prime

Per numerosi Paesi in sviluppo, le materie prime continuano a rappresentare un'importante fonte di divise. La maggior parte di questi Paesi dipende da un numero esiguo di prodotti d'esportazione che sono generalmente lavorati all'estero e il cui valore aggiunto locale rimane debole. La loro dipendenza rispetto ai pochi prodotti di base rende questi Paesi oltremodo vulnerabili alle variazioni del corso delle materie prime, agli eventi esterni e alle catastrofi naturali, fatto questo che si ripercuote direttamente sulla domanda e la produzione dei beni più importanti. Il prezzo delle materie prime, la cui tendenza al ribasso sembra destinata a proseguire, riduce la portata degli sforzi internazionali allo sdebitamento (iniziativa HIPC).

Per lottare contro questi problemi strutturali nel settore delle materie prime, occorre anzitutto proporre provvedimenti per *incoraggiare la diversificazione, intensificare la trasformazione delle materie prime nei Paesi produttori* (ciò che permette di creare posti di lavoro e di aumentare le entrate) e *offrire una protezione contro le fluttuazioni dei prezzi*. La diversificazione della base economica dei Paesi in sviluppo costituisce dunque una delle preoccupazioni centrali del *Seco* ed è in questa direzione che esso orienta la maggior parte dei suoi strumenti. Per migliorare la competitività dei prodotti trasformati e non tradizionali, in aggiunta agli sforzi volti ad accrescere la produttività e a stabilizzare i corsi di cambio, occorre soprattutto promuovere gli investimenti – settore chiave d'intervento della cooperazione economica e commerciale. D'altro canto, verrà continuata l'attuazione di misure selettive e mirate nell'ambito delle materie prime.

Gestione dei rischi riferita alla fluttuazione dei prezzi

Il principale provvedimento prospettato dal *Seco*, in collaborazione con la Banca mondiale, è un programma volto a dare garanzie ai piccoli e medi produttori dei Paesi in sviluppo contro la fluttuazione dei prezzi («*commodity price risk management*»). Esso consente ai produttori di talune materie prime agricole di ottenere un

prezzo minimo garantito, previo pagamento di un premio assicurativo. Costoro possono così meglio pianificare l'avvenire, accedere più agevolmente al credito e investire, ciò che dovrebbe avere un effetto stabilizzante e consentire redditi maggiori. Il programma è realizzato mediante l'assistenza tecnica e la formazione negli istituti finanziari, le cooperative ecc. Questo approccio è innovativo, poiché, per la prima volta, vengono messi a disposizione dei piccoli e medi produttori meccanismi di mercato per gestire le fluttuazioni dei prezzi. Sulla scorta dei risultati ottenuti, il *Seco* valuterà la possibilità di potenziare il proprio impegno in questo campo. Nel quadro degli aiuti di bilancio, esso fornisce un'assistenza finanziaria ai Paesi partner alle prese con i problemi posti dal crollo dei corsi delle materie prime, per evitare il peggioramento dei disavanzi fiscali e il deterioramento delle bilance dei pagamenti (cfr. n. 4.1.1).

Organizzazioni internazionali per le materie prime

La Svizzera continuerà a sostenere le *organizzazioni internazionali per i prodotti di base* (caffè, cacao, zucchero, iuta, cotone e legno tropicale) che si incaricano di promuovere il dialogo tra il settore privato nei Paesi consumatori, le autorità e i produttori, allo scopo di incoraggiare metodi di produzione sostenibile sul piano sociale ed ecologico. Queste organizzazioni sono in pari tempo uno strumento politico chiave nel quadro della cooperazione allo sviluppo con determinati Paesi partner. La partecipazione della Svizzera a queste organizzazioni le permette di difendere i propri interessi in materia economica e di politica dello sviluppo, oltre a offrire la possibilità di valorizzare il suo sostegno ai Paesi in sviluppo produttori di materie prime. Come già in passato, l'attenzione sarà focalizzata sull'Organizzazione Internazionale per il Legno Tropicale (ITTO) e il promovimento di prodotti ottenuti con metodi di gestione sostenibili. In considerazione della minaccia che grava sulle foreste tropicali, il *Seco* proseguirà il dialogo internazionale nel quadro dell'ITTO e continuerà a sostenere sul terreno i progetti destinati ad ampliare le capacità locali di applicare metodi di produzione sostenibili. Fuori dall'ITTO, vengono sostenuti gli sforzi di certificazione dei produttori di legno tropicale. Sono attualmente allo studio altre possibilità di incoraggiamento di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente nel campo delle materie prime, per esempio per il cotone biologico.

4.4 Sviluppo delle infrastrutture di base

L'infrastruttura nel settore dell'energia, dell'acqua, delle telecomunicazioni, dei trasporti e della protezione dell'ambiente dev'essere sufficientemente sviluppata per stimolare la creazione e l'espansione di imprese, e sfociare in una riduzione duratura della povertà. Fattore e conseguenza al tempo stesso della crescita, nei Paesi in sviluppo la domanda di infrastrutture registra una rapida impennata. Vista la dimensione delle esigenze, lo Stato non può assumersi da solo finanziamenti di tale portata senza penalizzare lo sviluppo di programmi sociali prioritari o correre il rischio di indebitarsi eccessivamente. È pure importante garantire l'efficacia e la durata di queste infrastrutture, consentendo anche agli strati di popolazione maggiormente sfavoriti di accedervi con più facilità. Gli strumenti di finanziamento delle infrastrutture devono perciò *conciliare gli obiettivi di qualità e di sostenibilità con quelli del servizio pubblico*. Con il riorientamento operato in materia di aiuti alla bilancia dei pagamenti, il *Seco* dispone di una limitata gamma di strumenti per fronteggiare

questa sfida, in particolare se si considera il campo d'applicazione ristretto che offrono i finanziamenti misti sia da un punto di vista geografico sia da uno settoriale. Per questa ragione, è importante sostenere la realizzazione di progetti infrastrutturali creando un nuovo strumento meglio adatto alle esigenze e che può essere usato in modo più ampio. In primo piano, si trova la promozione di partenariati tra i settori pubblico e privato per la messa a disposizione di infrastrutture di base. Visto il ruolo cruciale che tali infrastrutture rivestono nello sviluppo dell'attività economica e nella riduzione della povertà, i partenariati offrono possibilità interessantissime per aumentare sensibilmente i mezzi finanziari assegnati a questo tipo di progetti senza che sia necessario gravare eccessivamente i bilanci statali o ricorrere agli aiuti pubblici allo sviluppo. Concepirli nel rispetto degli interessi pubblico e privato, i partenariati favoriscono il trasferimento delle tecnologie e delle conoscenze aumentando contemporaneamente la vitalità e l'efficienza delle infrastrutture di base.

4.4.1 Finanziamenti misti

Per le ragioni evocate al n. 2.5, il campo d'applicazione dei finanziamenti misti si è notevolmente contratto negli ultimi dieci anni. I finanziamenti misti restano tuttavia uno strumento che – nei suoi limiti intrinseci – permette a certi Paesi in sviluppo a reddito medio di accedere a crediti d'investimento a lungo termine per la realizzazione di progetti infrastrutturali prioritari.

Le regole e i criteri che determinano l'assegnazione di finanziamenti misti sono esposti nell'allegato 10.5. Questo capitolo si concentra sull'orientamento della politica futura. Come annunciato nel 5° credito quadro, la tendenza indica che questo tipo di finanziamento è in costante calo e – conformemente agli obiettivi del pacchetto di Helsinki – si propende ad *ancorare più saldamente i finanziamenti misti nelle politiche di sviluppo dei Paesi partner*. In questa ottica, si punta ad accrescere la concentrazione geografica e settoriale, a potenziare le misure di accompagnamento tecnico, a sviluppare sinergie con altri programmi di cooperazione economica e commerciale, nonché a integrare maggiormente i progetti nelle politiche settoriali dei Paesi partner. In futuro, *solo i progetti commercialmente non redditizi saranno finanziati* con questo strumento. Non si farà conseguentemente più ricorso alla possibilità – sin qui peraltro raramente presa in considerazione – di finanziare, senza derogare dalle regole del pacchetto di Helsinki, progetti redditizi inferiori a quattro milioni di franchi²⁵. L'uso di questo strumento si concentrerà dunque sul finanziamento dell'infrastruttura di base normalmente messa a disposizione dallo Stato.

Paesi beneficiari

I Paesi beneficiari sono i Paesi prioritari del *Seco*, nei quali i crediti concessionali si rivelano utili e necessari per finanziare progetti infrastrutturali. Si tratta in primo luogo di Paesi ove il governo centrale ha un ruolo preminente nella costruzione delle infrastrutture pubbliche e che, avendo già ricevuto una siffatta linea di credito, hanno dimostrato di saper usarla efficacemente. Durante il periodo obbligatorio del 6° credito quadro, è previsto di continuare la cooperazione con la Cina, l'Egitto, il Vietnam e la Giordania.

²⁵ 2 milioni di DSP (Diritti speciali di prelievo).

Approccio settoriale e dialogo politico

Verrà pure messa in atto una più forte *concentrazione settoriale* con l'indicazione di due settori d'intervento prioritari al massimo per linea di finanziamento mista. Sarà mantenuta l'elevata priorità accordata al settore dell'ambiente nel 5° credito quadro. L'esperienza ha mostrato che la competenza elvetica in questo campo è ancora troppo misconosciuta nei Paesi partner. Di conseguenza, bisognerà compiere sforzi aggiuntivi- soprattutto in fase di esame preliminare – per far conoscere meglio l'offerta tecnologica e di servizi dell'industria svizzera. In questa prospettiva, saranno sviluppate sinergie con altri provvedimenti della cooperazione economica e commerciale – in particolare con i CPC. Parallelamente, per stimolare la domanda dei Paesi partner per le tecnologie ambientali e diminuire la loro reticenza a finanziare questi progetti con crediti concessionali (preferenza per i doni), sarà soppesata la possibilità di portare al 60 per cento la quota non rimborsabile della Confederazione. Una priorità assolutamente particolare sarà accordata ai progetti per le infrastrutture sociali, specialmente nei campi della sanità e dell'acqua.

I progetti saranno integrati nei programmi settoriali delle IFI. In taluni casi, saranno pure possibili cofinanziamenti. La Svizzera parteciperà al tempo stesso al dialogo politico settoriale avviato da queste istituzioni così da sostenere le riforme necessarie a garantire un approvvigionamento efficiente e sostenibile, e, di riflesso, la creazione di condizioni di base indispensabili per una crescita duratura.

Questo nuovo orientamento fa presupporre che la Svizzera interpreti con i suoi Paesi partner un ruolo più attivo nella scelta dei settori d'intervento, nell'identificazione dei progetti e nello sviluppo di progetti concreti.

Assistenza tecnica e potenziamento delle capacità («capacity building»)

Oltre a un più deciso coinvolgimento della Svizzera nel dialogo politico, si prospetta pure di sviluppare programmi per rafforzare le capacità presso le istituzioni partner e assicurare un accompagnamento più assiduo per il tramite delle rappresentanze locali. A livello dei progetti, sono previste misure di sostegno per la gestione dei progetti. Si potranno anche realizzare programmi di assistenza tecnica mirati allo scopo di rinvigorire le istituzioni partner. Oltre alla consegna di attrezzature, i fornitori dovranno offrire programmi di formazione e di appoggio per l'avvio, l'esercizio e la manutenzione delle installazioni. L'impatto e la sostenibilità dei progetti saranno migliorati per l'insieme di queste misure.

Politica di garanzia

Per coprire i rischi all'esportazione sulla parte commerciale dei finanziamenti misti nei Paesi per i quali la GRE non è disponibile o è tale solo a breve termine, il *Seco* accorda – conformemente al messaggio del 21 febbraio 1990 concernente i provvedimenti volti ad alleviare la GRE (FF 1990 I 1343) –, una garanzia sussidiaria. Siccome la GRE è aperta alla maggior parte dei Paesi d'intervento, è probabile che in questo credito quadro il ricorso a questo strumento sarà limitato.

4.4.2

Partenariati pubblico privato

Considerata la forte crescita della domanda di infrastrutture di base e tenuto conto delle limitate risorse finanziarie pubbliche a disposizione per soddisfarla, è importante incoraggiare i Paesi partner a ricorrere maggiormente al settore privato per la messa a disposizione, l'esercizio e la manutenzione delle infrastrutture per raggiungere in tal modo l'effetto moltiplicatore massimo possibile degli aiuti pubblici allo sviluppo. Le diverse combinazioni ipotizzabili tra il settore pubblico e le imprese private (partenariati pubblico privato – PPP) offrono possibilità interessanti per il finanziamento di siffatti progetti. Il ventaglio di modalità passa dai semplici contratti di gestione all'assegnazione di ampie concessioni per la costruzione, l'esercizio e l'approvvigionamento di infrastrutture, passando da diverse forme di contratto che affidano a investitori privati il compito di realizzare progetti infrastrutturali, di assicurarne il funzionamento, di vendere i servizi messi a disposizione ed eventualmente, a termine del contratto, di trasferire gli impianti alle autorità. L'esperienza insegna che queste combinazioni possono avere successo soltanto se sono strutturate in funzione di una situazione specifica e se si basano su un autentico partenariato. In questo senso, i PPP non sono assimilabili a semplici privatizzazioni implicanti il trasferimento completo e incondizionato degli impianti pubblici in mani private. I PPP rappresentano *processi di lunga durata che introducono finanziamenti e metodi di gestione privati delle infrastrutture, e che si basano sul rispetto e l'equilibrio degli interessi di ambo i partner.*

Forme di cooperazione

I PPP sono destinati a rivestire un'importanza crescente nella messa a disposizione in modo duraturo delle infrastrutture nei Paesi in sviluppo. Il contesto politico (politica settoriale) ed economico sovente difficile di questi Paesi solleva non pochi problemi. Per favorire la creazione di tali partenariati, diventa necessario offrire un sostegno sia al settore pubblico sia a quello privato.

Sul versante «pubblico», la creazione di condizioni propizie alla realizzazione di tali combinazioni può essere favorita offrendo un'informazione e consulenze specifiche per sostenere le riforme strutturali e mettere in atto il quadro giuridico e istituzionale necessario. Queste combinazioni sono tuttavia complicate. Spesso, le condizioni di negoziazione non sono equilibrate, cosicché diventa necessario garantire un appoggio per la formulazione concreta e la negoziazione di contratti e di convenzioni di prestazioni che definiscono le responsabilità specifiche di ognuna delle parti. La Svizzera partecipa già a parecchie facilità che hanno per obiettivo quello di offrire ai Paesi partner programmi d'assistenza tecnica e misure di accompagnamento.

