

**Rapporto esplicativo sul secondo contributo della Svizzera a favore di
alcuni Stati membri dell'Unione europea**

Sommario

Elenco delle abbreviazioni.....	IV
1. Introduzione e stato dei lavori.....	1
1.1. Situazione iniziale e interessi della Svizzera.....	1
1.2. Quadro politico europeo	2
1.3. Effetti del contributo all'allargamento.....	2
2. Proposta del Consiglio federale.....	7
2.1. Obiettivi del secondo contributo.....	7
2.2. Credito quadro «coesione»	9
2.2.1. Descrizione	9
2.2.2. Orientamento tematico	9
2.2.3. Strategia.....	13
2.2.4. Modo di procedere	15
2.2.5. Risorse.....	17
2.3. Credito quadro «migrazione»	18
2.3.1. Descrizione	18
2.3.2. Settori della cooperazione	18
2.3.3. Strategia.....	20
2.3.4. Attuazione e gestione del credito quadro «migrazione»	21
2.3.5. Risorse.....	22
3. Ripercussioni.....	23
3.1. Ripercussioni finanziarie	23
3.2. Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.....	23
3.3. Ripercussioni per l'economia.....	23
3.4. Ripercussioni per la società.....	24
3.5. Ripercussioni per l'ambiente	24
4. Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale.....	24
4.1. Rapporto con il programma di legislatura	24
4.2. Rapporto con le strategie del Consiglio federale	24
5. Aspetti giuridici	25
5.1. Costituzionalità e legalità.....	25
5.2. Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	26
5.3. Forma dell'atto	26
5.4. Subordinazione al freno alle spese.....	26
5.5. Conformità alla legge sui sussidi	26
5.5.1. Importanza dei sussidi per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla Confederazione: motivazione, struttura e portata finanziaria	26
5.5.2. Gestione materiale e finanziaria dei sussidi.....	27
5.5.3. Procedura applicabile alla concessione di contributi.....	27

5.5.4. Limitazione nel tempo e riduzione progressiva dei sussidi	27
Allegato 1: chiave di ripartizione prevista del credito quadro «coesione»	i
Allegato 2: Misure per la riduzione dei rischi di irregolarità, abusi e corruzione	iii
Allegato 3: Sintesi della valutazione esterna indipendente del contributo all'allargamento 2015-2016	iv
Allegato 4: Panoramica su altre forme di finanziamento	ix

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio/European Free Trade Association (EFTA)
AMIF	Fondo Asilo, migrazione e integrazione dell'UE
CDF	Controllo federale delle finanze
CHF	Franco svizzero
DAE	Direzione degli affari europei
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo/European Asylum Support Office (EASO)
EUR	Euro
ISF	Fondo sicurezza interna dell'UE
LAsi	Legge sull'asilo
LF Est	Legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico/Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio/World Trade Organisation (WTO)
ONG	Organizzazione/i non governativa/e
PIL	Prodotto interno lordo
PMI	Piccole e medie imprese
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
SEFRI	Segreteria di stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
UE	Unione europea
UE-10	Gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria)
UE-13	UE-10 più Bulgaria, Romania e Croazia
UE-15	Gli Stati appartenenti all'UE prima dell'allargamento a est del 2004
UE-28	Tutti gli Stati membri dell'UE

1. Introduzione e stato dei lavori

1.1. Situazione iniziale e interessi della Svizzera

Fin dagli anni 1990 il sostegno agli Stati dell'Europa dell'Est, e dunque alla coesione in Europa, è stato uno dei pilastri centrali della politica di difesa degli interessi della Svizzera nella regione. Dalla fine della guerra fredda la Svizzera ha sostenuto gli ex Paesi comunisti dell'Europa dell'Est nella loro transizione verso l'economia di mercato e la democrazia, contribuendo in questo modo a una maggiore sicurezza, stabilità e prosperità nel continente europeo. La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est è proseguita anche nel nuovo millennio. Il Consiglio federale, riconoscendo nel 2004 che l'allargamento a Est dell'Unione europea (UE) costituiva un ulteriore, importante passo per rafforzare la stabilità in Europa, propose di continuare a sostenere gli Stati dell'Europa dell'Est anche dopo l'adesione all'UE, nel quadro del contributo all'allargamento. La proposta fu accolta favorevolmente dagli elettori: la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che costituisce la base legislativa sia del contributo all'allargamento sia dell'ulteriore sostegno agli Stati dell'Europa dell'Est al di fuori dell'UE nel quadro della cooperazione per la transizione, fu approvata in occasione del referendum del 26 novembre 2006. Oltre ai vantaggi politici di un'Europa sicura e stabile, la Svizzera beneficia economicamente dell'estensione degli accordi bilaterali con l'UE alla regione in crescita dell'Europa centrale e sudorientale.

A metà del 2017, oltre dieci anni dopo l'allargamento a Est dell'UE, si sono conclusi con successo i progetti del contributo all'allargamento negli Stati dell'UE-10. La crescita economica nei Paesi partner e i progressi che hanno compiuto aderendo all'UE hanno rafforzato anche gli scambi economici con la Svizzera. Ciò significa maggiore benessere per la Svizzera e i Paesi partner, posti di lavoro assicurati in Svizzera e nuove prospettive per la popolazione locale nei Paesi partner. La coesione in Europa deve però affrontare ancora sfide notevoli, in parte nuove. La crisi finanziaria scoppiata nel 2008 e la successiva crisi economica e del debito pubblico hanno colpito duramente molti Paesi dell'Europa meridionale, ma anche centrale e sudorientale, aggravando ulteriormente le disparità economiche e sociali in molti Stati europei. A ciò si sono aggiunti movimenti migratori di proporzioni straordinarie che hanno raggiunto il culmine nel 2015-2016 e hanno messo a dura prova numerosi Stati europei sul piano delle capacità e della gestione delle ondate migratorie. Dinanzi a queste sfide, l'UE e gli Stati dell'AEELS/SEE continuano a destinare risorse ingenti alla coesione in Europa (cfr. all. 4).

L'UE è ancora l'attore cruciale nella gestione di queste sfide e il suo effetto stabilizzante va a beneficio anche della Svizzera. Inoltre, gli Stati europei sono i partner più importanti della Svizzera dal punto di vista sia economico che politico. Per garantire benessere duraturo al suo interno, la Svizzera avrà interesse anche in futuro a un'Europa sicura, stabile e prospera. In questo contesto, per la Svizzera è di fondamentale importanza continuare a contribuire a rafforzare la coesione in Europa, a gestire i movimenti migratori, a ridurre il rischio della migrazione secondaria e di conseguenza a migliorare il funzionamento del sistema di Schengen/Dublino.

Il contributo è destinato a rafforzare ulteriormente lo sviluppo economico e sociale nei Paesi partner e a migliorare le prospettive locali. In particolare, un sostegno più forte alla formazione professionale grazie all'esperienza svizzera può contribuire a promuovere la formazione di forza lavoro qualificata e a ridurre la disoccupazione giovanile. Con il suo aiuto in materia di migrazione la Svizzera vuole sostenere i Paesi europei le cui strutture di gestione dei

movimenti migratori sono sotto pressione e concorrere così a migliorare la gestione di questi movimenti in Europa.

1.2. Quadro politico europeo

Il secondo contributo della Svizzera è basato principalmente sugli interessi della Svizzera e non è direttamente connesso ad altri dossier. Il Consiglio federale ha più volte sottolineato l'importanza per la Svizzera di una buona collaborazione con l'UE e del consolidamento delle relazioni. Il secondo contributo svizzero è un contributo autonomo. Di conseguenza, il Consiglio federale ne ha riconosciuto in linea di principio l'importanza, facendo però dipendere la decisione dallo sviluppo delle relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'UE.

A causa della battuta d'arresto delle relazioni bilaterali in seguito all'adozione, il 9 febbraio 2014, dell'articolo costituzionale 121a sull'immigrazione, sono venuti a mancare i presupposti politici per la concessione di un secondo contributo della Svizzera. Tuttavia, nel dicembre 2016, con l'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione – compatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone sottoscritto con l'UE – il Parlamento ha creato le condizioni per una normalizzazione delle relazioni bilaterali tra Svizzera e UE. Nel 2017 sono stati raggiunti risultati importanti per la Svizzera in numerosi dossier. Alla luce di questa dinamica, nel novembre del 2017 il Consiglio federale ha deciso di spianare il terreno a un secondo contributo della Svizzera in favore di alcuni Stati membri dell'UE e di dare incarico di elaborare il presente progetto da porre in consultazione.

Su questa base, e tenendo conto dei progressi auspicati nell'ambito dell'accordo di accesso al mercato e di cooperazione nonché del chiarimento delle questioni istituzionali, appare opportuno fare un ulteriore passo sul fronte del contributo svizzero e aprire quindi la procedura di consultazione. Dopo la decisione discriminatoria e infondata presa dalla Commissione europea il 21 dicembre 2017 di riconoscere solo per un periodo limitato di tempo l'equivalenza della borsa svizzera, il Consiglio federale si è riservato tuttavia il diritto di riconsiderare le singole fasi. Anche nei prossimi mesi l'Esecutivo continuerà a monitorare la situazione tenendo conto del contesto generale delle relazioni con l'UE e in particolare degli sviluppi nell'ambito di tale equivalenza, importante per tutta la piazza economica. Il 2 marzo 2018 il Consiglio federale ha precisato la propria strategia negoziale nel campo della politica europea. Vista la situazione, valuterà l'insieme delle relazioni Svizzera-UE anche dopo che si sarà conclusa la procedura di consultazione e deciderà sul seguito.

1.3. Effetti del contributo all'allargamento

L'attuale contributo all'allargamento è, o meglio era, destinato ai Paesi dell'UE-13. Nel 2007 il Parlamento stanziò un credito di un miliardo di franchi in favore dell'UE-10; nel 2009 e nel 2014 il contributo è stato esteso, sempre per decisione del Parlamento, ai nuovi Stati membri dell'UE, ovvero Romania e Bulgaria (CHF 257 milioni) e Croazia (CHF 45 milioni). Responsabili dell'attuazione del contributo all'allargamento sono, per parte svizzera, la DSC e la SECO. Tutti i 210 progetti nell'UE-10 sono stati completati entro il giugno del 2017 ed è stato erogato circa il 95 per cento dei fondi. I progetti in Bulgaria e Romania proseguiranno fino alla fine del 2019, quelli in Croazia saranno completati entro il 2024. L'impatto sullo sviluppo nei Paesi partner è stato finora positivo e conferma l'adeguatezza dell'orientamento strategico e del concetto del contributo all'allargamento.

a. Risultati ottenuti

Il contributo all'allargamento aveva l'obiettivo di contribuire a ridurre le disparità economiche e sociali tra i Paesi partner e l'UE-15 nonché all'interno dei Paesi partner. Nelle diverse aree

tematiche sono stati apportati contributi significativi alla risoluzione di problemi e al miglioramento delle condizioni di vita di un numero molto elevato di persone. Inoltre, i risultati di molti progetti possono essere presi a modello per l'applicazione in altre regioni del Paese e per ulteriori riforme politiche e di sistema nei Paesi partner. Gli effetti del contributo all'allargamento sulla riduzione delle disparità sono difficilmente dimostrabili sulla base delle statistiche macroeconomiche, ma nel complesso si può dire che i programmi e i progetti del contributo concorrono a ridurre le disuguaglianze nell'UE allargata, come illustrano gli esempi seguenti.

In Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Bulgaria, nel **settore delle cure** sono state migliorate le infrastrutture e le forme di presa in carico e terapia. Si è riusciti a integrare servizi sociali e medici nonché a introdurre nuovi approcci di cura nel sistema sanitario. Sono stati tematizzati in particolare i vantaggi dell'assistenza ambulatoriale e domiciliare. Il risultato è che oggi un numero superiore di persone anziane e disabili viene assistito a casa, con un miglioramento della loro qualità di vita. Lavorare su questi temi è un obiettivo comune dei Paesi partner e della Svizzera, poiché alcuni problemi sono molto simili.

Per sfruttare ulteriormente il loro potenziale di crescita e occupazione, i Paesi partner mirano a rafforzare i settori della **formazione**, della **ricerca** e dello **sviluppo**. Nel quadro del contributo all'allargamento è stata rafforzata l'integrazione di istituti di ricerca nelle reti scientifiche internazionali ed è stata promossa la comunità scientifica nei Paesi partner interessati. Oltre 1200 ricercatori hanno partecipato agli 88 progetti di ricerca congiunti tra la Svizzera e i Paesi partner. Dai progetti sono scaturite numerose pubblicazioni in riviste specializzate internazionali, 21 domande di brevetto e numerosi partenariati di ricerca che ancora oggi proseguono in modo autonomo. Il programma di borse di studio Sciex, inoltre, ha permesso a 550 giovani ricercatori di effettuare un soggiorno di studio in Svizzera. L'interesse del mondo della ricerca per questi progetti è stato notevole sia in Svizzera che nei Paesi partner.

Lo sviluppo di **infrastrutture urbane** dei trasporti pubblici è un'altra questione importante nell'UE-13. In Bulgaria, Polonia, Romania e Repubblica Ceca circa 50 milioni di viaggiatori all'anno fruiscono di misure tese a potenziare i trasporti pubblici e a migliorare la qualità del servizio. Grazie a questi investimenti diminuiscono anche le emissioni di gas a effetto serra.

Le **organizzazioni della società civile** sono fondamentali per lo sviluppo sociale. La Svizzera ha rafforzato numerose organizzazioni non governative (ONG) avendo contribuito a migliorare le loro capacità di gestione, a consolidare il radicamento locale e a rafforzare la collaborazione con istituzioni pubbliche e private. Le ONG sapranno così rispondere meglio alle esigenze della popolazione, rappresentandole in modo credibile ed efficace dinanzi alle autorità locali e nazionali. Negli Stati baltici, ad esempio, comuni e ONG hanno avviato un'approfondita cooperazione basata sul partenariato nell'erogazione di servizi sociali. Grazie ai finanziamenti stanziati dai comuni, le ONG locali hanno potuto ampliare i loro servizi integrandoli con il lavoro di volontariato.

Una panoramica completa dei progetti e dei risultati conseguiti in ogni Paese è disponibile sul sito Internet.

b. Principi della cooperazione

La DSC e la SECO seguono insieme ai Paesi partner alcuni **principi cardine per una cooperazione internazionale efficace** che illustriamo di seguito.

Il contributo all'allargamento soddisfa le esigenze locali dei Paesi partner in modo efficiente e mirato, offrendo soluzioni individuali.

L'esempio della Lettonia: a causa della crisi economico-finanziaria, nel 2009 l'economia lettone ha registrato una contrazione del 18 per cento e il tasso di disoccupazione nazionale ha avuto un'impennata sfiorando il 20 per cento nel 2010. Il programma di microcredito del contributo all'allargamento ha agevolato l'accesso al credito per le piccole imprese e i lavoratori indipendenti. Attraverso la concessione di oltre 1050 microcrediti sono stati creati o mantenuti circa 2600 posti di lavoro. Il 97,6 per cento dei prestiti è stato rimborsato. Dalla conclusione del progetto nel gennaio del 2015 il fondo è gestito da ALTUM, la competente banca di sviluppo lettone. Grazie ai programmi di finanziamento delle PMI in altri quattro Paesi partner sono stati creati circa 4400 posti di lavoro.

Il contributo all'allargamento punta a soluzioni sostenibili e di rilevanza sistemica.

L'esempio della Polonia: la Polonia era uno dei Paesi più pericolosi d'Europa in materia di circolazione stradale. Grazie alla collaborazione con esperti dei trasporti svizzeri sono state intensificate le misure preventive ed è stato possibile risanare l'infrastruttura stradale in punti pericolosi per la circolazione. La cooperazione con le autorità di polizia è stata potenziata con un lavoro di persuasione politica che è sfociato in una nuova legislazione e in un miglioramento della sicurezza stradale. Sono stati inaspriti controlli e multe, promosse misure di riduzione del traffico e gettate le basi per garantire l'assistenza alle vittime. Grazie anche a queste misure, il numero di incidenti stradali e di decessi è in calo da diversi anni.

Il contributo all'allargamento integra gli sforzi di coesione dell'UE.

