

**Messaggio
sul contributo della Svizzera alla riduzione delle disparità
economiche e sociali nell'Unione europea allargata**

del 15 dicembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio Vi sottoponiamo per approvazione il disegno di un decreto federale sul contributo della Svizzera alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata.

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

15 dicembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 1° maggio 2004, l'Unione europea (UE) ha accolto dieci nuovi Stati membri¹. Grazie a questo cosiddetto allargamento all'Est, si è definitivamente sanata la frattura generata in Europa dalla Guerra fredda e si è compiuto un significativo progresso nel progetto pacifico dell'integrazione. Con l'adesione, gli otto Stati ex-comunisti hanno portato a termine un processo di trasformazione esemplare, sostenuto tanto dalla Svizzera come pure dall'UE con mezzi ingenti per oltre un decennio.

Per l'UE, l'adesione dei dieci Stati costituisce, per ora, il più ampio e costoso allargamento. Per ridurre le gravi disparità create in seno all'UE, la Comunità ha deciso, a titolo di solidarietà nei confronti dei nuovi Stati membri, di accrescere considerevolmente dal 2004 i mezzi destinati alla promozione della coesione economica e sociale. Per il periodo 2007–2013, i mezzi dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione in favore dei dieci nuovi Stati membri saranno aumentati di circa 33 miliardi di franchi annui.

Il Consiglio federale, conscio del significato di codesto recente allargamento, lo considera un importante passo avanti verso maggiore sicurezza, stabilità e benessere nell'intero Continente. Oltre a godere dei vantaggi politici di un'Europa sicura e stabile, la Svizzera profitta anche economicamente dell'estensione degli accordi bilaterali a una delle più dinamiche regioni di crescita al mondo. Il successo dell'integrazione dei nuovi Stati membri dell'UE nelle strutture paneuropee è quindi di interesse vitale anche per la Svizzera e merita il suo sostegno.

Date queste considerazioni, nel maggio 2004 il Consiglio federale – fatta salva l'approvazione del Parlamento – ha deciso di sostenere gli sforzi dell'UE per la riduzione del divario economico e sociale con un contributo di solidarietà non rimborsabile di 1 miliardo di franchi a favore dei dieci nuovi Stati membri. Il contributo svizzero rappresenterebbe più dello 0,5 per cento dei mezzi di coesione messi a disposizione dell'UE per il medesimo fine. Con il presente messaggio, il Consiglio federale propone all'Assemblea federale l'apertura di un credito quadro corrispondente per un periodo di impegno di cinque anni. La base legale di tale credito quadro è la nuova legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, adottata dal popolo il 16 novembre 2006.

Il contributo all'allargamento è attuato in maniera indipendente dalla Svizzera. Le principali condizioni ed esigenze sono state definite il 27 febbraio 2006 in un Memorandum d'intesa (Memorandum of Understanding) tra la Commissione europea e la Svizzera (Allegato 1). I principali beneficiari sono la Polonia che, in ragione della densità della popolazione e del basso reddito pro-capite, riceverà quasi la metà dell'aiuto svizzero, l'Ungheria, la Cechia, la Lituania e la Slovacchia. Tra i nuovi Stati membri dell'UE, questi Paesi sono anche i principali partner commerciali della Svizzera.

¹ Cechia, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

Sotto la propria responsabilità, ma in stretta collaborazione con i partner, la Svizzera sosterrà progetti e programmi prioritari nei dieci nuovi Stati membri, concludendo a tal fine con ciascuno di essi un accordo quadro bilaterale che regola le priorità e le modalità di attuazione della cooperazione.

I mezzi saranno utilizzati per il finanziamento di progetti e programmi prioritari nei quattro settori principali qui appresso:

- sicurezza, stabilità e sostegno alle riforme,*
- ambiente e infrastruttura,*
- promozione dell'economia privata,*
- sviluppo umano e sociale.*

In ciascuno Stato partner un'unità di coordinamento nazionale sarà responsabile dell'attuazione del programma di cooperazione con la Svizzera. A tale unità incomberà anche il compito di sottoporre le domande di finanziamento agli uffici competenti svizzeri, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

Per garantire un'attuazione il più efficiente possibile, i mezzi svizzeri devono essere concentrati, in ciascuno Stato partner, in un paio di settori complementari. Nei quattro Stati detti di Visgrado (Polonia, Cechia, Slovacchia, Ungheria) si persegue inoltre una concentrazione dei mezzi in una o due regioni svantaggiate prioritarie. L'attuazione poggia su strumenti già sperimentati nell'ambito della cooperazione con l'Est, e cioè contributi di finanziamento a progetti e programmi, assistenza tecnica nonché strumenti di promozione delle PMI e delle organizzazioni non governative.

I programmi di cooperazione della Svizzera con i nuovi Stati membri tengono conto della politica di coesione dell'UE e delle sue priorità. Conformemente alla politica europea appare altresì opportuno affidare ai servizi nazionali degli Stati partner l'organizzazione degli appalti pubblici, il conferimento di mandati e i pagamenti. La DSC e la SECO garantiscono, con adeguati meccanismi di controllo, che i mezzi siano utilizzati efficacemente e che il rischio di abusi sia minimo.

Il finanziamento del contributo all'allargamento è neutrale sotto il profilo del bilancio.

Le spese di personale e amministrative indotte per la Svizzera dall'attuazione del contributo all'allargamento saranno altresì coperte dal credito quadro.

Indice

Compendio	454
Elenco delle abbreviazioni	458
1 Cronologia e condizioni quadro	459
1.1 Situazione iniziale	459
1.1.1 Situazione attuale	459
1.1.2 Determinazione dell'obiettivo	460
1.1.3 Contesto e limiti dell'aiuto alla transizione	461
1.2 Contesto	462
1.2.1 Legami della Svizzera con l' UE	462
1.2.2 Situazione economica nei nuovi Stati membri dell'UE e relazioni bilaterali con la Svizzera	463
1.2.3 La politica di coesione dell'UE, i meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia	465
2 Il decreto federale	467
2.1 Proposta del nostro Consiglio	467
2.2 Motivazione	467
2.3 Descrizione del progetto	468
2.3.1 Memorandum d'intesa	468
2.4 Strategia	470
2.4.1 Orientamenti e principi strategici	470
2.4.2 Strumenti	474
2.4.3 Settori prioritari e selezione dei progetti	475
2.5 Assi prioritari tematici	476
2.6 Concentrazione geografica	481
2.7 Attuazione	482
2.7.1 Attuazione a livello operativo	483
2.7.2 Procedure	484
2.7.3 Coordinamento	485
2.7.4 Controlling e valutazione	486
3 Ripercussioni	487
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	487
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	487
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	487
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni	488
3.3 Ripercussioni per l'economia	488
4 Relazione con il programma di legislatura e il piano finanziario	489
5 Aspetti giuridici	489
5.1 Costituzionalità e legalità	489
5.2 Conformità agli impegni internazionali assunti dalla Svizzera	489

