



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC

**Rapporto sui risultati della
consultazione concernente il
prolungamento della validità della legge
federale sulla cooperazione con gli Stati
dell'Europa dell'Est
(17.12.2014 - 31.03.2015)**

1. Contesto e contenuto

La Svizzera coopera con i Paesi dell'Europa dell'Est dall'inizio degli anni 1990 allo scopo di sostenere la transizione verso l'economia di mercato e la democrazia pluralista. La legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che rappresenta la base legale su cui poggia il mandato di cooperazione, è entrata in vigore il 1° giugno 2007 per una durata di dieci anni. La legge costituisce anche la base legale per il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata.

I Paesi dei Balcani e gli Stati dell'ex Unione sovietica si trovano ancora ad affrontare importanti sfide di transizione che riguardano la sfera politica (pluralismo, Stato di diritto, integrità dei processi elettorali), quella economica (contesto imprenditoriale, corruzione, concorrenza) e quella sociale (inclusione). Attraverso la cooperazione con l'Europa dell'Est, la Svizzera intende proseguire con il suo contributo al consolidamento della pace e della stabilità in Europa, alla creazione di prospettive di sviluppo positive e di condizioni favorevoli al commercio e agli investimenti. Per farlo occorre prorogare la durata della base legale oltre il 31 maggio 2017. Dato che la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est ha dato prova di efficacia e che i suoi obiettivi e principi restano invariati, il Consiglio federale ha proposto, tramite la presente procedura di consultazione, di estenderne la validità fino alla fine del 2024 senza modificarne il contenuto. Ha inoltre proposto che la legge continui a servire fino a quella data da base legale per il contributo svizzero volto a ridurre il divario nell'UE allargata, senza però anticipare la questione della concessione di eventuali aiuti futuri ai nuovi Stati membri dell'UE, la cui decisione è rimessa in funzione degli sviluppi futuri delle relazioni complessive tra la Svizzera e l'UE. Il Consiglio federale ha infine proposto di trasferire l'aiuto alla transizione dopo il 2024 alla legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

2. Procedura di consultazione

Il 17 dicembre 2014 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sul prolungamento della validità della legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che si è conclusa il 31 marzo 2015. Il Consiglio federale ha invitato alla consultazione i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e le organizzazioni non governative attive nell'ambito della politica di sviluppo.

Il Consiglio federale ha posto i seguenti quattro quesiti:

- Siete favorevoli alla proroga della base legale dell'aiuto alla transizione agli Stati dell'Europa dell'Est nell'ambito del presente avamprogetto?
- Siete favorevoli alla proroga della base legale del contributo svizzero all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata nell'ambito del presente avamprogetto?
- Siete favorevoli a limitare il prolungamento della validità della legge alla fine del 2024?
- Siete favorevoli a trasferire dal 2025 l'aiuto alla transizione (senza il contributo all'allargamento) alla legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali?

Hanno partecipato alla consultazione: 22 Cantoni, 5 partiti politici, 10 associazioni mantello e 7 organizzazioni non governative di politica di sviluppo attive nell'Europa dell'Est. La lista dei 44 soggetti partecipanti è riportata in allegato.

3. Visione d'insieme

Dei 44 partecipanti, 29 sono favorevoli alla proposta e hanno risposto positivamente almeno ai primi tre dei quattro quesiti (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZH; PES, PPD, PS; CP, ES, FER, SIC, SAB, TS, USS).

Nove partecipanti sono contrari alla proposta, ma per motivi molto diversi. Le sette organizzazioni non governative attive nel campo della politica di sviluppo auspicano la separazione della base legale su cui poggia il contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata da quella per l'aiuto alla transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est e suggeriscono che quest'ultimo sia trasferito alla legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali a partire dal 2017. L'USAM è scettica mentre l'UDC è contrario sia al proseguimento della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est sia al contributo all'allargamento.