L'esempio della Slovacchia: aderendo all'UE la Slovacchia ha dovuto conformarsi alle direttive UE sulla gestione delle acque reflue. Molte case non erano ancora allacciate a sistemi fognari. La politica di coesione dell'UE sosteneva i comuni medio-grandi e grandi nella gestione delle acque reflue, ma non le numerose piccole comunità. Qui è intervenuto il contributo all'allargamento, che ha aiutato otto piccoli comuni a costruire o ampliare le reti fognarie e gli impianti di depurazione delle acque. Oggi più dell'85 per cento degli abitanti degli otto comuni sostenuti è allacciato all'impianto fognario (oltre 10 000 persone in circa 3400 nuclei familiari) e fruisce di migliori servizi e condizioni ambientali, vedendo inoltre ridotti i rischi per la salute.

Il contributo all'allargamento punta sulla continuità contribuendo così in modo decisivo allo sviluppo di settori chiave nei Paesi partner.

L'esempio della Lituania: grazie al sostegno svizzero, le condizioni per neonati e madri sono notevolmente migliorate in Lituania. La mortalità neonatale è scesa da una media di 16,5 decessi ogni 1000 nati nel 1992 a 3,9 nel 2014, dato che corrisponde al tasso di mortalità neonatale in Svizzera. Già negli anni 1990 la Svizzera aveva finanziato l'acquisto di attrezzature mediche per alcuni reparti di maternità lituani. Nel quadro del contributo all'allargamento 27 ospedali sono stati equipaggiati con moderne apparecchiature mediche e sono stati formati oltre 2300 infermieri. 24 ospedali sono stati risanati in termini di efficienza energetica e parte dei loro consumi sono stati coperti con fonti rinnovabili.

Il contributo all'allargamento sostiene l'integrazione di minoranze e persone socialmente svantaggiate e promuove il dialogo con le autorità locali.

L'esempio della Romania: la maggioranza delle comunità Rom in Romania vive in povertà e in condizioni abitative e di vita molto precarie. Lo scarso livello di istruzione e il precario stato di salute sono cause di disoccupazione. Grazie al contributo all'allargamento si è investito in ore di lezione supplementari, custodia parascolastica e istruzione prescolare ed è stato così possibile integrare circa 6400 bambini nel sistema scolastico. Sono stati migliorati l'accesso alle prestazioni sanitarie e la collaborazione tra i gruppi d'iniziativa delle comunità Rom e i rappresentanti dei comuni.

Il contributo all'allargamento contribuisce alla sicurezza nel continente europeo e nello spazio Schengen.

L'esempio della Polonia: garantire il funzionamento efficiente della frontiera esterna orientale dello spazio Schengen è importante non solo per la Polonia e l'UE, ma anche per la Svizzera. Con il contributo all'allargamento sono state pertanto istituiti e attrezzati posti di frontiera e create unità mobili di controllo delle frontiere nonché un centro di accoglienza per migranti. In questo modo è migliorata l'efficienza nella gestione delle frontiere e delle formalità doganali. Analogamente, la cooperazione con le autorità svizzere di frontiera, di polizia e giudiziarie in Bulgaria, Estonia, Romania, Slovacchia e Repubblica Ceca si è tradotta non solo in un miglioramento della protezione delle frontiere, ma anche in una lotta più efficace contro la violenza e la criminalità.

c. Effetti positivi per le relazioni bilaterali

Le esperienze e i risultati dimostrano che il contributo all'allargamento ha rafforzato le relazioni bilaterali della Svizzera con i Paesi partner e con l'intera UE sul piano **politico, economico e istituzionale**.

Relazioni politiche: i progetti e i programmi del contributo all'allargamento hanno rafforzato l'interesse per la Svizzera nei Paesi dell'UE-13. Informando i media e l'opinione pubblica sui progetti e i risultati del contributo all'allargamento si è aumentata la visibilità della Svizzera. A livello politico, il contributo all'allargamento crea ulteriori punti di contatto con le autorità nazionali e locali che sono curati in particolare dalle ambasciate svizzere in loco. Durante le visite ministeriali e in occasione delle consultazioni politiche con i Paesi interessati il contributo all'allargamento ha un suo peso come elemento importante delle relazioni bilaterali. Negli ultimi anni, delegazioni del Parlamento svizzero hanno visitato regolarmente i Paesi partner del contributo all'allargamento.

Il contributo all'allargamento ha ampia risonanza nei media dei Paesi partner. Il contributo di solidarietà della Svizzera è stato lodato da più parti e il programma è ben noto ai responsabili politici. I singoli progetti promuovono la stima per la Svizzera anche a livello regionale.

Gli stati dell'UE-13 hanno un crescente peso politico all'interno dell'UE: la Slovenia è stata il primo Paese di questo gruppo ad assumere la presidenza dell'UE nel 2008, seguito da Malta ed Estonia nel 2017, dalla Bulgaria nel primo semestre del 2018 e dalla Romania, che assumerà la presidenza per sei mesi a partire da gennaio 2019. Le relazioni bilaterali con questi Paesi, intensificatesi grazie al contributo all'allargamento, contribuiscono ai buoni rapporti con la presidenza UE di turno.

Relazioni economiche: i progetti attuati con successo nel quadro del contributo all'allargamento concorrono a migliorare l'immagine positiva della Svizzera all'interno dell'UE e migliorano le opportunità per le imprese svizzere di aggiudicarsi commesse nei Paesi partner. Su queste commesse non esistono statistiche ufficiali, poiché le imprese svizzere non sono soggette all'obbligo di informazione. Da indagini condotte dalla SECO e dalla DSC è emerso che tra il 2010 e il 2015 più di 50 piccole, medie e grandi imprese svizzere hanno ricevuto circa 600 ordini, per un totale di oltre 2 miliardi di franchi, in relazione a progetti finanziati dall'UE nei Paesi partner del contributo all'allargamento. Le effettive commesse dirette e indirette alle imprese svizzere potrebbero tuttavia situarsi ben al di sopra del valore medio annuo di 400 milioni di franchi.

L'economia svizzera trae benefici anche diretti dal contributo all'allargamento: circa il dieci per cento dei contributi stanziati è andato a imprese, associazioni e università svizzere coinvolte nel programma per le prestazioni da loro fornite.

La DSC e la SECO hanno informato le imprese svizzere sulle opportunità commerciali offerte nel quadro del contributo all'allargamento. Le gare d'appalto pubbliche più importanti sono pubblicate sulle piattaforme apposite dell'UE, del Paese partner e della Svizzera.

Relazioni istituzionali: attraverso i partenariati con le istituzioni svizzere vi è stato uno scambio di esperienze, sapere e valori di cui hanno beneficiato sia i Paesi partner che la Svizzera. Esempio: i partenariati istituzionali nel settore della ricerca in Polonia, Ungheria, Lituania, Romania e Bulgaria hanno contribuito a migliorare l'integrazione e la visibilità dei risultati di ricerca in campo scientifico in Europa. Nel settore della sicurezza pubblica i progetti sono stati attivamente seguiti e sostenuti da diversi uffici federali e cantonali. I progetti di lotta contro la tratta di esseri umani hanno portato a un rafforzamento della cooperazione istituzionale tra Bulgaria e Romania, Paesi d'origine, e la Svizzera, Paese di destinazione.

Grazie ai fondi di partenariato nell'ambito del contributo all'allargamento sono stati finanziati più di 270 progetti congiunti di minore entità. In Svizzera e nel Paese partner erano coinvolti comuni, città, istituzioni pubbliche (p. es. musei), ONG e parti sociali.

In circa un terzo dei progetti gli attori svizzeri hanno svolto un ruolo consultivo mettendo a disposizione le conoscenze specialistiche e le esperienze della Svizzera. Hanno assistito i promotori dei progetti in fasi precise o per periodi più lunghi, in modo da garantire il trasferimento delle conoscenze e lo scambio di esperienze e contribuire così alla qualità dei progetti. Per la Svizzera erano coinvolte oltre 50 istituzioni e organizzazioni – di cui circa la metà erano istituzioni e uffici pubblici dell'apparato federale, cantonale e comunale – e più di 20 organizzazioni private, ONG e fondazioni.

d. Elaborazione delle esperienze e valutazione

Le esperienze attuative del primo contributo all'allargamento con i Paesi dell'UE-10 sono state periodicamente valutate sia internamente all'Amministrazione federale sia con i Paesi partner. Sulla base di queste valutazioni sono state in seguito apportate modifiche al contributo all'allargamento versato a Bulgaria e Romania e a quello destinato alla Croazia.

Le verifiche effettuate negli anni scorsi dal Controllo federale delle finanze (CDF) e la valutazione esterna indipendente del 2015-2016 (cfr. all. 3) confermano che il contributo all'allargamento è efficace e che è stato attuato correttamente. L'esame approfondito del contributo all'allargamento nel quadro della valutazione indica che i circa 300 progetti hanno un impatto positivo sulla promozione dello sviluppo economico e sociale nei 13 Paesi partner. Gli obiettivi sono stati raggiunti o addirittura superati in gran parte dei progetti.

Praticamente tutte le raccomandazioni del CDF e del rapporto di valutazione riferite all'attuale contributo all'allargamento sono già state prese in considerazione. Per esempio, in linea con le raccomandazioni del CDF le misure volte a ridurre il rischio di abusi in Bulgaria e Romania sono state rafforzate attraverso un supporto ancora più stretto da parte della Svizzera ai progetti e all'elaborazione della documentazione d'appalto.

Per proseguire la cooperazione bilaterale nel quadro di un secondo contributo sono state formulate in particolare le seguenti raccomandazioni:

- focalizzarsi maggiormente su temi e regioni;

- semplificare la procedura di approvazione dei progetti senza tuttavia comprometterne la qualità;
- redigere linee guida più chiare e snellire il sistema di reporting a livello di progetti;
- rafforzare l'attività di comunicazione nei Paesi partner.

Queste raccomandazioni sono tenute in considerazione nella preparazione e nell'attuazione del secondo contributo della Svizzera.

2. Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale intende chiedere alle Camere federali la concessione di un secondo contributo della Svizzera a favore di alcuni Stati membri dell'UE per un importo totale di 1302 milioni di franchi. L'ammontare corrisponde a quello del contributo all'allargamento attualmente in corso. Il contributo consisterà in un credito quadro «coesione» (CHF 1046,9 milioni) e in un credito quadro «migrazione» (CHF 190 milioni) a cui si aggiungono le spese proprie dell'Amministrazione federale (CHF 65,1 milioni). Il contributo svizzero, in media di 130 milioni di franchi all'anno, rappresenta circa lo 0,35 per cento dei fondi per la coesione versati dall'UE ai Paesi dell'UE-13 e circa un terzo dell'importo stanziato dalla Norvegia a sostegno della politica di coesione dell'UE per il periodo 2014-2021 (cfr. all. 4).

Il Consiglio federale vuole sottoporre al Parlamento un messaggio per il finanziamento di un secondo contributo della Svizzera ad alcuni Stati UE consistente in un credito quadro di **1046,9 milioni di franchi** per ridurre le disparità economiche e sociali all'interno dell'UE (**credito quadro «coesione»**) e in un credito quadro di **190 milioni di franchi** per sostenere misure nell'ambito della migrazione (**credito quadro «migrazione»**).

2.1. Obiettivi del secondo contributo

a. Temi prioritari

La coesione economica e sociale nei Paesi europei vicini è un obiettivo che interessa direttamente la Svizzera. Per garantire la propria prosperità a lungo termine, la Svizzera ha bisogno di un contesto economico e politico stabile e florido in Europa.

Con un secondo contributo della Svizzera, il Consiglio federale vuole continuare a contribuire **alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE**. La coesione in Europa deve ancora affrontare sfide notevoli, in parte nuove. A causa della crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008 le fratture economiche in Europa si sono aggravate e dal 2015 molti Stati membri dell'UE sono stati messi a dura prova dal forte aumento di movimenti migratori disegualmente distribuiti. Questi sviluppi comportano rischi anche per la Svizzera, che stanziando un secondo contributo intende contrastarli.

L'integrazione dei Paesi UE-13 nell'UE e, di riflesso, la **riduzione delle disparità economiche e sociali** e il rafforzamento della **coesione** all'interno dell'Unione sono un processo a lungo termine che l'UE e gli Stati AELS/SEE continuano a sostenere con ingenti fondi. Il contributo svizzero si prefigge di rafforzare lo sviluppo economico nei Paesi partner e di migliorare le prospettive locali. In quest'ottica, il Consiglio federale intende adoperarsi in particolare nel **settore prioritario della formazione professionale** allo scopo di migliorare la preparazione di forza lavoro qualificata e ridurre la disoccupazione giovanile nei Paesi partner. Uno sviluppo economico positivo nell'UE-13 è vantaggioso anche per la Svizzera, che grazie agli accordi bilaterali con l'UE gode di un accesso su misura al mercato interno dell'UE. Dal canto suo, l'UE si aspetta che la Svizzera partecipi in maniera adeguata alla ripartizione degli oneri legati

alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE, come viene ribadito da molti anni dal Consiglio dell'UE nelle sue conclusioni sulle relazioni con la Svizzera.

Le notevoli tensioni intraeuropee legate alla situazione migratoria delineatasi dal 2015 dimostrano che permangono profonde divergenze tra i sistemi destinati a gestire i movimenti migratori degli Stati membri dell'UE e che la **migrazione** ha un impatto sulla coesione europea. Il buon funzionamento di questi sistemi, inclusa l'armonizzazione delle pertinenti norme europee, interessano anche la Svizzera, poiché sono un prerequisito per arginare la migrazione irregolare in Europa (migrazione secondaria). Nel **settore prioritario della migrazione** il Consiglio federale intende pertanto aiutare, con adeguati programmi e progetti, ad affrontare **al meglio** le sfide future legate ai **movimenti migratori e di profughi in Europa**.

b. Rafforzamento delle relazioni politiche

Il contributo svizzero permette di **rafforzare e approfondire le relazioni bilaterali** tra la Svizzera e i **Paesi partner**, poiché la Svizzera si dimostra un partner innovativo, competente e solidale. Il contributo aiuta inoltre a mantenere **buone relazioni con l'intera UE** e dunque a favorire anche le relazioni commerciali con il partner commerciale di gran lunga più importante per la Svizzera come pure gli scambi nel settore della **formazione e della ricerca**. Nel quadro della rafforzata cooperazione bilaterale la Svizzera può far valere i suoi punti di forza e i suoi interessi per esempio nei settori della **formazione professionale** e della **gestione dell'immigrazione**.

c. Aree di intervento

Nel caso del secondo contributo della Svizzera gli obiettivi descritti sopra sono suddivisi in cinque aree di intervento:

1. promuovere la crescita economica e il partenariato sociale, ridurre la disoccupazione (giovanile);
2. gestire la migrazione e promuovere l'integrazione; rafforzare la sicurezza pubblica;
3. proteggere l'ambiente e il clima;
4. rafforzare la sicurezza sociale;
5. promuovere la società civile e la trasparenza.

All'interno di queste cinque aree sono definite due priorità tematiche: «formazione professionale» e «migrazione». Per la **formazione professionale** saranno stanziati fino a 200 milioni di franchi (incluse le spese proprie della Svizzera) e per la **migrazione** fino a 250 milioni (CHF 200 milioni dal credito quadro «migrazione» e fino a CHF 50 milioni per progetti nell'ambito della migrazione dal credito quadro «coesione»).

d. Valutazione e controlling

La Svizzera attribuisce grande importanza a un sistema funzionale ed efficiente di monitoraggio e pilotaggio dei progetti.

Per le cinque aree di intervento del secondo contributo della Svizzera saranno formulati obiettivi prioritari e indicatori standard. Ciò consentirà di misurare i risultati e quindi l'efficacia dei progetti nel loro complesso.

e. Stato di diritto, democrazia e diritti umani

Riguardo ai programmi di cooperazione nel quadro del secondo contributo, la Svizzera presuppone che i Paesi partner aderiscano alla comunità di valori dell'Europa. Nell'attuare il contributo si presterà attivamente attenzione alla promozione di tali principi. In caso di mancato

rispetto dei principi fondamentali concordati, la Svizzera ricorrerà, a seconda della situazione e del contesto, ai suoi strumenti di politica estera con i vari gradi di escalation previsti. Negli accordi di progetto devono inoltre essere inserite clausole che consentano alla Svizzera di interrompere anticipatamente il progetto in caso di violazione dei principi concordati.

2.2. Credito quadro «coesione»

2.2.1. Descrizione

Con il credito quadro «coesione» la Svizzera vuole contribuire anche in futuro a ridurre le disparità economiche e sociali tra i Paesi dell'UE-13 e dell'UE-15 e a promuovere il superamento delle disparità anche all'interno dei singoli Paesi partner. La Svizzera punta inoltre a rafforzare le relazioni bilaterali con questi Paesi.