5.3 Forma dell'atto normativo	490
5.4 Freno alle spese	490
5.5 Competenza di stipulare gli accordi quadro e gli accordi relativi ai singoli progetti	490
Allegati:	
1 Memorandum of Understanding (Svizzera-UE)	491
2 Elenco degli interventi parlamentari sul contributo svizzero all'UE allargata	496
3 Il divario economico e sociale nell'UE	498
4 Bilancio e futuro della politica di coesione dell'UE	504
5 La strategia di Lisbona/Göteborg	511
6 I meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia in breve	514
7 Le relazioni economiche tra la Svizzera e gli Stati dell'UE-8	515
8 Impegni previsti (2007–2012)	517
Decreto federale sul contributo della Svizzera alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata (<i>Disegno</i>)	519

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
BEI	Banca europea per gli investimenti
BERD	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
CE	Comunità europea
CHF	franchi svizzeri
CSI	Comunità degli Stati Indipendenti
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
UE-10	i nuovi Stati membri dell'UE; Cechia, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria (cfr. NSM)
UE-15	i vecchi Stati membri dell'UE
UE-25	i vecchi e i nuovi Stati membri dell'UE
UE-27	gli Stati dell'UE-25 +Bulgaria e Romania
UE-8	i nuovi Stati membri dell'UE; Cechia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria (esclusi Cipro e Malta)
EUR	euro
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
IKEZ	Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione
MoU	Memorandum of Understanding (Memorandum d'intesa)
MPMI	Microimprese e PMI
NSM	i nuovi Stati membri dell'UE; Cechia, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria (cfr. UE-10)
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OMC	Organizzazione mondiale del Commercio
ONG	Organizzazioni non governative
PIL	Prodotto interno lordo
PMI	Piccole e medio imprese
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SPA	Standard di potere d'acquisto

Messaggio

1 Cronologia e condizioni quadro

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Situazione attuale

Il 1° maggio 2004 dieci nuovi Stati membri² hanno aderito all'UE. Si tratta, a eccezione di Malta e Cipro, di ex Paesi comunisti dell'Europa orientale e settentrionale.

Il nostro Consiglio ravvisa in questo recente allargamento dell'UE una svolta storica nel superamento definitivo della divisione dell'Europa dopo la Seconda guerra mondiale e se ne compiace, consapevole che l'integrazione dei nuovi Stati membri nelle strutture comunitarie costituisce un'importante contributo a garanzia della pace, della stabilità e della prosperità in tutto il continente.

L'allargamento ha modificato la posizione della Svizzera in Europa, accrescendo ulteriormente l'importanza dell'UE quale principale partner politico ed economico del nostro Paese. I nuovi Stati membri, con i quali la Svizzera intrattiene tradizionalmente eccellenti relazioni, hanno un peso notevole nell'UE allargata. Presso questi Paesi – per lo più piccoli o di medie dimensioni – la Svizzera gode di una buona reputazione, non da ultimo in ragione del successo dei programmi di cooperazione degli anni Novanta (cfr. n. 1.1.3), che i partner hanno giudicato particolarmente mirati ed efficienti. Una buona reputazione che deve essere curata e mantenuta.

Senza parlare dei vantaggi economici derivanti dall'estensione degli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE ai nuovi Stati membri, che contano, complessivamente, 74 milioni di abitanti. Le relazioni economiche con una delle regioni del mondo contraddistinte dalla più dinamica crescita trovano così basi più ampie. Nel decennio precedente l'adesione (1995–2004), i nuovi Stati membri hanno registrato una crescita media annua del PIL del 4,5 per cento (UE-15: 2,2 %; Svizzera: 1,3 %). Dall'allargamento dell'UE, il nostro Consiglio attende un impulso positivo di crescita per l'economia svizzera e conta su un aumento durevole del PIL pari allo 0,2–0,5 per cento.

Se i vantaggi politici ed economici dell'allargamento sono incontestati, è altrettanto incontestato che la completa integrazione dei dieci nuovi Stati membri dell'UE nelle strutture comunitarie comporterà, inizialmente, oneri finanziari elevati. I nuovi Stati membri sono tenuti a adempiere tutte le norme e gli standard definiti nel cosiddetto «acquis communautaire» al più tardi allo scadere dei termini di transizione convenuti negli Accordi di adesione. Data l'arretratezza economica e sociale talvolta notevole dei nuovi Stati membri – il potere d'acquisto effettivo pro-capite si situa attualmente attorno al 56 per cento rispetto alla media europea – si impongono ingenti investimenti. Soltanto tra il 2004 e il 2006, nel bilancio dell'UE-24 per i provvedimenti strutturali e di politica di coesione nei dieci nuovi Stati membri sono stati previsti stanziamenti per un importo di 24 miliardi di euro. Nel prossimo periodo di preventivo 2007–13 questi costi aumenteranno ancora notevolmente, situandosi in media attorno a 22 miliardi di euro annui. Dal canto loro, i tre Stati AELS/SEE

² Cecchia, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

– Norvegia, Liechtenstein e Islanda – mettono a disposizione dei dieci nuovi Stati dell'UE complessivamente oltre 1 miliardo di euro per il periodo 2004–2009.

Date le circostanze, il 12 maggio 2004 il nostro Consiglio ha deciso di fornire un contributo svizzero di solidarietà per ridurre le disparità economiche e sociali in seno all'Unione Europea allargata. In risposta alla relativa domanda, abbiamo comunicato all'UE – fatta salva l'approvazione a livello nazionale – l'attuazione di misure autonome a favore dei dieci nuovi Stati membri per un importo di 1 miliardo di franchi nell'arco di un periodo d'impegno di cinque anni. L'UE ha accolto con favore questa proposta in occasione dell'incontro Svizzera-UE del 19 maggio 2004. Il contributo svizzero all'Unione Europea allargata corrisponde a poco più dello 0.50 per cento dei mezzi finanziari già stanziati dall'UE e a circa il 60 per cento del contributo della Norvegia per lo stesso fine.

1.1.2 Determinazione dell'obiettivo

Con il contributo per ridurre le disparità economiche e sociali nell'UE, la Svizzera conferma il proprio interesse a un clima di stabilità e di sicurezza e la volontà di assicurarla mediante un impegno solidale. Intende così contribuire alla sicurezza e al benessere nel continente europeo.