Sei partecipanti hanno rifiutato di prendere posizione, o per mancanza di capacità (ACS, UCS) o perché la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est rientra nelle competenze della Confederazione (GL, GR, TI) o ancora perché i negoziati con l'UE non avranno buon esito (PLR).

4. Risultati dettagliati della consultazione

4.1 Cantoni

Esclusi i tre Cantoni che rinunciano a prendere posizione perché ritengono che la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est sia compito della Confederazione (GL, GR e TI), la totalità dei Cantoni partecipanti è favorevole al prolungamento della validità della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Alcuni Cantoni (AG, FR, LU, NE, SO, SZ) sottolineano che la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est contribuisce a mantenere la pace e la stabilità in Europa e crea opportunità commerciali. Gli interventi di cooperazione, dunque, non vanno soltanto a beneficio dei Paesi destinatari, ma rispondono anche agli interessi della Svizzera e si inseriscono nella sua tradizione umanitaria. Alcuni Cantoni (AG, BE, FR, SG, SZ, ZH) sono favorevoli alla proroga della base legale su cui poggia il contributo all'allargamento, considerando in particolare il suo impatto positivo sui negoziati in corso con l'UE. Altri Cantoni (SH, UR) ritengono che il prolungamento della base legale non anticipi la questione della concessione di mezzi finanziari e sostengono la posizione del Consiglio federale secondo cui la decisione relativa a un eventuale contributo futuro all'allargamento dipenderà dall'esito dei negoziati bilaterali e dall'evoluzione delle relazioni complessive tra la Svizzera e l'UE. A tal proposito, un Cantone (SZ) richiede che si valorizzi il contributo svizzero in sede negoziale e lo si rapporti a controprestazioni da parte dei partner. Un Cantone (BL) sottolinea che le crisi in Ucraina, Bielorussia e Ungheria sono il risultato del mancato raggiungimento degli obiettivi posti con l'aiuto alla transizione e lamenta la mancanza di una valutazione dei risultati raggiunti grazie alla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est su cui fondare il proprio parere sull'estensione della base legale. Un altro Cantone (FR) auspica che il sostegno agli Stati dell'ex Unione sovietica non si tramuti in una fonte potenziale di conflitto con la Russia. Due Cantoni (NW, SG) menzionano il sostegno che essi stessi hanno fornito ad alcuni Paesi dell'Europa dell'Est.

Due Cantoni (BE, UR) sono favorevoli al prolungamento della legge federale in questione, ma non prendono posizione sui quattro quesiti posti dal Consiglio federale, visto che la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est rientra nelle competenze della Confederazione.

Diciassette Cantoni (AG, AI, BE, BL, BS, FR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, VS, ZH) rispondono affermativamente ai primi tre quesiti; un Cantone (AI) desidera limitare la proroga soltanto al 2020 allo scopo di effettuare una valutazione alla luce dell'evoluzione delle relazioni complessive con l'UE.

Pur senza obiezioni di principio circa il trasferimento dell'aiuto alla transizione alla legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali a partire dal 2025, quattro Cantoni (AG, SG, SO e VS) ritengono che sia prematuro prendere ora una tale

decisione e auspicano una nuova valutazione della situazione nel 2024. I restanti Cantoni sono favorevoli.