Offrendo parallelamente al partner pubblico un *aiuto finanziario diretto non rimborsabile*, l'obiettivo è di rendere possibile la fornitura di servizi e prestazioni indispensabili per una partecipazione privata o di creare condizioni economicamente e socialmente accettabili per autorizzare la fornitura di prestazioni private. Questi appoggi finanziari permetteranno di promuovere due forme principali di PPP:

- possono servire al finanziamento di *investimenti urgenti* per la «*corporatizzazione*²⁶» di un servizio pubblico per favorire una gestione più efficace delle risorse; per risanare una società ancora in mani pubbliche ma gestita da

²⁶ Creazione di imprese di servizio (pubbliche) indipendenti e finanziariamente autonome.

un'impresa privata; o per la capitalizzazione di una società che metterà a disposizione in leasing l'infrastruttura a un esercente privato;

- in altri casi, possono servire a offrire una *compensazione* a un fornitore di prestazioni privato allorché i servizi non possono (ancora) essere interamente remunerati alle condizioni di mercato a causa della debole capacità finanziaria della popolazione. In tal caso, è ipotizzabile un contributo a un fondo speciale che sovvenzioni durante un periodo di transizione il consumo di base in acqua ed elettricità degli strati più poveri della popolazione. Sarà pure possibile finanziare contratti per introdurre metodi di gestione privata delle infrastrutture.

L'esperienza insegna che questi appoggi finanziari rappresentano un contributo importante alla realizzazione di questo tipo di partenariato. Con siffatte combinazioni, non si sostengono unicamente concessioni di vasta portata al settore privato, ma anche altre forme di cooperazione più circoscritte per introdurre conoscenze e metodi di gestione privati, analogamente a quanto accade con i contratti di gestione. Per quanto attiene alle infrastrutture di prima necessità, quali il rifornimento idrico, potranno pure essere finanziati progetti che prevedono di mantenere questi servizi in mani pubbliche. Essi dovranno tuttavia iscriversi in un processo di ristrutturazione e di riforma settoriale imperniato sui principi dell'economia privata. Accanto agli aiuti finanziari summenzionati, è dunque prospettabile anche il promovimento di «*Partenariati Pubblici Pubblico*» nel quadro di un sostegno tecnico a lungo termine, p.es. da parte di un fornitore pubblico elvetico.

Riquadro 18: nuova forma di cooperazione con il settore privato – il partenariato pubblico privato (PPP) per il finanziamento dell'infrastruttura di base

I PPP in campo infrastrutturale possono assumere forme diverse che vanno dall'assunzione della gestione di un'impresa pubblica (contratto di gestione) al rilascio di concessioni a lungo termine per l'approvvigionamento di base, passando dalla fornitura privata di infrastrutture (*BOT, BOO* ecc.). Quali che siano queste modalità, il PPP non è una privatizzazione in senso stretto, poiché *non implica la cessione completa dei diritti e della sostanza a un imprenditore privato*. In queste combinazioni, il partner privato non deve per forza di cose essere una grande multinazionale; anzi, è legittimamente ipotizzabile avviare un'attiva collaborazione con le PMI. Nella loro accezione più larga, i PPP possono essere intesi come un sostegno tecnico e finanziario di un'impresa privata per migliorare l'infrastruttura locale.

L'implicazione di aziende private, soprattutto nel settore delle infrastrutture di base come il rifornimento idrico, non è scevra di polemiche. Una delle maggiori preoccupazioni è che grandi consorzi stranieri possano realizzare lauti guadagni sulle spalle delle popolazioni più povere e a scapito della messa a disposizione durevole delle infrastrutture. Come si è già potuto vedere, queste preoccupazioni non sono sempre prive di fondamento. Per questo motivo, è ancora *più importante che la pianificazione e la realizzazione di questi progetti rispettino taluni principi basilari* quali la creazione di un organo regolatore indipendente, la definizione di regole chiare e coerenti che presidono alle relazioni tra partner e la formulazione di accordi di prestazioni chiari e trasparenti (approvvigionamento delle popolazioni più povere, standard di qualità, «*benchmarking*»). La formazione di situazioni di concorrenza con la ripartizione delle zone d'approvvigionamento tra più imprese e la garanzia di un bando di concorso pubblico aperto e trasparente sono pure elementi essenziali.

A queste condizioni, i PPP sono in grado di *conciliare gli interessi pubblici e privati, garantendo al tempo stesso ricadute positive sugli strati più poveri della popolazione*. È utile infine sottolineare che l'implicazione di partner privati nella costruzione e nella gestione delle infrastrutture genera importanti impulsi per l'elaborazione di una regolamentazione coerente e operativa, oltre che alla creazione di imprese di servizio (pubbliche) in-

dipendenti e finanziariamente autonome («corporatizzazione»). In tal senso, queste nuove forme di cooperazione costituiscono una sfida benvenuta, in termini di concorrenza, per gli altri servizi pubblici rimasti interamente nelle mani dello Stato. Il promovimento attivo della partecipazione delle imprese locali (soprattutto delle PMI) ai PPP contribuisce allo sviluppo economico e alla creazione di posti di lavoro. Mediante un maggior coinvolgimento in questo tipo di progetti delle ONG e della popolazione, verrà migliorata tanto la sostenibilità dell'approvvigionamento quanto i decentramento e il rafforzamento della società civile.

Sul versante «privato», si tratta anzitutto di agevolare o di consentire la partecipazione privata a progetti infrastrutturali. In primo luogo, occorre mettere a disposizione l'assistenza tecnica necessaria all'identificazione e alla formulazione di queste combinazioni. Successivamente, bisogna offrire agli imprenditori privati una sicurezza sufficiente affinché investano in questi progetti che, per le loro stesse natura, dimensione e durata, comportano rischi difficili da prevedere e da integrare nei piani finanziari. Le garanzie rappresentano in questo senso un utilissimo strumento di mobilitazione dei capitali privati che non grava direttamente sul bilancio degli aiuti; possono essere generali (contro i rischi d'investimento) o specifiche (p. es. in caso di rottura del contratto – «breach of contract»). Queste garanzie offrono una copertura dei rischi sui quali l'investitore non ha alcuna influenza (p.es. rischi di trasferimento o politici, come la guerra e le espropriazioni) o che sono legati ad altre fattispecie, come nel caso in cui lo Stato disattenda le condizioni fissate contrattualmente con l'esercente privato. A questo fine, la partecipazione a meccanismi multilaterali adatti a questo tipo di progetti, sovente di grandi dimensioni e di portata internazionale, appare come il mezzo più indicato.

Mediante la *partecipazione finanziaria a progetti modello di PPP*, dovrebbe essere possibile conferire loro un effetto dimostrativo importante e offrire maggior sicurezza alle imprese private. La Svizzera partecipa già, con altri finanziatori, a fondi speciali che servono a cofinanziare questo tipo di progetti in Africa (*African Infrastructure Fund*) e in India (*Infrastructure Development Finance Corporation*). In collaborazione con altri donatori, la Confederazione sta lavorando alla costituzione di un altro fondo a favore dell'Africa. La copertura delle prime perdite («*first losses*») dovrebbe facilitare la partecipazione di banche private al fondo e, per questo tramite, al finanziamento di progetti infrastrutturali nei Paesi dell'Africa australe.

Criteria e modalità d'intervento

Il nuovo strumento dell'aiuto finanziario non rimborsabile per i PPP nel campo dell'infrastruttura, come le altre forme di sostegno illustrate in questo capitolo (assistenza tecnica, garanzie, intermediazione finanziaria), potrà in linea di principio essere attuato in tutti i Paesi prioritari del *Seco*. Lo Stato e l'istituzione partner dovranno però dimostrare la loro volontà e il loro impegno a mettere in atto le riforme settoriali e istituzionali necessarie. È pure necessaria una partecipazione finanziaria del governo e delle istituzioni beneficiarie. Bisognerà anche accertare l'importanza e la priorità del progetto per la popolazione e lo sviluppo economico.

Considerata la complessità di queste combinazioni, diventa indispensabile intavolare con le autorità un dialogo politico permanente sulle riforme nei vari settori sia sul piano bilaterale sia per il tramite delle IFI. I PPP dovranno altresì propiziare un dialogo attivo con la popolazione e le ONG («*Tri-Sector-Partnership*»), soprattutto nell'ambito delle strutture di base. Per accrescere l'impatto delle iniziative e assicu-

rare una copertura ottimale di tutti i bisogni in termini finanziari e di assistenza tecnica, nella maggioranza dei casi verrà scelto un approccio multilaterale imperniato sui cofinanziamenti. Questo strumento non sarà correlato a forniture elvetiche.

La creazione di uno strumento di assistenza finanziaria non rimborsabile per progetti infrastrutturali di diritto pubblico nel quadro dei PPP rappresenta un *complemento «pubblico» agli strumenti e alle attività del Seco nell'ambito del promovimento degli investimenti privati*. Esso viene a completare quelli a disposizione per incoraggiare i finanziamenti infrastrutturali di base nei Paesi in sviluppo. Rispetto ai finanziamenti misti, si rivela molto più flessibile in sede di applicazione e può essere attuato in tutti i Paesi d'intervento prioritari del *Seco*.

4.5 Potenziamento della cooperazione con le banche multilaterali di sviluppo

La relazione tra la cooperazione allo sviluppo bilaterale e le IFI si è alquanto modificata dopo la metà degli anni Novanta. Mentre in precedenza la cooperazione bilaterale e quella multilaterale evolvevano ognuna per conto proprio, oggi si sono sensibilmente avvicinate. Entrambe partecipano ora, d'intesa con i Paesi interessati, alla definizione delle esigenze dei Paesi in sviluppo e procedono alla ripartizione del lavoro in funzione dei vantaggi comparativi che ne derivano. Questa nuova impostazione si fonda sul riconoscimento che taluni obiettivi possono essere centrati meglio con un approccio regionale o globale e che, per essere efficaci, le strategie di sviluppo devono basarsi su un approccio partecipativo, elaborato dai Paesi in sviluppo e implicante un ampio coordinamento su scala internazionale (PRSP). Le banche multilaterali di sviluppo sono così diventate partner importanti con i quali la Svizzera intrattiene un dialogo politico permanente in tutti i campi d'attività importanti.

Le partecipazioni svizzere al capitale di diverse banche multilaterali di sviluppo sono commentate in un messaggio distinto. Lo stesso dicasi per le ricostituzioni delle finestre concessionali della Banca mondiale (IDA) e delle banche regionali di sviluppo dipendenti dal credito quadro amministrato dalla DSC concernente la cooperazione tecnica e finanziaria a favore dei Paesi in sviluppo. Di contro, le attività in appoggio al dialogo costituzionale, i cofinanziamenti del *Seco*, i fondi fiduciari per consulenti, il distaccamento di personale («*secondment*») e le relazioni bilaterali sono integrate nel presente messaggio.

Dialogo istituzionale

La Svizzera intrattiene con le IFI un nutrito dialogo istituzionale che le permette di partecipare alla definizione dei grandi orientamenti di queste istituzioni in materia di cooperazione e di politica finanziaria. In riferimento alle raccomandazioni del gruppo di lavoro interdipartimentale che ha analizzato l'influenza della Svizzera in seno alle istituzioni finanziarie internazionali e nell'ambito delle competenze del presente messaggio, il *Seco* contribuisce a questo dialogo in settori prioritari, quali lo sviluppo del settore privato e il suo concorso alla lotta contro la povertà; la stabilità dei mercati finanziari internazionali; la coerenza tra le politiche di sviluppo dei Paesi industrializzati e le loro politiche economica e commerciale; l'integrazione dei Paesi in sviluppo nell'economia mondiale; il ruolo delle IFI in quanto piattaforme per la diffusione di conoscenze e l'armonizzazione delle regole e delle procedure della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Questo dialogo si inserisce nel quadro di un processo flessibile che evolve nel tempo adattandosi alle nuove priorità e iniziative che si manifestano nelle istanze multilaterali. La Svizzera è decisa a proseguire e intensificare la riflessione su taluni temi in funzione della sua strategia di cooperazione allo sviluppo, delle sue priorità politiche e del suo vantaggio comparativo. Per esempio, la comunità internazionale si occupa da anni delle grandi sfide che devono affrontare i Paesi che escono da un conflitto. La Svizzera partecipa attivamente a questo dialogo. Il *Seco*, in particolare, è un partner riconosciuto delle istituzioni multilaterali sulle questioni inerenti agli arretrati dei Paesi in una situazione post-conflittuale.

Riquadro 19: situazioni post-conflittuali – aiuti alla ricostruzione

La persistenza dei conflitti armati nei Paesi in sviluppo è una delle cause principali del sottosviluppo. Tra i venti Paesi più poveri, quindici sono stati teatro di conflitti importanti che hanno spesso azzerato decenni di sviluppo economico e sociale, destabilizzato tutta la regione e provocato importanti spostamenti di popolazione. Questo problema è molto acuto in Africa, dove il venti per cento della popolazione vive in Paesi in cui divampano conflitti armati. La perdita di vite umane, la distruzione delle infrastrutture, la disintegrazione delle relazioni commerciali, il crollo delle istituzioni e l'indebitamento lasciano uno strascico di problemi difficili da risolvere nella prospettiva del ristabilimento dell'ordine e della crescita economica. Dall'inizio degli anni Novanta, la comunità internazionale stanzia un volume crescente di risorse per i Paesi che sono o sono stati interessati da conflitti armati.

Il *Seco* si è impegnato in passato in diverse attività a sostegno dei Paesi usciti da situazioni di conflitto civile o internazionale. La sua azione è complementare a quella della DSC, che come si sa interviene con aiuti umanitari e di ricostruzione delle infrastrutture sociali. Il *Seco* si focalizza sul *ripristino della stabilità macroeconomica, ciò che permette a questi Paesi di riallacciare i contatti con le istituzioni multilaterali per mezzo della liquidazione degli arretrati e la ristrutturazione del debito, e cofinanziando le attività delle istituzioni multilaterali incentrate sulle prime misure di risanamento economico*. Può entrare in linea di conto anche la riabilitazione delle infrastrutture di base sotto forma di cofinanziamento. Il *Seco* interviene dunque a conflitto terminato.

Sostenendo lo sviluppo economico nei suoi Paesi d'intervento, il *Seco* partecipa in generale alla prevenzione dei conflitti. Le società che possono contare su una crescita economica creano opportunità di lavoro per le popolazioni e saranno di riflesso meno vulnerabili ai conflitti. La concentrazione sullo sviluppo a lungo termine implica che gli interventi del *Seco* nelle situazioni post-conflittuali rivestano un *carattere eccezionale* e abbiano *una durata limitata*. Per questa ragione e allo scopo di minimizzare i rischi connessi con le attività nei Paesi che soffrono le conseguenze di un conflitto, gli interventi per le ristrutturazioni e il condono dei debiti o i cofinanziamenti delle attività delle istituzioni multilaterali saranno per lo più organizzati nel quadro di uno sforzo internazionale coordinato con i Paesi finanziatori. La priorità è accordata ai *Paesi la cui instabilità minaccia di contagiare i Paesi prioritari del Seco* o mette in pericolo determinati interessi politici ed economici della Svizzera.