Concretamente, il contributo svizzero all'Europa allargata è finalizzato a ridurre le disparità economiche e sociali tra i vecchi e i nuovi Stati membri dell'UE, una delle conseguenze della divisione del Continente ai tempi della guerra fredda. Ne sono toccati, in particolare, gli otto nuovi Stati membri mitteleuropei, che hanno già ampiamente completato la transizione dall'economia pianificata del sistema monopartitico socialista all'economia di mercato delle democrazie pluraliste e nei quali, tuttavia, gli indicatori economici, sociali e ambientali segnalano ancora un notevole ritardo rispetto ai 15 Stati da tempo membri dell'UE.

Con il suo contributo, la Svizzera sostiene l'obiettivo dell'UE di creare nella regione parità di trattamento e di opportunità di accesso al mercato interno europeo. La parità di trattamento è il presupposto fondamentale affinché la libera concorrenza possa produrre i suoi effetti di crescita economica presso tutti gli attori del mercato interno. La politica di coesione favorisce e accelera il processo di convergenza tra le mature economie di mercato dell'Europa occidentale e le giovani economie di transizione dell'Europa centrale. Più questo processo è rapido e fruttuoso, più è limitato il rischio di squilibri strutturali del mercato interno che potrebbero produrre, nei nuovi Stati membri, effetti indesiderati quali deficit eccessivi delle partite correnti delle bilance dei pagamenti e del bilancio pubblico, con un corrispondente aumento dei tassi d'interesse, del tasso d'inflazione e delle oscillazioni del cambio. Il mercato interno europeo, al quale la Svizzera ha ampio accesso grazie agli Accordi bilaterali, è durevolmente consolidato dall'azione equilibratrice della politica di coesione. Occorre inoltre ricordare che la solidarietà all'interno dell'UE favorisce altresì la coesione politica tra i vecchi e i nuovi Stati membri.

La politica di coesione dell'UE risponde quindi anche gli interessi svizzeri. Tuttavia, dato che la Svizzera non è uno Stato membro, una sua partecipazione diretta agli strumenti di promozione dell'UE è fuori questione. La Svizzera non è completamente integrata nel mercato interno europeo, bensì intrattiene, sostanzialmente, relazioni di libero scambio con l'UE, il che, di per sé, non giustificerebbe un impegno finan-

ziario unilaterale. Il contributo svizzero all'allargamento, di conseguenza, non è diretto a tutti i Paesi dell'UE economicamente e socialmente più deboli, ma esclusivamente ai nuovi Stati membri la cui arretratezza è determinata in gran parte da ragioni storiche. Queste considerazioni motivano il proposito del nostro Consiglio di realizzare nei nuovi Stati membri progetti e programmi in base ad accordi bilaterali di cooperazione autonomi. Questo obiettivo generale di cooperazione è stato fissato il 27 febbraio 2006 Memorandum d'intesa (Memorandum of Understanding – MoU) tra il Consiglio federale svizzero e la Comunità europea (cfr. Allegato 1).

1.1.3 Contesto e limiti dell'aiuto alla transizione

La Svizzera è attiva nell'Europa orientale dalla caduta della Cortina di ferro (1989) e ha appoggiato il processo riformista negli Stati mitteleuropei e baltici fin nei tardi anni Novanta. Da allora l'aiuto all'Est si è spostato a poco a poco verso l'Europa sud-orientale e la Comunità di Stati indipendenti (CSI) e si concentra attualmente nei Paesi in transizione più poveri e meno progrediti della regione balcanica e della CIS (per es. nel Caucaso meridionale e in Asia centrale)

L'appoggio svizzero agli Stati mitteleuropei e balcanici ormai membri dell'UE è stato considerevole: circa 685 milioni di franchi. Tra il 1990 e il 1997, gli assi prioritari della cooperazione erano le riforme economiche (sviluppo del settore privato, modernizzazione dell'infrastruttura, formazione professionale ecc.) e il processo politico di transizione (rafforzamento delle amministrazioni locali, giustizia e polizia, gioventù, cultura ecc.) come pure la sanità pubblica e l'ambiente. All'epoca, i più ingenti aiuti finanziari sono andati alla Polonia. Di conseguenza, a eccezione di Cipro e di Malta, i nuovi Stati membri dell'UE non sono certo terreno vergine dal punto di vista della cooperazione internazionale svizzera. Le esperienze acquisite in passato saranno integrate nel programma e le vecchie reti di contatti ancora esistenti potranno contribuire al suo allestimento in tempi brevi e in maniera mirata. Quanto ai contenuti, i punti forti della precedente cooperazione bilaterale sono stati riveduti nel 2003, nell'ambito di un completo bilancio indipendente dell'aiuto all'Est³.

Il contributo svizzero all'UE allargata non deve essere paragonato alla tradizionale cooperazione con l'Est: il primo ha per obiettivo la riduzione delle disparità economiche e sociali e quindi il rafforzamento della coesione europea, mentre l'aiuto all'Est s'indirizza specificamente alla problematica della transizione politica ed economica. Inoltre l'aiuto all'est è caratterizzato dal fatto che praticamente tutti gli Stati partner non hanno ancora raggiunto il livello di sviluppo economico e sociale dei nuovi Stati membri dell'UE e che, in buona parte, presentano ancora un elevato potenziale di conflitto.

Nell'ambito dell'adesione all'UE, i nuovi Stati membri hanno invece completato un processo di trasformazione strutturale e di ravvicinamento che ha consentito loro di adottare – immediatamente o entro un termine di transizione – gli standard dell'UE (il cosiddetto «acquis communautaire»). In questi Paesi, il passaggio dal socialismo monopartitico al pluralismo democratico e dall'economica pianificata a quella di mercato è stato portato a termine. Tutt'al più, la transizione non è ancora pienamente realizzata in singole regioni periferiche e povere di infrastruttura.

³ Cfr. L'ardua via verso la democrazia e il mercato: Un bilancio di 12 anni di cooperazione con l'Est, rapporto di esperti indipendenti, Berna, agosto 2002.

Oltre a questa diversità di obiettivi, anche a livello di organizzazione e di attuazione (per es. nelle procedure) la differenza tra il contributo all'allargamento e l'aiuto alla transizione è notevole. Sotto il profilo dei contenuti, il programma svizzero di cooperazione con i nuovi Stati membri dell'UE si ispirerà alla politica di coesione dell'UE e terrà conto delle relative procedure e direttive comunitarie. Inoltre, come promesso dal nostro Consiglio, la durata del presente credito quadro, in forma di contributo unico quinquennale, sarà diversa da quella dell'aiuto alla transizione. Perciò il nostro Consiglio ha deciso di trattare separatamente il credito quadro per il contributo all'UE allargata e il credito quadro per l'aiuto all'Est (transizione). Parallelamente al presente progetto, quindi, un secondo messaggio propone la continuazione della cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI (Quarto credito quadro)⁴. Si garantisce così la necessaria trasparenza della domanda di mezzi finanziari sia nei confronti dell'Assemblea federale, sia in quelli dell'opinione pubblica.

