

**Messaggio
concernente l'aumento dei titoli di partecipazione
della Svizzera al capitale del Fondo di ristabilimento
del Consiglio d'Europa**

del 25 gennaio 1978

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottomettiamo per approvazione il disegno di decreto federale concernente l'aumento dei titoli di partecipazione della Svizzera al capitale del Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa. Tale aumento concerne una somma di 180 000 dollari SU che sarà sottoscritta al capitale del Fondo ma non liberata, salvo circostanze eccezionali.

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

25 gennaio 1978

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ritschard

Il cancelliere della Confederazione, Huber

Compendio

Il Fondo di ristabilimento è un organismo di sviluppo sociale dipendente dal Consiglio d'Europa. Esso finanzia progetti degli Stati membri mediante prestiti accordati a condizioni favorevoli. Il Fondo ha deciso di raddoppiare il proprio capitale per poter rispondere alle molteplici richieste presentategli. Gli Stati membri, fra cui la Svizzera a contare dal 1974, devono quindi unicamente sottoscrivere titoli di partecipazione in parti uguali a quelle già possedute. Trattasi per il nostro Paese di una somma di 180 000 dollari SU. Salvo circostanze eccezionali, tale capitale non dovrà essere liberato.

1 Il Fondo di ristabilimento

11 In generale

Il Fondo europeo di ristabilimento (dappresso Fondo di ristabilimento o il Fondo) è stato costituito in seno al Consiglio d'Europa il 16 aprile 1956 in favore degli eccedenti di popolazione in Europa, compresi i rifugiati nazionali. Otto Paesi membri del Consiglio d'Europa, segnatamente il Belgio, la Francia, la Grecia, la Repubblica federale di Germania, l'Islanda, l'Italia, il Lussemburgo e la Turchia sono stati i partecipanti iniziali. Successivamente il numero dei Paesi è aumentato sino a 19 e fra altri si sono aggiunti Cipro, Malta, Portogallo, Svezia e Svizzera nonché due Stati non membri del Consiglio d'Europa: la Santa Sede e il Principato del Liechtenstein; il 1° gennaio 1978 vi hanno aderito anche la Spagna, la Norvegia e i Paesi Bassi. La Danimarca, dal canto suo, ha manifestato la propria intenzione di aderire al Fondo senza però precisare la data d'adesione. La Svizzera è entrata nel Fondo il 1° gennaio 1974. Il messaggio riguardante la nostra adesione risale al 31 gennaio 1973 (FF 1973 I 373).

12 Natura e finalità del Fondo

La designazione di questo organismo si presta a confusione. Infatti, nella prima fase di esistenza, esso si è essenzialmente occupato con la reintegrazione di rifugiati, soprattutto nella Repubblica federale di Germania. Da allora però le funzioni del Fondo si sono pronunciatamente diversificate. Oggi trattasi eminentemente di un Fondo di sviluppo sociale. Mediante mutui a medio o a lungo termine (5 a 20 anni) concessi agli Stati membri o agli organismi che ne dipendono, il Fondo finanzia progetti intesi a risolvere i problemi posti o che possono porre ai Paesi europei l'esistenza di eccedenze di popolazione compresi i rifugiati nazionali. Negli ultimi anni il Fondo è stato particolarmente attivo in tre campi principali segnatamente in quello abitazionale, della formazione professionale e della sistemazione del territorio. Nel campo abitazionale, i progetti sono stati volti all'accoglienza dei rifugiati e degli emigranti nei Paesi in cui vanno a vivere e a lavorare, a prestare alloggi alle vittime di calamità naturali, a procurare alloggi decenti agli abitanti delle «bidonvilles» e a trovare sistemazione per gli emigrati che rimpatriano.

Nel campo della formazione professionale, i progetti sono stati volti alla creazione di centri e di scuole per la formazione, la qualificazione di manodopera e il perfezionamento professionale, per l'insegnamento linguistico agli emigranti, per la formazione ai mestieri dell'artigianato e alle tecniche industriali moderne, ecc.

Infine, rientrano nella sistemazione del territorio quei progetti di sviluppo regionale che consentono segnatamente di frenare l'esodo rurale. Ad esempio, sono stati finanziati a tal titolo parecchi progetti realizzati a Cipro, in Grecia, in Islanda e in Turchia; tali progetti concernevano la costruzione di villaggi-pilota, lo sviluppo del turismo, l'insediamento di aziende artigianali

o di industrie in talune regioni meno favorite o minacciate di spopolamento in seguito a migrazioni interne.