4.2 Partiti politici

Tre partiti politici (PES, PPD, PS) approvano la volontà del Consiglio federale di proseguire nell'impegno di cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e sono favorevoli all'estensione della validità della base legale. Ma i tre partiti sono discordi sulla questione del contributo svizzero all'attenuazione del divario nell'UE: il PS non capisce il motivo per cui il Consiglio federale non rinnovi automaticamente il proprio contributo, alla stregua degli altri Paesi AELS. La Svizzera, infatti, nutre un interesse profondo nel ridurre le disparità economiche e sociali nell'UE allargata e quindi il suo contributo non dovrebbe dipendere dai progressi dei negoziati con l'UE. Il PPD è invece favorevole al vincolo dei progressi negoziali e raccomanda una valutazione dell'efficacia dell'aiuto garantito e del buon impiego dei fondi, che dovrebbero essere concessi in primis per creare posti di lavoro per i giovani. Per il PES i due tipi di aiuto dovrebbero poggiare su basi legali separate: l'aiuto alla transizione dovrebbe essere effettuato nell'ambito della legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale a partire dal 2017, allineando la Svizzera agli standard internazionali, mentre il contributo all'allargamento dovrebbe fondarsi su una propria base legale. Il PPD e il PS sono favorevoli a limitare l'estensione fino al 2024; il PPD si dichiara critico di fronte a un prolungamento della cooperazione oltre tale data, in particolare con i nuovi Paesi membri dell'UE che a quel punto avranno fatto parte dell'Unione da vent'anni. Il partito suggerisce di effettuare in tale data una nuova valutazione dell'aiuto alla transizione prima di presentare al Parlamento un messaggio per autorizzare le risorse finanziarie.

Il PLR non intende prendere posizione sulla proposta del Consiglio federale fino alla conclusione dei negoziati in corso con l'UE sul rinnovo della via bilaterale e sulla questione della libera circolazione delle persone.

L'UDC rifiuta il pagamento di «tributi» all'UE quale che sia la loro natura, di «coesione» o di «cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est», e quindi respinge il prolungamento della legge. Il partito richiede l'interruzione dei negoziati con l'UE su qualsiasi vincolo istituzionale che comporti un'automatizzazione e istituzionalizzazione dei pagamenti per la coesione. L'UDC suggerisce che la legge in questione sia immediatamente integrata all'interno delle altre leggi esistenti in materia di aiuto allo sviluppo e che si sospenda ogni forma di versamento agli Stati dell'Europa dell'Est.

4.3 Associazioni mantello

Sette delle otto associazioni mantello che hanno preso posizione sono favorevoli alla proposta del Consiglio federale e ribadiscono il ruolo positivo che l'aiuto alla transizione e il contributo all'allargamento svolgono nell'intento di consolidare la pace e la sicurezza in Europa, migliorare il contesto imprenditoriale, creare opportunità economiche per le imprese svizzere e rafforzare i legami con l'UE. SAB menziona il suo impegno di cooperazione con numerose organizzazioni di regioni di montagna nell'Europa sud-orientale, nel Caucaso e in Asia centrale e auspica che l'aiuto svizzero si focalizzi sui settori di sua competenza: lo sviluppo delle regioni di montagna e dell'agricoltura. Sei di queste associazioni hanno risposto positivamente ai quattro quesiti posti, mentre la settima (SIC) sostiene che sia prematuro decidere fin da ora se l'aiuto alla transizione debba rientrare nella legge sulla cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario internazionale dopo il 2024.

L'USAM si dichiara molto scettica sulla proposta del Consiglio federale e ritiene che la validità della base legale per la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est debba essere prolungata solo in caso di vantaggi sostanziali e misurabili, per la Svizzera, in termini di concessioni dell'UE su aspetti quali la prosecuzione degli accordi bilaterali senza quadro istituzionale, la stipula di un accordo sull'energia e l'accesso al mercato europeo dei servizi finanziari. L'USAM è contraria al contributo all'allargamento perché non spetta alla Svizzera indicare a Stati sovrani come organizzare la propria società, seguendo un approccio neocolonialista. Se è opportuna una sua prosecuzione, l'aiuto alla transizione deve però essere limitato nel tempo e l'USAM suggerisce come data ultima il 2024. Infine, l'USAM è

contraria a proseguire l'erogazione dell'aiuto agli Stati dell'Europa dell'Est con la legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali dopo il 2024, perché allora questi Stati saranno abbastanza sviluppati da non essere più idonei all'aiuto.