1.2 Contesto

1.2.1 Legami della Svizzera con l' UE

La Svizzera ha saldi legami economici, culturali e ideologici con l'Europa. Le strette interconnessioni con i Paesi vicini sono particolarmente evidenti a livello economico. Nel 2005, l'UE ha assorbito il 62,3 per cento delle nostre esportazioni svizzere, ossia l'equivalente di un quinto del PIL svizzero. Quanto alla Svizzera, l'80 per cento delle importazioni provenivano dall'UE, ponendola al secondo posto fra i principali partner commerciali dell'UE (dopo gli USA ma prima di Giappone, Cina e Russia). Le aziende svizzere hanno investito nell'UE il 44,1 per cento dei loro capitali esteri per un importo complessivo di 198 miliardi di franchi (2004) e vi impiegano 851 000 persone. Gli investimenti di imprese dell'UE in Svizzera ammontano a 125 miliardi di franchi, pari al 56 per cento di tutti gli investimenti esteri diretti nel nostro Paese, e l'effettivo di personale impiegato è di 130 000 unità.

Questo intenso scambio di beni e capitali è abbinato a un denso intreccio demografico tra la Svizzera e l'UE. Nel nostro Paese vivono circa 870 000 cittadini dell'UE, ossia più del totale degli abitanti di due Stati membri: Malta e Lussemburgo; vi si aggiungono ogni giorno 180 000 frontalieri (giugno 2006). D'altro canto, più del 60 per cento degli svizzeri all'estero (circa 384 000 cittadini svizzeri) risiede nell'UE.

Per confortare la sua posizione politica di partner solidale e responsabile, la Svizzera dimostra in maniera tangibile la propria disponibilità a contribuire in maniera attiva e costruttiva alla creazione di un clima di pace, stabilità, sicurezze e prosperità. Si inscrivono in questo sforzo, fra l'altro, l'impegno per la promozione della pace, della democrazia e del rispetto dei diritti umani nei Balcani, la continuazione dell'aiuto alla transizione nell'Europa sud-orientale e nella CSI come pure gli investimenti per una soluzione ecosostenibile alla questione del transito attraverso le Alpi. Il contributo all'Unione Europea allargata apporta una nuova dimensione al ruolo della Svizzera quale partner solidale di un'Europa confrontata a condizioni drasticamente mutate. La credibilità del nostro impegno in questo ambito è un requisito irrinunciabile del mantenimento delle buone relazioni con l'UE. Nel Rapporto Europa 2006, il

⁴ FF 2007 521

nostro Consiglio ha indicato che nelle circostanze attuali il consolidamento delle relazioni bilaterali è lo strumento più adatto per tutelare nel migliore dei modi gli interessi della Svizzera in Europa.

Con l'adesione all'UE della Bulgaria e della Romania, gli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE sono estesi anche a questi nuovi Stati membri. Al momento attuale, non è possibile prevedere quali ripercussioni ciò avrà sul contributo della Svizzera all'UE allargata.

1.2.2 Situazione economica nei nuovi Stati membri dell'UE e relazioni bilaterali con la Svizzera

La prospettiva dell'adesione all'UE ha suscitato nei nuovi Stati membri enormi sforzi riformisti a livello politico, economico e sociale, validamente sostenuti mediante l'aiuto alla transizione dall'UE e da altri Paesi donatori, fra i quali la Svizzera. I risultati delle riforme sono significativi, soprattutto sotto il profilo economico. Grazie a un tasso di crescita superiore alla media, il processo di convergenza economica progredisce in maniera costante. La crescita elevata riposa principalmente su un forte aumento della produttività. Di conseguenza, il tasso di disoccupazione talvolta elevato – per esempio in Polonia e in Slovacchia – non ha potuto finora essere ridotto in maniera consona, nonostante il dinamismo dell'economia.

I nuovi Stati membri dell'UE si apprestano a aderire alla zona euro. La Slovenia è stata la prima a introdurre l'euro il 1° gennaio 2007; Estonia, Lettonia e Lituania potrebbero farlo nel 2009, mentre per gli altri Stati sarà probabilmente necessario più tempo. Per la maggior parte dei candidati la riduzione del deficit di bilancio e l'abbassamento del tasso di inflazione rappresentano i principali ostacoli da sormontare sulla via dell'integrazione nell'Unione economica e monetaria europea.

Malgrado i progressi realizzati, tutti i nuovi Stati membri devono ancora affrontare un difficoltoso processo di recupero. In termini di potere d'acquisto, il PIL effettivo pro-capite nel gruppo dell'UE-8⁵ è pari al 56 per cento circa della media europea. I redditi più bassi sono quelli di Lettonia (47 %), Polonia (50 %) e Lituania (52 %); la Repubblica Ceca (74 %) e la Slovenia (81 %) sono invece i Paesi più progrediti. A livello nazionale, tuttavia, si registrano ancora importanti differenze. Se alcune capitali regionali, come Praga e Budapest, già raggiungono o addirittura superano la media europea, finora le regioni periferiche, come per esempio la Polonia e la Slovacchia orientali, hanno scarsamente profittato della ripresa. In queste regioni il rapido passaggio all'economia di mercato e l'assenza di un sistema di assicurazioni sociali di compensazione hanno causato gravi problemi sociali, acuiti, per giunta, dall'esodo della manodopera giovane e qualificata, attirata dal dinamismo delle regioni mitteleuropee.

Il mercato interno dell'UE espone le imprese nazionali a una forte pressione concorrenziale, ma offre anche alle ditte esportatrici nuove opportunità di smercio. Il rapido sviluppo delle esportazioni lascia presumere che tali opportunità siano sfruttate. Contemporaneamente, l'altrettanto cospicua crescita delle importazioni, che rispecchia l'aumento della domanda interna, indica un costante aumento del benes-

⁵ Sono così designati gli otto nuovi Stati membri, mitteleuropei e baltici, che facevano parte del blocco comunista.

sere. Queste tendenze evolutive si ripercuotono anche sul commercio bilaterale dei nuovi Stati membri con la Svizzera. Dal 1993, per esempio, il volume delle esportazioni svizzere in questi Paesi è quasi triplicato e quello delle importazioni è addirittura quintuplicato, mentre il commercio estero svizzero nello stesso periodo è aumentato, globalmente, di oltre il 50 per cento. Proporzionalmente, nel confronto con gli Stati dell'UE-15, la parte dei nuovi Stati membri nel commercio estero svizzero è ancora modesta: nel 2005 hanno assorbito appena il 3 per cento del volume complessivo delle esportazioni svizzere, mentre solo il 2,1 per cento del volume complessivo delle nostre importazioni proveniva da questi Paesi (Allegato 7). Il volume delle relazioni commerciali svizzere con i nuovi Stati membri dell'UE corrisponde pressappoco alla somma di quelle con la Cina e l'India (scambi commerciali complessivi nel 2005: 8,1 miliardi di franchi.). Con il volume annuo attuale di circa 2,2 miliardi di franchi ciascuna, la Repubblica Ceca e la Polonia sono di gran lunga i principali partner commerciali della Svizzera nella regione; quanto alla Polonia, data la densità demografica e il bisogno di recupero del Paese, le prospettive a lungo termine sono particolarmente promettenti.