13 Operazioni del Fondo

Il Fondo concede ai governi degli Stati membri o agli organismi che ne dipendono mutui per determinati progetti già formalmente esaminati e accettati dal Fondo stesso. Tali mutui sono di due tipi. I così detti mutui normali o ordinari che sono concessi alle condizioni del mercato internazionale dei capitali. In un'operazione simultanea, il controvalore del mutuo realizzato su una piazza finanziaria, normalmente in Europa ma anche in Giappone, è immediatamente prestato dal Fondo, alle migliori condizioni del momento, al Paese che ne aveva fatto richiesta. Il Fondo, in siffatte transazioni, non agisce a fine di lucro in quanto si tratta di un servizio pubblico internazionale con finalità eminentemente sociali. D'altro canto, il Fondo devolve una parte dei benefici, realizzati annualmente con le proprie risorse, ai così detti mutui sociali dal saggio d'interesse minimo dell'1 per cento. In realtà, ciascun mutuo sociale è abbinato, in una proporzione stabilita dal Comitato di direzione, con un prestito ordinario destinato a un progetto di sviluppo unico. Tale modalità provoca, come conseguenza, una considerevole riduzione del saggio d'interesse calcolato sull'insieme dell'operazione. Il Fondo ha sinora attuate 30 emissioni sul mercato internazionale.

Gli esempi che seguono, succintamente riassunti, evidenziano chiaramente i tipi d'operazioni attuate dal Fondo. Il primo esempio è caratteristico per due aspetti: da un canto concerne il più grande mutuatario del Fondo, la Turchia (circa 83 milioni di dollari di mutui al 31 dicembre 1976, per un totale di 226 milioni) ma anche il Paese che negli ultimi anni ha presentato le più considerevoli domande: il Portogallo (circa 120 milioni di dollari). D'altro canto, l'esempio concerne quelle attività per cui il Fondo ha presocché una vocazione unica. Il progetto in Turchia riguarda il miglioramento delle condizioni abitazionali nella zona terremotata di Gediz, nell'interno del Paese. Segnaliamo che un altro progetto del Fondo aveva prevista la costruzione di una filanda di cotone in questa località, onde potesse essere fornita alla popolazione rurale possibilità di trovare lavoro sul posto.

L'altro progetto concerne una delle maggiori e più urgenti preoccupazioni del Fondo segnatamente quella di recare soccorso a 800 000 rifugiati portoghesi dell'Angola. Il governo di Lisbona ha presentato all'uopo un programma operativo inteso a rialloggiare e reintegrare socialmente ed economicamente questi rifugiati. È importante in merito accertare che il Fondo di ricostituzione è stato sinora, subito dopo gli Stati Uniti, l'organismo mondiale il quale ha apportato il maggior contributo finanziario per la soluzione di tale problema.

27esima emissione del Fondo fatta il 1° dicembre 1976. Trattasi di un mutuo pubblico in DM collocato da un sindacato bancario diretto dalla Berliner Handels- und Frankfurter Bank per una somma di 60 000 000.— DM. I proventi di questo sesto mutuo dell'esercizio 1976 sono stati ripartiti come segue:

- Turchia DM 40 000 000.— a 7,5 per cento;
- Portogallo DM 20 000 000.— a 7,5 per cento.

Durata dei mutui: 7 anni.

Il secondo esempio concerne un mutuo misto nonché ordinario e sociale. È opportuno far osservare anche in questa occasione come i Paesi mutualitari siano interessati ad ottenere regolarmente prestiti sociali al saggio dell'1 per cento.

28esima emissione del Fondo realizzata il 15 dicembre 1976 — Mutuo pubblico in franchi svizzeri collocato da un sindacato bancario diretto dalla Banca del Gottardo a Lugano per una somma di fr. 50 000 000.—.

I proventi del mutuo sono stati devoluti segnatamente al programma governativo seguente:

Portogallo — fr. 35 250 000.— concesso in due rate: la prima di fr. 24 000 000.— al 6,5 per cento e di fr. 1 250 000.— all'1 per cento (prestito sociale) e la seconda di fr. 10 000 000.— pure al 6,5 per cento. Tenuto conto dell'urgenza, questa seconda rata asseconda il desiderio del Portogallo di disporre di tali fondi prima del 31 dicembre 1976.

La durata dei mutui è di 12 anni di cui 7 di franchigia.