Esempio di ristrutturazione del debito: la Repubblica democratica del Congo

Il *Seco* partecipa attualmente alle discussioni inerenti alla ristrutturazione e alla riduzione del debito della repubblica democratica del Congo, Paese chiave per lo sviluppo dell'Africa sub-sahariana. Le decisioni del *Seco* sulle questioni del pagamento degli arretrati alle istituzioni multilaterali poggiano su diversi principi: i) il conflitto dev'essere concluso, un processo di pace in grado di garantire la stabilità politica avviato; ii) il regolamento degli arretrati dev'essere oggetto di un approccio coordinato e globale tra tutte le IFI; iii) i meccanismi di ristrutturazione proposti devono essere giudicati positivamente dalle agenzie di rating e garantire il mantenimento della vitalità finanziaria delle istituzioni multilaterali; iv) l'onere finanziario dev'essere distribuito equamente tra i Paesi donatori.

Cofinanziamenti

I cofinanziamenti con le IFI sono da anni parte integrante delle attività di cooperazione economica e commerciale. Come si è visto nei capitoli precedenti, i cofinanziamenti avvengono in tutti i settori d'intervento del *Seco*. Essi presentano il vantaggio di permettere la partecipazione a programmi importanti nei quali sono coinvolti più finanziatori e di intrattenere un dialogo politico efficace con i Paesi partner.

Fondi fiduciari per consulenti

Con i fondi fiduciari per consulenti presso le IFI («*Consultant Trust Funds*»), la Svizzera finanzia mandati volti a chiarire determinate questioni istituzionali o a preparare nuovi progetti o programmi. Questa forma di cooperazione è oltremodo preziosa per lo scambio di conoscenze e di informazioni, e consente alla Svizzera di ribadire la sua presenza sul piano internazionale in merito alle questioni istituzionali. Nella fattispecie, si assegna un'attenzione particolare allo sviluppo del settore privato, alle riforme del settore finanziario, alle infrastrutture e al trasferimento di tecnologie. I Paesi partner della politica svizzera di cooperazione allo sviluppo sono i primi destinatari di questi fondi. Per ragioni di ordine pratico e di efficacia in materia di sviluppo, la Svizzera esamina la possibilità di liberare* questi fondi. Parallelamente, si tratterà di far meglio conoscere i consulenti svizzeri presso le IFI.

Distacco di personale

Il distacco di personale presso le IFI (chiamato «*secondment*») ha quale scopo quello di migliorare la formazione del personale del *Seco* e di promuovere lo scambio di conoscenze. Nel quadro della nuova strategia di «*secondment*», si procede a distaccare per tre anni al massimo collaboratori qualificati presso banche multilaterali di sviluppo. La scelta dei settori d'attività è effettuata in funzione delle priorità settoriali del *Seco*. In media, viene concordato un nuovo distacco l'anno, fermo restando che non devono essere distaccati più di cinque collaboratori contemporaneamente. A medio termine, questi distacchi dovrebbero far aumentare l'interesse delle IFI per il personale elvetico, attualmente rappresentato in misura insufficiente nelle banche di sviluppo.

Partecipazione e organizzazione di sedute

La presenza della Svizzera viene incoraggiata anche attraverso le relazioni bilaterali e la partecipazione attiva a conferenze o cicli negoziali internazionali organizzati dalle IFI. La Svizzera, che ha ospitato nel 2001 i negoziati IDA13²⁷ e, nel 2002, la Conferenza della rete dei parlamentari della Banca mondiale, desidera accogliere anche negli anni a venire eventi importanti per la politica di sviluppo. Essi giovano al buon nome della Svizzera presso i partecipanti internazionali e le permettono di far valere le proprie posizioni nei settori strategici della cooperazione internazionale allo sviluppo, contenendo le spese entro limiti modesti. In futuro, l'attrattiva della Svizzera come sede di conferenze e di incontri internazionali sulla cooperazione allo sviluppo andrà viepiù migliorata.

²⁷ Negoziati per la 13^a ricostituzione dei fondi concessionali dell'IDA (Banca mondiale).

4.6

Iniziative regionali: aumentare la coerenza delle misure di politica economica e commerciale nel contesto della politica estera svizzera

Come sottolineato nel messaggio del 1996, occorre perseguire un maggiore grado di coerenza per l'insieme delle relazioni politiche, economiche e sociali della Svizzera con i Paesi del Sud per aumentare l'impatto della sua politica estera. Si tratta in particolare di ridurre le eventuali contraddizioni tra la politica economica estera e la politica di cooperazione allo sviluppo, ottimizzando per quanto possibile gli effetti delle sinergie.

Nuove forme di partenariati commerciali sono in fase di creazione tra gruppi economici regionali. L'UE ha lanciato nel 1995 un vasto programma di cooperazione euro-mediterranea, che includeva aspetti politici, della sicurezza, economici, sociali e umani. All'inizio del 2002, l'UE ha dato il via al negoziato di un nuovo tipo di partenariato commerciale con 76 Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). Questo approccio è innovativo nella misura in cui associa commercio e sviluppo, mira a lottare contro la povertà e a rafforzare la cooperazione commerciale ed economica, facilitando al tempo stesso l'integrazione dei Paesi ACP nell'economia mondiale.

Riconoscendo la validità di un approccio del genere, il *Seco* ha operato in questi ultimi anni per meglio integrare in una strategia complessiva coerente gli strumenti di politica economica estera e di cooperazione allo sviluppo di cui dispone. Una migliore integrazione di questi strumenti consente di ottimizzare gli effetti sinergici. Per esempio, un accordo di protezione degli investimenti permetterà di far affluire più capitali privati, a maggior ragione se completato da misure fiancheggiatrici come un'assistenza tecnica (accordata multilateralmente) volta a riformare il quadro legale che regola gli investimenti, una facilità in vista della preparazione di progetti o di una partecipazione a un fondo di capitale di rischio. Sono stati ottenuti risultati positivi nel partenariato, definito nel messaggio del 1996, con gli Stati del bacino mediterraneo. Negli anni a venire, il *Seco* intende proseguire in questa direzione, specialmente nella regione mediterranea e nell'Africa sub-sahariana.

4.6.1

Partenariato intensificato con gli Stati del bacino meridionale e orientale del Mediterraneo

Il Consiglio federale ha approvato nell'aprile 2001 una nuova strategia di politica estera della Svizzera con gli Stati del bacino mediterraneo. Questa strategia è mutuata dal Rapporto sulla politica estera 2000 e riconosce l'importanza strategica che riveste questa regione per la Svizzera e l'Europa sia per quanto concerne gli scambi commerciali, gli investimenti, i problemi ambientali, il rifornimento energetico sia per quanto attiene alla sicurezza, alla migrazione e alla diversità culturale.

Nel 1995, l'UE aveva lanciato a Barcellona un'iniziativa per rendere più dinamica la cooperazione con i Paesi del bacino mediterraneo. Questo approccio puntava a infittire la rete di relazioni con i Paesi della regione, per agevolare lo sviluppo economico e sociale, facilitarne l'integrazione nell'economia mondiale, promuovere le riforme politiche e avviare gli scambi culturali e umani. Da allora, l'UE si è impegnata con pervicacia per portare a compimento questa iniziativa. Sono già stati sti-

pulati parecchi accordi tra l'UE e gli Stati mediterranei; altri, che potrebbero sfociare nella creazione di una vasta zona di libero scambio nel 2010, sono in via di perfezionamento.

Le relazioni di interdipendenza tra la Svizzera e i suoi partner mediterranei sono multiple. La Svizzera ha un interesse strategico alla stabilità politica, allo sviluppo economico e alla coesione sociale degli Stati mediterranei. Essa intende dunque restare un partner presente e attivo nelle diverse sfere della cooperazione. In campo economico e commerciale, la Svizzera deve imboccare la stessa strada dell'UE, se non vuole che le sue imprese e i suoi esportatori siano progressivamente discriminati su questi mercati. Occorre di conseguenza proseguire gli sforzi già in atto miranti ad assicurare un accesso almeno equivalente ai prodotti svizzeri rispetto a quello riservato ai prodotti dell'UE e a stabilire un sistema di cumulo delle origini tra l'UE, i Paesi mediterranei e quelli dell'AELS.

Per sostenere la prosecuzione di questi sforzi, e conformemente alla linea d'azione definita nel messaggio del 1996, si potrà continuare a ricorrere a tutte le misure di cooperazione elencate in questo messaggio per raggiungere gli obiettivi del partenariato elvetico-mediterraneo. La combinazione degli strumenti impiegati nei singoli Paesi sarà fissata in funzione dei bisogni di ogni Paese, privilegiando comunque quelli a reddito inferiore. Come per gli accordi di libero scambio con la Tunisia e la Giordania, il coordinamento tra i negoziatori economici svizzeri e la cooperazione allo sviluppo sarà molto stretto.

4.6.2 Strategia a favore dell'Africa sub-sahariana

Dopo un decennio d'instabilità politica ed economica negli anni Ottanta, l'Africa sub-sahariana è progressivamente uscita, dalla metà degli anni Novanta, da un circolo vizioso di pessimismo e di stagnazione. Si sono registrati progressi significativi nel processo di democratizzazione e di riassetto strutturale dell'economia. Nei Paesi che hanno imboccato con determinazione questa via, la tendenza alla costante diminuzione del reddito pro capite si è rovesciata. La crescita si è accelerata e ha raggiunto livelli un tempo riservati ai soli Paesi del Sud-Est asiatico, com'è stato il caso dell'Uganda (7 % di aumento l'anno durante gli anni Novanta), del Mozambico (mediamente il 9 % nel periodo 1998–2001) o della Tanzania (4,7 % in media tra il 1988 e il 2001).

Questi progressi sono comunque insufficiente per abbassare significativamente il livello generale di povertà. La metà della popolazione dell'Africa sub-sahariana continua a vivere con meno di un dollaro al giorno. Rispetto agli obiettivi del Millennio (segnatamente il dimezzamento della povertà entro il 2015), l'Africa sub-sahariana resta confrontata con numerose sfide. Fattori esterni di destabilizzazione, come i conflitti, i disastri naturali o le fluttuazioni del prezzo delle materie prime, rimangono una minaccia per la crescita. La riduzione degli aiuti pubblici allo sviluppo (calati dai 32 dollari pro capite nel 1990 ai 19 dollari del 2000) costituisce un altro problema e impone una ridefinizione delle strategie di sviluppo, che devono focalizzarsi maggiormente sul commercio e le risorse del settore privato nazionale e internazionale.

Si stanno attualmente gettando le fondamenta per consentire all'Africa di uscire dalla povertà. Diverse iniziative sostengono le forze del cambiamento. Il Partena-

riato Strategico per l’Africa (PSA) – coordinato dalla Banca mondiale – riveste un ruolo importante per incoraggiare e promuovere le riforme economiche, e per armonizzare le politiche di sostegno dei finanziatori. Più recente è il Nuovo Partenariato per lo Sviluppo africano (*NEPAD – New Partnership for Africa’s Development*) di cui fanno parte numerosi capi di Stati che riconoscono l’importanza del processo democratico e del buon governo per il progresso economico e sociale, accettano i principi dell’economia di mercato e dell’integrazione nell’economia mondiale. Queste iniziative e questi orientamenti sono indispensabili affinché l’Africa sub-sahariana si avvii lungo un percorso di sviluppo sostenibile a lungo termine. Per questo processo di rinnovamento dell’Africa, risulta determinante ottenere una larga adesione popolare a questi principi.

La Svizzera è attiva nell’Africa sub-sahariana. Occorre però precisare che gli scambi commerciali con questa regione rimangono modestissimi (meno dell’1% degli scambi totali della Svizzera), gli investimenti molto limitati e concentrati su pochi Paesi. La presenza elvetica nell’Africa sub-sahariana è tuttavia importante per affermare l’universalità della sua politica economica esterna e per la sua politica di solidarietà internazionale. La Svizzera si è impegnata nei confronti della comunità internazionale a contribuire in modo forte e credibile alla realizzazione degli obiettivi del Millennio e ad accordare un sostegno più importante alle PMI, tre quarti dei quali si trovano nell’Africa sub-sahariana. Questo impegno include gli sforzi svolti dalla Svizzera nell’ambito della prevenzione e della risoluzione dei conflitti.

Accanto alla DSC, anche il *Seco* contribuisce con misure di cooperazione economica e commerciale alla lotta contro la povertà in Africa. Durante il periodo 1995-2000, il *Seco* ha concesso all’Africa sub-sahariana aiuti finanziari per quasi 210 milioni di franchi, ai quali va ad aggiungersi l’annullamento del debito bilaterale di nove Paesi poveri della regione (per un importo complessivo di circa 480 milioni di franchi). Questi sforzi verranno proseguiti per incoraggiare gli ambienti che propugnano il cambiamento e l’attuazione di una politica economica sana e avveduta, orientata verso il mercato e l’integrazione mondiale.

I temi del debito pubblico e delle finanze pubbliche conserveranno un posto importante nel programma di cooperazione del *Seco* nell’Africa sub-sahariana. Per reagire nel modo più efficace e innovativo possibile alle principali esigenze e sfide alle quali sono confrontati i Paesi partner africani, occorrerà attivare tutti i provvedimenti descritti in questo messaggio.

5 Sistema di gestione della qualità, controllo dei risultati e politica dell’informazione

5.1 Sistema di gestione della qualità

I fondi stanziati per l’attuazione di provvedimenti di politica economica e commerciale devono essere impiegati in modo efficace per realizzare progetti prioritari e sostenibili a beneficio dei Paesi partecipanti, e contribuire a ridurre la povertà che affligge questi Paesi. Inoltre, occorre garantire un impiego ottimale delle risorse messe a disposizione dalla popolazione svizzera e la qualità dell’operato. Il settore di prestazioni «Sviluppo e Transizione» del *Seco*, ufficio competente in materia di provvedimenti di politica economica e commerciale della Svizzera, è stato uno dei

primi servizi della Confederazione a introdurre un sistema di gestione della qualità conforme alla norma ISO 9001:2000. Il sistema, certificato nel giugno del 2000 e sottoposto annualmente a una verifica esterna da parte di un organismo indipendente, serve a definire tutti i principali processi e metodi operativi, a ripartire in modo chiaro compiti, responsabilità e competenze, a documentare le procedure interne al servizio e le conoscenze disponibili nonché a introdurre sistematicamente ulteriori miglioramenti nella prassi. Il *Seco* intende rinnovare la certificazione ISO attorno alla metà del 2003, il che comporterà la necessità di una nuova verifica da parte dell'organismo certificante esterno.

Per amministrare i crediti quadro e ripartirli tra i diversi strumenti, programmi e progetti, il 1° aprile 2002 il settore di prestazioni «Sviluppo e Transizione» ha adottato il programma standard SAP R/3, il quale dispone di funzioni specifiche per un'accurata pianificazione finanziaria (elaborazione del budget, pianificazione finanziaria pluriennale ecc.). Con il programma SAP R/3, il settore dispone ora di uno strumento al passo coi tempi per il controllo degli impegni e dei versamenti effettuati ai singoli beneficiari.