Le attività e gli obiettivi concreti concordati con i singoli Paesi partner devono integrarsi nelle priorità e nei piani strategici dei Paesi, compresi i programmi nazionali di attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals, SDG*). Allo stesso tempo devono essere coerenti con le corrispondenti politiche estere settoriali della Svizzera.

Come in passato, verranno sostenuti i Paesi dell'UE-13. La suddivisione dei fondi tra i 13 Paesi (all. 1) si basa sulla chiave di ripartizione del meccanismo di finanziamento AELS/SEE. I criteri preponderanti sono il numero di abitanti e il reddito pro capite a parità di potere d'acquisto.

2.2.2. Orientamento tematico

Per le cinque aree di intervento (cfr. n. 2.1c) vengono elencate di seguito possibili priorità tematiche. I programmi di cooperazione nei singoli Paesi si **concentreranno su un numero limitato di temi** in base alle priorità nazionali.

1) Promuovere la crescita economica e il partenariato sociale, ridurre la disoccupazione (giovanile)

Lo sviluppo del settore privato è un presupposto essenziale per la crescita delle economie di mercato. Con il secondo contributo della Svizzera si perseguiranno gli obiettivi del rafforzamento della crescita economica e del partenariato sociale. Nell'ambito del tema prioritario «formazione professionale» verrà posto maggiormente l'accento sulla creazione di prospettive per i giovani, sulla formazione di forza lavoro qualificata e di riflesso sulla riduzione a lungo termine della disoccupazione giovanile. L'attenzione si concentrerà sulle seguenti due priorità.

a. Formazione professionale: per sfruttare meglio il loro potenziale di crescita e occupazione e per frenare la migrazione verso le aree urbane, i Paesi partner intensificano gli sforzi nei settori della formazione, della ricerca e dello sviluppo. Una sfida particolarmente impegnativa rimane quella di creare più collegamenti tra questi settori, adeguandoli alla domanda e alle esigenze dell'economia e agli interessi dei giovani.

Grazie all'aumento della domanda da parte dell'UE-13 la Svizzera può mettere a disposizione le sue competenze nel campo della **formazione professionale** duale orientata al mercato del lavoro, sostenendo i Paesi partner nello sviluppare ulteriormente, in chiave strategica, i loro sistemi di formazione professionale. Ciò avviene principalmente allo scopo di promuovere le prospettive dei giovani nel loro luogo di domicilio e uno sviluppo regionale sostenibile. Una formazione professionale decentralizzata e vicina al mercato del lavoro è considerata un mezzo efficace per ridurre la disoccupazione giovanile.

È importante rafforzare le istituzioni di formazione professionale di rilevanza sistemica, fissare standard qualitativi per i diplomi della formazione professionale, definire e sviluppare ulteriormente contenuti formativi in linea con il mercato del lavoro, offrire orientamento e consulenza precoci per la scelta della professione, coinvolgere tutte le parti sociali nella gestione della formazione professionale e garantire la permeabilità in tutto il sistema educativo, integrando così le minoranze e le persone socialmente svantaggiate. Il forte coinvolgimento del settore privato nella formazione professionale costituisce un punto fondamentale. L'aumento degli investimenti ha creato posti di lavoro nei Paesi partner, ma per le imprese è spesso difficile trovare forza lavoro con le competenze e le qualifiche richieste, anche a causa di un sistema di formazione professionale poco sviluppato e scarsamente orientato al mercato del lavoro. Abbinando alle riforme del sistema di formazione professionale campagne mirate a promuoverne l'immagine tra i giovani e i genitori si potrà accrescerne l'attrattività, stabilire l'equivalenza con i percorsi formativi di cultura generale e quindi soddisfare più efficacemente la domanda di forza lavoro qualificata da parte dell'economia.

Gli attori svizzeri della formazione professionale, per esempio le associazioni professionali, le istituzioni di formazione o le organizzazioni mantello dell'economia, andranno coinvolti nelle attività di cooperazione per garantire la trasmissione delle competenze necessarie e lo scambio diretto di esperienze. Occorrerà promuovere la creazione di partenariati istituzionali tra attori della formazione professionale svizzeri e del Paese partner, con l'obiettivo di generare nuovi stimoli a lungo termine per lo sviluppo continuo dei sistemi nazionali di formazione professionale.

b. Ricerca e sviluppo: in singoli Paesi partner andrà promossa la ricerca applicata e sostenuto il potenziamento di centri di ricerca d'eccellenza allo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale. In alcuni Paesi bisognerà rafforzare il mondo della ricerca e le sue istituzioni, basandosi eventualmente su partenariati di ricerca che hanno dato buoni risultati e su programmi accademici di scambio con le università svizzere. In questo modo, nelle relazioni con l'UE-13 la Svizzera potrà migliorare la propria attrattività nell'ambito della ricerca. Dove opportuno, la cooperazione in materia di ricerca dovrà concentrarsi su un tema sostenuto dal contributo svizzero (p. es. sanità, protezione del clima ecc.).

c. Accesso a finanziamenti esterni per le microimprese e le PMI: per le microimprese e le PMI dei Paesi dell'UE-13 il difficile accesso a finanziamenti a medio e lungo termine costituisce un notevole ostacolo allo sviluppo delle attività commerciali. Offrendo capitale di rischio, garanzie o piccoli crediti la Svizzera può contribuire al rafforzamento delle economie di mercato e al miglioramento della situazione occupazionale, sostenendo in particolare, per esempio, attività commerciali socialmente efficaci e vincolate a criteri di sostenibilità. La possibilità di mettere a disposizione delle imprese servizi di consulenza verrà esaminata caso per caso.

2) Gestire la migrazione e promuovere l'integrazione, rafforzare la sicurezza pubblica

L'accento è posto su progetti che consentano di gestire meglio la migrazione economica e promuovere l'integrazione dei migranti. Saranno destinati a questo scopo, oltre al credito quadro «migrazione», fino a 50 milioni di franchi del credito quadro «coesione».

Disgiunto da ciò, in caso di necessità in singoli Paesi partner potranno essere sostenute anche misure volte a promuovere la sicurezza pubblica.

a. Gestione della migrazione e misure di integrazione: oltre ai settori dell'asilo e del ritorno, che sono coperti dal credito quadro «migrazione» (cfr. n. 2.3), i Paesi partner devono affrontare sfide anche in altri ambiti legati alla migrazione. I Paesi partner sono particolarmente

interessati allo scambio di esperienze in materia di gestione della migrazione regolare e di integrazione economica e sociale dei profughi e dei lavoratori migranti regolari. Il know-how svizzero è molto richiesto nei seguenti settori: coerenza della politica migratoria, misure di formazione professionale per l'inserimento nel mercato del lavoro, mobilitazione della diaspora e coinvolgimento della società civile e delle scuole nelle questioni migratorie. La cooperazione per la protezione dei migranti minorenni non accompagnati e la lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani è una questione che interessa anche la Svizzera.

b. Sicurezza pubblica: la cooperazione in questo settore mira in particolare a migliorare la lotta contro il terrorismo e la criminalità violenta, a professionalizzare la gestione delle catastrofi e a creare una polizia di prossimità. Ciò è nell'interesse dei Paesi partner e della Svizzera e rafforzerà anche l'integrazione nelle reti europee delle autorità giudiziarie e di sicurezza dei Paesi partner. In primo piano vi sono la formazione e il perfezionamento professionale, lo scambio di esperienze con le autorità doganali e di frontiera svizzere e un adeguato equipaggiamento del personale delle forze di sicurezza. A complemento degli sforzi dell'UE si potrebbe inoltre sostenere il miglioramento della gestione delle frontiere esterne di Schengen e dell'UE nonché la modernizzazione del sistema giudiziario.

3) Proteggere l'ambiente e il clima

I progetti in questo settore prioritario contribuiscono a proteggere l'ambiente e a rallentare i cambiamenti climatici. L'impiego più efficiente delle risorse naturali e il calo delle emissioni inquinanti, in particolare dei gas a effetto serra, riducono anche i rischi per la salute, migliorano le condizioni di vita della popolazione e promuovono lo sviluppo economico.

In primo piano vi sono i temi prioritari elencati di seguito.

a. Protezione del clima grazie all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili: nel complesso i Paesi dell'UE-13 hanno compiuto progressi nella riduzione dei gas a effetto serra e di altri inquinanti atmosferici. Tuttavia, con la crescita economica aumentano anche le emissioni di sostanze atmosferiche inquinanti. Il risanamento degli edifici pubblici, sistemi di riscaldamento più efficienti e il passaggio alle energie rinnovabili offrono un grande potenziale per contrastare questo fenomeno.

b. Trasporti pubblici: i trasporti pubblici negli Stati dell'UE-13 hanno accumulato un forte ritardo rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'UE, in termini sia di standard costruttivi dell'infrastruttura sia di tecnologia e qualità del materiale rotabile. In diversi agglomerati vanno affrontate in particolare questioni riguardanti il miglioramento della sicurezza e della gestione dei trasporti nonché il collegamento a reti municipali, regionali e nazionali allo scopo di incentivare l'auspicato passaggio ai trasporti pubblici.

c. Gestione delle risorse idriche e delle acque reflue: l'approvvigionamento di acqua potabile è fondamentale per la qualità della vita. Risorse limitate, manutenzione carente e tecnologie obsolete pregiudicano la sicurezza dell'approvvigionamento idrico. Aiutare le comunità locali e le piccole città a risanare e potenziare i loro sistemi di distribuzione dell'acqua potabile è, oggi come in passato, un aspetto di primaria importanza. Nei Paesi dell'UE-13 anche l'inquinamento delle acque rappresenta un grave problema. In molte regioni strutturalmente deboli la depurazione delle acque di scarico avviene in fosse per liquami che vengono svuotate periodicamente. Anche nelle grandi città una parte delle acque reflue viene ancora oggi scaricata nelle acque circostanti senza essere sottoposta a processi di depurazione. Migliorare il trattamento delle acque reflue serve non solo a proteggere i corpi idrici, ma anche a tutelare la salute e il benessere delle persone.

d. Smaltimento dei rifiuti: interventi urgenti continuano a essere necessari nel campo dello smaltimento dei rifiuti pericolosi e dei rifiuti speciali. Lo smaltimento conforme alle norme ambientali delle discariche contenenti rifiuti pericolosi – in molti casi siti contaminati risalenti a prima dell'adesione all'UE – rimane una questione di rilievo in molti Paesi partner.

e. Misure complementari in materia di protezione della natura e biodiversità: con la modernizzazione dell'agricoltura, la crescita economica dell'ultimo decennio e l'intensa attività edilizia a essa associata è aumentata la pressione sulla natura e sulla biodiversità. Spesso mancano le capacità e le risorse finanziarie per un impegno efficace in favore della protezione della natura e della conservazione della diversità biologica. Un sostegno finalizzato a proteggere la diversità naturale e le foreste, ma anche a promuovere l'ecoturismo e l'agricoltura biologica, rappresenta anche un'opportunità per partenariati istituzionali con organizzazioni e istituzioni svizzere.

4) Rafforzare la sicurezza sociale

L'accento è posto su progetti tesi a potenziare il sistema sanitario pubblico (p. es. miglioramento dell'assistenza medica di base, rafforzamento della prevenzione, ristrutturazione della rete ospedaliera) e i servizi sanitari e sociali per le persone svantaggiate (p. es. a favore degli anziani, dei bambini e delle minoranze).

a. Salute e servizi sociali: finora il settore della salute è stato in gran parte escluso dalla politica di coesione europea. Il sistema sanitario (compresa l'assistenza sociale) mostra ancora le debolezze della precedente politica: sistemi prevalentemente orientati alle cure, elevata specializzazione, strutture decentrate insufficienti e impiego inefficiente delle risorse. La situazione sanitaria della popolazione nei Paesi dell'UE-13 è nettamente peggiore, e l'aspettativa di vita inferiore, rispetto a quella degli altri Paesi dell'UE. L'invecchiamento demografico e le malattie non trasmissibili pongono nuove sfide a questi Paesi. Il contributo della Svizzera è inteso a sostenere gli sforzi di riforma dei sistemi sanitari verso un migliore orientamento ai bisogni e una migliore efficienza. Le cure ambulatoriali e domiciliari a livello comunale offrono prospettive particolarmente interessanti in quest'ottica.

b. Minoranze e persone socialmente svantaggiate: in molti Paesi partner i gruppi minoritari, primi fra tutti i Rom, vivono in condizioni estremamente precarie. La loro partecipazione al processo di sviluppo sociale va promossa a vari livelli. Un contributo significativo può essere dato nel campo dell'assistenza medica di base, della prevenzione delle malattie, della promozione della salute e di modelli di sussidi a favore soprattutto delle fasce più povere e socialmente svantaggiate della popolazione nelle periferie delle città e nelle zone rurali. Sono inoltre richiesti nuovi approcci sistemici per le cure palliative e a lungo termine, per il sostegno agli anziani e nella pianificazione familiare.

La **sicurezza sociale** sarà rafforzata attraverso lo **scambio di esperienze con gli attori svizzeri**. Questa e altre misure promuoveranno il potenziamento delle capacità delle istituzioni, la formazione professionale nelle professioni sanitarie e sociali, il coinvolgimento di attori non statali nel dialogo in merito alla politica sanitaria e sociale e l'erogazione di servizi medici e sociali di adeguata qualità. I progetti finanziati daranno un contributo o un apporto complementare agli obiettivi della politica estera della Svizzera in materia di salute.

5) Promuovere la società civile e la trasparenza

Promuovere la società civile significa sostenere la partecipazione di quest'ultima allo sviluppo del Paese rafforzando così le strutture e i processi democratici. La società civile svolge un ruolo cruciale nel promuovere strutture pluralistiche e nel far confluire le richieste

dei cittadini nei processi decisionali politici. Essendo a contatto con le esigenze dei cittadini, le ONG possono assumere i compiti che gli enti statali non riescono a svolgere o svolgono solo in parte, ad esempio nei servizi sociali o nella protezione dell'ambiente.

Il sostegno alle ONG deve focalizzarsi sullo sviluppo delle loro capacità istituzionali, sul supporto alle iniziative che esse promuovono e sul lavoro di rete per rafforzare la loro capacità di influenzare le decisioni. Lo scopo è di rafforzare il ruolo e la responsabilità della società civile riguardo all'esigenza che il settore pubblico renda conto del suo operato. Se e dove possibile ci si dovrà riallacciare ad altri temi del secondo contributo della Svizzera (p. es. migrazione, protezione dell'ambiente e del clima, salute e affari sociali) e andranno promossi gli scambi con le organizzazioni svizzere della società civile.

2.2.3. Strategia

Strategia, principi e piano di attuazione del contributo all'allargamento si sono rivelati in linea di massima efficaci e costituiranno dunque la base anche del secondo contributo. L'esperienza acquisita, le nuove circostanze e le raccomandazioni formulate negli audit del CDF e nella valutazione esterna impongono tuttavia specifici adeguamenti.

a. Linee guida strategiche

Priorità ed esigenze dei Paesi partner (orientamento alla domanda)

Le priorità strategiche dei Paesi partner costituiscono una base importante per un accordo sui programmi bilaterali di cooperazione. Affinché i progetti siano efficaci è essenziale che i temi della cooperazione siano definiti tenendo conto delle esigenze concrete. Gli attuali strumenti di pianificazione nazionali e regionali dei Paesi partner sono calibrati sul quadro strategico comune (*common strategic framework*) della nuova politica di coesione dell'UE per il periodo 2014-2020 e sul partenariato per lo sviluppo e gli investimenti (*partnership agreement*), che si basa sul primo, tra la Commissione europea e il rispettivo Stato membro. In questo modo il contributo della Svizzera garantisce un apporto complementare agli sforzi di coesione dell'UE e degli Stati dell'AELS/SEE.

Sfruttare il know-how e l'esperienza della Svizzera

Su alcuni temi della cooperazione vanno coinvolti ancor più che in passato gli esperti svizzeri. Ciò riguarda in particolare la formazione professionale duale e il sistema svizzero di migrazione e asilo, ma anche la protezione del clima e la gestione dei rifiuti. In tutti questi ambiti vanno promossi in modo mirato i partenariati tra attori locali e svizzeri e vanno coinvolti direttamente gli uffici specializzati svizzeri che hanno un bagaglio di conoscenze interessanti per le istituzioni partner.