14 Gestione del Fondo e aumento del capitale

Il Fondo dispone di un capitale di 7 805 000 dollari, quasi interamente liberato. L'aliquota della Svizzera è di 180 000 dollari. Soltanto il Portogallo e la Svezia, ultimi Paesi che hanno aderito al Fondo¹⁾, hanno liberato unicamente un quarto dei propri titoli di partecipazione, talché la rimanenza dovrà essere effettivamente versata nei prossimi anni. Le riserve accumulate dal Fondo il 1° ottobre 1977 ammontavano a 17 350 000 dollari; quindi, le risorse proprie del Fondo superano attualmente i 25 milioni di dollari. Il patrimonio del Fondo è investito esclusivamente in titoli obbligazionari. I proventi da tali portafogli, beneficianti di franchigia da imposte e dell'esenzione fiscale, frutta annualmente un utile netto superiore ai 2 milioni di dollari (esercizio 1976 2 619 996,52 dollari SU). Tale utile serve in parte al finanziamento di prestiti sociali, secondo una chiave di ripartizione, tra i Paesi prioritari, stabilita annualmente dal comitato di direzione; la rimanenza è reinvestita.

La gestione del Fondo è condotta in modo prudente e rigoroso. Il Governatore del Fondo che assicura l'amministrazione corrente, conformemente alle direttive del Consiglio d'amministrazione e sotto la vigilanza di quest'ultimo, applica fra le altre regole quella di rispettare la proporzione di 10 a 1 tra gli impegni e le risorse proprie. Secondo tale coefficiente, lo stato dei mutui ammortizzabili entro il 31 dicembre 1976 ammontava a 266 130 000 dollari. Quindi, è stato raggiunto il limite della capacità d'indebitamento con emissioni o mutui sui mercati dei capitali europei. Orbene, il Fondo ha ricevuto, dalla parte degli Stati membri, richieste di mutui per una somma

¹⁾ Spagna, Norvegia e Paesi Bassi vi hanno appena aderito.

complessiva di 400 milioni. Per poter rispondere a queste urgenti richieste non rimangono che due possibilità: trovare nuovi Stati membri oppure aumentare il capitale.

Come abbiamo già visto innanzi, nel suo ventennio d'esistenza il Fondo ha potuto aumentare considerevolmente il numero dei membri che è passato dagli 8 Stati fondatori ai 18 Stati membri il 1° gennaio 1978. Tuttavia siffatta estensione non è illimitata. Il Fondo è un organo sussidiario del Consiglio d'Europa ed è quindi tenuto ad osservare talune regole imposte dall'organizzazione madre di Strasburgo. Com'è risaputo, i Paesi riuniti in seno al Consiglio d'Europa devono essere democrazie pluraliste rispettose delle libertà individuali. Ancorché sia concepibile che un giorno tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa abbiano a far parte del Fondo (attualmente ne mancano ancora 3)¹⁾, gli altri Stati che nelle circostanze attuali entrano in linea di conto sono la Finlandia, Monaco e San Marino ovverossia Stati dalla capacità finanziaria alquanto ridotta. Quindi sarebbe errato sperare in un forte aumento del capitale mediante l'adesione di questi nuovi membri.

Rimane dunque l'altra alternativa, quella dell'aumento del capitale. La soluzione, preconizzata sin dal 1975 dalla delegazione belga, è stata oggetto di lunghe deliberazioni in seno all'organo supremo del Fondo ovverossia in seno al Comitato di direzione. Superate le reticenze si è però precisato che la nuova sottoscrizione di ciascuno Stato non doveva superare la quota-parte iniziale e che la liberazione del capitale era possibile soltanto in circostanze eccezionali. Com'è noto, la maggior parte degli organismi finanziari internazionali con i quali è possibile tracciare un parallelismo rispetto al Fondo seguono regole analoghe. Ad esempio soltanto il 10 per cento del capitale della Banca mondiale e il 25 per cento di quella europea degli investimenti sono liberati; presso la Banca asiatica di sviluppo risulta versato il 32 per cento del capitale; il Fondo di ricostituzione, con un capitale liberato pari al 50 per cento quindi verrebbe a trovarsi in una situazione affatto normale.

A questo punto va rammentato che non esiste responsabilità solidale degli Stati membri. Nell'ipotesi, ancorché improbabile, in cui il Fondo subisse perdite, gli Stati membri rispondono soltanto fino a concorrenza della propria aliquota di capitale (resta ovviamente inteso che in tali circostanze tutta la sottoscrizione deve essere liberata).