Gli investimenti diretti svizzeri nell'UE-8 hanno conosciuto uno sviluppo analogo a quello del commercio estero. Tra il 1995 e il 2004 gli investimenti di capitale delle aziende svizzere nella regione sono quasi quadruplicati. I maggiori investimenti di capitali svizzeri nella zona d'allargamento interessano la Polonia (2004: 2,6 miliardi di franchi) e la Repubblica Ceca (2004: 2,1 miliardi di franchi). I due Paesi cumulano più del 50 per cento degli investimenti diretti svizzeri nei nuovi Stati membri (Allegato 7).

Tradizionalmente, le relazioni della Svizzera con i dieci nuovi Stati membri sono buone e multiformi e si esprimono attraverso un vivace dialogo politico e scambi culturali intensi come pure attraverso visite bilaterali e contatti ufficiali regolari. Dopo la svolta degli anni Novanta, i contatti con l'area mitteleuropea e baltica si sono intensificati. Sono nati così partenariati di vario genere con Cantoni, Comuni, associazioni e membri della società civile. Si registra un netto incremento degli scambi nei settori della ricerca e della gioventù. La prossimità geografica e le affinità culturali tra la Svizzera e i nuovi Stati membri danno origine a numerosi progetti culturali, coproduzioni, concerti, esposizioni e manifestazioni artistiche. Pro Helvetia, particolarmente attiva nell'Europa centrale durante lo scorso decennio, ha ormai solo una rappresentanza a Varsavia. Per alcuni aspetti, la cooperazione con gli Stati mitteleuropei membri dell'UE è molto viva anche in ambito scolastico e universitario, in particolare per quanto concerne borse di studio e scambi di studenti.

L'adesione all'UE ha reso questi Paesi ancora più importanti per la Svizzera, sia sotto il profilo della politica d'integrazione europea, sia sotto quello della politica estera, in vista della costituzione di alleanze internazionali. In quanto membri dell'UE, questi Stati esercitano ormai una più grande influenza sull'atteggiamento della Comunità anche per quanto riguarda gli interessi della Svizzera.

Si ha motivo di credere che i governi dei nuovi Stati membri consolideranno i loro contatti e i loro interessi in seno all'UE e che, di conseguenza, la Svizzera potrebbe perdere importanza ai loro occhi. Ragione di più perché il nostro Paese curi con la più viva attenzione le sue relazioni con questi Stati.

1.2.3

La politica di coesione dell'UE, i meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia

Il consolidamento dell'unità economica e sociale – la cosiddetta coesione secondo la terminologia comunitaria – è una delle principali preoccupazioni dell'UE. Ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite figura già come obiettivo a sé stante nel Trattato istitutivo della Comunità europea (cfr. art. 158 della versione attuale del Trattato⁶). Per portata, la coesione economica e sociale deve essere posta sullo stesso piano del mercato interno europeo e dell'unione monetaria. La sua importanza è provata anche dal fatto che finora, per la sua attuazione, si è stanziato circa un terzo del bilancio dell'UE (39.8 miliardi di euro nel 2006, ossia il 32,8 % del budget).

La politica di coesione (detta anche politica regionale comunitaria) si spiega con tutta una serie di ragioni non dissimili da quelle che sono alla base dell'istituzione della perequazione finanziaria intercantonale e della politica regionale svizzera. Tutte le regioni e tutti i gruppi sociali della comunità devono contribuire allo sviluppo economico e potere beneficiare dei suoi effetti. Si teme che disparità delle condizioni di vita troppo spiccate e di troppo lunga durata possano mettere in pericolo l'unità in seno all'UE. Il rafforzamento della competitività regionale e l'incoraggiamento delle capacità di sviluppo dei gruppi svantaggiati sono visti come un importante contributo all'aumento del potenziale di crescita economica dell'UE nel suo insieme. Non da ultimo, la riduzione del divario economico e sociale deve servire da freno a migrazioni indesiderate.

Finora la politica di coesione dell'UE può essere considerata globalmente riuscita, anche se il processo di convergenza nei singoli Paesi e nelle singole regioni che ne hanno beneficiato si è svolto in maniera ineguale. Per esempio, il reddito effettivo pro-capite in Irlanda, che al momento dell'adesione all'UE, nel 1973, era inferiore di un terzo alla media dell'UE-15, oggi la supera del 27 per cento. In altri tre Paesi che hanno ricevuto ingenti contributi netti dal programma di aiuto strutturale dell'UE, invece, il bilancio è meno positivo. Portogallo e Spagna, che, nell'anno precedente all'adesione (1985) avevano raggiunto un relativo livello di benessere (56 %, rispettivamente 74 % della media dell'UE-15), sono nel frattempo riusciti a raggiungere il 66 per cento rispettivamente il 91 per cento della media europea, mentre la Grecia, che aveva aderito all'UE nel 1981, nello stesso periodo ha registrato un aumento dal 64 per cento (1985) al 76 per cento (2005). Le differenze dei risultati dimostrano che la rapidità del processo di recupero economico non dipende soltanto dall'ammontare dei mezzi di promozione, ma anche dalle condizioni strutturali dei rispettivi Paesi (per esempio un'aliquota più elevata dell'agricoltura nel PIL) e, soprattutto dall'attuazione efficiente di una politica riformista volta a promuovere la crescita e il benessere.

Il 1° maggio 2004, con l'adesione dei dieci nuovi Stati membri, il reddito effettivo pro-capite medio nella comunità è diminuito del 12,5 per cento circa. Contemporaneamente, le disparità regionali sono aumentate in maniera considerevole: il 92 per cento della popolazione dei nuovi Stati membri vive in regioni con un reddito pro-capite inferiore al 75 per cento, più di due terzi in regioni con un reddito inferiore al 50 per cento alla media dell'UE-25. Ciò ha messo la politica strutturale e di coesione dell'UE di fronte a esigenze considerevolmente accresciute (Allegato 3).

⁶ Cfr. Allegato 4

Già prima dell'allargamento, l'UE aveva sostenuto i Paesi candidati con ingenti aiuti finanziari, nell'ambito della sua strategia di convergenza. Dopo l'adesione questo sostegno è stato sostituito dai mezzi provenienti dagli appositi Fondi strutturali e dal Fondo di coesione. Nel periodo 2004–2006 l'UE ha effettuato stanziamenti di bilancio complessivi di 24 miliardi di euro per i dieci nuovi Stati membri.