Strategia di attuazione

- **Concentrazione geografica:** la direttiva di destinare almeno il 40 per cento dei fondi alle regioni meno avanzate e strutturalmente deboli di Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Ungheria ha dato finora buoni risultati a livello regionale e sarà dunque mantenuta.
- **Complementarità:** il programma svizzero si focalizzerà su settori prioritari per i quali i fondi assegnati dall'UE sono insufficienti (complementarità finanziaria) o che non sono coperti, o non lo sono in misura adeguata, dagli strumenti della politica di coesione dell'UE (complementarità tematica).
- **Progetti di più vasta portata e rafforzamento dell'approccio programmatico:** il finanziamento di progetti di maggiore portata è più efficiente ed economicamente

vantaggioso. I progetti di minore entità nello stesso settore tematico verranno gestiti preferibilmente attraverso programmi.

- **Proseguimento dei progetti:** i progetti e programmi riusciti del contributo all'allargamento saranno finanziati se possibile anche in futuro laddove ve ne sia bisogno, i risultati siano buoni e i partner consolidati.
- **Visibilità:** nel selezionare e realizzare i progetti si presterà attenzione a che vengano con essi promosse le relazioni bilaterali tra la Svizzera e il Paese partner interessato. I progetti dovranno contribuire in particolare a migliorare la visibilità e la reputazione della Svizzera nel Paese partner.
- **Principi della cooperazione:** l'impegno della Svizzera continuerà a obbedire a principi generali vincolanti quali la trasparenza, l'obbligo di rendere conto, la responsabilizzazione, il coinvolgimento di gruppi deboli ed emarginati, l'uguaglianza di genere e la sostenibilità.

b. Strumenti

Gli strumenti della cooperazione tecnica e finanziaria definiti nella legge¹ saranno impiegati anche nel quadro del secondo contributo. L'offerta bilaterale di prestazioni da parte della Svizzera comprende il finanziamento di equipaggiamento e infrastruttura nonché prestazioni di servizio (potenziamento delle capacità, consulenza e formazione). Come il primo contributo all'allargamento, anche il secondo sarà attuato sotto forma di progetti, programmi e fondi di interesse pubblico e non finanziabili attraverso il mercato. I Paesi partner riceveranno inoltre assistenza tecnica e sostegno durante la preparazione dei progetti.

c. Selezione e approvazione dei progetti

La Svizzera selezionerà con ogni Paese partner alcune aree tematiche tra quelle indicate (cfr. n. 2.2.2) e ne fisserà i contorni in accordi quadro bilaterali nei quali sono inoltre definiti l'ammontare del contributo, i principi e le modalità di cooperazione e la concentrazione geografica.

In base al relativo accordo quadro, il Paese partner **individuerà e preparerà i progetti**. I Paesi partner garantiscono che i programmi e i progetti proposti siano in linea con le loro strategie e politiche settoriali e soddisfino interessi pubblici. Di solito viene richiesto un contributo finanziario proprio di almeno il 15 per cento per essere certi che i programmi e i progetti abbiano effettivamente un'elevata priorità per il Paese partner. Esistono fondamentalmente due opzioni per individuare i progetti: una selezione diretta ad opera dei ministeri competenti o la selezione mediante bandi di concorso pubblici.

Un elemento decisivo per la selezione è che i programmi e i progetti contribuiscano a ridurre le disparità economiche e sociali e siano in sintonia con le linee guida strategiche (cfr. n. 2.2.3a).

La **preparazione** accurata e minuziosa **dei progetti** è un presupposto essenziale per la loro approvazione e il loro successo. Il supporto nella fase di preparazione dei progetti e, per progetti complessi, l'assistenza tecnica da parte della Svizzera fino a conclusione degli stessi saranno dunque mantenuti.

Nella selezione dei programmi e dei progetti hanno un peso determinante anche i **risultati** e le prospettive di **sostenibilità**. Viene prestata particolare attenzione alla qualità dell'organizzazione responsabile, per esempio alle sue competenze tecniche, specialistiche e

¹ Legge federale del 30 settembre 2016 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est; RS 974.1

organizzative, alle capacità disponibili e alla garanzia di efficienza ed efficacia nell'impiego dei fondi.

L'approvazione dei progetti e dei programmi compete alla Svizzera. Ai fini dell'**approvazione dei progetti e dei programmi** si è rivelata generalmente efficace una procedura in due fasi: solo una volta approvata l'idea di progetto (prima fase) il richiedente può redigere una proposta dettagliata da sottoporre ad approvazione (seconda fase). L'esperienza insegna che questa procedura in due fasi non solo è vantaggiosa per la qualità dei progetti, perché dopo la prima fase vengono formulate raccomandazioni per il proseguimento dei lavori, ma al tempo stesso permette ai richiedenti che ricevono un rifiuto dopo la prima fase di contenere i costi di preparazione del progetto.

2.2.4. Modo di procedere

a. Principi generali

Come per il primo contributo all'allargamento, la DSC e la SECO sono congiuntamente responsabili dell'attuazione del credito quadro «coesione». Nel settore prioritario della formazione professionale l'attuazione avverrà in stretta collaborazione con la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). La coerenza con la politica europea della Svizzera sarà garantita d'intesa con la Direzione degli affari europei (DEA).

Le rappresentanze svizzere nei Paesi partner che gestiscono un programma di cooperazione bilaterale di ampia portata riceveranno rinforzi per poter seguire da vicino l'attuazione in loco. Gli altri programmi saranno gestiti direttamente da Berna, in collaborazione con la competente rappresentanza svizzera.

La Commissione consultiva per la cooperazione internazionale assiste il Consiglio federale sulle questioni relative al contributo svizzero.

Lo scambio di esperienze praticato con la Norvegia e i servizi della Commissione europea nell'ambito del primo contributo all'allargamento proseguirà nel quadro del secondo contributo.

Per ottenere l'effetto auspicato di un rafforzamento delle relazioni bilaterali tra la Svizzera e i Paesi partner sono fondamentali una comunicazione e una visibilità mirate ed efficaci in Svizzera e all'estero in collaborazione con Info DFAE e Presenza Svizzera.

b. Attuazione a livello operativo

Per assicurare un'attuazione efficiente ed efficace e garantire il raggiungimento dei risultati previsti, la Svizzera collabora con diversi partner e istituzioni nei Paesi dell'UE-13: un ruolo chiave è svolto dalle agenzie governative dei singoli Paesi partner, prima fra tutte l'unità di coordinamento nazionale che è responsabile del coordinamento generale del programma di cooperazione nel Paese partner ed è il punto di contatto centrale per la Svizzera. La collaborazione con istituzioni nazionali, tra cui ministeri e università, e con partner regionali (amministrazioni regionali e comuni) assume un'importanza cruciale nella fase di formulazione e attuazione di progetti e programmi, poiché sono questi i veri partner attuativi del credito quadro «coesione».

Da parte svizzera, diversi partner e istituzioni saranno coinvolti anche nella valutazione e nella supervisione dei progetti e dei programmi. Nei progetti di più vasta portata, soprattutto quelli a carattere programmatico, le autorità federali o cantonali (uffici federali o direzioni cantonali e altre istituzioni specializzate) possono svolgere un ruolo prezioso trasferendo il sapere e le esperienze della Svizzera ai Paesi partner.

È importante anche la partecipazione del settore privato e delle organizzazioni della società civile. I fornitori svizzeri di prestazioni, vale a dire imprese private e pubbliche, associazioni, istituti di formazione e di ricerca e ONG, possono partecipare alle gare d'appalto per progetti finanziati con il contributo svizzero alla pari dei fornitori dei Paesi dell'UE. Possono inoltre partecipare a tutte le gare d'appalto pubbliche per progetti finanziati con i Fondi strutturali e il Fondo di coesione dell'UE.

Nella fase esecutiva del progetto il finanziamento si svolgerà come in passato attraverso un servizio di pagamenti centrale nel Paese partner. I versamenti vengono effettuati tramite la Banca nazionale svizzera. Di regola il Paese partner copre almeno il 15 per cento dei costi dei progetti sostenuti dalla Svizzera. Il contributo finanziario proprio può essere inferiore nel caso di progetti con ONG e superiore per strumenti di finanziamento a favore di PMI. Tutti i progetti vengono solitamente prefinanziati dal budget dello Stato partner o dall'istituzione incaricata dell'esecuzione e poi rimborsati periodicamente dalla Svizzera. Questo principio garantisce il corretto impiego dei mezzi, poiché la Svizzera effettua i corrispondenti versamenti solo dopo aver ricevuto le domande di rimborso verificate e vidimate dall'unità di coordinamento nazionale. Tutti i progetti e programmi sono sottoposti a un audit e possono essere sottoposti in qualsiasi momento a un'ulteriore processo di verifica da parte della Svizzera.

Le forme e le procedure della cooperazione saranno disciplinate negli allegati all'accordo quadro bilaterale. Ciò concerne in particolare la selezione dei progetti, la procedura di approvazione, il rendiconto e le modalità di versamento.

Per ridurre al minimo i rischi di irregolarità e abusi nella fase operativa, la Svizzera applicherà anche al credito quadro «coesione» (cfr. all. 2) le misure rivelatesi efficaci nell'ambito del contributo all'allargamento.

Dopo l'approvazione di una domanda di finanziamento da parte della Svizzera, la DSC o la SECO stipulano con l'unità di coordinamento nazionale il relativo accordo di progetto che ne regola i vari punti, tra cui gli obiettivi da conseguire, il budget e le modalità di pagamento, il coinvolgimento delle istituzioni partner, gli audit e il monitoraggio del progetto nonché l'attività di comunicazione, la presentazione di rapporti e la valutazione.

c. Controlling e valutazione

A livello sia di programmi nazionali dei Paesi sia di singoli progetti, all'inizio della fase attuativa verranno istituiti sistemi di monitoraggio basati sulle esperienze acquisite nel quadro del contributo all'allargamento. Di fondamentale importanza è il rapporto periodico sui progressi del progetto che i responsabili incaricati presentano all'unità di coordinamento nazionale. La sorveglianza dell'attuazione dei progetti è esercitata in primo luogo dall'unità di coordinamento nazionale. Attraverso la rappresentanza svizzera in loco e la Centrale della DSC e della SECO, la Svizzera effettuerà propri controlli sui progressi compiuti durante i quali specialisti locali e svizzeri esamineranno l'efficienza e l'efficacia di programmi e progetti e l'impiego dei fondi. Oltre alla corretta esecuzione dei progetti si tratterà di verificare se sono stati raggiunti i risultati previsti.

Negli accordi quadro bilaterali con i Paesi partner vengono fissate regole giuridicamente vincolanti che si applicano alle fasi sensibili della cooperazione, tra cui:

- selezione delle proposte di progetto;
- attribuzione di mandati di fornitura e di prestazioni di servizio;
- verifica dell'attuazione dei progetti.

Gli accordi quadro includono inoltre una clausola anticorruzione in virtù della quale la Svizzera e il Paese partner si impegnano a combattere ogni forma di corruzione e a considerare e perseguire come atti illeciti tutti i casi di concessione di vantaggi indebiti.

Sono previste procedure di verifica finanziaria a livello sia dell'intero programma di cui beneficia un Paese partner che dei singoli progetti. A livello di programma è responsabile l'autorità nazionale incaricata della revisione, mentre a livello di singoli progetti vengono conferiti mandati anche a fiduciarie e revisori privati.

Per quanto riguarda la gestione strategica e operativa del programma, una volta all'anno si terranno colloqui in ogni Paese partner durante i quali la Svizzera valuterà, insieme alla competente unità di coordinamento nazionale, in che misura sono stati impegnati i fondi, come procede l'attuazione, se gli obiettivi dichiarati vengono raggiunti e se è necessario adeguare i programmi e i progetti.

Nelle loro decisioni di finanziamento la DSC e la SECO analizzano i potenziali rischi e tengono conto dei principi generali vincolanti (cfr. n. 2.1e e 2.2.3a).

A conclusione del programma di cooperazione bilaterale ogni Stato partner redigerà un rapporto finale completo. Tanto i Paesi partner quanto la Svizzera possono commissionare valutazioni a livello sia di programma sia di singoli progetti.

2.2.5. Risorse

a. Spese proprie

Le spese proprie della Svizzera per il credito quadro «coesione» ammontano al 5 per cento dell'importo complessivo di 1102 milioni di franchi e comprendono le seguenti voci di spesa:

- stipendi e spese di gestione delle competenti unità organizzative della SECO e della DSC (nonché consulenza di esperti di altri uffici federali, p. es. SEFRI);
- stipendi e spese di gestione delle unità responsabili per il contributo svizzero all'interno delle ambasciate svizzere nei Paesi partner (proporzionali alle spese complessive);
- studi preliminari da parte di esperti;
- informazione e comunicazione (documentazione, pubblicazioni ed eventi).

Le esigenze in termini di personale per l'intero periodo di dieci anni sono in media di 40 posti, circa la metà dei quali a Berna e la rimanente parte per l'assistenza in loco (valore approssimativo). I costi amministrativi e il numero di posti sono da considerare ridotti; la stima si basa sull'esperienza del primo contributo all'allargamento.

In una prima fase di cinque anni si lavorerà per impegnare i mezzi destinati ai singoli progetti. Nella fase successiva avranno la priorità lo svolgimento e l'attuazione. Le esperienze maturate fin qui hanno dimostrato che anche in questa fase è fondamentale disporre di sufficiente personale per garantire il raggiungimento degli obiettivi progettuali, prevedendo posti a tempo determinato. In aggiunta si possono affidare mansioni speciali a consulenti.

b. Spese per esperti svizzeri esterni all'Amministrazione federale

Come descritto al numero 2.2.3a, il sapere e le esperienze della Svizzera dovranno confluire maggiormente nei programmi e nei progetti. Attraverso il contributo attivo di istituzioni e organizzazioni svizzere, anche esterne all'Amministrazione federale, nella progettazione e attuazione delle attività, verranno rafforzate le relazioni bilaterali. La partecipazione diretta di uffici in Svizzera che dispongono di conoscenze specialistiche interessanti per le istituzioni partner negli Stati dell'UE-13 genera costi. In passato queste prestazioni potevano essere

compensate solo in maniera inadeguata e di conseguenza il trasferimento del sapere ai Paesi partner non avveniva sempre nella misura auspicata. Si tratta ora di creare metodi più semplici per indennizzare direttamente tramite la DSC e la SECO i costi delle autorità e di altre organizzazioni coinvolte (p. es. per il personale e i viaggi di lavoro).

Per alcuni compiti, in primo luogo per l'esame dei progetti e della documentazione di gara, può essere necessario avvalersi di specialisti. La Svizzera deve inoltre disporre di più possibilità che nel contributo all'allargamento per effettuare audit straordinari di progetti o commissionare valutazioni a esperti svizzeri o locali.

Per questa ragione si prevede di destinare un massimo di 2,5 per cento dell'ammontare totale di 1102 milioni di franchi per coprire i costi per esperti svizzeri esterni all'Amministrazione federale.

2.3. Credito quadro «migrazione»

2.3.1. Descrizione

Lo scopo del credito quadro per la migrazione è contribuire a rafforzare la gestione della migrazione negli Stati membri dell'UE. L'aumento dei movimenti migratori verso l'Europa ha messo a dura prova gli accordi di Schengen e Dublino. I massicci movimenti migratori del 2015 hanno evidenziato i limiti dei sistemi di gestione delle ondate migratorie e hanno messo radicalmente in discussione le politiche migratorie europee. Molti Stati europei hanno dovuto far fronte, in taluni casi per la prima volta, a sfide considerevoli nella gestione del fenomeno. La distribuzione diseguale degli oneri si è rivelata una sfida per la coesione dell'Europa e la questione migratoria ha alimentato una polarizzazione anche all'interno degli Stati. Con i fondi del credito quadro per la migrazione si sosterranno gli Stati interessati nei loro tentativi di potenziare le strutture e le procedure di accoglienza delle persone bisognose di protezione e di istituire o perfezionare procedure di asilo più efficaci e procedure di ritorno più efficienti. Con l'obiettivo generale di migliorare la gestione dei movimenti migratori nel continente europeo, il Consiglio federale spera in questo modo di contribuire a eliminare le disuguaglianze tra Paesi europei in materia migratoria. L'armonizzazione delle procedure d'asilo e delle condizioni e strutture d'accoglienza a livello europeo è un presupposto chiave per il funzionamento del sistema di Schengen/Dublino. La Svizzera, che beneficia ampiamente di questo sistema, ha interesse che funzioni bene, perché ciò consentirebbe di ridurre i movimenti migratori irregolari all'interno dell'Europa. Le esperienze passate hanno dimostrato che carenze nelle strutture dell'asilo di altri Stati facenti parte del sistema di Dublino possono rendere più difficile o addirittura impedire il trasferimento verso questi Stati secondo la procedura di Dublino.