5.2 Controllo dei risultati

I controlli dei risultati servono a verificare, con l'ausilio di determinati criteri, l'adeguatezza dei progetti rispetto agli obiettivi perseguiti, la loro efficacia e il grado di efficienza dell'impiego delle risorse. I controlli perseguono un duplice scopo: fornire al pubblico e alle istanze di controllo della Confederazione un'informazione oggettiva e disinteressata sui risultati delle azioni intraprese, e nel contempo dedurre dalle esperienze acquisite, attraverso la loro valutazione, anche delle certezze e degli insegnamenti per un costante miglioramento dell'attività. Perciò i controlli dei risultati costituiscono una preziosa *base di decisione e d'intervento per gli aggiustamenti a lavori in corso o per la prosecuzione, l'ampliamento o il riconcepimento di un progetto*. Inoltre, offrono spunti per coinvolgere più intensamente i partecipanti nelle diverse fasi del progetto, ad esempio nella formulazione degli obiettivi e nella misurazione dell'efficacia, contribuendo in tal modo a far nascere in loro un più profondo senso di appartenenza («*ownership*») nei confronti del progetto.

Con la gestione ciclica dei progetti («*project cycle management*»), il *Seco* persegue un'impostazione sistemica, che collega il controllo dei risultati alla pianificazione e all'attuazione del progetto o programma. Grazie a una precisa formulazione degli obiettivi, che include la definizione di indicatori oggettivamente suscettibili di verifica, il controllo dei risultati inizia già «*ex ante*», nella fase della pianificazione del progetto. Successivamente, durante la fase di attuazione, verrà effettuato un controllo «*in itinere*» («*monitoring*»). Terminata la fase di attuazione, verrà intrapresa una valutazione «*ex post*», volta, oltre che ad analizzare il grado di conseguimento degli obiettivi e la sostenibilità del progetto, a interpretare i risultati di quest'analisi per trarne degli insegnamenti da integrare nei progetti successivi. In un ambito più vasto, questo approccio si iscrive parimenti nelle strategie definite d'intesa con la DSC.

Il sistema di controllo a fini di valutazione adottato dal *Seco*, concepito in base a modelli riconosciuti a livello internazionale, è già stato impiegato con risultati posi-

della DSC, i rapporti d'esercizio congiunti e altre pubblicazioni, le informazioni pubblicate in internet in merito alla cooperazione svizzera allo sviluppo). I meccanismi di coordinamento e di cooperazione per la messa in atto della comune politica informativa sono stati definiti anche in un accordo sottoscritto nell'agosto del 2000 dai direttori dei due uffici. Parallelamente, è prevista anche un'attività informativa autonoma dei due centri di competenza, attinente ai rispettivi strumenti e compiti specifici.

Il *Seco* si preoccupa soprattutto di soddisfare le esigenze informative del settore privato (opportunità di partecipazione nell'ambito della cooperazione economica, mobilitazione di risorse private ecc.) e si sforza di sensibilizzare una vasta cerchia di persone agli aspetti di politica economica e commerciale della cooperazione allo sviluppo. Il *Seco* *intende perseguire una politica informativa più dinamica e completa nei settori chiave della propria attività e più confacente all'importanza della cooperazione economica e commerciale nel contesto della cooperazione internazionale della Svizzera*. In particolare, si tratta di informare con maggior tempestività in merito agli avvenimenti importanti, alle tematiche, ai risultati e alle conseguenze di rilievo. A tal fine, il *Seco* intensificherà la propria collaborazione con i servizi esteriori, e in particolare con le ambasciate, gli uffici di coordinamento della DSC, i rappresentanti dei media e altri divulgatori.

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

6.1 Entità e ripartizione del nuovo credito quadro

Per il nuovo credito quadro si postula lo stanziamento di 970 milioni di franchi. In questo importo è inclusa la prosecuzione delle misure di sdebitamento, che sinora sono state finanziate con il credito quadro approvato in occasione dei festeggiamenti indetti per il Settecentesimo della Confederazione. L'importo di 970 milioni di franchi consentirà di portare avanti i provvedimenti di politica economica e commerciale per un periodo di almeno cinque anni. Il credito richiesto, che andrebbe a carico del budget previsto nel preventivo 2003 e dei piani finanziari per gli anni 2004–2006, tiene conto dell'obiettivo fissato dal Consiglio federale, che si propone di aumentare gradualmente la spesa per l'aiuto pubblico allo sviluppo fino a raggiungere nel 2010 lo 0,4 per cento del PNL. A tal fine, le risorse budgetarie previste per la realizzazione dei provvedimenti di politica economica del *Seco* nell'ambito della cooperazione allo sviluppo dovranno essere aumentate ogni anno del 5,8 per cento circa per l'intera durata del credito quadro. I versamenti dovuti in virtù degli impegni assunti sulla base di questo credito quadro si manterranno naturalmente entro i limiti imposti di anno in anno dal preventivo approvato dalle Camere federali.

La richiesta avanzata tiene conto della situazione precaria in cui versano attualmente le finanze federali. Il graduale aumento degli stanziamenti dovrebbe condurre di qui al 2010 al raddoppio del valore nominale dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Un indebolimento, o addirittura un'inversione, di questa tendenza nel nuovo periodo di credito comprometterebbe seriamente il rispetto degli impegni assunti dalla Svizzera a livello internazionale, in particolare nell'ambito della Dichiarazione del Millennio. L'evoluzione della spesa prevista per la cooperazione economica seguirà l'evolu-

zione di quella devoluta per i provvedimenti attuati nell'ambito dell'aiuto pubblico allo sviluppo del DFAE.

Il credito verrebbe ripartito come segue:

Ripartizione indicativa del sesto credito quadro

| | In milioni di franchi |
|--|-----------------------|
| Miglioramento delle condizioni quadro (aiuti al bilancio, misure di sdebitamento, settore finanziario) | 295 |
| Promozione degli scambi commerciali (inclusa la cooperazione nel settore delle tecnologie ambientali) | 170 |
| Promozione degli investimenti (partecipazioni, prestiti, condizioni quadro, assistenza tecnica) | 270 |
| Potenziamento dell'infrastruttura (finanziamenti misti, compartecipazioni tra settore pubblico e privato) | 180 |
| Misure di attuazione* | 35 |
| Altri provvedimenti ** | 20 |
| Totale*** | 970 |

* Di questi, al massimo l'1,5 per cento dell'importo complessivo del credito quadro sarebbe allocato per la remunerazione del personale impiegato su basi di diritto privato nel settore di prestazioni «Sviluppo e Transizione», per la realizzazione di programmi di formazione e per il distacco di personale svizzero presso le banche multilaterali di sviluppo (cfr. numero 6.4).

** Fondi fiduciari per consulenti nonché eventuali altri provvedimenti nell'ambito della cooperazione con le banche multilaterali di sviluppo.

*** Gli eventuali impegni a titolo di garanzie saranno contabilizzati alla voce "promozione degli investimenti e potenziamento dell'infrastruttura". In base alle esperienze acquisite, questi impegni avranno un'importanza piuttosto relativa.

6.2 Ripercussioni finanziarie

Il 30 giugno 2003, dal quinto credito quadro di 960 milioni di franchi, aperto dal 1° gennaio 1997, dovrebbe risultare un saldo di circa 30 milioni di franchi. Siccome questo importo residuo è costituito da fondi che inizialmente erano riservati alle garanzie di credito e ad altri impegni condizionali²⁸, un impiego ulteriore di tali risorse non sembra auspicabile. In una preoccupazione di coerenza e trasparenza, proponiamo pertanto di cancellare l'importo residuo del quinto credito quadro che risulterà al momento dell'entrata in vigore del sesto credito quadro. L'approvazione del

²⁸ Nel mese di dicembre 2001 il Consiglio federale ha deciso di mettere a disposizione una parte dei 300 milioni di franchi inizialmente riservati alle garanzie di credito e al fondo di compensazione, e per la precisione 180 milioni di franchi al massimo, per gli impegni diretti assunti nell'ambito dell'attuazione dei provvedimenti di politica economica e commerciale (cfr. numero 2.7). Di questi 180 milioni di franchi, ne saranno stati effettivamente impegnati soltanto 150 circa. Il quinto credito quadro dovrebbe pertanto presentare un saldo attivo di circa 30 milioni di franchi.

credito di 970 milioni di franchi consentirà di assumere nuovi impegni nell'ambito della continuazione dei provvedimenti di politica economica e commerciale per un periodo di almeno cinque anni.

In base alle esperienze acquisite con i crediti precedenti, la spesa che risulterà dagli impegni assunti a carico del nuovo credito quadro sarà ripartita sull'arco di un periodo compreso tra i sette e i nove anni a contare dall'apertura del nuovo credito. Ciò significa che una parte degli impegni che verranno assunti a carico del nuovo credito quadro darà effettivamente adito a dei pagamenti soltanto dopo lo scadere della sua durata minima.

I pagamenti che verranno effettuati a carico del nuovo credito quadro sono stati iscritti nel preventivo 2003 e nei piani finanziari degli anni 2004 a 2006 alla voce «provvedimenti di politica economica e commerciale».

In occasione dell'approvazione del preventivo annuale, il Parlamento potrà deliberare in merito alla spesa risultante dall'utilizzazione del credito quadro. Ogni riduzione della spesa effettiva rispetto al piano finanziario comporterà un'estensione della durata del credito quadro.

6.3 Freno alla spesa

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale dispone che i crediti d'impegno implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza di tutti i membri di ciascuna Camera. Dato che le spese relative al credito quadro rientrano in questa categoria, l'articolo 1 capoverso 1 del decreto federale proposto sarà sottoposto al freno alla spesa.

6.4 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il consolidamento e l'ottimizzazione dei provvedimenti di politica economica e commerciale prospettati nel presente messaggio tengono conto del riorientamento operato negli anni scorsi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Questa evoluzione si riflette anche nella Strategia 2006 elaborata dal settore di prestazioni «Sviluppo e Transizione» del *Seco*. Detta strategia prevede segnatamente la formazione di compartecipazioni rinforzate con i Paesi beneficiari, un'intensificazione del dialogo politico, un potenziamento dei meccanismi di coordinamento e di consultazione e la ricerca di una maggior coerenza tra i singoli settori della politica dello sviluppo. L'adempimento di questi compiti presuppone lo sviluppo di forme di cooperazione sempre più impegnative e un grande sforzo sul piano qualitativo per quanto riguarda il concepimento, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione delle azioni intraprese. Anche il mantenimento di un sistema qualità certificato a fronte della norma ISO 9001, la messa in atto di un concetto di valutazione potenziato e di una nuova politica dell'informazione sono tutti elementi che comportano un incremento della mole di lavoro e della complessità dei compiti.

Per giunta, se si vuole riuscire ad aumentare la spesa destinata all'aiuto pubblico allo sviluppo fino allo 0,4 per cento del PNL entro il 2010, come propone il Consiglio federale, saranno necessari considerevoli sforzi, al fine di tradurre in realtà que-

sto proponimento sotto forma di nuovi programmi e progetti. Considerato il lungo lasso di tempo che intercorre prima che un progetto allo stadio della pianificazione dia effettivamente adito a dei pagamenti, negli anni a venire sarà richiesto un impegno sempre crescente, per riuscire ad assumere gli impegni necessari all'impiego delle risorse budgetarie supplementari.

Vista la complessità delle attività, la loro mole e la loro prevista estensione, la qualità del lavoro sinora prestato potrà essere mantenuta soltanto aumentando in una certa misura l'effettivo del personale e adottando misure di fiancheggiamento. Grazie a un'ulteriore delegazione di compiti, a una definizione rigorosa delle priorità e allo sfruttamento completo di tutte le capacità disponibili all'esterno dell'Amministrazione, si potrà fare in modo che la spesa incorsa per la retribuzione del personale assunto sulla base di contratti di diritto privato nel settore di prestazioni «Sviluppo e Transizione» del *Seco*, per la realizzazione del programma di formazione e per la messa a disposizione di personale svizzero presso le banche multilaterali di sviluppo non oltrepassi l'1,5 per cento dell'importo complessivo del credito quadro: alla copertura dei costi del personale presso la centrale di Berna sarà devoluto lo 0,9 per cento circa dell'importo complessivo, lo 0,6 per cento circa alla realizzazione del programma di formazione e alla messa a disposizione di personale svizzero presso le banche multilaterali di sviluppo.

6.5 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

L'applicazione del decreto federale concernente la continuazione del finanziamento delle misure di politica economica e commerciale a titolo della cooperazione internazionale allo sviluppo spetta esclusivamente alla Confederazione e non grava né sui Cantoni né sui Comuni.

7 Rapporto con il diritto europeo

L'applicazione del decreto federale concernente la continuazione del finanziamento delle misure di politica economica e commerciale a titolo della cooperazione internazionale non solleva problematiche che interessino in qualche modo il diritto europeo.

8 Programma di legislatura

Il credito quadro è annunciato nel programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2037).

9 Base legale e forma giuridica

Il decreto che vi sottoponiamo per approvazione poggia sull'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0). Detta norma dispone che i fondi per la coope-

razione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali devono essere stanziati in forma di crediti quadro pluriennali.

Trattandosi di un decreto di stanziamento, va emanato sotto forma di decreto semplice, conformemente all'articolo 4 capoverso 2 della legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti tra i Consigli (RS 171.11). In quanto decreto semplice, il presente decreto non sottostà al referendum facoltativo.