In previsione del periodo di bilancio 2007–2013, la Commissione UE 2006 ha adottato una nuova politica di coesione che tiene conto delle mutate condizioni nell'UE allargata. Il contributo svizzero all'Unione Europea allargata si ispirerà a questa nuova politica (Allegato 4) che introduce le modifiche seguenti:

- limitazione a tre obiettivi:
 - a. promozione della crescita e dell'occupazione nelle regioni con un reddito pro-capite inferiore al 75 per cento della media dell'UE (obiettivo di convergenza);
 - b. rafforzamento della competitività in tutte le regioni;
 - c. sostegno alla cooperazione territoriale europea (comprese le regioni limitrofe);
- ricorso a soltanto tre strumenti finanziari:
 - a. Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
 - b. Fondo sociale europeo (FSE);
 - c. Fondo di coesione.
- Rafforzamento dell'orientamento strategico. Nel 2006 l'UE si è dotata di linee guida strategiche in materia di coesione al fine di orientare l'attuazione della politica di coesione nei vari Stati membri agli obiettivi comunitari e a una maggiore armonia con le altre politiche comunitarie. Le linee guida strategiche sono la base dei quadri di riferimento per la strategia nazionale dei singoli Stati, che, a loro volta, dettano le priorità dei programmi operativi nelle regioni. Basandosi sulla Strategia di Lisbona⁷, le linee guida comprendono tre priorità: (1) «potenziamento dell'attrattiva dell'Europa e delle sue regioni per gli investitori e i lavoratori», (2) «promozione del sapere e dell'innovazione» e (3) «posti di lavoro più numerosi e migliori».
- Decentramento e semplificazione del ricorso agli strumenti finanziari e conseguente adeguamento del sistema amministrativo e di controllo. Se la politica di coesione 2004–2006 dipendeva ancora, per i singoli progetti, da una procedura d'autorizzazione dell'UE, dal 2007 la formulazione dei progetti e il relativo processo decisionale sono ampiamente decentralizzati. Ogni Stato membro dell'UE elabora ormai un quadro di riferimento per la strategia nazionale⁸ che comprende gli ambiti prioritari della politica di coesione dell'UE. La politica di coesione comunitaria fa così il suo ingresso nella pianificazione interna degli Stati partner. Il decentramento include anche le autorità e le istituzioni regionali, il cui ruolo nella pianificazione, nell'amministrazione e nel controllo delle misure di coesione è rafforzato.

⁷ Adottata in occasione del Vertice di Lisbona del marzo 2000 (cfr. Allegato 5).

⁸ Gli ambiti prioritari dei quadri di riferimento per la strategia nazionale (National Strategic Reference Framework) sono soggetti a accordo dell'UE.

Dei 308 miliardi di euro preventivati per il periodo 2007–2013 a titolo di finanziamento della coesione la metà è devoluta ai dieci nuovi Stati membri. Rispetto al periodo 2004–2006, ciò equivale a più del raddoppio dei finanziamenti annui. Queste cifre indicano chiaramente l'entità dell'impegno della Comunità per lo sviluppo economico e sociale dei suoi nuovi Membri.

Nell'ambito dello SEE, anche i tre Stati dell'AELS – Norvegia, Liechtenstein e Islanda – sostengono l'obiettivo di coesione dell'UE (Allegato 6). In occasione dell'allargamento questi Stati hanno concluso con la Comunità europea un Protocollo comune alla Convenzione CEE sulla messa a disposizione di un meccanismo di finanziamento di 600 milioni di euro in un periodo di cinque anni. Di questi, 567 milioni di euro sono stanziati dalla Norvegia, 29 milioni dall'Islanda e 4 milioni dal Liechtenstein. Con accordo separato, la Norvegia si è altresì impegnata ad allestire un secondo meccanismo di finanziamento per un importo supplementare di 567 milioni di euro. La totalità dei mezzi è messa a disposizione nel periodo d'impegno maggio 2004 – aprile 2009. I beneficiari dei due meccanismi sono i dieci nuovi Stati membri, con l'aggiunta di Grecia, Spagna e Portogallo nell'ambito del meccanismo di finanziamento AELS/SEE. L'aiuto si concretizza tramite il finanziamento di progetti e programmi in diversi importanti ambiti dello sviluppo economico e sociale. Per l'amministrazione dei due meccanismi di finanziamento i tre Stati dell'AELS hanno aperto congiuntamente a Bruxelles un ufficio che opera in stretta collaborazione con i servizi di coordinamento nazionale dei Paesi beneficiari e prepara, tra l'altro, le decisioni sulle domande di finanziamento. La Commissione UE esamina i singoli progetti sotto il profilo della compatibilità con gli obiettivi comunitari. Per quanto concerne il meccanismo dello SEE, le decisioni sono prese da un comitato congiunto dei tre Stati dell'AELS, mentre il Ministero degli esteri norvegese decide in merito al meccanismo di finanziamento del suo Paese.

2 Il decreto federale

2.1 Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio, proponiamo un credito quadro di 1000 milioni di franchi per un periodo di cinque anni a cominciare dal 2007. Il nuovo credito quadro serve a finanziare il contributo svizzero alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione Europea allargata.

In virtù dell'articolo 159 capoverso 3 della Costituzione federale, il disegno di decreto federale sottostà al freno alle spese e necessita quindi l'approvazione della maggioranza di entrambi i Consigli. Il disegno tiene conto del freno all'indebitamento e del programma di sgravio del Parlamento.

2.2 Motivazione

L'allargamento dell'UE contribuisce considerevolmente a garantire la pace, la stabilità e la prosperità in Europa. Anche la Svizzera ne trae grande beneficio. L'adesione all'UE, il 1° maggio 2004, di dieci nuovi Stati membri rappresenta il maggiore e il più costoso allargamento finora intrapreso dall'UE.

Questo passo marca il superamento definitivo della Cortina di ferro e della decennale divisione del Continente europeo. Con l'adesione all'UE, gli otto ex Stati comunisti dell'Europa centrale e del Baltico hanno completato una drastica trasformazione, sostenuta negli anni Novanta anche dalla Svizzera. Il contributo all'Unione europea allargata rappresenta la continuazione della solidarietà svizzera nei confronti di questi Stati, nonché un apporto concreto alla riduzione del divario economico e sociale in Europa.

Le trasformazioni pacifiche e stabili, il benessere economico e una crescita socialmente ed ecologicamente sostenibile nei Paesi limitrofi costituiscono un vantaggio per la Svizzera. Il contributo all'UE allargata completa le molteplici e vitali relazioni del nostro Paese con l'UE. Provando la sua disponibilità ad assumere la propria parte nella costruzione di un'architettura europea della pace e del benessere, la Svizzera si afferma anche come partner affidabile e solidale nei confronti dell'Europa.