Con uno spirito di responsabilità condivisa e tenendo conto dei già illustrati interessi svizzeri in questo ambito, il Consiglio federale intende stanziare 200 milioni di franchi nel quadro del contributo della Svizzera in favore di alcuni Stati membri dell'UE per azioni nel settore migratorio. Il credito quadro per la migrazione consentirà di soddisfare le richieste di Paesi europei sotto pressione e/o con strutture deboli di gestione dei movimenti migratori, integrando le azioni intraprese dall'UE e dagli Stati dell'AELS/SEE. Colloqui esplorativi con potenziali Paesi partner hanno evidenziato la volontà di cooperare nonché il bisogno di sostegno nel settore della migrazione.

2.3.2. Settori della cooperazione

Il presupposto per una cooperazione nell'ambito del credito quadro «migrazione» è che esistano la volontà di cooperare in questo settore ed esigenze fondamentali di sostegno in vari ambiti della gestione dei movimenti migratori. Al tempo stesso occorre prestare attenzione alla

complementarità delle misure promosse con i programmi dell'UE e degli Stati dell'AELS/SEE. Il rafforzamento delle strutture di gestione dei fenomeni migratori negli Stati europei fortemente colpiti dall'afflusso di migranti è una priorità tanto per l'Europa quanto per la Svizzera. L'UE ha sbloccato ingenti fondi per potenziare e sviluppare, all'insegna della solidarietà, le strutture di gestione della migrazione nei suoi Stati membri. Grazie al Fondo europeo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), l'UE sostiene le autorità degli Stati membri sotto forte pressione migratoria allo scopo di migliorare le condizioni di accoglienza dei migranti, il trattamento delle domande di asilo e l'applicazione delle procedure di ritorno. In situazioni di crisi, la Commissione europea può inoltre finanziare l'aiuto umanitario d'urgenza per aiutare le persone bisognose all'interno dell'UE. Lo stesso vale per gli Stati dell'AELS/SEE che hanno destinato parte del loro contributo per la riduzione delle disparità economiche e sociali in Europa ad azioni nel settore della migrazione. Si potrebbe prevedere anche un contributo finanziario a fondi europei che perseguono obiettivi simili a quelli del credito quadro per la migrazione della Svizzera.

I mezzi del credito quadro «migrazione» saranno dunque impiegati in settori per i quali mancano o sono insufficienti i fondi dell'UE o nei quali i Paesi partner decidono di cooperare con esperti svizzeri per le specifiche competenze che questi possono mettere a disposizione. La riforma della procedura d'asilo svizzera e i buoni risultati ottenuti nella fase di prova sono esperienze che la Svizzera potrebbe condividere con altri Stati europei sottoposti a una forte pressione migratoria. Allo stesso modo, la lunga esperienza della Svizzera nel settore del ritorno (volontario e non) e della reintegrazione dei migranti nei loro Paesi di origine potrebbe costituire un possibile ambito di cooperazione con gli Stati europei che beneficiano del credito quadro «migrazione».

Le esigenze e i settori della cooperazione saranno definiti in modo preciso nella fase di pianificazione del credito quadro «migrazione». Sulla base dei risultati dei colloqui esplorativi con alcuni Stati europei e degli obiettivi della Svizzera nell'ambito del suo secondo contributo, il credito quadro «migrazione» potrebbe finanziare un sostegno negli ambiti elencati di seguito (la lista è da considerarsi non esaustiva).

- Il sostegno all'attuazione della procedura d'asilo nei Paesi europei beneficiari è uno dei principali settori di cooperazione auspicati. La registrazione dei richiedenti l'asilo, il trattamento delle domande d'asilo, il sostegno, in particolare giuridico, ai richiedenti durante la procedura e la messa a disposizione di servizi di interpretariato e di traduzione adeguati saranno possibili settori di cooperazione nel quadro del secondo contributo della Svizzera.
- Il rafforzamento delle infrastrutture per l'accoglienza di migranti e profughi consente agli Stati europei sotto forte pressione migratoria di farsi carico in maniera adeguata dei migranti sul proprio territorio. In questo contesto, la realizzazione di infrastrutture confacenti in particolare ai bisogni dei migranti vulnerabili, come i minori non accompagnati, sarà una priorità.
- Il sostegno al ritorno volontario e all'integrazione dei migranti nei loro Paesi d'origine ha dato ottimi risultati in Svizzera ed è un punto essenziale della politica migratoria di numerosi Stati europei. Lo scambio di esperienze e il finanziamento di programmi di ritorno volontario in stretta cooperazione con le autorità nazionali e le organizzazioni internazionali competenti rappresenteranno un importante ambito di cooperazione nel quadro del secondo contributo della Svizzera.

2.3.3. Strategia

La strategia e il piano di attuazione sono definiti sulla base delle esperienze fatte con il contributo all'allargamento, ma tengono conto anche delle peculiarità della questione migratoria. Gli elementi cardine dell'impegno sono rappresentati dai bisogni e dalle esigenze dei Paesi partner, dalla complementarità con altri provvedimenti dell'UE e degli Stati AELS/SEE e dall'applicazione del know-how e dell'esperienza svizzeri.

Gli aiuti finanziari forniti attraverso il credito quadro «migrazione» si inseriscono nella strategia globale del Consiglio federale nell'ambito della cooperazione internazionale, in particolare con l'Europa, in materia migratoria, completando gli strumenti esistenti. L'aiuto e la solidarietà offerti agli Stati membri più colpiti dai movimenti migratori si manifestano già a più livelli: per esempio con la messa a disposizione dell'EASO² di esperti svizzeri, con la partecipazione volontaria della Svizzera alla ricollocazione di profughi provenienti dall'Italia e dalla Grecia o con il sostegno concreto alla causa di una maggiore solidarietà nell'ambito del dibattito sulla riforma del sistema di Dublino.

a. Dimensione temporale

La pianificazione del credito quadro per la migrazione deve consentire di reagire alle rapide fluttuazioni dei movimenti migratori e ai cambiamenti delle rotte seguite dai migranti. Per questo motivo il credito quadro sarà attuato sulla base di tre programmi pluriennali distinti, ognuno della durata di tre anni. Gli Stati europei beneficiari e le priorità tematiche saranno definiti durante la fase preliminare di pianificazione di ciascuno dei programmi pluriennali. Una parte dei fondi sarà riservata a misure urgenti straordinarie, che non siano state previste in sede di pianificazione.

b. Dimensione geografica

Al fine di garantire la flessibilità necessaria per rispondere alle attuali sfide migratorie, il credito quadro per la migrazione non sarà limitato esclusivamente agli Stati membri che hanno aderito all'UE dal 2004 in poi. I Paesi europei saranno selezionati sulla base di criteri che rispecchieranno soprattutto la pressione migratoria subita dallo Stato in questione, le sfide strutturali cui quest'ultimo deve far fronte nella gestione dei movimenti migratori e gli interessi della Svizzera.

c. Dimensione tematica

In virtù della legge sull'asilo, con i mezzi del credito quadro «migrazione» è possibile promuovere finanziariamente provvedimenti nei seguenti ambiti tematici:

- misure per gestire la problematica dei profughi e rifugiati;
- misure per facilitare ed eseguire il ritorno, il rinvio e la reintegrazione.

Il Consiglio federale ha intenzione di intervenire soprattutto nei settori in cui, con una combinazione di investimenti nell'infrastruttura (p. es. centri di accoglienza o di consulenza), il trasferimento di know-how e la formazione di personale, si può puntare a ottenere un miglioramento qualitativo durevole dei sistemi di asilo e rimpatrio.

² Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

2.3.4. Attuazione e gestione del credito quadro «migrazione»

a. Aspetti generali

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) sarà incaricata della gestione del credito quadro per la migrazione e, in particolare, della pianificazione pluriennale del medesimo, del monitoraggio dell'attuazione e della gestione del budget. Il coordinamento in seno all'Amministrazione federale sarà garantito dalla Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione (struttura IMZ). Diversamente dal credito per la coesione, il credito quadro per la migrazione è una novità del secondo contributo svizzero. Nei limiti del possibile, le modalità di gestione del credito quadro per la migrazione s'ispireranno a quelle del credito quadro per la coesione. È tuttavia necessario creare nuove strutture di gestione e mettere a punto meccanismi di attuazione adeguati che tengano conto delle peculiarità del contesto migratorio in Europa. Non potendo fare affidamento, se non limitatamente, sull'esperienza maturata nell'ambito del primo contributo svizzero all'UE allargata, allo stato attuale non è possibile presentare le modalità di attuazione e gestione del credito quadro per la migrazione con il medesimo grado di dettaglio di quelle per il credito quadro per la coesione.

b. Attuazione operativa

I programmi pluriennali si concentreranno su 2-3 Stati membri particolarmente colpiti dai movimenti migratori. In un primo momento la Svizzera stabilirà con i potenziali Stati partner contatti esplorativi finalizzati a identificare le esigenze attuali in ambito migratorio e le aree prioritarie di intervento. Nell'ambito di questi contatti, la Svizzera e gli Stati interessati definiranno insieme le possibili aree di intervento. In un secondo momento la Svizzera metterà a punto i programmi pluriennali, nei quali definirà i Paesi target e gli importi stanziati per ognuno di essi. I criteri impiegati per identificare gli Stati beneficiari sono, innanzitutto, la pressione migratoria e le necessità dello Stato in questione sul fronte della gestione dei movimenti migratori. Nella definizione delle priorità geografiche si terrà conto anche degli interessi della Svizzera quanto alla gestione dei movimenti migratori e delle relazioni bilaterali con gli Stati membri coinvolti.

La Svizzera stipulerà quindi, con i Paesi beneficiari selezionati, un accordo quadro dove sarà stabilito l'importo allocato a favore della controparte, il periodo di attuazione del finanziamento, le modalità di gestione dei fondi, gli obiettivi da raggiungere con gli aiuti, gli indicatori per la loro verifica e le aree di intervento. Se un Paese coperto dal credito quadro per la coesione è selezionato per un aiuto nell'ambito del credito quadro «migrazione», la Svizzera concluderà due accordi quadro separati che copriranno aree di intervento e periodi di attuazione distinti.

Beneficiari diretti dei finanziamenti svizzeri saranno le autorità nazionali dei Paesi europei selezionati. Qualora alcuni compiti relativi alla gestione dei movimenti migratori siano delegati a organizzazioni internazionali e/o ONG, sussiste la possibilità di prevedere un finanziamento a favore di queste ultime d'intesa con le autorità nazionali.

La SEM definisce con ogni Paese partner un programma nazionale in cui stabilisce i settori di intervento e l'ammontare dei mezzi destinati a ciascuno di essi. Ogni Stato partner nomina un'unità di coordinamento nazionale, che avrà un ruolo chiave nell'esecuzione dei programmi nazionali. Si tratta dello stesso organo cui compete anche l'amministrazione delle risorse provenienti da altri fondi di aiuto dell'UE e degli Stati AELS/SEE.

Come partner effettivi di attuazione entreranno in gioco, soprattutto, ministeri competenti, autorità incaricate delle questioni migratorie a livello centrale, regionale e locale,

organizzazioni internazionali e attori della società civile. Le strategie e le proposte di progetto dei partner saranno integrate nella messa a punto dei programmi. Da parte svizzera confluirà nei programmi il know-how tecnico dei competenti organi federali e cantonali.

Una volta che i programmi nazionali saranno stati elaborati, l'identificazione, la selezione e il monitoraggio dei singoli progetti saranno effettuati in stretta collaborazione con le unità di coordinamento nazionali dei Paesi beneficiari. Queste avranno il compito di supervisionare i partner che attuano i progetti e saranno responsabili della formulazione delle domande di finanziamento da presentare alle autorità svizzere. A seguito di un processo di controllo, la Svizzera effettuerà un rifinanziamento dei progetti che soddisfano i requisiti definiti nell'ambito dei programmi nazionali. Per garantire che i progetti finanziati realizzino effettivamente l'interesse dei Paesi destinatari, le autorità nazionali si faranno carico di una parte dei costi del progetto. La partecipazione minima è definita in base alle pertinenti regole del credito quadro «coesione» (almeno il 15 %) e agli strumenti finanziari paragonabili dell'UE (almeno il 25 %, in casi eccezionali almeno il 10 %).

I dettagli sul regime di sostegno, sulla selezione dei progetti e sulle modalità della cooperazione saranno fissati negli accordi quadro bilaterali siglati con i Paesi partner.

Nel credito quadro per la migrazione è prevista una riserva di 20 milioni di franchi che permetterà di reagire rapidamente a eventuali situazioni di emergenza. Questa riserva non è soggetta a pianificazione e non è inclusa nei programmi nazionali. Non è nemmeno vincolata alle priorità geografiche definite nell'ambito dei programmi pluriennali. Le risorse finanziarie disponibili nel quadro della riserva saranno utilizzate in uno o più Stati membri dell'UE se insorge una situazione di emergenza riconducibile, in concreto, a un afflusso consistente e repentino di migranti. La gestione di questa riserva compete esclusivamente alla SEM, che identifica e seleziona direttamente i progetti ed è in contatto diretto con i partner sul posto (siano essi organizzazioni internazionali e ONG o le autorità nazionali). Al termine di ogni programma pluriennale sarà stilato un bilancio per verificare il saldo residuo della riserva e per determinare se sarà possibile riallocare una parte dei fondi nel prossimo programma pluriennale.

c. Controlling e valutazione

Per il credito quadro «migrazione» deve essere creato un sistema di controllo e valutazione, che seguirà i medesimi principi stabiliti per il credito quadro «coesione» e descritti al numero 2.2.4.c.

2.3.5. Risorse

Alle spese proprie non può essere destinato più del 5 per cento dell'importo complessivo, pari a 200 milioni di franchi. Dal momento che la gestione del credito quadro per la migrazione sarà compito del DFGP, si renderà necessario un incremento dell'organico presso la SEM. Sulla base dell'esperienza maturata con il contributo svizzero all'allargamento e tenendo conto dell'importo a disposizione del credito quadro per la migrazione, è prevista la creazione di 4-7 posti di durata determinata, una parte dei quali localizzata nei Paesi beneficiari. Oltre alle spese proprie, fino al 2,5 per cento dell'importo totale dovrà essere impiegato per la mobilitazione di competenze svizzere esterne all'Amministrazione federale.

Nei limiti del possibile, le strutture e le risorse messe a disposizione per il credito quadro per la coesione saranno messe a frutto anche per gli interventi nel settore migratorio. Il coordinamento all'interno dell'Amministrazione federale sarà garantito dalla già esistente

Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale (struttura IMZ).

3. Ripercussioni

3.1. Ripercussioni finanziarie

I crediti quadro oggetto della richiesta (cfr. n. 2) sono crediti d'impegno della Confederazione distribuiti su un periodo di cinque anni (credito quadro «coesione») e di dieci anni (credito quadro «migrazione»). Per entrambi i crediti quadro il periodo per effettuare i versamenti dovrebbe durare dieci anni. I fondi necessari per il secondo contributo svizzero saranno iscritti nel piano finanziario 2020-2022 con correzione al rialzo del tetto massimo. Il budget per il credito quadro «coesione» sarà suddiviso a metà tra la DSC e la SECO, mentre il credito quadro «migrazione» sarà assegnato alla SEM.

Per quanto concerne il credito quadro «coesione» l'assegnazione delle risorse finanziarie ai singoli Stati partner è effettuata sulla base della chiave di ripartizione del meccanismo di finanziamento AELS/SEE per il periodo 2014-2021 (cfr. n. 2.2.1 e Allegato 1). Diversamente dall'UE la Svizzera non avanza pretese politiche nei confronti dei singoli Stati beneficiari alle quali cercherebbe di vincolare il contributo. Per quanto riguarda il credito quadro «migrazione», l'attribuzione delle risorse finanziarie ai singoli Stati UE è effettuata sulla base dei (tre) programmi pluriennali previsti. I versamenti effettuati alla luce degli obblighi finanziari incorsi devono essere approvati ogni anno dal Parlamento nell'ambito del preventivo. Per i versamenti non sono previsti adeguamenti automatici al rincaro. Come fatto finora nell'ambito del contributo all'allargamento, i mezzi saranno impegnati e versati in franchi svizzeri, di modo che non gravi sulla Svizzera il rischio legato ai corsi di cambio.