10

Appendice

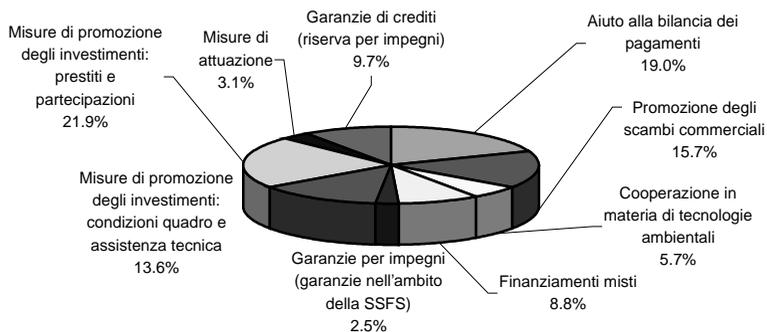
10.1

Risorse impegnate 1996–2002 (in milioni di CHF)

| Stato: 31 agosto 2002 | Mio. di CHF | % |
|---|--------------|-------------|
| 1. Risorse impegnate su base bilaterale, ripartite per regione | 391,8 | 100 |
| Africa | 208,7 | 53,3 |
| Egitto | 53,5 | 13,7 |
| Burkina Faso | 25,0 | 6,4 |
| Ghana | 1,5 | 0,4 |
| Mali | 1,8 | 0,5 |
| Marocco | 2,3 | 0,6 |
| Mozambico | 59,0 | 15,1 |
| Zambia | 1,7 | 0,4 |
| Senegal | 13,0 | 3,3 |
| Sudafrica | 4,3 | 1,1 |
| Tanzania | 39,6 | 10,1 |
| Tunisia | 3,1 | 0,8 |
| Uganda | 1,6 | 0,4 |
| Altri Paesi | 2,2 | 0,6 |
| America latina | 50,5 | 12,9 |
| Bolivia | 11,9 | 3,0 |
| Brasile | 20,5 | 5,2 |
| Guatemala | 5,1 | 1,3 |
| Colombia | 4,9 | 1,3 |
| Nicaragua | 5,1 | 1,3 |
| Perù | 2,4 | 0,6 |
| Altri Paesi | 0,6 | 0,2 |
| Asia | 132,6 | 33,8 |
| Cina | 69,5 | 17,7 |
| India | 49,3 | 12,6 |
| Indonesia | 3,5 | 0,9 |
| Vietnam | 8,9 | 2,3 |
| Altri Paesi | 1,4 | 0,4 |
| 2. Risorse impegnate 1996–2002 | | |
| Paesi a basso reddito ²⁹ | 281,7 | 36,5 |
| Paesi a reddito medio-basso | 110,0 | 14,3 |
| Programmi regionali e globali | 355,7 | 46,1 |
| Costi di attuazione | 23,8 | 3,1 |
| Totale | 771,3 | 100 |

²⁹ Secondo la classificazione del CAS, i Paesi a basso reddito sono quelli in cui il cui PNL pro capite è inferiore a 760 USD, mentre i Paesi a reddito medio-basso sono quelli in cui il PNL pro capite è compreso tra 761 e 3030 USD (dati del 1998).

Risorse impegnate ripartite per strumento, 1996 - 2002 (stato: 31 agosto 2002)



10.2

Elenco dei Paesi in sviluppo prioritari

| | |
|-----------------------|---|
| Africa | Egitto, Burkina Faso, Ghana, Mozambico, Tanzania, Giordania, Marocco, Repubblica sudafricana, Tunisia |
| America latina | Perù, America centrale, Bolivia |
| Asia | Cina, India, Vietnam, Indonesia |

10.3

Cooperazione tecnica nell'ambito della promozione degli investimenti

| | Miglioramento del contesto commerciale per le PMI | Migliore accesso ai finanziamenti | Corporate Responsibility | Sostegno diretto e consulenza alle imprese |
|---|--|---|---|--|
| Misure/ Settori | Elaborazione di regolamentazioni e leggi favorevoli alle PMI Eliminazione degli ostacoli amministrativi Semplificazione delle procedure per il rilascio di licenze e in materia di registrazione Elaborazione di strategie per la promozione delle PMI Sostegno nel quadro dei negoziati riguardanti i trattati in materia di investimenti | Introduzione di nuovi prodotti finanziari (ad es. leasing) Formazione di specialisti in materia di credito Creazione di agenzie di rating | Rafforzamento della Corporate Governance Misure contro la corruzione Miglioramento della protezione dei lavoratori Protezione dei consumatori Aumento della trasparenza | Elaborazione di business plan Ricerca di soci per il tramite di intermediari (Match Making) Ricerca di finanziamenti Consulting, Business Development Services Rafforzamento di federazioni e camere di commercio Creazione di agenzie di investimento Creazione di legami con imprese multinazionali Ricerca di dirigenti per il tramite di intermediari |
| Compartecipanti esterni importanti | FIAS CNUCES Banca mondiale Banche regionali di sviluppo | SFI Banche regionali di sviluppo | OCSE/ Banca mondiale (Global Corporate Governance Forum) Organizzazioni private ONU e sottoorganizzazioni | SOFI SFI/Banca mondiale ONG |

La tabella sopra riportata presenta un quadro schematico delle diverse misure attuate nell'ambito delle attività di promozione degli investimenti per favorire lo sviluppo delle PMI. Siccome anche la DSC si occupa attivamente del sostegno alle PMI, i

due uffici operano in stretto coordinamento. Alle misure che figurano nella tabella si aggiungono ancora le attività realizzate nell'ambito della promozione degli scambi commerciali, che mirano a sostenere gli sforzi compiuti dalle PMI nel settore delle esportazioni, e ad assisterle affinché tengano conto degli aspetti ambientali e sociali lungo tutta la catena di produzione.

10.4 Progetto «Swissfund»: ottimizzazione dell'amministrazione del portafoglio del Seco

10.4.1 Obiettivo del progetto

L'opportunità di trasferire l'amministrazione e il potenziamento delle partecipazioni del Seco a una società esterna di finanziamento dello sviluppo è attualmente al vaglio. Questa società si occuperebbe delle partecipazioni finanziarie del Seco nel settore privato dei Paesi in sviluppo e in transizione conducendo un ampio ventaglio di attività, tale da soddisfare le disparate esigenze che si manifestano nel settore privato dei vari Paesi interessati. L'attività consisterebbe primariamente, ma non solo, nell'assunzione di partecipazioni in intermediari finanziari (fondi d'investimento, società di leasing, banche) che mettono a disposizione delle PMI capitali a medio e lungo termine. «Swissfund» potrebbe anche concedere linee di credito alle PMI nei Paesi in sviluppo e in transizione, oppure partecipare direttamente al finanziamento di progetti di investimento privati in questi Paesi (soprattutto mediante la concessione di crediti a lungo termine e, in determinate circostanze, anche con una partecipazione al capitale proprio di queste imprese). La nuova società riprenderebbe inoltre nel proprio bilancio l'attuale portafoglio del Seco, che oggi comprende 18 partecipazioni in fondi d'investimento nei Paesi in sviluppo e in transizione, e lo amministrerebbe per la Confederazione.

10.4.2 I retroscena del progetto

Nell'ambito del quinto credito quadro il Seco ha già sostenuto le PMI nei Paesi in sviluppo e in transizione con una serie di innovativi strumenti di finanziamento. Un ruolo di particolare importanza è stato assunto dai fondi di capitali a rischio, che offrono capitali a lungo termine associati a servizi di assistenza tecnica. Le esperienze acquisite nell'ambito del quinto credito quadro hanno confermato che questa forma di finanziamento fornisce un contributo effettivo alla crescita duratura dei Paesi in sviluppo e in transizione. A causa dei rischi elevati e della scarsa redditività, per il settore privato di questi Paesi il denaro pubblico continua a costituire un'importante fonte di finanziamento. Infine, l'esperienza ha evidenziato che gli strumenti di finanziamento favoriscono tanto più uno sviluppo sostenibile quanto più vengono impiegati in base a criteri commerciali. Conclusa una prima fase «sperimentale», da tre anni a questa parte i finanziamenti al settore privato sono concessi in base a criteri di professionalità, efficienza e trasparenza notevolmente più severi.

In questo contesto, tutti gli Stati europei attivi nell'intermediazione finanziaria e la maggior parte degli organismi multilaterali hanno affidato la gestione degli investimenti nei Paesi in sviluppo e in transizione a istituzioni specializzate (società di finanziamento dello sviluppo) sotto controllo statale (in parte con garanzia statale), da

essi appositamente create per questo scopo. Un tratto saliente degli operatori coinvolti nel finanziamento allo sviluppo è l'orientamento commerciale della gestione operativa, abbinata a una disponibilità al rischio – e all'accettazione di una redditività proporzionalmente modesta – superiore alla media, grazie al sostegno finanziario statale.

10.4.3 I vantaggi di una società di finanziamento sotto controllo statale

Persuaso dai numerosi esempi esteri, anche il *Seco* intende ora creare una società di finanziamento esterna sotto controllo statale («Swissfund») che si occupi degli investimenti nei Paesi in sviluppo e in transizione. Una società di questo tipo presenterebbe diversi vantaggi sostanziali, e segnatamente:

1) Una migliore gestione e una migliore qualità degli investimenti promossi

Gli investimenti attuati nei Paesi in sviluppo e in transizione implicano rischi straordinariamente elevati dal profilo commerciale e politico. Sinora il *Seco* è riuscito, grazie all'impegno del proprio organico e all'appoggio di specialisti esterni, a tenere sotto controllo i rischi legati alla gestione dell'attuale portafoglio. Tuttavia, di fronte all'aumento del numero di partecipazioni e alla loro crescente complessità, è sempre più evidente che nei prossimi anni l'ufficio giungerà ai limiti delle proprie capacità. La qualità degli investimenti del *Seco*, il loro successo economico e quindi il loro impatto sullo sviluppo potranno essere mantenuti soltanto disponendo di più ampie conoscenze sull'impiego dei capitali a rischio, in particolare nel campo della valutazione delle imprese e della gestione di portafoglio. Peraltro, saranno necessari degli incentivi atti a promuovere un'impostazione commerciale coerente, una mentalità imprenditoriale e una crescita di motivazione nonché una severa disciplina finanziaria nel collettivo che si occupa degli investimenti. Infine, l'attività svolta nell'ambito degli investimenti dovrà essere focalizzata e professionalizzata, onde poter introdurre dei miglioramenti e promuovere un maggior dinamismo nell'assistenza tecnica associata alla partecipazione ai fondi d'investimento. Realizzare tutte queste misure all'interno delle attuali strutture burocratiche è semplicemente impossibile.

2) Reinvestimento nella cooperazione allo sviluppo dei profitti in capitale e dei redditi conseguiti

Oggi tutte le risorse investite dalla Confederazione svizzera sotto forma di partecipazioni finanziarie nei Paesi in sviluppo e in transizione, che si tratti dei capitali, dei redditi da interessi e dividendi o dei profitti in capitale, rifluiscono verso la Svizzera. Dal profilo della politica dello sviluppo, questa situazione è discutibile. La situazione attuale comporta inoltre che una parte dei fondi investiti dalla Svizzera nell'aiuto allo sviluppo non rientra nella statistica dell'OCSE come aiuto pubblico allo sviluppo (APS). La costituzione di «Swissfund» rappresenterebbe una soluzione a entrambi i problemi, in quanto le risorse che rifluiscono dagli investimenti nel settore privato potrebbero essere reinvestite in nuovi progetti dello stesso tipo, e nel contempo sarebbero qualificate come APS e quindi comprese nella statistica dell'OCSE.

3) Cofinanziamento insieme a imprese private

Le esperienze acquisite in Paesi paragonabili alla Svizzera e i risultati di un'analisi di mercato rivelano una domanda non soddisfatta di crediti per l'attuazione di progetti di investimento in Paesi in sviluppo o in transizione, espressa da imprese private tanto all'estero quanto in Svizzera. Si tratta di progetti caratterizzati da previsioni di redditività moderata (compresa tra l'8 e il 15 per cento) e inoltre da un importante valore aggiunto dal profilo della politica dello sviluppo, legato al trasferimento di conoscenze e di capitale che la loro realizzazione comporterebbe. Se per ovvie ragioni questi progetti di investimento non potrebbero essere concretizzati per iniziativa della mano pubblica, potrebbe invece occuparsene un istituto finanziatore dotato di professionalità ma contraddistinto da modeste aspettative di profitto.

4) Ottimizzazione della gestione finanziaria

Il sistema del budget annuale dei pagamenti, attualmente in vigore nella Confederazione, mal si concilia con la filosofia di finanziamento del settore privato, nel quale l'entità e le scadenze dei pagamenti sono caratterizzati da un'evoluzione irregolare e a corto termine, dettata dalle necessità del momento. Con la costituzione di «Swissfund», al vigente sistema del budget annuale dei pagamenti subentrerebbe un impegno finanziario a medio termine della Confederazione. Entro questi limiti, «Swissfund» potrebbe gestire le risorse disponibili con maggior efficienza rispetto a oggi (sia per gli aspetti finanziari sia per quanto riguarda la qualità dei progetti) dal profilo della politica dello sviluppo.

10.4.4 Forma organizzativa

La forma giuridica appropriata per «Swissfund» non è ancora stata determinata. Innanzitutto, la nuova società dovrà assumere una forma compatibile con la legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0) e con la legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (RS 172.010). D'altro canto, la scelta dipenderà in larga misura dal mandato impartito dalla Confederazione e dunque dai compiti ad essa delegati, a cui «Swissfund» dovrà poter attendere con efficienza. Sono allo studio diverse ipotesi, volte a consentire al *Seco* di mantenere il controllo strategico sulla società (società anonima con partecipazione maggioritaria della Confederazione, fondazione, regia, ridefinizione del mandato della SSFS, ecc.).

10.4.5 Amministrazione

In base alle esperienze acquisite dal *Seco* nei suoi rapporti con la SSFS (cfr. n. 2.3. del presente messaggio) e a quelle di altri operatori europei attivi nel settore del finanziamento dello sviluppo, nella scelta dei dirigenti di «Swissfund» occorrerà tener conto di diversi aspetti. In primo luogo, i dirigenti dovranno disporre di conoscenze pratiche per quanto concerne l'applicazione degli strumenti di finanziamento utilizzati dal *Seco* nei Paesi in sviluppo e in transizione (soprattutto riguardo al capitale a rischio), completate da esperienza pratica nel finanziamento diretto delle imprese in questi Paesi. Secondariamente, nella scelta dei dirigenti andrà ricercato un opportu-

no equilibrio tra elementi caratterizzati dalla tipica impostazione dell'economia privata ed elementi che vantino una profonda comprensione delle esigenze e problematiche specifiche del finanziamento del settore privato nei Paesi in sviluppo e in transizione.

La dirigenza di «Swissfund» porterà avanti l'attività sinora svolta dal *Seco* nel settore degli investimenti sulla base di un mandato di prestazioni pluriennale impartito dalla Confederazione. Il mandato di prestazioni preciserà la strategia a medio termine e i criteri di investimento nonché i diritti e doveri delle due parti interessate («Swissfund» e *Seco*). È inoltre previsto che ogni sei mesi i dirigenti di «Swissfund» discuteranno con i rappresentanti del *Seco* in merito alle attività e all'orientamento della società. Per giunta, la Confederazione eleggerà anche il consiglio d'amministrazione di «Swissfund», il quale assumerà la responsabilità primaria della discussione strategica e del controllo del budget. Infine, tutti gli investimenti proposti dalla dirigenza di «Swissfund» dovranno essere esaminati e approvati da un comitato di esperti preposto agli investimenti.

10.4.6 Principi commerciali e criteri di investimento

Con i propri investimenti, «Swissfund» dovrà contribuire a una crescita economica sostenibile nei Paesi in sviluppo e in transizione. A tal fine, agirà sia investendo direttamente (prevalentemente nelle PMI) nei Paesi in sviluppo e in transizione, sia partecipando come investitore a istituti di finanziamento che mettono a disposizione delle PMI di questi Paesi capitale a lungo termine.