La decisione di raddoppiare il capitale del Fondo è stata adottata nella 63esima riunione del Comitato, di direzione tenutasi il 23 settembre 1976 a Parigi. Conformemente alle pertinenti disposizioni dello statuto del Fondo, la decisione è stata adottata all'unanimità. Essa produrrà effetto soltanto a contare dal 1° gennaio 1979 poiché, per ragioni d'ordine finanziario, la Repubblica federale di Germania non ha potuto anticipare la decisione e il nostro Paese ha fatto riserva dell'approvazione da parte delle Camere federali.

Occorre infine far notare che nel prossimo decennio non vi saranno più au-

¹⁾ Regno Unito, Irlanda e Austria.

menti di capitale. Un considerando del preambolo della risoluzione presa dal Comitato di direzione ricorda il consenso cui sono giunti in merito tutti gli Stati membri.

2 Partecipazione della Svizzera

All'atto dell'adesione del nostro Paese al Fondo di ristabilimento nel 1974, avevamo già dichiarato nel messaggio alle Camere che le finalità del Fondo coincidono con quelle cui tradizionalmente mira la nostra politica umanitaria e di aiuto allo sviluppo. Orbene, nonostante gli energici programmi realizzati negli ultimi anni dalla Banca mondiale, dal programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo come anche da quello delle istituzioni specializzate, il livello di pauperismo e di malnutrizione delle popolazioni del globo le più sfavorite non cessa di deteriorarsi. L'aiuto svizzero bilaterale allo sviluppo è per l'appunto volto anzitutto verso i Paesi dal reddito modico e situati in quello che abbiamo abitualmente chiamato il terzo o il quarto mondo¹⁾. Quindi tale aiuto risulta insignificante per i Paesi europei bisognosi. D'altro canto anche fra i Paesi del nostro continente le differenze del livello di vita sono ancora pronunciate. I Paesi mediterranei, tutti membri del Fondo (Turchia, Grecia, Cipro, Italia, Portogallo, Spagna, Malta), beneficiano di un apporto minimo perché deve essere tenuto conto delle ingenti necessità di altre regioni più bisognose. Quindi per essi l'aiuto del Fondo, pur rimanendo modico, risulta essere benvenuto. L'utilità e l'efficacia del Fondo è confermata dalle ingenti sollecitazioni di cui è fatto segno. In una recente risoluzione adottata dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa nella sessione d'ottobre 1977 (organo parlamentare di cui ne siamo parte) è stato ancora una volta riaffermato che «l'unità dell'Europa democratica permarrà finzione sin che non esiste una più stretta coesione fra l'Europa del Nord e l'Europa del Sud, coesione fondata su un migliore equilibrio economico e sociale come anche su un'accresciuta collaborazione politica».

Con un'attiva contribuzione al Fondo, la Svizzera dà testimonianza di solidarietà verso i Paesi democratici del nostro continente che hanno un livello di sviluppo non comparabile al nostro. L'aumento generale del capitale e conseguentemente della quota-parte degli Stati membri conferirà al Fondo un nuovo dinamismo che gli consentirà di affrontare almeno parte delle difficili situazioni in cui si trovano i Paesi bisognosi. Nella lotta per lo sviluppo, riteniamo che è compito della Confederazione quello di non trascurare gli Stati ad essa vicini, anzitutto geograficamente, storicamente e culturalmente ma anche nella concezione delle istituzioni sociali e politiche.

¹⁾ Cfr. art. 5 cpv. 2 della LF su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RU 1977 1352).

21 Aumento della quota-parte della Svizzera

La Svizzera ha investito attualmente 180 000 dollari SU nel capitale del Fondo. È la prima volta che si procede a un aumento del capitale. Sottoscrivendo per altri 180 000 dollari SU in nuovi titoli di partecipazione (ciascun titolo ha un valore di 1000 dollari), il nostro Paese serberà la propria aliquota nel capitale raddoppiato. All'uopo, basta la sottoscrizione. Il versamento può essere chiesto soltanto in caso di circostanze eccezionali (come ad esempio nel caso in cui un Paese membro debitore non fosse più in grado di rimborsare un prestito).