Grazie all'ampio accesso al mercato interno europeo e all'estensione della libera circolazione delle persone approvata da popolo nel settembre 2005, l'allargamento dell'UE apre all'economia svizzera mercati interessanti e di sicura attrattiva. Il dinamismo costante che caratterizza l'economia in questo spazio rappresenta per il nostro Paese nuove opportunità commerciali. Sotto il profilo economico, l'allargamento offre altresì nuove occasioni di investimenti, transfert di capitale e di know-how e un accesso facilitato a una manodopera qualificata. Con il contributo all'UE allargata, la Svizzera sostiene l'impegno dell'Unione europea di migliorare le condizioni di partecipazione al mercato interno europeo dei nuovi Stati membri, accrescendone il livello di benessere. Dal successo di questi sforzi dipende anche la riduzione del rischio di movimenti migratori indesiderati in futuro.

Il contributo all'UE allargata riveste un importante significato anche sotto il profilo sociale e culturale nonché di politica estera ed è in perfetta sintonia gli interessi della Svizzera perché completa le diverse relazioni politiche, economiche, sociali e culturali con questi Stati, di grande importanza per il nostro Paese.

L'allargamento dell'UE è dunque proficuo anche per la Svizzera, soprattutto se le sue relazioni con i nuovi Stati membri saranno intese come un'opportunità. L'UE, dal canto suo, ha sollecitato la partecipazione attiva della Svizzera alla costituzione di un'Europa della sicurezza e del benessere.

2.3 Descrizione del progetto

2.3.1 Memorandum d'intesa

In virtù del decreto del Consiglio federale del 12 maggio 2004, la Svizzera e la Comunità europea, rappresentata dalla Commissione UE, hanno elaborato un Memorandum d'intesa, privo di effetto vincolante, sul contributo della Svizzera alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione Europea allargata (qui appresso: «contributo all'UE allargata»). Il Memorandum è stato firmato il 27 febbraio 2006 (Allegato 1).

Il Memorandum contiene i principi e le modalità del contributo svizzero all'UE allargata. Fatta salva l'approvazione dell'Assemblea federale, il nostro Consiglio è disposto a mettere a disposizione dell'Unione Europea allargata, nell'arco di un

periodo d'impegno di cinque anni, un importo complessivo di 1 miliardo di franchi a titolo di contributo non rimborsabile. La suddivisione di questo contributo tra i dieci nuovi Stati membri dell'UE si orienta secondo la chiave di ripartizione del sistema di finanziamento norvegese (Allegato 6) i cui criteri si basano, in sostanza, sulla densità della popolazione e sul reddito effettivo pro-capite (cfr. n. 2.6).

Il contributo all'UE allargata è utilizzato per il finanziamento di progetti e programmi prioritari nei quattro ambiti d'impegno principali (cfr. anche n. 2.5 e Allegato 1):

- sicurezza, stabilità e sostegno alle riforme;
- ambiente e infrastruttura;
- promozione del settore privato;
- sviluppo umano e sociale.

I criteri per determinare le priorità in questi ambiti sono il provato bisogno di recupero, le esperienze acquisite nella fase di transizione come pure l'esistenza, in Svizzera, di un'offerta concorrenziale di merci e di prestazioni di servizio. La selezione dei progetti suscettibili di essere sostenuti è effettuata congiuntamente dalla Svizzera e dallo Stato partner interessato. Da parte svizzera il contributo all'UE allargata è attuato in maniera autonoma, in stretta collaborazione con gli Stati partner. A tale scopo, la Svizzera stipula con ciascuno dei dieci nuovi Stati membri dell'UE un accordo quadro bilaterale che definisce le modalità della cooperazione. L'attuazione autonoma del contributo all'UE allargata garantisce alle autorità competenti una maggiore flessibilità nell'allestimento del programma e nella sua esecuzione. In singoli casi, la decisione definitiva di finanziamento è presa dalla Svizzera, sulla base di una documentazione dettagliata del progetto.

Il contributo all'UE allargata non fa parte della politica di coesione dell'UE, ma ne tiene conto a livello di attuazione. Concretamente ciò significa, per esempio, che la Svizzera tiene conto delle direttive UE in materia di appalti pubblici, sovvenzioni statali e aliquote di fondi propri⁹ e non vi si sottrae.

L'attuazione del contributo all'UE allargata non è legata alla fornitura di merci e prestazioni di servizio da parte svizzera. Con l'adesione all'UE, i nuovi Stati membri hanno ripreso le direttive UE sugli appalti pubblici e hanno aderito alla Convenzione dell'OMC in materia. Di conseguenza, il conferimento di mandati dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione dell'UE è disciplinato dalle disposizioni pertinenti dell'UE e dell'OMC. Nell'ambito della politica di coesione dell'UE, le imprese svizzere possono beneficiare della parità di trattamento rispetto alle imprese dell'UE nella partecipazione alle aste pubbliche, sia nei nuovi Stati sia in tutti gli Stati dell'UE. Senza contare l'aliquota di fondi propri degli Stati membri, si tratta di un mercato con un volume annuo di circa 66 miliardi di franchi (dal 2007).

⁹ Il Memorandum d'intesa (Allegato 1, n. 7c) prevede, per esempio, che nell'ambito del *contributo svizzero all'UE allargata*, i costi di un progetto possono essere finanziati, al massimo, a concorrenza dell'85 per cento, com'è il caso per i finanziamenti mediante mezzi dell'UE. In ossequio al principio della responsabilità propria, quindi, almeno il 15 per cento dei costi deve essere preso a carico dallo Stato partner, rispettivamente dall'istituzione beneficiaria.

Altre modalità definite dal Memorandum riguardano l'informazione reciproca e il coordinamento tra la Svizzera e la Commissione UE, ai fini dell'attuazione mirata del contributo all'UE allargata. La Commissione UE ha facoltà di esaminare i progetti e i programmi previsti sotto il profilo della conformità agli obiettivi comunitari, come pure di emettere pareri in merito. La Svizzera tiene conto di tali pareri nel decidere il finanziamento.

L'UE e la Svizzera hanno altresì previsto che i costi amministrativi da parte svizzera siano finanziati tramite il contributo all'UE allargata.

2.4 Strategia

2.4.1 Orientamenti e principi strategici

L'impegno della Svizzera di versare un contributo di 1 miliardo su un periodo di cinque anni è considerevole, ma appare modesto se paragonato alle prestazioni dell'UE per la coesione. Nel periodo 2007–2012 il contributo svizzero corrisponderà a poco più dello 0,5 per cento dei mezzi previsti a tal fine dall'UE. Questa situazione iniziale e l'aspirazione a un impiego il più proficuo ed efficace possibile dei mezzi svizzeri richiedono un chiaro orientamento strategico e la determinazione di assi prioritari.