«Swissfund» investirà in imprese commercialmente redditizie, vale a dire in imprese che presentano ottime prospettive a lungo termine. L'orientamento commerciale di «Swissfund» ben si concilia con le finalità perseguite a lungo termine dalla politica di sviluppo attuata dal *Seco*, se non costituisce addirittura una condizione imprescindibile per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo. In effetti, le migliori prospettive di crescita duratura, e quindi la salvaguardia dell'occupazione o la creazione di nuovi posti di lavoro, vanno di pari passo con una selezione dei progetti fondata su criteri commerciali.

Tutti gli investimenti di «Swissfund» dovranno essere compatibili con le basi legali della politica di sviluppo svizzera e rispettare i principi di uno sviluppo sostenibile (dal profilo sociale, economico e ambientale). Dovranno perciò soddisfare, oltre ai criteri di ordine economico, anche una serie di parametri dettati dalla politica ambientale e i requisiti minimi della protezione sociale. Questi parametri e requisiti minimi, nonché i necessari meccanismi di sorveglianza, saranno definiti di comune intesa da «Swissfund» e dal *Seco*, che si ispireranno alle prassi e agli standard applicati dai finanziatori europei dello sviluppo e dalle istituzioni della Banca mondiale. Nell'intento di indurre uno sviluppo sostenibile nei suoi effetti tanto per le imprese beneficiarie quanto per i Paesi di destinazione, «Swissfund» abbinerà entro i limiti del possibile l'investimento di capitale a un trasferimento di conoscenze o di tecnologia, e sosterrà di preferenza progetti di particolare valore innovativo (nuovi strumenti di finanziamento, nuovi metodi di gestione ecc.), che si inseriscano in un settore importante per il Paese di destinazione.

«Swissfund» interverrà soltanto accessoriamente al mercato, vale a dire a condizione che il mercato non offra finanziamenti adeguati; inoltre, ogni qualvolta effettuerà

degli investimenti, avrà cura che insieme ai capitali pubblici vengano coinvolti anche capitali privati nella maggior misura possibile (effetto catalizzatore). Questo criterio tiene anche conto della provvisorietà di tutti gli investimenti di «Swissfund»; in altri termini, la società ritirerà le proprie partecipazioni al più tardi entro un periodo di 10–12 anni. I Paesi di destinazione in cui essa opererà dovrebbero offrire un contesto piuttosto favorevole agli investimenti privati. «Swissfund» realizzerà la maggior parte degli investimenti nei Paesi che il *Seco* considera prioritari.

Le risorse finanziarie a disposizione della società non saranno vincolate. Ciò significa che in linea di principio le imprese svizzere non godranno di un accesso privilegiato ai programmi da essa realizzati. Tuttavia, entro i limiti dei principi che governeranno i suoi investimenti, «Swissfund» avrà premura, per quanto ragionevole e possibile, di collaborare con l'economia privata svizzera.

10.4.7 Sinergie

«Swissfund» è soltanto una componente dello strumentario di cui il *Seco* dispone per finanziare il settore privato nei Paesi in sviluppo e in transizione. Pertanto, la collaborazione della società con istituzioni quali la SOFI nonché, nell'ambito dell'assistenza tecnica, con il *Seco*, rivestirà un'importanza primordiale. Ma la società opererà anche in stretta collaborazione con i finanziatori regionali, europei e internazionali.

10.4.8 Redditività e capitalizzazione pianificata

La lunga esperienza maturata da altri finanziatori europei che operano nell'ambito dello sviluppo dimostra che la redditività degli investimenti nei Paesi in sviluppo e in transizione varia enormemente, e che gli esercizi in perdita non sono inconsueti. Le perdite subite dai finanziatori operanti in ambito di sviluppo si spiegano principalmente con il deprezzamento legato a un'evoluzione sfavorevole del tasso di cambio nei Paesi di destinazione e ai rischi di natura politica. Contrariamente a quanto avviene sui mercati sviluppati, inoltre, i finanziatori attivi nell'ambito dello sviluppo non possono compensare l'alto rischio incombente sui loro investimenti con un tasso di rendimento altrettanto elevato, poiché nei Paesi in sviluppo e in transizione la maggior parte delle ditte private non è in grado di conseguire simili risultati. Questo è ancor più vero per le PMI. Per garantire la propria sopravvivenza a lungo termine, i vari finanziatori europei che operano nell'ambito dello sviluppo costituiscono regolarmente importanti accantonamenti e mantengono una quota di liquidità relativamente elevata (dal 30 al 60 per cento). Secondo le stime del *Seco*, il rendimento netto conseguito da un'istituzione di finanziamento dello sviluppo si situa in media, dedotti gli accantonamenti e le spese amministrative, nella forchetta compresa tra lo 0 e il 5 per cento.

In un simile contesto, per riuscire a conquistare l'autosufficienza a lungo termine, «Swissfund» dovrà non solo impostare i propri investimenti in modo tale da assicurarsi degli introiti più o meno regolari, ma anche disporre di una capitalizzazione sufficiente a garantire la necessaria liquidità e conseguire un volume d'affari ottimale dal profilo dei costi. Secondo il piano d'esercizio, dopo una fase di decollo,

che dovrebbe durare da quattro a cinque anni, gli introiti di «Swissfund» dovrebbero consentire di coprire le spese correnti e dal 2010 in poi anche gli accantonamenti. La dotazione in capitale necessaria al conseguimento degli obiettivi fissati nel piano d'esercizio verrà costituita in modo progressivo e si baserà per l'essenziale sui seguenti apporti: ripresa del portafoglio delle partecipazioni del *Seco* (del valore di circa 110 milioni di CHF) e trasferimento a «Swissfund» di parte delle risorse stanziare nell'ambito del sesto credito quadro per le misure di promozione degli investimenti (35–40 milioni di CHF l'anno).

10.5 Finanziamenti misti: criteri guida per l'approvazione e la valutazione dei progetti

Presupposti per la concessione di finanziamenti misti

In linea di massima, in materia di finanziamenti misti si concluderanno nuovi accordi soltanto con i Paesi prioritari del *Seco*, e a patto che i Paesi in questione rientrino ancora nella categoria CAS dei Paesi a medio e a basso reddito; la concessione di aiuti vincolati ai Paesi meno avanzati è comunque esclusa sin dal 2001 (raccomandazione CAS del maggio 2001) e in ogni caso non sono presi in considerazione ai fini dell'assegnazione di crediti concessionali. Inoltre, dev'essere adempiuto almeno uno dei seguenti presupposti:

- che in precedenza la cooperazione in ambito di finanziamenti misti abbia dato buoni frutti;
- che sussista un comprovato fabbisogno di finanziamento e di risanamento nel settore dell'infrastruttura di base e in quello ambientale;
- che il regime dei cambi o la penuria di divise sia d'ostacolo alle importazioni;
- che per la Svizzera sussista un interesse economico o politico (ad es. accordi di libero scambio dell'AELS), e premesso che si tratti di un Paese prioritario del *Seco*.

Criteri guida per la valutazione dei progetti

Oltre a essere improduttivo dal punto di vista commerciale, il progetto di finanziamento deve anche soddisfare almeno i quattro criteri seguenti:

- a. Il Paese beneficiario deve *proporre ufficialmente il finanziamento misto del progetto*; inoltre, le priorità di sviluppo perseguite dal progetto devono interessare i settori di cooperazione definiti prioritari d'intesa con il Paese stesso.
- b. Il progetto deve soddisfare i *criteri della politica di sviluppo* del *Seco* (incremento della crescita, sostenibilità, trasferimento di tecnologie, adeguatezza dal profilo della politica di sviluppo ecc.).
- c. L'*offerta svizzera* dev'essere *concorrenziale sul piano internazionale*. Per garantire al meglio la concorrenzialità, il Paese beneficiario dovrebbe bandire un concorso internazionale. Spesso, tuttavia, la normativa sugli acquisti pubblici in vigore nel Paese beneficiario prevede soltanto un bando di concorso limitato o addirittura si preferisce intavolare trattative dirette (come

avviene ad es. in Cina e in Vietnam). In quest'ultima ipotesi, la concorrenzialità dell'offerta svizzera dovrà essere valutata attraverso il confronto con offerte analoghe reperibili sul mercato mondiale o sulla base di congetture.

- d. Il progetto deve fornire un contributo sufficientemente importante per avere un impatto sullo sviluppo del Paese beneficiario e per giustificare l'adozione delle necessarie misure di accompagnamento e di controllo.

Il *Seco* ricorrerà anche in avvenire a consulenti esterni per effettuare, alla luce di questi criteri, un'analisi indipendente dei progetti che gli verranno sottoposti.

11 Glossario

- Accordi di Helsinki** Serie di accordi conclusi nel 1992 tra gli Stati dell'AELS allo scopo di arginare le distorsioni generate dall'abbinamento di sovvenzioni e crediti all'esportazione. Gli accordi sanciscono il divieto di concedere finanziamenti misti per progetti redditizi dal profilo commerciale e quindi finanziabili a condizioni di mercato. Gli Accordi permettono unicamente la realizzazione di singoli progetti redditizi di dimensioni ridotte (per un valore massimo di 2 milioni di DSP, il che equivale all'incirca a 4 milioni di CHF), che devono però essere notificati. Di conseguenza, i finanziamenti misti devono in sostanza limitarsi ai progetti non remunerativi. Tutti i finanziamenti misti devono essere notificati e sottoposti a un organo di consultazione, che ha facoltà di respingere i progetti.
- ACICI (Agenzia di cooperazione e informazione per il commercio internazionale)** L'Agenzia è stata creata nel 1998 con lo scopo di appoggiare le rappresentanze dei Paesi meno sviluppati nell'ambito dei negoziati dell'OMC. I beneficiari sono i 49 Paesi che rientrano nella categoria delle PMI secondo l'elenco stabilito dalle Nazioni Unite, più alcuni Paesi in sviluppo a basso reddito e alcuni Paesi in transizione. Oltre ad assistere gratuitamente i delegati commerciali, l'ACICI offre anche un sostegno logistico («*non-resident-unit*») ai Paesi che non dispongono di una missione permanente a Ginevra. (<http://www.acici.org>)
- AIS (Associazione internazionale dello sviluppo)** L'Associazione internazionale dello sviluppo (AIS, in inglese: IDA) è un'agenzia del gruppo della Banca mondiale, una vera e propria «banca dello sviluppo» che ogni anno concede ai Paesi più poveri dai 6 ai 7 miliardi di dollari US sotto forma di prestiti a condizioni altamente concessionali (parte di dono fino al 70 per cento, periodo di rimborso fino a 30 anni, tassi di interesse minimi ecc.). Le finestre concessionali dell'AIS vengono periodicamente ricostituite. (<http://www.worldbank.org/ida/>)
- Aiuti al bilancio e aiuti alla bilancia dei pagamenti** I Paesi in sviluppo sono spesso confrontati a disavanzi esterni (bilancia delle partite correnti / bilancia dei pagamenti) o interni (disavanzo di bilancio). Gli aiuti alla bilancia dei pagamenti e gli aiuti al bilancio sono concessi a questi Paesi per sostenere i processi di riforma economica. A tal fine, vengono messe a loro disposizione delle risorse supplementari destinate a coprire parte del disavanzo. Gli aiuti alla bilancia dei pagamenti, incentrati sul disavanzo esterno, consentono ai Paesi in sviluppo di sopperire alla mancanza di valuta estera e sono integrati in un dialogo politico sulle riforme da attuare. Gli aiuti al bilancio, incentrati sul disavanzo interno (disavanzo di bilancio), sono invece concessi a Paesi nei quali le riforme hanno già raggiunto uno stadio più avanzato e nei quali la gestione finanziaria è già caratterizzata da una maggior trasparenza. Questo tipo di aiuti è inquadrato in un dialogo politico ancora più allargato sulla politica budgetaria e la gestione delle finanze pubbliche.

| | |
|---|--|
| AMGI (Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti) | L'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti è un'istituzione del gruppo della Banca mondiale che mira a promuovere gli investimenti nei Paesi in sviluppo offrendo agli investitori privati una copertura contro i rischi che non hanno carattere commerciale: espropriazione, valuta inconvertibile, conflitti armati e insurrezioni. (http://www.miga.org/) |
| Banca mondiale | La Banca mondiale, fondata nel 1944 per finanziare la ricostruzione dell'Europa al termine della seconda guerra mondiale, oggi è uno dei principali finanziatori dello sviluppo. È composta da cinque istituzioni: la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), che concede crediti ai Paesi a medio reddito; l'Associazione internazionale dello sviluppo (→ AIS); l'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (→ AMGI); la Società finanziaria internazionale (→ SFI) e il Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti (ICSID, International Center for Settlement of Investment Disputes). (http://www.worldbank.org) |
| BOO (build own operate) | Agevolazione sviluppata dalla Banca mondiale per finanziare progetti infrastrutturali e volta a consentire a investitori privati di creare e gestire delle infrastrutture. Si tratta di grandi progetti di notevole complessità, caratterizzati da tempi di realizzazione molto lunghi (15–20 anni). |
| BOT (build operate transfer) | Agevolazione sviluppata dalla Banca mondiale per finanziare progetti infrastrutturali, e volta a consentire a investitori privati di creare delle infrastrutture e di avviarne la gestione per poi solitamente ritrasferirle allo Stato in un secondo tempo. Si tratta di grandi progetti di notevole complessità, caratterizzati da tempi di realizzazione molto lunghi (15–20 anni). |
| CCI (Centro per il commercio internazionale) | Il Centro per il commercio internazionale (CCI, in inglese: ITC) è l'organo delle Nazioni Unite incaricato della cooperazione tecnica con i Paesi in sviluppo nel settore della promozione degli scambi commerciali. Creato nell'ambito del GATT nel 1964, oggi è gestito congiuntamente dall'OMC e dalla CNUCES. (http://www.intracen.org/) |
| CNUCES (Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo) | La Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCES), istituita nel 1964, è un organismo che si occupa di commercio, di investimenti, di tecnologia e di sviluppo sostenibile, in un approccio incentrato sullo sviluppo. Appoggia gli sforzi compiuti dai Paesi in sviluppo per rafforzare la loro partecipazione al commercio internazionale. (http://www.unctad.org) |
| CPC (Cleaner Production Center) | Centri per una produzione ecologica. Aspirano a promuovere l'introduzione di metodi di produzione più ecologici nei Paesi in sviluppo. Offrono alle PMI una vasta gamma di servizi nel settore delle tecnologie ambientali; in particolare, procurano informazioni, organizzano corsi di formazione e offrono il proprio sostegno per la realizzazione di progetti. |
| Dichiarazione del Millennio, Obiettivi di sviluppo del Millennio | Dichiarazione d'intenti proclamata nel 2000 dalla Comunità internazionale, che definisce gli obiettivi da conseguire entro il 2015 in materia di cooperazione allo sviluppo: dimezzare la percentuale della popolazione che vive in povertà assoluta (definita come popolazione costretta a sopravvivere con meno di un dollaro al giorno, circa 1,2 miliardi di esseri umani), garantire a livello universale un ciclo di studi elementare, ridurre di due terzi la mortalità infantile (bambini di età inferiore ai 5 anni), arrestare la diffusione dell'AIDS, della malaria e di altre epidemie. (http://www.developmentgoals.org/) |
| Doha (Conferenza ministeriale di) | Quarta Conferenza ministeriale dell'OMC, svoltasi a Doha, Qatar, nel novembre 2001. Nel corso di questa Conferenza si è preso atto di quanto sia importante integrare nei negoziati dell'OMC gli aspetti riguardanti lo sviluppo; inoltre, è stato fissato uno scadenziario e sono state stabilite alcune trattande per la prossima serie di negoziati, che inizierà nel 2003 a Cancun, in Messico. |