Conformemente alle regole dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati dell'UE non può essere computato nell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera.

3.2. Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione dei decreti federali proposti incombe esclusivamente alla Confederazione e non produce ripercussioni a livello finanziario o di personale per i Cantoni e i Comuni. Nell'ambito dell'attuazione del secondo contributo il Consiglio federale può collaborare con i Cantoni e i Comuni.

3.3. Ripercussioni per l'economia

Come già il contributo all'allargamento all'UE-13, anche il secondo contributo ha ripercussioni dirette e indirette per l'economia svizzera, che nel complesso possono essere giudicate positivamente.

Le esportazioni della Svizzera verso l'UE ammontano a più di 100 miliardi di franchi all'anno (2016: CHF 113 miliardi). In virtù dell'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici³ e dell'accordo con l'UE su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici⁴ nell'ambito dei Bilaterali I, le imprese svizzere godono di un accesso in ampia misura libero al mercato interno dell'UE allargata. Ciò consente loro di partecipare a gare di appalto pubbliche in tutti gli Stati membri dell'UE. Le riforme attuate nell'UE-13 con il sostegno dell'Unione europea contribuiscono a migliorare

³ RS 0.632.231.422

⁴ RS 0.172.052.68

continuamente le condizioni quadro istituzionali e la certezza del diritto in questi Paesi, un aspetto che giova anche all'economia svizzera.

La presenza più forte e l'accresciuta visibilità della Svizzera – in virtù del suo impegno – negli Stati UE-13 aiutano a stabilire nuovi contatti e a stringere relazioni economiche più strette con questi Paesi emergenti. Anche nei prossimi anni, il più diffuso benessere potrebbe far crescere la domanda di merci e servizi svizzeri a elevato valore aggiunto. Inoltre la cooperazione nell'ambito dello scambio di esperienze e know-how può sortire effetti positivi anche sullo sviluppo della produttività nell'UE-13 e in Svizzera.

Oltre all'aggiudicazione diretta e indiretta di appalti ad aziende svizzere nel quadro del secondo contributo, per queste ultime potrebbero essere interessanti dal punto di vista economico, in particolare, le gare di appalto pubbliche finanziate mediante i programmi strutturali e di coesione dell'UE su tutto il territorio comunitario. Per i sette anni del periodo 2014-2020 il quadro finanziario dell'Unione europea programma, per la politica di coesione a favore dell'UE-13, fondi per un ammontare di 226 miliardi di euro. Come conseguenza di una loro crescente presenza sui mercati dell'UE-13, aumentano le possibilità delle aziende svizzere di risultare vincenti nell'aggiudicazione di appalti nell'ambito di progetti finanziati dall'UE.

3.4. Ripercussioni per la società

Il secondo contributo della Svizzera ad alcuni Stati dell'UE promuove la sicurezza, la stabilità e il benessere nell'immediato vicinato della Svizzera e ha, di conseguenza, effetti positivi anche sulla società svizzera nel suo complesso.

3.5. Ripercussioni per l'ambiente

Con il contributo svizzero vengono sostenuti numerosi progetti aventi per obiettivo la tutela dell'ambiente, per esempio nel settore del clima, della qualità dell'acqua e dell'aria, della biodiversità o della gestione sostenibile delle risorse. Anche in sede di attuazione di tutti gli altri progetti del secondo contributo, la Svizzera e gli Stati partner si adoperano affinché i loro provvedimenti producano un impatto positivo sull'ambiente e per prevenire effetti ambientali negativi.

4. Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

4.1. Rapporto con il programma di legislatura

La decisione di principio sul secondo contributo della Svizzera ad alcuni Paesi dell'UE e tutte le decisioni posteriori sono state annunciate nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015-2019. Il secondo contributo svizzero è un orientamento per il raggiungimento dell'obiettivo 4 del messaggio sul programma di legislatura 2015-2019 in virtù del quale la Svizzera si prefigge di rinnovare e sviluppare le proprie relazioni politiche ed economiche con l'UE. La decisione su un secondo contributo è annunciata, come provvedimento 26, nell'articolo 6 del decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015-2019.

Il messaggio concernente un secondo contributo della Svizzera destinato ad alcuni Paesi dell'UE figura tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2018.

4.2. Rapporto con le strategie del Consiglio federale

I decreti federali proposti su un secondo contributo della Svizzera ad alcuni Paesi dell'UE sono in sintonia con gli obiettivi della strategia di politica estera 2016-2019 del Consiglio federale.

Nell'ambito della priorità strategica sulle relazioni con l'Unione europea e gli Stati dell'UE/AELS si stabilisce come obiettivo principale che, grazie a un consolidamento e a un rinnovo della via bilaterale, la Svizzera intrattenga con l'UE relazioni di partenariato regolamentate e con un buon potenziale di sviluppo. Alla luce di questo obiettivo il Consiglio federale ha deciso di gettare le basi per un secondo contributo e di lanciare la presente procedura di consultazione.

5. Aspetti giuridici

5.1. Costituzionalità e legalità

a. Credito quadro «coesione»

Secondo l'articolo 167 della Costituzione federale⁵ e l'articolo 1 capoverso 3 e articolo 10 della legge federale del 30 settembre 2016⁶ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (LF Est), che ha effetto sino al 31 dicembre 2024, la decisione in merito al credito quadro «coesione» spetta all'Assemblea federale. La base giuridica per le misure di cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est è costituita dall'articolo 7 della legge citata.

b. Credito quadro «migrazione»

Secondo la prima frase dell'articolo 113 della legge sull'asilo la Confederazione partecipa all'armonizzazione della politica europea in materia di rifugiati e alla soluzione dei problemi dei rifugiati all'estero. In passato il Consiglio federale ha già, a più riprese, sottolineato l'importanza della solidarietà con gli Stati membri dell'UE più colpiti dai movimenti migratori: per esempio nel rapporto del 6 giugno 2017 su una ridefinizione del sistema di Schengen/Dubliino in adempimento del postulato 15.3242 Pfister, con la sua decisione del 18 settembre 2015 di partecipare al primo programma di ricollocazione dell'UE e con il distacco di diversi esperti in materia di asilo presso l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) al fine di offrire assistenza all'Italia e alla Grecia nel corso degli ultimi due anni. Il credito quadro «migrazione» si configura dunque come un'estensione della politica perseguita finora dal Consiglio federale, in base alla quale la Svizzera è solidale nei confronti degli Stati UE che sono particolarmente colpiti dai movimenti migratori e/o i cui sistemi di accoglienza e di asilo devono essere rafforzati e che, nell'interesse di tutti gli Stati europei, si assumono responsabilità maggiori.

L'articolo 91 capoverso 7 in combinato disposto con l'articolo 113 LAsi e l'articolo 51 dell'ordinanza 2 sull'asilo pongono le basi giuridiche per il versamento di sussidi a «organizzazioni internazionali» (p. es. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ACNUR, Organizzazione internazionale per le migrazioni OIM, Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie ICMPD) o a «organismi che attuano progetti di portata internazionale» (p. es. organizzazioni caritatevoli o altre organizzazioni non governative, fondazioni, istituzioni scientifiche). Le organizzazioni internazionali e le ONG svolgono un ruolo chiave nelle situazioni di crisi, poiché si fanno carico di compiti in ambito migratorio che le strutture statali non possono adempiere perché troppo deboli o sovraccariche. Anche il finanziamento di progetti nell'ambito della riserva, precedentemente descritta, del credito quadro «migrazione» può fondarsi sulle basi giuridiche menzionate.

Da base giuridica per il finanziamento funge inoltre l'articolo 93 capoverso 1 lettera c e capoverso 2 LAsi. Queste disposizioni consentono alla Confederazione di finanziare integralmente o parzialmente programmi nel Paese d'origine o di provenienza o in uno Stato

⁵ RS 101

⁶ RS 974.1

terzo per facilitare ed eseguire il ritorno, il rinvio e la reintegrazione. Su queste basi possono anche essere sostenuti progetti volti a promuovere il rimpatrio di persone che dimorano illegalmente in uno degli Stati UE destinatari di aiuti. I programmi all'estero possono anche, per esplicita disposizione di legge, perseguire l'obiettivo di contribuire alla prevenzione della migrazione irregolare primaria o secondaria verso la Svizzera (art. 93 cpv. 2 LAsi). Un'importante causa del movimento secondario irregolare all'interno dell'Europa è dovuta alle carenze qualitative e quantitative dei sistemi di accoglienza. La decisione di andare altrove può anche essere innescata da procedure di asilo sproporzionatamente farraginose, inefficienti o qualitativamente carenti. La promozione di procedure di asilo efficienti e corrette (p. es. assistenza nell'identificazione e nella registrazione dei richiedenti l'asilo, negli interrogatori e nella traduzione nonché nell'elaborazione di basi decisionali), coniugata alla disponibilità garantita di capacità di accoglienza sufficienti e adeguate, contribuiscono pertanto alla riduzione dei movimenti secondari irregolari dei richiedenti.

5.2. Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il disegno è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Il contributo svizzero è un provvedimento autonomo della Svizzera. Con i singoli Paesi partner saranno conclusi direttamente accordi quadro bilaterali, nell'ambito dell'attuazione, solo dopo l'approvazione dei crediti da parte del Parlamento. Questi trattati saranno approvati conformemente alle disposizioni costituzionali e di legge (art. 166 cpv. 2 Cost.).

5.3. Forma dell'atto

I due crediti quadro prendono la forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.) e non sottostanno quindi a referendum. Per il presente credito quadro «coesione» è determinante, in tal senso, l'articolo 10 LF Est, per il credito quadro «migrazione» l'articolo 25 capoverso 2 della legge sul Parlamento.

5.4. Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale i presenti decreti federali necessitano del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che ciascuno di questi decreti comporta una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi.

5.5. Conformità alla legge sui sussidi

Nel suo rapporto 2008 concernente i sussidi, il Consiglio federale ha stabilito che tutti i messaggi relativi all'elaborazione o alla revisione delle basi giuridiche in materia di sussidi e i messaggi concernenti il rinnovo dei decreti di stanziamento crediti e dei limiti di spesa devono contenere obbligatoriamente un numero dedicato al rispetto dei principi stabiliti dalla legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi; RS 616.1). Il presente disegno è conforme a tale legge.

5.5.1. Importanza dei sussidi per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla Confederazione: motivazione, struttura e portata finanziaria

Il secondo contributo della Svizzera ad alcuni Stati dell'UE si fonda sulla LF Est e sulla legge sull'asilo⁷ ed è parte integrante della politica estera e della politica economica esterna della Svizzera. La motivazione dettagliata, la struttura e la portata finanziaria del contributo sono descritte ai numeri precedenti. La responsabilità della cooperazione con Paesi UE selezionati

⁷ RS 142.31

spetta alla Confederazione. Tuttavia, nell'ambito dei progetti, la Confederazione può collaborare con i Cantoni o i Comuni.

Conformemente alle regole dell'OCSE, i fondi del secondo contributo della Svizzera ad alcuni Stati dell'UE non possono essere computati nell'aiuto pubblico allo sviluppo. Il volume dei fondi richiesti è giustificato dagli obiettivi perseguiti.

5.5.2. Gestione materiale e finanziaria dei sussidi

La gestione materiale dei mezzi impiegati è orientata ai risultati. Questo approccio punta, in tutte le fasi dei progetti (pianificazione, attuazione, verifica), a migliorare la situazione dei gruppi beneficiari. L'attribuzione dei finanziamenti è effettuata sulla base di obiettivi chiaramente definiti, la cui realizzazione è verificata con strumenti di monitoraggio, controllo e valutazione (cfr. n. 2.1, 2.2.4 e 2.3.4). La gestione materiale dei mezzi è spiegata nei numeri 2.2 e 3.2. Il volume totale degli impegni e la ripartizione dei fondi sono illustrati al numero 2.

5.5.3. Procedura applicabile alla concessione di contributi

L'ordinanza del 6 maggio 1992⁸ concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e la direttiva del DFAE del 13 dicembre 2017⁹ sulle competenze finanziarie e i relativi allegati disciplinano le competenze finanziarie e il controllo dell'impiego dei fondi. Le modalità sono descritte nei numeri relativi ai crediti quadro. La DSC e la SECO hanno definito procedure e direttive chiare e trasparenti per l'impiego dei fondi orientato ai risultati e le applicano di conseguenza. Per quanto concerne il credito quadro «migrazione» anche la SEM definirà procedure equivalenti. Oltre che conformemente alla legislazione in materia di sussidi, nell'ambito della concessione di contributi tutti gli organi aggiudicano mandati secondo le disposizioni dell'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici¹⁰, dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità Europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici¹¹, della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici e della relativa ordinanza dell'11 dicembre 1995. Quando acquisiscono beni, servizi e installazioni, la DSC, la SECO e la SEM cercano, nel quadro giuridico previsto e al di là degli aspetti economici, di promuovere il rispetto delle norme sociali e ambientali e di rafforzare così le tre dimensioni della sostenibilità in Svizzera, nei Paesi partner e in altri Paesi di provenienza.

5.5.4. Limitazione nel tempo e riduzione progressiva dei sussidi

La LF Est è valida fino al 31 dicembre 2024. Tutti i mezzi del credito quadro «coesione» possono essere impegnati entro cinque anni dalla decorrenza della decisione, ma al più tardi entro il 31 dicembre 2024. In linea di massima, i contributi non sono decrescenti.

⁸ RS **974.11**

⁹ Direttiva 301 e allegati I e II

¹⁰ RS **0.632.231.422**

¹¹ RS **0.172.052.68**

Allegato 1: chiave di ripartizione prevista del credito quadro «coesione»

	Chiave di ripartizione prevista ¹²	Contributi previsti (in milioni CHF)	A titolo di confronto: quote del contributo all'allargamento	A titolo di confronto: quote del contributo all'allargamento (in milioni CHF) ¹³
Bulgaria	9,07 %	95,00	5,84 %	76
Estonia	2,54 %	26,60	3,07 %	39,92
Croazia	4,45 %	46,55	3,46 %	45
Lettonia	3,90 %	40,85	4,60 %	59,88
Lituania	4,45 %	46,55	5,44 %	70,858
Malta	0,36 %	3,80	0,38 %	4,994
Polonia	31,22 %	326,80	37,56 %	489,02
Romania	21,60 %	226,10	13,90 %	181
Slovacchia	4,27 %	44,65	5,14 %	66,866
Slovenia	1,54 %	16,15	1,69 %	21,956
Repubblica Ceca	7,53 %	78,85	8,43 %	109,78
Ungheria	8,53 %	89,30	10,04 %	130,738
Cipro	0,54 %	5,70	0,46 %	5,988
Totale UE-13	100,00 %	1046,90	100,00 %	1302
5,00 % Spese proprie della Svizzera		55,10		
Totale		1102,00		

	Chiave di ripartizione AELS/SEE 2014-2021	Contributi AELS/SEE 2014-2021 (in milioni EUR)
Bulgaria	9,03 %	115
Estonia	2,54 %	32,3
Croazia	4,46 %	56,8
Lettonia	3,94 %	50,2
Lituania	4,41 %	56,2
Malta	0,35 %	4,4
Polonia	31,24 %	397,8
Romania	21,61 %	275,2
Slovacchia	4,31 %	54,9
Slovenia	1,56 %	19,9
Repubblica Ceca	7,50 %	95,5
Ungheria	8,55 %	108,9
Cipro	0,50 %	6,4
Totale UE-13	100,00 %	1273,5

¹² La chiave di ripartizione si basa su quella del meccanismo di finanziamento AELS/SEE 2014-2021. Nell'ambito del meccanismo di finanziamento AELS/SEE anche il Portogallo e la Grecia sono destinatari di aiuti. I contributi a questi due Paesi sono stati esclusi in sede di calcolo della chiave di ripartizione per gli Stati UE-13.

¹³ L'importo include il 5 % di spese proprie della Svizzera.