3 Conseguenze finanziarie e ripercussione sull'effettivo del personale

Il nuovo impegno della Confederazione non provoca alcun versamento di numerario. Quindi, non deve essere previsto alcun credito, né nel bilancio del 1979, né nella pianificazione finanziaria a lungo termine. Inoltre, la Confederazione serba la proprietà dell'aliquota di 180 000 dollari già versata nonché dei plusvalori. Per contro, il sostanziale aumento delle riserve degli ultimi anni tornerebbe a profitto della Svizzera, pro rata temporis a contare dalla propria adesione il 1° gennaio 1974, nell'ipotesi in cui essa volesse ritirarsi dal Fondo. La fiorente situazione del Fondo non è soltanto evidenziata dalle riserve aperte accumulate. Mediante sottovalutazione delle attività — sia l'appartamento, sia l'amministrazione del Fondo a Parigi come anche la mobilia e il materiale sono esposti a bilancio per un valore di un dollaro ciascuno — negli anni trascorsi hanno potuto essere costituite considerevoli riserve latenti.

La Svizzera è rappresentata nei due organi dirigenti del Fondo. Nel Comitato di direzione siede un delegato del Dipartimento politico federale; nel consiglio d'amministrazione (che dà al governatore direttive d'ordine generale o particolare) vi è un rappresentante dell'Amministrazione federale delle finanze. Il volume di lavoro suppletivo provocato dal raddoppio del capitale e conseguentemente dall'emissione di mutui e dai prestiti più importanti, durante i prossimi anni, non produrrà ripercussione alcuna sull'effettivo del personale della Confederazione.

4 Oneri per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione del decreto federale proposto incombe esclusivamente alla Confederazione e non provoca onere alcuno per i Cantoni e i Comuni.

5 Costituzionalità

Come già fatto osservare nel messaggio del 31 gennaio 1973, l'adesione al Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa deve essere assimilata giuridicamente all'adesione a una convenzione internazionale. L'aumento dei

titoli di partecipazione della Svizzera al Capitale del Fondo deve quindi essere considerato come l'accettazione, da parte della Confederazione, di un nuovo obbligo derivante da convenzione internazionale.

Conseguentemente, la costituzionalità del disegno di decreto federale allegato si fonda sull'articolo 8 della Costituzione, giusta il quale la Confederazione ha il diritto di concludere trattati con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale emana dall'articolo 85 numero 5.

Secondo l'articolo XIV, sezione 2, dello Statuto del Fondo di ricostituzione, ciascun membro può ritirarsi. Inoltre, la partecipazione della Svizzera all'aumento del capitale del Fondo non costituisce una adesione ad un'organizzazione internazionale e quindi non provoca un'unificazione del diritto. Ne consegue che il decreto federale non sottostà al referendum facoltativo in virtù dell'articolo 89 capoverso 3 della Costituzione federale.

Vista la limitata portata della nostra partecipazione e visto che la somma capitalizzata non deve essere liberata a meno di circostanze eccezionali, non è neppure giustificato che il decreto sia sottoposto al referendum facoltativo con decisione delle due camere conformemente all'articolo 89 capoverso 4 della Costituzione, tanto più che quest'ultima non conosce l'istituzione del referendum finanziario.

**Decreto federale
concernente l'aumento dei titoli di partecipazione
della Svizzera al capitale del Fondo di ristabilimento
del Consiglio d'Europa**

Disegno

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 8 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 25 gennaio 1978 ¹⁾,

decreta:

Art. 1

¹ Il Consiglio federale è autorizzato a sottoscrivere titoli di partecipazione al Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa per una somma capitalizzabile di 180 000 dollari SU.

² La somma non è liberata, salvo circostanze eccezionali in cui le autorità dirigenti del Fondo siano costrette a fare appello a questa parte di capitale.

Art. 2

Il presente decreto non sottostà al referendum in materia di trattati internazionali.

¹⁾ FF 1978 I 301

Decreto del Consiglio federale che abroga l'obbligatorietà generale del contratto collettivo di lavoro per l'industria dei mobili all'ingrosso

Abrogazione del 13 febbraio 1978

Il Consiglio federale svizzero,

visto l'articolo 7 capoverso 1 della legge federale del 28 settembre 1956¹⁾ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro,

decreta:

Art. 1

Il decreto del Consiglio federale del 12 aprile 1977²⁾ che conferisce obbligatorietà generale al contratto collettivo di lavoro per l'industria dei mobili all'ingrosso è abrogato.

Art. 2

Il presente decreto entra in vigore il 1^o gennaio 1978.

13 febbraio 1978

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ritschard

Il cancelliere della Confederazione, Huber

¹⁾ RS 221.215.311

²⁾ FF 1977 II . . .

Messaggio concernente l'aumento dei titoli di partecipazione della Svizzera al capitale del Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa del 25 gennaio 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.003
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.02.1978
Date	
Data	
Seite	301-311
Page	
Pagina	
Ref. No	10 112 470

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.