| | |
|---|--|
| Finanziamenti misti | Concessione di risorse composte in parte di un dono della Confederazione, pari al 35–50 per cento, e in parte di un credito bancario. Si tratta di un cosiddetto «aiuto vincolato», vale a dire di risorse la cui concessione è subordinata all'acquisizione di beni e servizi svizzeri. Dall'adozione degli Accordi di Helsinki (→ Accordi di Helsinki), la concessione di finanziamenti misti è ormai essenzialmente limitata ai progetti che dal profilo commerciale non sono redditizi (ad es. i progetti infrastrutturali in ambito sociale e i progetti di carattere ambientale). |
| FMI (Fondo monetario internazionale) | Il Fondo monetario internazionale è stato creato nel 1945 con lo scopo di promuovere la cooperazione internazionale nel campo della politica monetaria, di garantire il funzionamento corretto del sistema di pagamenti multilaterale e di consentire una crescita equilibrata del commercio mondiale. Il Fondo vigila sulla politica economica attuata dai 184 Stati membri, offre loro il proprio appoggio sotto forma di assistenza tecnica, concede crediti per agevolare i progetti di adeguamento e di riforma dell'economia promossi dagli Stati membri per risolvere gli squilibri nella bilancia dei pagamenti. La Svizzera è membro del Fondo monetario internazionale dal 1992. (http://www.imf.org) |
| Fondi di compensazione | Detti anche « <i>War Chest</i> » o « <i>Matching Facility</i> ». Per garantire l'applicazione delle norme degli Accordi di Helsinki (→ Accordi di Helsinki), alcuni Paesi membri dell'OCSE, tra i quali anche la Svizzera, hanno creato dei fondi di compensazione destinati ad arginare le distorsioni della concorrenza generate dall'abbinamento di sovvenzioni e crediti. I fondi svizzeri sono utilizzati per ripristinare le condizioni di concorrenza nei casi in cui un esportatore svizzero che presenta l'offerta migliore dal profilo tecnico e commerciale rischia di non poter concludere l'affare perché uno dei concorrenti usufruisce di un finanziamento concessionale. In tal caso, le condizioni finanziarie dell'offerta svizzera saranno parificate (« <i>matching</i> »), per fare in modo che l'offerta raggiunga il livello di quella del concorrente straniero. I fondi di compensazione intervengono esclusivamente a favore di quei Paesi in sviluppo che hanno diritto anche ai finanziamenti misti. |
| Fondo di capitale a rischio (Venture Capital Fund) | Fondo che assume partecipazioni a imprese non quotate in borsa investendo capitale proprio e quasi-capitale. Oltre al finanziamento, i fondi di questo tipo offrono alle imprese assistenza e accompagnamento tecnici. |
| Fondo di finanziamento di studi (FFPIS) | Il Fondo per il finanziamento di studi di fattibilità e di progetti pilota per programmi d'investimento (FFPIS) è un fondo amministrato dalla SOFI (→ SOFI) che assume fino al 50 per cento dei costi legati alla realizzazione di studi preliminari, ad esempio studi di fattibilità o progetti sperimentali, in vista della successiva realizzazione di progetti d'investimento nei Paesi in sviluppo e in transizione. |
| Garanzie di credito | Le garanzie di credito, dette anche garanzie sostitutive, assumono la funzione di garanzia contro i rischi delle esportazioni (→ GRE) per le forniture e i servizi destinati ai Paesi in sviluppo e in transizione per i quali la GRE non può essere concessa a causa dei rischi troppo elevati. Il campo d'applicazione delle garanzie di credito è circoscritto ai Paesi a) la cui solvibilità non è ancora stata riconosciuta sul piano internazionale, b) che non rientrano nella categoria dei Paesi poveri fortemente indebitati (→ PPF) e c) che non sono esclusi in virtù del principio di condizionalità politica (buon governo ecc.). |
| GRE (garanzia dei rischi delle esportazioni) | Garanzia o assicurazione concessa dalla Confederazione per le esportazioni di imprenditori svizzeri verso Paesi che presentano rischi particolari (ad es. rischi politici e rischi di trasferimento). L'Ufficio per la garanzia dei rischi delle esportazioni è gestito su mandato della Confederazione dalla Swissmem (ASM/VSM), associazione di categoria dell'industria meccanica, elettrotecnica e metallurgica. (http://www.swiss-erg.com/) |

| | |
|---|---|
| GRI (Garanzia dei rischi degli investimenti) | La GRI (in inglese Investment Risk Guarantee, IRG) consente alla Confederazione di proteggere gli investimenti all'estero contro determinati tipi di rischi. Attualmente l'impiego di questo strumento si limita ai Paesi dell'Europa dell'est e ai Paesi in sviluppo. L'Ufficio per la garanzia dei rischi degli investimenti è gestito su mandato della Confederazione dalla Swissmem (ASM/VSM), associazione di categoria dell'industria meccanica, elettrotecnica e metallurgica. (http://www.swiss-irg.com/) |
| IFI (Istituzioni finanziarie internazionali) | Termine collettivo che designa la Banca mondiale, il FMI e altre banche regionali di sviluppo (ad es. la Banca di sviluppo interamericana). |
| Integrated Framework (Quadro integrato) | Il "Quadro integrato di assistenza tecnica attinente al commercio a vantaggio dei Paesi meno avanzati" (Integrated Framework) è un'iniziativa promossa nel 1997 da sei organizzazioni multilaterali (OMC, CCI, CNUCES, Banca mondiale, FMI e PNUD) per migliorare la qualità e l'efficacia della cooperazione tecnica in materia di scambi commerciali a vantaggio delle PMI. Mira essenzialmente a promuovere l'integrazione delle priorità di politica commerciale nelle strategie per la riduzione della povertà elaborate dagli Stati nazionali. |
| Intermediari finanziari | Società finanziarie che si occupano di raccogliere capitali esterni per offrire alle imprese del settore privato una serie di prodotti finanziari, quali crediti, garanzie o fidejussioni, capitale a rischio o partecipazioni in capitale. |
| ISO (Organizzazione internazionale di standardizzazione) | Le Norme ISO sono costituite da norme e linee guida che disciplinano la gestione degli aspetti qualitativi nell'ambito del processo di produzione. Sono emanate dall'Organizzazione internazionale di standardizzazione (ISO), organismo di carattere privato con sede a Ginevra che raggruppa gli istituti nazionali di normalizzazione tecnica di un centinaio di Paesi. Le Norme della serie ISO 9000 concernono l'amministrazione e il controllo, mentre quelle della serie ISO 14000 interessano gli aspetti ambientali. (http://www.iso.org/iso/en/ISOOnline.openpage) |
| Istituzioni di Bretton Woods | Le cosiddette Istituzioni di Bretton Woods sono formate dalla Banca mondiale (→ BM) e dal Fondo monetario internazionale (→ FMI), creati nel 1944, rispettivamente nel 1945 a Bretton Woods, negli Stati Uniti (New Hampshire). |
| JITAP (Joint Integrated Technical Assistance Programme) | Programma integrato congiunto di assistenza tecnica, detto anche «Partenariato per lo sviluppo del commercio in Africa». Si tratta di un'iniziativa promossa nel 1998 dalla CNUCES, dall'OMC e dal CCI con lo scopo di potenziare le capacità nazionali nel settore della politica commerciale e consentire ai Paesi africani di meglio usufruire del sistema commerciale multilaterale. All'iniziativa partecipano 13 Paesi finanziatori, tra cui anche la Svizzera. (http://www.jitap.org/infos.htm) |
| Marchio di qualità (label) | Il marchio di qualità (label) contraddistingue un prodotto in virtù di speciali caratteristiche e qualità. Consente di riconoscere un prodotto incitando i consumatori ad acquistarlo a un prezzo maggiorato. I marchi di qualità servono a garantire la soddisfazione di determinati requisiti relativi alla produzione dei prodotti; implicano da parte di produttori e rivenditori il rispetto di opportuni controlli e l'ottenimento delle relative certificazioni. Esempi: marchi del commercio equo (→ Max Havelaar, Fondazione STEP) e marchi "bio" (prodotti biologici). |

| | |
|---|--|
| Max Havelaar | La Fondazione Max Havelaar Svizzera è stata creata nel 1992 da sei importanti istituzioni di soccorso grazie a un contributo iniziale dell'UFEE di allora (l'attuale <i>Seco</i>). La Fondazione opera come istanza di certificazione e di controllo e assegna il proprio marchio di qualità (label) a prodotti commercializzati nel rispetto di principi etici (ad es. prezzi sufficienti a garantire la sopravvivenza e rispetto dei requisiti sociali minimi definiti nelle convenzioni dell'OIL). Il caffè è stato il primo prodotto certificato dalla Fondazione Max Havelaar, seguito dal miele, dalla cioccolata, dal tè, dalle banane, dal succo d'arancia e infine dai fiori. (http://www.maxhavelaar.ch) |
| NEPAD (Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa) | Il Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa è sorto per iniziativa dei governi di alcuni Paesi africani con l'appoggio dei Paesi del G-8 in occasione del summit di Genova del 2001. Si tratta di un programma per la riduzione della povertà, che persegue uno sviluppo sostenibile e una miglior integrazione dell'Africa nel contesto economico mondiale. L'iniziativa, basata sul riconoscimento dell'importanza delle premesse politiche dello sviluppo (democrazia, buon governo, rispetto dei diritti umani) e della rispettiva responsabilità dei Governi africani, evidenzia in particolar modo la necessità di un meccanismo in grado di garantire un controllo reciproco tra Stati membri (« <i>peer review</i> »). (http://www.nepad.org/) |
| Norme | Requisiti che devono essere necessariamente adempiuti onde poter commercializzare un prodotto sul mercato internazionale. Può trattarsi di norme dettate da organizzazioni internazionali (ad es. → Norme fondamentali del lavoro dell'OIL), dallo Stato (ad es. prescrizioni fitosanitarie) o da organismi di carattere privato (ad es. Norme tecniche delle associazioni di categoria). |
| Norme fondamentali del lavoro (Core labor standards) | Nella <i>Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali nel lavoro</i> formulata nel 1998 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), i Paesi membri riconoscono unanimemente le quattro norme fondamentali del lavoro sulle quali l'attività dell'organizzazione è imperniata sin dalla sua creazione: 1. libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva, 2. eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio, 3. abolizione effettiva del lavoro infantile e 4. eliminazione della discriminazione in materia di impiego e di lavoro. (http://www.ilo.org/public/italian/region/eurpro/rome/standard/dirfond.htm) |
| OILT (Organizzazione internazionale dei legni tropicali) | L'Organizzazione internazionale dei legni tropicali (OILT, in inglese: ITTO) raggruppa i Paesi produttori e consumatori di legni tropicali e mira a garantire una gestione sostenibile delle foreste pluviali. I suoi membri controllano il 95 della produzione di legno tropicale e il 75 delle foreste pluviali. (http://www.itto.or.jp/Index.html) |
| OMC (Organizzazione mondiale del commercio) | L'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) in quanto tale è stata fondata nel 1995. Subentrata al sistema del GATT, è incaricata di gestire il sistema commerciale multilaterale e funge in primo luogo da quadro istituzionale per i negoziati, vigila sulla messa in atto e sull'applicazione degli Accordi OMC e dispone di un sistema di arbitrato per la composizione delle controversie. (http://www.wto.org) |
| ONUSI (Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale) | L'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUSI) è stata creata nel 1966 con lo scopo di promuovere uno sviluppo industriale sostenibile nei Paesi in sviluppo e in transizione. L'ONUSI è una delle organizzazioni incaricate dell'applicazione del Protocollo di Montreal sulla protezione della fascia di ozono e dello Strumento ambientale globale (Fondo per l'ambiente globale o Strumento ambientale globale, in inglese: GEF, Global Environment Facility). (http://www.unido.org/) |

| | |
|--|--|
| OSEC (Ufficio svizzero per l'espansione commerciale) | L'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale è un'associazione creata con lo scopo di promuovere il commercio e organizzata su basi di diritto privato. L'OSEC ha ricevuto dalla Confederazione l'incarico di promuovere le esportazioni e di sostenere con informazioni e consigli soprattutto le PMI che desiderano espandersi sui mercati esteri. (http://www.osec.ch) |
| PMS (Paesi meno sviluppati), PMA (Paesi meno avanzati) | Categoria dell'ONU che comprende attualmente 49 Paesi. I Paesi sono classificati in questa categoria alla luce dei seguenti criteri: basso reddito, capitale umano scarsamente sviluppato e vulnerabilità economica. Lo statuto di PMS (PMA) comporta la concessione di privilegi per quanto riguarda il finanziamento (finanziamento senza interessi o a tassi minimi, lunghi periodi senza ammortamenti ecc.), il commercio internazionale (concessione di deroghe) e l'assistenza tecnica. (http://www.unctad.org/ldcs/) |
| PPFI (Paesi poveri fortemente indebitati) | Campagna promossa nel 1996 dal FMI e dalla Banca mondiale per lo sdebitamento dei Paesi poveri fortemente indebitati (PPFI; in inglese: Heavily Indebted Poor Countries, HIPC). La campagna mirava a ricondurre l'indebitamento bilaterale e multilaterale dei Paesi interessati entro limiti sopportabili, per liberarli dalla loro condizione di insolvenza e far sì che gli obblighi legati al servizio del debito estero non ne impedissero lo sviluppo. Nel 1999 l'iniziativa è stata estesa, affinché altri Paesi potessero beneficiare di uno sgravio e per giungere a una riduzione ancor più sostanziale dell'indebitamento; si è inoltre deciso che da quel momento le operazioni di sdebitamento sarebbero state accompagnate dall'elaborazione di strategie di riduzione della povertà (→ PRSP). (http://www.worldbank.org/hipc/) |
| PPP (Partenariati pubblico privato) | Forma di cooperazione che mira a promuovere la conclusione di accordi tra l'ente pubblico e le imprese private nei Paesi in sviluppo onde agevolare la creazione, il funzionamento e la gestione delle infrastrutture pubbliche. |
| PRSP (Quadro strategico per la riduzione della povertà, Poverty Reduction Strategy Paper) | Quadro strategico per la riduzione della povertà definito da un governo con il coinvolgimento della società civile e con la consultazione delle istituzioni di Bretton Woods. Le strategie per la riduzione della povertà traggono origine dall'iniziativa promossa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati (→ PPFI); esse analizzano le cause della povertà, conferiscono alla politica economica e settoriale un indirizzo compatibile con il conseguimento dell'obiettivo globale di riduzione della povertà e definiscono le priorità per l'allocazione delle risorse di bilancio del Paese. Oggi come oggi, le strategie per la riduzione della povertà rappresentano un quadro di riferimento dal quale i finanziatori non possono esulare. (http://www.worldbank.org/poverty/strategies/) |
| SDFC (Swiss Development Finance Corporation) | La SDFC, società svizzera che si occupa di finanziamento allo sviluppo, partecipa a progetti d'investimento realizzati nei Paesi in sviluppo e in transizione a fianco delle PMI svizzere o di quelle di altri Paesi dell'OCSE. (http://www.swiss-sdfc.ch) |
| SFI (Società finanziaria internazionale) | Istituzione del gruppo della Banca mondiale che investe nel settore privato dei Paesi in sviluppo. La SFI (in inglese: IFC, International Finance Corporation) mobilita capitali sui mercati finanziari internazionali e offre prestiti e capitale a rischio agli imprenditori dei Paesi in sviluppo, in collaborazione con il settore privato. La SFI non concede garanzie statali e assume unicamente partecipazioni minoritarie. (http://www.ifc.org/) |