Per distribuire il credito quadro «coesione» tra i 13 Stati partner è necessario definire una chiave di ripartizione. Per il contributo all'allargamento all'UE-10 (CHF 1000 milioni) la Svizzera aveva adottato come riferimento per il suo aiuto la chiave di ripartizione del meccanismo di finanziamento della Norvegia. Sulla base di un'analisi dei cambiamenti dei parametri pertinenti e di considerazioni afferenti alla politica estera, per il credito quadro «coesione» il Consiglio federale ha deciso di adottare come standard di riferimento la chiave di ripartizione del meccanismo di finanziamento degli Stati AELS/SEE per il periodo 2014-2021. A differenza della chiave in uso per il contributo all'allargamento, i valori della chiave di ripartizione AELS/SEE tengono conto dello sviluppo sociale ed economico dei Paesi UE-13 dal 2007 (PIL pro capite, dimensioni demografiche). In questo modo si tiene conto, ancora di più rispetto a ora, delle necessità degli Stati membri UE economicamente più deboli.

Allegato 2: Misure per la riduzione dei rischi di irregolarità, abusi e corruzione

In che modo viene garantito, nel primo contributo all'allargamento così come nel secondo, il corretto uso dei mezzi finanziari?

Per garantire un uso dei mezzi finanziari efficiente e adeguato allo scopo la Svizzera ha preso varie misure, tra cui: a) accompagnamento del processo di selezione dei progetti nel Paese partner, b) verifica dell'aggiudicazione dei mandati e c) vigilanza sulle fasi di attuazione dei progetti.

a. Accompagnamento del processo di selezione dei progetti

Responsabile della selezione è il Paese partner. Un organismo indipendente, nel quale sono rappresentati anche i ministeri competenti e varie ONG, verifica i criteri e il processo di selezione. La Svizzera può partecipare alle riunioni di questo organismo indipendente in qualità di osservatrice. Sul finanziamento dei progetti è la Svizzera a decidere. I rischi legati a possibili abusi e casi di corruzione sono parte integrante della verifica dei progetti.

b. Verifica dell'aggiudicazione dei mandati

L'aggiudicazione di commesse di fornitura e di servizi avviene in base alle norme dell'OMC e dell'UE e alle disposizioni del diritto nazionale. Il Paese partner deve confermare per iscritto, per ogni appalto pubblico, il rispetto delle norme vigenti e l'indipendenza di tutte le persone coinvolte. La documentazione del bando di gara comprende inoltre una clausola di integrità. La Svizzera ha accesso a tutti i documenti connessi all'aggiudicazione di una commessa. In particolare nel caso di gare d'appalto per somme superiori a 500 000 franchi può prendere visione della documentazione anche prima della pubblicazione del bando e può partecipare come osservatrice al comitato incaricato di valutare le offerte.

c. Vigilanza sulle fasi di attuazione dei progetti

Responsabili del controllo delle prestazioni effettivamente fornite sono gli enti incaricati dell'esecuzione. Tali enti fanno rapporto alla Svizzera ogni sei mesi (o, se necessario, con maggior frequenza) informandola in merito ai progressi fatti e alle prestazioni fatturate. Il Paese partner verifica e conferma la correttezza delle richieste di rimborso. Anche la Svizzera procede a una verifica di queste richieste prima di effettuare il rimborso e può, inoltre, prendere visione di tutti i documenti pertinenti.

Al più tardi al momento della sua conclusione, ogni progetto viene sottoposto a un audit finanziario da parte di un'organizzazione certificata.

Nell'ambito del contributo all'allargamento la DSC e la SECO hanno aperto uffici comuni in sette rappresentanze della Svizzera all'estero. Anche il secondo contributo prevede uffici di questo tipo destinati a seguire e verificare l'attuazione di tutti i progetti in loco. I collaboratori degli uffici conoscono le condizioni locali e dispongono di contatti diretti con i responsabili dei progetti.

La Svizzera conferisce inoltre mandati a esperti esterni che con le loro conoscenze specialistiche verificano gli studi di fattibilità e la documentazione dei bandi di gara. In occasione di visite ai progetti controllano inoltre quali prestazioni vengono fornite per verificarne la conformità alle condizioni contrattuali dal punto di vista della quantità e della qualità.

Allegato 3: Sintesi della valutazione esterna indipendente del contributo all'allargamento 2015-2016¹⁴

Come si è svolta la valutazione del contributo all'allargamento?

Il mandato di valutazione è stato conferito, attraverso un concorso pubblico, alla ditta tedesca GOPA Consultants, che ha analizzato la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità del contributo all'allargamento in primo luogo nei Paesi partner UE-10. La valutazione comprendeva:

- un'analisi della documentazione sul contributo all'allargamento, e in particolare un esame a campione di 29 progetti selezionati per un totale di 175 milioni di franchi;
- interviste e discussioni con partner e persone direttamente coinvolte in loco in Polonia, Ungheria, Slovacchia e Lettonia;
- interviste con gruppi d'interesse svizzeri, quali associazioni e organizzazioni non governative (ONG);
- uno studio empirico e un'analisi in base a questionari compilati dai partner in loco.

Come è stato valutato il contributo all'allargamento?

Dal rapporto di valutazione emerge un risultato complessivamente positivo del contributo all'allargamento per quanto concerne i criteri di rilevanza, efficacia, efficienza e sostenibilità riconosciuti a livello internazionale e la validità della sua attuazione. La valutazione ha indicato però anche che, soprattutto in termini di efficienza, sarebbe stato possibile fare meglio. Una verifica approfondita ha evidenziato che i progetti valutati hanno creato valore aggiunto e fornito un contributo positivo alla promozione dello sviluppo economico e sociale dei settori e delle regioni interessati nei Paesi partner. Il contributo all'allargamento ha sostenuto partenariati tra organizzazioni in Svizzera e nei Paesi partner in vari settori a livello nazionale, regionale e locale. L'intensa cooperazione ha permesso di approfondire e rafforzare ulteriormente le relazioni bilaterali tra la Svizzera e i Paesi partner.

Criteri	Rilevanza	Efficacia	Efficienza	Sostenibilità
Valutazione				
Ottimo	2	3	1	
Buono	5	12	5	3
Sufficiente			2	
Insufficiente				

Il rapporto di valutazione ha giudicato 33 questioni specifiche secondo i quattro criteri menzionati. La tabella offre una panoramica dei voti assegnati per ogni criterio e della loro frequenza.

Nelle pagine seguenti il contributo all'allargamento viene esaminato e valutato secondo i summenzionati criteri di rilevanza, efficacia, efficienza e sostenibilità.

¹⁴ Estratto leggermente rielaborato a livello formale del «Rapporto di valutazione sul contributo all'allargamento 2015. L'essenziale in breve (DSC/SECO)», pag. 6 segg. La sintesi originale e il rapporto completo in inglese, elaborato da GOPA Consultants, nonché la presa di posizione della DSC e della SECO in merito alle raccomandazioni sono pubblicati sul sito Internet del contributo all'allargamento www.contributo-allargamento.admin.ch.

1. Rilevanza: il contributo all'allargamento corrisponde alle esigenze dei Paesi partner?

Il rapporto di valutazione giudica buona la rilevanza dei progetti, vale a dire la loro importanza per i Paesi. Gli Stati partner avevano fissato autonomamente le priorità tra i settori tematici da sostenere con il contributo all'allargamento e le avevano concordate con la Svizzera, garantendo in tal modo che i progetti sostenuti nell'ambito del contributo all'allargamento corrispondessero alle loro esigenze. Tali progetti sono stati pertanto valutati come chiaramente rilevanti, giudizio confermato anche dai riscontri dei partner di progetto e delle autorità nei Paesi partner nonché della Svizzera.

Il contributo all'allargamento si è integrato bene con altri programmi (p. es. dell'UE e dei Paesi AELS/SEE), a loro volta finalizzati a ridurre le disparità economiche e sociali. La Svizzera ha sostenuto principalmente tematiche, regioni o gruppi di destinatari che altri programmi condotti negli Stati partner non hanno considerato o di cui hanno tenuto conto soltanto in misura insufficiente.

La valutazione ha mostrato che il processo per la preparazione e la verifica dei progetti presentati è stato condotto in modo scrupoloso e professionale e che, di conseguenza, la qualità dei progetti stessi è stata nel complesso ottima. Un altro elemento importante è la grande soddisfazione manifestata costantemente dai partner locali nei confronti dei progetti attuati e dei risultati conseguiti.

2. Efficacia: il contributo all'allargamento raggiunge i suoi obiettivi?

L'analisi è arrivata alla conclusione che i progetti hanno presentato un buon livello di efficacia. Da colloqui e discussioni con varie istituzioni e persone coinvolte, tra cui partecipanti a programmi di ricerca, imprese, prestatori di servizi nell'ambito della sanità e dell'assistenza sociale e sindaci, è emerso che al momento della valutazione erano già stati raggiunti numerosi obiettivi, come la creazione di posti di lavoro, il ricorso da parte della popolazione alle migliorate prestazioni sociali e la riduzione dell'inquinamento ambientale. Sono inoltre state incrementate la disponibilità operativa e la capacità delle squadre di soccorso per interventi in caso di catastrofi, la magistratura è diventata più efficiente ed è stato agevolato l'accesso alla giustizia.

Una verifica approfondita effettuata su un campione di 29 progetti ha permesso di evidenziare che questi ultimi hanno creato valore aggiunto e fornito un contributo positivo alla promozione dello sviluppo economico e sociale dei settori e delle regioni interessati. Tuttavia, non è stato semplice quantificare, nel suo complesso, l'efficacia dei progetti sul lungo periodo poiché non è stato sempre possibile misurare il raggiungimento degli obiettivi con la stessa precisione. Singoli progetti erano potenzialmente in grado di generare cambiamenti sostanziali a medio termine a livello nazionale, ad esempio il progetto incentrato sulla formazione professionale duale in Slovacchia o quello volto a consolidare i servizi sanitari di base in Ungheria.

Un fattore importante alla base dell'efficacia è la definizione di priorità chiare in un determinato Paese. La Lituania, ad esempio, ha investito il 67 per cento dei fondi del contributo all'allargamento nel risanamento delle infrastrutture e nella modernizzazione dei servizi in ambito sanitario, in particolare nel settore della salute materna ed infantile, in cui la sanità lituana ha fatto progressi notevoli.

Di norma i progetti hanno raggiunto i loro obiettivi. Grazie all'apprezzamento del franco svizzero dopo l'approvazione dei crediti quadro è stato possibile finanziare anche attività supplementari in numerosi progetti, superando addirittura gli obiettivi inizialmente fissati. Al

momento della valutazione, solo per pochi progetti non era ancora certo il raggiungimento degli obiettivi.

Il contributo all'allargamento ha prodotto anche vari effetti positivi per la Svizzera, tra cui l'approfondimento delle relazioni bilaterali con tutti gli Stati partner. In particolare sono stati avviati e mantenuti a livello nazionale, regionale e locale circa 550 partenariati tra organizzazioni della Svizzera e degli Stati partner nel settore pubblico e nell'ambito della società civile. Grazie al contributo all'allargamento, le ambasciate svizzere nei Paesi partner hanno potuto intrattenere relazioni più diversificate e un dialogo più intenso con le rispettive controparti. Le strette relazioni contribuiscono a migliorare le opportunità commerciali delle imprese svizzere in questi Paesi.

3. Efficienza: costi e benefici sono proporzionati?

L'efficienza dell'attuazione del contributo all'allargamento è stata giudicata buona. Nel complesso, tuttavia, è in relazione a questo fattore che si sono riscontrate le maggiori differenze tra i progetti in termini di valutazione.

Mentre la responsabilità generale del contributo all'allargamento spettava alla DSC e alla SECO, gli Stati partner erano responsabili della realizzazione dei progetti. In base ad accordi contrattuali con la Svizzera, i Paesi in questione dovevano provvedere autonomamente all'attuazione, alla sorveglianza e al controllo finale dei progetti in conformità alle norme nazionali. Questa delega della responsabilità di attuazione è una procedura adeguata negli Stati membri dell'UE.

Il fatto che tutti i fondi del contributo all'allargamento siano stati impegnati per progetti concreti entro il termine stabilito nell'ambito del credito quadro è stato valutato positivamente. La buona cooperazione tra la Svizzera e gli Stati partner, e in particolare l'adeguata flessibilità nel considerare le differenti condizioni quadro, sono state di grande aiuto.

I seguenti fattori esterni hanno parzialmente limitato l'efficienza del contributo all'allargamento:

- budget ristretti degli uffici pubblici negli Stati partner (crisi economico-finanziaria);
- capacità manageriali non sufficienti ed effettivi di personale ridotti di alcuni partner di progetto;
- ritardi causati da ricorsi nell'aggiudicazione dei mandati;
- ritardi nella concessione di licenze edilizie negli Stati partner;
- ritardi nell'approvazione dei progetti a causa degli elevati requisiti previsti per le domande di progetto;
- requisiti poco chiari in materia di reporting da parte degli Stati partner.

Circa un terzo dei progetti è stato realizzato nel rispetto delle scadenze, mentre per gli altri due terzi è stata fissata una proroga per i motivi summenzionati. In molti casi si è tuttavia anche ritenuto opportuno prorogare i progetti per mettere a frutto risparmi ottenuti nell'ambito dell'attuazione dei progetti stessi, o grazie al franco svizzero forte, e migliorarne di conseguenza i risultati. Nonostante gli eventuali ritardi nella realizzazione dei progetti, in generale il raggiungimento degli obiettivi non è mai stato a rischio.

Nonostante una buona valutazione in termini di efficienza, il rapporto evidenzia che questa può ancora essere migliorata, per esempio con la semplificazione di procedure e controlli.

4. Sostenibilità: Gli effetti positivi ottenuti sono duraturi?

La valutazione ha giudicato buona la sostenibilità dei programmi, partendo dall'assunto che gli Stati partner saranno in grado di mantenere i risultati raggiunti anche dopo la scadenza del contributo all'allargamento.

Già in fase di sviluppo e autorizzazione dei progetti è stata attribuita grande importanza alle modalità atte a garantire durata e sostenibilità. L'impegno dei partner di progetto – spesso anche autorità regionali o locali – è stato valutato positivamente e i partner hanno riconosciuto l'utilità sociale dei progetti. La responsabilità della realizzazione dei progetti spettava agli Stati partner, che di norma erano chiamati a farsi carico di almeno il 15 per cento dei costi. I progetti sono stati prefinanziati dagli Stati partner, che sono stati rimborsati a posteriori dalla Svizzera. Tutti questi fattori avranno, anche a lungo termine, effetti positivi sulla sostenibilità dei risultati. Al momento della valutazione, la sostenibilità in materia di finanziamento a lungo termine non era garantita per alcuni progetti del settore pubblico o sostenuti da ONG. Una pianificazione quanto più precoce della procedura da seguire dopo la conclusione dei progetti può permettere di garantire meglio la sostenibilità finanziaria.

Raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione

Sulla base delle conclusioni della valutazione sono state formulate alcune raccomandazioni all'attenzione della DSC e della SECO. Tali raccomandazioni si riferiscono non solo al programma in corso, ma anche a un eventuale secondo contributo svizzero, qualora si giungesse a una decisione in questo senso. Delle dodici raccomandazioni formulate, vanno evidenziate per la loro importanza le cinque seguenti:

- nel caso di un possibile futuro programma, gli Stati partner dovrebbero essere sollecitati a definire un minor numero di priorità tematiche e geografiche;
- dovrebbe essere migliorata l'efficienza della procedura bifase per l'approvazione dei progetti, ma non a scapito della qualità della programmazione e della progettazione;
- la DSC e la SECO dovrebbero fornire agli Stati partner linee guida ancora più chiare per la definizione degli obiettivi prioritari e per la loro misurazione mediante indicatori;
- nel caso di un secondo contributo, gli Stati partner dovrebbero migliorare l'efficienza e l'efficacia delle proprie procedure di reporting semplificando e precisando i modelli per i rapporti e le guide redazionali per gli enti incaricati dei progetti;
- nell'ambito di un eventuale secondo contributo, gli Stati partner dovrebbero essere invitati a potenziare le misure di comunicazione per lo svolgimento del programma sul loro territorio, ad esempio comunicando in modo più attivo i risultati ottenuti a livello tematico o regionale e facendo conoscere i risultati del programma.

Utilità del rapporto di valutazione per la DSC e la SECO

Il rapporto di valutazione è molto utile per la DSC e la SECO. Analogamente alla precedente verifica da parte del Controllo federale delle finanze (CDF), conferma da un lato che il concetto di base per l'attuazione del contributo all'allargamento funziona e, dall'altro, indica il potenziale di miglioramento soprattutto in termini di efficienza.