4.4 Organizzazioni non governative operanti nella politica di sviluppo

Le sette organizzazioni non governative operanti nel settore della politica di sviluppo (Alliance Sud, Caritas, Croce Rossa Svizzera, EPER, Helvetas, Solidar Suisse e Swissaid) sono favorevoli alla continuazione della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e alcune sono coinvolte nella realizzazione di progetti in questi Paesi. Le organizzazioni rifiutano tuttavia la proposta del Consiglio federale avanzando le seguenti argomentazioni:

- occorre separare elementi diversi: il contributo all'allargamento è una prestazione che la Svizzera si è impegnata a erogare in cambio di un accesso al mercato allargato dell'UE e non va confuso con la cooperazione alla transizione, che è contabilizzata come aiuto pubblico allo sviluppo. Il contributo all'allargamento deve disporre di una propria base legale nel quadro dei negoziati con l'UE.
- La fine della validità della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est nel 2017 rappresenta l'occasione per correggere senza ulteriore ritardo un'anomalia contraria alla pratica dei Paesi membri dell'OCSE, i quali riconoscono un unico elenco di Paesi ammessi a beneficiare di aiuti allo sviluppo, a prescindere dalla loro posizione geografica a Sud o a Est.
- La legge in questione rischia di fare indire un referendum contro il suo prolungamento se essa servisse da base legale per il contributo all'allargamento. La cooperazione alla transizione potrebbe dunque fare le spese di questi conflitti politici interni. Dato che molti dei Paesi beneficiari di tale cooperazione fanno parte dei gruppi di voto presieduti dalla Svizzera nelle istituzioni finanziarie multilaterali, si rischia che abbandonino tali gruppi in caso di interruzione della cooperazione svizzera.

Queste organizzazioni si oppongono pertanto al prolungamento della validità della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e propongono il passaggio dell'aiuto alla transizione alla legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali a partire dal 2017. Tali organizzazioni chiedono che il contributo all'allargamento sia dotato di una base legale propria e che la distinzione tra aiuto alla transizione e cooperazione allo sviluppo, ritenuta inutile e non riconosciuta a livello internazionale, sia abolita con la scadenza della legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est nel 2017.

5. Accesso ai documenti

Ai sensi dell'art. 9 della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione, la documentazione inviata, i pareri pervenuti (al termine della procedura) e il rapporto sui risultati della consultazione (dopo che il Consiglio federale ne ha preso atto) sono accessibili al pubblico. I pareri in forma integrale possono essere consultati presso la Direzione dello sviluppo e della cooperazione o in formato elettronico.

Allegato

Elenco dei partecipanti

Cantoni

AG	Argovia
AI	Appenzello Interno
AR	Appenzello Esterno
BE	Berna
BL	Basilea Campagna
BS	Basilea Città
FR	Friburgo
GL	Glarona
GR	Grigioni
LU	Lucerna
NE	Neuchâtel
NW	Nidvaldo
OW	Obvaldo
SG	San Gallo
SH	Sciaffusa
SO	Soletta
SZ	Svitto
TG	Turgovia
TI	Ticino
UR	Uri
VS	Vallese
ZH	Zurigo

Partiti politici

PES	I Verdi
PLR	I Liberali Radicali
PPD	Partito popolare democratico
PS	Partito socialista
UDC	Unione Democratica di Centro

Associazioni mantello

ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
CP	Centre patronal
ES	Economiesuisse
FER	Fédération des entreprises romandes
SIC	Società svizzera degli impiegati di commercio
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
TS	Travail Suisse
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USS	Unione sindacale svizzera
UCS	Unione delle città svizzere

Organizzazioni non governative di politica di sviluppo

AS	Alliance Sud
Caritas	Caritas Svizzera
CRS	Croce Rossa Svizzera
EPER	Entraide protestante suisse
Helvetas	Helvetas – Swiss Intercooperation
Solidar Suisse	Solidar Suisse
Swissaid	Swissaid