| | |
|---|---|
| SGP (Sistema generalizzato di preferenze) | Regolamentazione (in inglese: GSP, Generalised System of Preferences) che prevede la concessione di dazi preferenziali ai prodotti dei Paesi in sviluppo e in transizione. Al pari ad esempio dell'Unione Europea e degli Stati Uniti, anche la Svizzera dispone di una propria normativa sui dazi preferenziali. Questa prassi, consistente nel concedere privilegi ai Paesi in sviluppo, poggia su un'apposita clausola derogatoria contemplata dagli Accordi OMC. |
| SIPPO (Swiss Import Promotion Program) | Il SIPPO, programma svizzero di promozione delle importazioni, mira a migliorare le capacità concorrenziali delle PMI dei Paesi in sviluppo e in transizione, onde facilitare loro l'accesso al mercato svizzero e a quello dei Paesi dell'OCSE. Il programma offre una gamma di servizi nei settori della diffusione di informazioni, del marketing, della concezione di prodotto e dell'amministrazione delle esportazioni. (http://www.sippo.ch) |
| SOFI (Swiss Organization for Facilitating Investments) | Organizzazione creata nel 1997 dal <i>Seco</i> in collaborazione con la società KPMG con lo scopo di promuovere progetti d'investimento nei Paesi in sviluppo facilitando il trasferimento di capitale, di conoscenze e di tecnologia. Tra i principali servizi offerti dalla SOFI troviamo la diffusione di informazioni e l'assistenza nell'ambito dei contatti commerciali o nella formulazione di strategie d'investimento. (http://www.sofi.ch) |
| STABEX | Meccanismo di compensazione mediante versamenti concessi ai Paesi in sviluppo per riparare a ingenti perdite subite negli introiti da esportazioni a causa di un calo dei prezzi delle materie prime sui mercati internazionali o di una catastrofe naturale. |
| STEP | La Fondazione STEP è stata creata nel 1995 da alcune organizzazioni d'aiuto allo sviluppo, e precisamente l'organizzazione Pane per tutti, la Caritas, la Dichiarazione di Berna, il Sacrificio quaresimale e Swissaid, insieme all'IGOT, l'Associazione svizzera per il commercio equo di tappeti orientali. La fondazione s'impegna per il miglioramento delle condizioni sociali, economiche ed ambientali nella produzione e nel commercio di tappeti e lotta in particolare contro lo sfruttamento del lavoro infantile. (http://www.step-foundation.ch) |
| Strategic Partnership with Africa (SPA) | Il "Partenariato strategico con l'Africa" è un foro di finanziatori operanti in Africa che mira a coordinare le misure d'aiuto e funge anche da foro di discussione per le questioni riguardanti l'efficacia degli aiuti (armonizzazione delle procedure, gestione delle finanze pubbliche, quadri strategici per la riduzione della povertà ecc.). Il foro è presieduto dalla Banca mondiale. (http://www.spa-psa.org/what.htm) |
| UNITAR (Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca) | L'Istituto per la formazione e la ricerca (UNITAR) è una struttura autonoma delle Nazioni Unite incaricata di incrementare l'efficienza del sistema dell'ONU attraverso la formazione e la ricerca. Offre il proprio appoggio anche ai Paesi in sviluppo sotto forma di corsi di formazione e di iniziative volte a migliorare le capacità in vari settori. (http://www.unitar.org) |

| | |
|-------|---|
| ACICI | Agency for International Trade Information and Cooperation <i>Agenzia di cooperazione e informazione per il commercio internazionale</i> |
| ACP | African, Caribbean, and Pacific countries <i>Stati africani, dei Caraibi e del Pacifico</i> |
| AfDB | African Development Bank <i>Banca Africana di Sviluppo</i> |
| AFF | Amministrazione federale delle finanze |
| AsDB | Asian Development Bank <i>Banca asiatica di sviluppo</i> |
| BOO | Build Own Operate |
| BOT | Build Operate Transfer |
| CPC | Cleaner Production Center <i>Centro di tecnologia ambientale</i> |
| CSI | Comunità di Stati indipendenti |
| CTF | Consultant Trust Funds |
| DAC | Development Assistance Committee <i>Comitato di Assistenza allo Sviluppo</i> |
| DFAE | Dipartimento federale degli affari esteri |
| DFE | Dipartimento federale dell'economia |
| DSC | Direzione dello sviluppo e della cooperazione |
| DSP | Diritti speciali di prelievo |
| EBRD | European Bank for Reconstruction and Development <i>Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo</i> |
| EFTA | European Free Trade Association <i>Associazione europea di libero scambio (AELS)</i> |
| GRE | Garanzia contro i rischi d'esportazione |
| GSP | Generalized System of Preferences <i>Sistema generalizzato di preferenze</i> |
| HIPC | Highly Indebted Poor Countries <i>Paesi poveri fortemente indebitati</i> |
| IDA | International Development Association <i>Associazione internazionale per lo sviluppo</i> |
| IDB | Inter-American Development Bank <i>Banca interamericana di sviluppo (BIS)</i> |
| IFC | International Finance Corporation <i>Società finanziaria internazionale</i> |
| IFI | International Financial Institutions <i>Istituti finanziari internazionali</i> |
| ILO | International Labour Organisation <i>Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)</i> |

| | |
|--------|--|
| IMF | International Monetary Fund <i>Fondo monetario internazionale (FMI)</i> |
| ISO | International Organization for Standardization <i>Organizzazione internazionale per la standardizzazione</i> |
| ITC | International Trade Center <i>Centro per il commercio internazionale</i> |
| ITTO | International Tropical Timber Organization <i>Organizzazione internazionale dei legni tropicali</i> |
| LDC | Least Developed Country <i>Paesi meno sviluppati (PMS)</i> |
| MIGA | Multilateral Investment Guarantee Agency <i>Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti</i> |
| NGO | Non-Governmental Organisation <i>Organizzazione non governativa (ONG)</i> |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development <i>Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)</i> |
| OSEC | Osec Business Network Switzerland (in precedenza: Schweizerische Zentrale für Handelsförderung) <i>Ufficio svizzero per l'espansione commerciale</i> |
| PMI | Piccole e medie imprese |
| PPP | Public Private Partnership <i>Partnership tra il settore privato e pubblico</i> |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper <i>Strategia per la lotta contro la povertà</i> |
| SDFC | Swiss Development Finance Corporation <i>Società svizzera per il finanziamento dello sviluppo</i> |
| Seco | Segretariato di Stato dell'economia |
| SIPPO | Swiss Import Promotion Program <i>Programma svizzero di promovimento delle importazioni</i> |
| SOFI | Swiss Organisation for Facilitating Investments <i>Organizzazione svizzera per il promovimento degli investimenti</i> |
| SPA | Strategic Partnership for Africa <i>Programma speciale per l'Africa (PSA)</i> |
| UE | Unione Europea |
| UFAPP | Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio |
| UFEE | Ufficio federale dell'economia esterna |
| UFR | Ufficio federale dei rifugiati |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development <i>Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo</i> |
| UNDP | United Nations Development Program <i>Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (PSNU)</i> |

| | |
|-------|---|
| UNIDO | United Nations Industrial Development Organization <i>Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale</i> |
| UNO | United Nations Organisation <i>Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)</i> |
| WTO | World Trade Organization <i>Organizzazione mondiale del commercio (OMC)</i> |

Indice

| | |
|--|------------|
| Compendio | 150 |
| 1 Introduzione | 152 |
| 2 I provvedimenti di politica economica e commerciale 1996–2002 | 155 |
| 2.1 Visione d'insieme: il successo della nuova impostazione | 155 |
| 2.2 Promozione dell'economia di mercato e di condizioni-quadro favorevoli alla crescita | 157 |
| 2.3 Promozione degli investimenti | 161 |
| 2.4 Promozione dell'integrazione dei Paesi in sviluppo nell'economia mondiale | 164 |
| 2.5 Sviluppo dell'infrastruttura economica e sociale | 170 |
| 2.6 La cooperazione economica nel contesto nazionale e internazionale | 173 |
| 2.6.1 Coordinazione internazionale | 173 |
| 2.6.2 Collaborazione con le banche multilaterali di sviluppo | 174 |
| 2.6.3 Collaborazione in seno all'amministrazione federale | 176 |
| 2.7 Finanze, organizzazione e personale | 177 |
| 2.8 Controllo dei risultati | 180 |
| 3 Direttive per la futura cooperazione | 181 |
| 3.1 Strategia 2006 | 182 |
| 3.2 Orientamenti strategici | 182 |
| 3.2.1 Sostenere la creazione di condizioni-quadro favorevoli a una crescita sostenibile e alla lotta contro la povertà | 182 |
| 3.2.2 Favorire lo sviluppo del settore privato | 183 |
| 3.2.3 Promuovere l'integrazione nel commercio mondiale e incoraggiare uno sviluppo sostenibile | 184 |
| 3.2.4 Lo sviluppo di infrastrutture di base efficienti e sostenibili | 184 |
| 3.2.5 Consolidamento della coerenza delle politiche e miglioramento dell'efficacia dell'aiuto allo sviluppo | 185 |
| 3.3 Principi operazionali | 186 |
| 3.3.1 Aumento dell'effetto di leva dell'aiuto allo sviluppo | 186 |
| 3.3.2 Adeguare l'aiuto ai bisogni dei Paesi destinatari | 186 |
| 3.3.3 Aumentare la concentrazione delle operazioni | 187 |
| 3.3.4 Favorire i partenariati pubblico - privato | 187 |
| 3.3.5 Consolidamento del dialogo politico | 188 |
| 3.3.6 Consolidare la coordinazione ed i partenariati strategici | 188 |
| 3.4 Temi trasversali | 189 |
| 4 Le future misure di politica economica e commerciale | 191 |
| 4.1 Rafforzamento delle condizioni quadro | 192 |
| 4.1.1 Aiuti di bilancio | 193 |
| 4.1.2 Misure di sdebitamento | 196 |
| 4.1.3 Sostegno al settore finanziario | 199 |

| | |
|---|------------|
| 4.2 Promovimento degli investimenti | 201 |
| 4.2.1 Creazione di condizioni quadro favorevoli al settore privato | 202 |
| 4.2.2 Appoggio e consulenza alle imprese | 203 |
| 4.2.3 Finanziamento delle imprese | 206 |
| 4.3 Cooperazione nel campo del commercio | 209 |
| 4.3.1 Politica commerciale | 210 |
| 4.3.2 Accesso al mercato | 212 |
| 4.3.3 Efficacia commerciale (riduzione dei costi di transazione) | 214 |
| 4.3.4 Commercio, ambiente e norme del lavoro | 215 |
| 4.3.5 Materie prime | 217 |
| 4.4 Sviluppo delle infrastrutture di base | 218 |
| 4.4.1 Finanziamenti misti | 219 |
| 4.4.2 Partenariati pubblico privato | 221 |
| 4.5 Potenziamento della cooperazione con le banche multilaterali di sviluppo | 224 |
| 4.6 Iniziative regionali: aumentare la coerenza delle misure di politica economica e commerciale nel contesto della politica esterna svizzera | 227 |
| 4.6.1 Partenariato intensificato con gli Stati del bacino meridionale e orientale del Mediterraneo | 227 |
| 4.6.2 Strategia a favore dell’Africa sub-sahariana | 228 |
| 5 Sistema di gestione della qualità, controllo dei risultati e politica dell’informazione | 229 |
| 5.1 Sistema di gestione della qualità | 229 |
| 5.2 Controllo dei risultati | 230 |
| 5.3 Politica dell’informazione | 231 |
| 6 Ripercussioni finanziarie e sull’effettivo del personale | 232 |
| 6.1 Entità e ripartizione del nuovo credito quadro | 232 |
| 6.2 Ripercussioni finanziarie | 233 |
| 6.3 Freno alla spesa | 234 |
| 6.4 Ripercussioni sull’effettivo del personale | 234 |
| 6.5 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni | 235 |
| 7 Rapporto con il diritto europeo | 235 |
| 8 Programma di legislatura | 235 |
| 9 Base legale e forma giuridica | 235 |
| 10 Appendice | 237 |
| 10.1 Risorse impegnate 1996–2002 (in milioni di CHF) | 237 |
| 10.2 Elenco dei Paesi in sviluppo prioritari | 239 |
| 10.3 Cooperazione tecnica nell’ambito della promozione degli investimenti | 239 |
| 10.4 Progetto «Swissfund»: ottimizzazione dell’amministrazione del portafoglio del <i>Seco</i> | 240 |
| 10.4.1 Obiettivo del progetto | 240 |
| 10.4.2 I retroscena del progetto | 240 |

| | |
|--|------------|
| 10.4.3 I vantaggi di una società di finanziamento sotto controllo statale | 241 |
| 10.4.4 Forma organizzativa | 242 |
| 10.4.5 Amministrazione | 242 |
| 10.4.6 Principi commerciali e criteri di investimento | 243 |
| 10.4.7 Sinergie | 244 |
| 10.4.8 Redditività e capitalizzazione pianificata | 244 |
| 10.5 Finanziamenti misti: criteri guida per l'approvazione e la valutazione dei progetti | 245 |
| 11 Glossario | 246 |
| 12 Elenco delle abbreviazioni | 253 |
| Decreto federale concernente la continuazione del finanziamento delle misure di politica economica e commerciale a titolo della cooperazione allo sviluppo (<i>Disegno</i>) | 259 |