Le raccomandazioni emerse dalla valutazione hanno già potuto essere applicate alla collaborazione con la Croazia; nell'accordo bilaterale tra Svizzera e Croazia è previsto, per esempio, che i mezzi finanziari non utilizzati possano essere trasferiti in un fondo esistente destinato alle operazioni di sminamento. In questo modo si possono raggiungere ulteriori risultati importanti. L'accordo è stato firmato a metà 2015 e i progetti dovranno essere conclusi al più tardi nel 2024.

La DSC e la SECO prendono molto seriamente la raccomandazione riguardante la maggiore focalizzazione tematica dei progetti, importante in vista di un secondo contributo svizzero all'allargamento. Ciò vale anche per le diverse proposte riguardanti l'incremento dell'efficienza. L'approvazione definitiva delle fatture e delle richieste di rimborso ha già potuto essere delegata, per esempio, agli uffici delle rappresentanze svizzere sul posto invece di passare per la Centrale a Berna.

Le considerazioni e le proposte risultanti dal rapporto di valutazione sono di grande interesse per la SECO e la DSC, anche al di là del contributo all'allargamento. Il coinvolgimento delle istituzioni partner, la delega di responsabilità e la modalità di misurazione del raggiungimento degli obiettivi sono di fondamentale importanza per la cooperazione internazionale in generale. L'intero rapporto e il Management Response sono disponibili sul sito Internet www.contributo-allargamento.admin.ch, che contiene anche informazioni dettagliate su singoli progetti e i loro risultati.

Allegato 4: Panoramica su altre forme di finanziamento

1. La politica di coesione dell'UE

Il rafforzamento dei legami economici, sociali e territoriali – nella terminologia dell'UE, la coesione – è al centro degli sforzi dell'Unione. La riduzione delle differenze a livello di sviluppo tra i vari Stati UE e le diverse regioni all'interno dei singoli Stati era un obiettivo a sé stante già nel trattato che istituiva la Comunità europea. La politica di coesione¹⁵ è lo strumento principale con cui si punta a ridurre queste disparità e, per la sua portata economica e politica, deve essere messa sullo stesso piano della realizzazione del mercato interno o dell'unione monetaria. La sua importanza emerge anche dal fatto che alla sua attuazione è stato finora destinato di volta in volta un terzo circa del bilancio dell'UE.

La politica di coesione si fonda su una serie di ragioni analoghe a quelle che sono alla base della perequazione finanziaria intercantonale e della politica regionale svizzera¹⁶. Tutte le regioni e i gruppi sociali che costituiscono la comunità devono contribuire allo sviluppo economico e poter beneficiare dei suoi vantaggi. Differenze troppo grandi nelle condizioni di vita sono da temere perché possono mettere in pericolo la tenuta interna dell'UE. Rafforzare la competitività delle regioni e promuovere lo sviluppo delle capacità dei gruppi svantaggiati significa anche dare un importante contributo alle potenzialità di crescita dell'economia dell'UE nel suo insieme. L'eliminazione delle disparità deve inoltre contribuire a migliorare le prospettive dei singoli individui nel loro luogo di domicilio.

L'adesione all'UE di 13 nuovi Stati a partire dal 2004 ha posto la politica di coesione di fronte a grandi sfide perché le disparità economiche e sociali all'interno dell'Unione europea sono di nuovo aumentate in modo evidente. Il reddito pro capite dell'UE dopo l'adesione di dieci nuovi Stati (UE-10) è diminuito del 16 per cento e contemporaneamente sono cresciute le disparità regionali.

Politica di coesione 2014-2020

Dei 351,8 miliardi di euro per la coesione interna messi a disposizione con il quadro finanziario 2014-2020, più della metà sono stati spesi per le regioni meno sviluppate dell'UE. Gli Stati UE-13 hanno ricevuto circa i due terzi dei fondi e con questi hanno finanziato fino all'80 per cento dei loro investimenti statali. Queste cifre mostrano in modo impressionante il grande impegno dell'Unione europea nello sviluppo delle proprie regioni e dei propri membri più deboli. Se si considerano i dati annui, il contributo svizzero medio di 130 milioni di franchi rappresenta circa lo 0,35 per cento degli investimenti dell'Unione nell'UE-13.

Per il periodo 2014-2020 la UE ha approvato una nuova politica di coesione che tiene conto delle esperienze fatte nel periodo precedente ma anche delle mutate condizioni economiche generali al suo interno. Tra i cambiamenti più importanti si devono ricordare le migliorate prestazioni e condizionalità introdotte per rendere più efficaci i mezzi impiegati nonché

¹⁵ I concetti di «politica di coesione» e di «politica regionale» sono spesso utilizzati come sinonimi all'interno dell'UE.

¹⁶ Con la perequazione finanziaria nazionale si mira a ridurre le differenze tra i Cantoni a livello finanziario. In tutti i Cantoni l'obiettivo perseguito è quello di una dotazione di risorse pro capite pari ad almeno l'85 % della media svizzera.

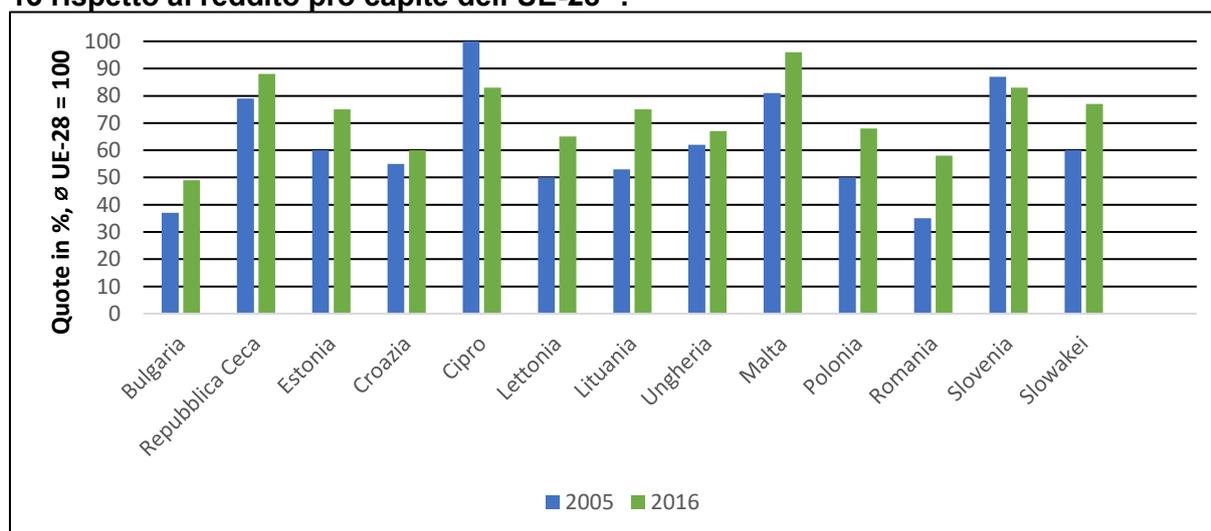
l'orientamento ai risultati. I mezzi finanziari della politica di coesione 2014-2020 dovranno essere utilizzati in maniera mirata per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020¹⁷.

Affinché la politica di coesione possa contribuire con la massima efficacia all'attuazione delle tre priorità definite è prevista una programmazione strategica più rigorosa. Il quadro strategico comune comprende un regolamento generale per tutti i fondi dell'UE amministrati, nell'ambito di una gestione condivisa, dagli Stati membri e dalla Commissione. Si tratta dei tre fondi destinati alla politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR; Fondo sociale europeo, FSE; e Fondo di coesione, FC) nonché del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Risultati della politica di coesione

Visti i risultati ottenuti finora, la politica di coesione dell'UE può essere considerata, in termini generali, un successo. L'anno successivo al primo allargamento a est, a parità di potere d'acquisto il prodotto interno lordo pro capite nei nuovi Paesi membri era in media la metà di quello dei vecchi Stati UE. Nonostante la crisi economica e finanziaria, quasi tutti i nuovi Stati membri hanno fatto da allora notevoli passi avanti (cfr. grafico)

Grafico: Evoluzione del reddito pro capite a parità di potere d'acquisto degli Stati UE-13 rispetto al reddito pro capite dell'UE-28¹⁸.



Valutazioni complete e indipendenti della politica di coesione dell'UE confermano questo effetto positivo. Da una perizia indipendente relativa al periodo di programmazione finanziaria 2007-2013 si evince che gli investimenti effettuati nel quadro della politica di coesione in quegli anni genereranno, entro il 2023, mille miliardi di euro circa di PIL supplementare¹⁹.

¹⁷ Gli obiettivi di Europa 2020 si dividono in cinque ambiti principali elencati di seguito:

- (1) Occupazione: tasso di occupazione del 75 % per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni.
- (2) Ricerca e sviluppo: investire in ricerca e sviluppo il 3 % del PIL dell'UE.
- (3) Cambiamenti climatici ed energia: ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20 % rispetto ai livelli del 1990, ricavare il 20 % del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili, aumentare del 20 % l'efficienza energetica.
- (4) Istruzione: ridurre il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10 %, più alto tasso di istruzione superiore tra le persone di età compresa tra 30 e 34 anni.
- (5) Povertà ed esclusione sociale: ridurre il numero di persone colpite di almeno 20 milioni di unità.

¹⁸ Eurostat

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/

2. Il meccanismo di finanziamento norvegese e dello spazio AELS/SEE

Nel quadro dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) anche i tre Paesi AELS/SEE – Norvegia, Liechtenstein e Islanda – supportano gli obiettivi di coesione dell'UE. Al momento dell'allargamento hanno stipulato un protocollo all'accordo SEE con l'UE sulla messa a disposizione di un meccanismo di finanziamento AELS/SEE, che funziona dal 1994. Dal 2004, parallelamente al meccanismo di finanziamento già esistente, è stato istituito un meccanismo bilaterale con la Norvegia.

Per il periodo 2014-2021 il meccanismo di finanziamento AELS/SEE mette a disposizione complessivamente 1548 milioni di euro per la promozione della coesione economica e sociale, e nello specifico per i 13 nuovi Stati membri entrati a far parte dell'UE nel 2004 più la Grecia e il Portogallo. La Norvegia contribuisce inoltre, attraverso il proprio meccanismo bilaterale di finanziamento, con 1253 milioni di euro destinati unicamente ai 13 nuovi Stati membri. Rispetto al periodo 2009-2014 si tratta di un aumento dell'11 per cento su base annua. Il meccanismo di finanziamento norvegese è coperto al 100 per cento dalla Norvegia che finanzia inoltre al 95 per cento quello AELS/SEE; è dunque la Norvegia a sostenere il carico maggiore. Considerato sul piano dei versamenti annui, il previsto contributo svizzero corrisponde a circa un terzo di quello norvegese per il periodo 2014-2021.

Oltre all'obiettivo della coesione, questi fondi mirano anche a migliorare e rafforzare le relazioni bilaterali tra Norvegia, Islanda e Liechtenstein – i Paesi donatori –, da un lato, e i Paesi partner dall'altro. Il 2 per cento del budget destinato ai singoli Stati confluisce in un fondo per le relazioni bilaterali gestito da un comitato congiunto e destinato a promuovere in vari ambiti la cooperazione tra le due parti. In alcuni casi un'istituzione pubblica di un Paese donatore, in particolare la Norvegia, partecipa alla gestione del programma (in quanto *Donor Programme Partner*). Alcuni campi possono anche essere gestiti direttamente da istituzioni dei Paesi donatori. Ciò vale per esempio per i fondi destinati alla promozione delle organizzazioni non governative.

I mezzi finanziari del meccanismo AELS/SEE e del meccanismo norvegese dovranno tutti essere impegnati entro il mese di aprile del 2021 e dovranno essere erogati entro l'aprile del 2024. Il sostegno prende la forma di programmi messi in opera in diversi settori importanti per lo sviluppo economico e sociale, e in particolare:

- innovazione, ricerca, istruzione e competitività;
- inclusione sociale, occupazione giovanile e riduzione della povertà;
- ambiente, energia, cambiamento climatico e riduzione delle emissioni di CO₂;
- cultura, società civile, governance e diritti fondamentali;
- giustizia e sicurezza pubblica.

Per la gestione di entrambi i meccanismi di finanziamento i tre Stati AELS/SEE hanno istituito un ufficio comune a Bruxelles, che collabora con i servizi di coordinamento nazionali dei Paesi partner e si occupa, tra le altre cose, della preparazione delle decisioni in merito alle richieste di finanziamento. Nei *Memorandum of Understanding* conclusi tra Paesi donatori e Paesi partner vengono definiti gli ambiti tematici e assegnati i relativi importi. Le decisioni di finanziamento sono prese, nel caso del meccanismo AELS/SEE, da un comitato congiunto dei tre Paesi AELS/SEE, e nel caso del meccanismo norvegese dal Ministero degli affari esteri della Norvegia; 100 milioni di euro confluiscono in un fondo regionale gestito direttamente dai tre Paesi donatori. Il fondo è destinato a progetti di promozione dell'occupazione giovanile e a progetti transfrontalieri.

3. Il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) dell'UE Il raggiungimento dell'obiettivo di un'Europa più aperta e sicura viene supportato dall'UE attraverso due strumenti di finanziamento nel settore della politica interna per il periodo 2014-2020:

Fondo Asilo, migrazione e integrazione AMIF	Fondo sicurezza interna ISF	
	Strumento parziale polizia ISF Polizia	Strumento parziale frontiere ISF Frontiere <small>(pertinente dal punto di vista di Schengen, è prevista la partecipazione della Svizzera)</small>
	EUR 1,04 miliardi	EUR 2,76 miliardi
EUR 3,1 miliardi		EUR 3,8 miliardi

L'AMIF è stato creato come contributo allo sviluppo di una politica comune dell'UE nel campo dell'asilo e della migrazione e per tenere conto dei principi di solidarietà e di ripartizione degli oneri tra gli Stati membri. Il Fondo sostiene l'attuazione di misure negli Stati membri dell'UE volte a gestire in maniera efficiente i movimenti migratori e a introdurre, consolidare e sviluppare una politica comune in questo ambito. Gli obiettivi specifici, al cui raggiungimento il Fondo deve contribuire, sono i seguenti:

- consolidamento e sviluppo di un sistema europeo comune di asilo (CEAS);
- facilitazione dell'immigrazione economica legale, orientata al fabbisogno, negli Stati UE e integrazione di cittadini di Stati terzi;
- promozione negli Stati UE di strategie di rientro;
- rafforzamento della solidarietà nei confronti dei Paesi membri dell'UE particolarmente interessati dal problema e condivisione della responsabilità tra gli Stati membri.

I mezzi dell'AMIF sono in gran parte destinati agli Stati membri (88 % ca.) che li utilizzano principalmente per finanziare, monitorare e valutare i programmi nazionali. Il Fondo prevede anche che gli Stati membri possano essere finanziariamente sostenuti per la loro partecipazione ai programmi di ricollocazione (*resettlement*) dell'UE. Gli Stati ricevono tra i 6000 e i 10 000 euro a persona accolta. Al fine di rafforzare la solidarietà, un restante 12 per cento dei fondi è utilizzato per misure destinate all'UE nel suo complesso e, in caso di pressione migratoria molto forte, per l'invio di aiuti di emergenza. Queste misure sono gestite direttamente dalla Commissione europea. Come nel caso di tutti i Fondi nel settore della politica interna dell'UE, il grado di cofinanziamento di specifici progetti attraverso mezzi finanziari dell'Unione è in genere al massimo del 75 per cento. In casi eccezionali questa percentuale può salire fino al 90 per cento. Per esempio, i mezzi finanziari AMIF assegnati all'Italia e alla Grecia (per i programmi nazionali e l'aiuto d'emergenza) sono i seguenti:

Italia	Grecia
EUR 612 milioni (2014-2020)	EUR 610 milioni (2014-2020)

Attualmente sono in corso, all'interno della Commissione europea, le consultazioni in merito al Fondo che dovrà prendere il posto dell'AMIF per il periodo 2021-2027. Entro l'estate 2018 la Commissione dovrebbe formulare una proposta di regolamento che specifichi la struttura di questo fondo. Fino a quando non sarà disponibile la proposta di regolamento non è possibile valutare concretamente un'eventuale partecipazione della Svizzera.