Di conseguenza, con il contributo svizzero all'UE allargata, si devono

- coprire assi prioritari tematici e geografici;
- sostenere progetti complementari ai programmi dell'UE dal punto di vista finanziario o tematico (per es. sanità e educazione);
- perseguire approcci tematici indipendenti, tenendo conto di una linea svizzera (per es. pianificazione e sviluppo regionali);
- offrire determinate linee di programmi in più Paesi (per esempio ricerca e borse di studio);
- sfruttare le sinergie tra i Paesi (per esempio in materia di ambiente e sviluppo regionale);
- svolgere anche programmi interconnessi a più livelli (comunale/regionale/nazionale);
- sfruttare in maniera appropriata le esperienze della cooperazione svizzera.

Nell'ambito del contributo svizzero, l'orientamento generale dei programmi bilaterali è determinato in base ai criteri seguenti:

a. le priorità e i bisogni di Paesi partner (orientamento secondo la domanda)

Gli strumenti di pianificazione nazionale dei Paesi partner, cioè, in particolare, il quadro di riferimento per la strategia nazionale e i piani operativi. (cfr. n. 1.2.3), costituiscono la base dei programmi di cooperazione bilaterali. Sono il punto di partenza e forniscono il quadro contrattuale dei programmi bilaterali della Svizzera. La definizione delle priorità tiene così con-

to della domanda, dei bisogni e delle opportunità nei singoli Paesi partner. Secondo la nuova politica di coesione 2007, e in ragione del decentramento, l'allestimento dei programmi e dei progetti è compito dei governi nazionali. Le autorità regionali acquistano dunque maggior peso e devono rafforzare la pianificazione regionale, d'intesa con la società civile e il settore privato, nonché canalizzare e migliorare le domande di progetti;

b. *l'introduzione di un eventuale plusvalore specifico (sfruttamento delle esperienze svizzere)*

A differenza degli strumenti di promozione dell'UE e dei meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia, volti prevalentemente alla realizzazione di progetti, con i programmi di cooperazione bilaterali la Svizzera intende sancire il *principio dell'approccio programmatico*, che riconosce un *plusvalore svizzero*. La cooperazione internazionale svizzera possiede un'esperienza pluriennale, conoscenze specifiche e metodi largamente apprezzati¹⁰. Posizione politica, vincoli di partenariato, spirito d'innovazione e una vasta rete di contatti figurano fra i punti forti di cui avvalersi anche nell'attuazione del contributo svizzero all'UE allargata. In settori tematici come autorità comunali, pianificazione regionale, autorità giudiziarie, infrastruttura idrica, gestione dei rifiuti, formazione professionale e via dicendo, i partner e le istituzioni svizzere beneficiano di un know-how specifico non privo di interesse anche nell'ambito della cooperazione con i dieci nuovi Stati membri;

c. *gli obiettivi di coesione e le linee guida dell'UE (contesto)*

Le grandi linee della politica di coesione dell'UE sono già largamente definite (cfr. n. 1.2.3). La Svizzera destina i suoi mezzi *agli obiettivi e alle priorità di coesione dell'UE* e alle maggiori sfide delle pianificazioni nazionali. Affinché il suo contributo sia efficace e visibile, i possibili orientamenti strategici sono due.

Il primo consiste nel concentrare il programma svizzero su settori prioritari per i quali i mezzi UE disponibili sono insufficienti (complementarità finanziaria). Si tratta in particolare di ambiente e infrastrutture, due settori in cui, negli anni a venire, i nuovi Stati membri dovranno attuare numerosi e in parte anche grandi e costosi progetti e programmi. La necessità di attuare diversi progetti, per esempio a livello ambientale, nasce sia dal bisogno di migliorare le condizioni di vita sia dall'impegno assunto dai nuovi Stati membri di applicare le direttive UE entro i termini di transizione stabiliti.

Il secondo orientamento strategico mira a sostenere settori e temi importanti, scarsamente o per nulla coperti dagli strumenti di promozione dell'UE (complementarità tematica). Sono tuttora prioritari per l'UE i temi della cosiddetta «strategia di Lisbona» (competitività, innovazione, iniziativa privata, ricerca e sviluppo) nonché la protezione dell'ambiente e la sostenibilità. Missioni di sondaggio negli Stati partner hanno indicato una forte domanda di utilizzare una parte del contributo svizzero all'UE allargata in favore di settori finora trascurati dalla politica di coesione (sanità pubblica) o del tutto esclusi dai finanziamenti UE (eredità culturale).

¹⁰ Per esempio, dall'inizio del rivolgimento politico fin verso la fine degli anni Novanta, la Svizzera si è impegnata in importanti programmi in tutti gli Stati mitteleuropei e baltici.

Sotto il profilo metodologico, le strategie bilaterali si orientano in funzione dei deficit strutturali e delle debolezze istituzionali nella pianificazione e nell'attuazione di progetti di coesione coperti solo parzialmente o non affatto coperti dalla nuova politica di coesione dell'UE. Si tratta, tra l'altro, di misure d'accompagnamento incentrate sui previsti sforzi di decentramento (estensione della capacità istituzionale delle amministrazioni regionali, consolidamento della loro efficienza in vista dell'attuazione diretta, nelle regioni, degli strumenti dell'UE) oppure sullo sviluppo regionale (individuazione del potenziale regionale e dei deficit strutturali nonché elaborazione di strategie di sviluppo a lungo termine). Sotto il profilo geografico, l'UE concentrerà sempre maggiormente le sue priorità sulle regioni strutturalmente deboli e ridurrà l'incoraggiamento dei grandi investimenti negli attuali centri di crescita economica, che hanno ormai raggiunto i suoi standard.

Dal momento che il contributo svizzero si concentra sulle suddette esigenze di politica strutturale, la compatibilità con la politica di coesione dell'UE in generale (obiettivi, settori prioritari, linee guida, procedure) è assicurata. Al tempo stesso, rispetto agli strumenti dell'UE e delle altre istituzioni donatrici (BERD, Banca mondiale ecc.), il posizionamento del programma svizzero del contributo all'UE allargata si presenta in maniera del tutto coerente. Un siffatto orientamento programmatico nella determinazione degli assi prioritari accresce gli effetti e l'importanza del contributo svizzero all'UE allargata, garantendo altresì non solo la compatibilità, ma anche la complementarietà dell'aiuto alla coesione in seno all'UE. I programmi promossi dalla Svizzera sono incentrati, in pratica, su segmenti che presentano un plusvalore potenziale e godono quindi di un profilo più marcato e di maggiore visibilità. La determinazione di assi prioritari facilita la creazione di una rete di istituzioni partner e rafforza gli effetti delle misure di accompagnamento a livello di capacità. I progetti di programma, messi a punto per tema e per regione, consentono inoltre l'allestimento di strutture di transizione più efficienti e più economiche sotto il profilo delle risorse.

La concezione strategica del programma avviene a livello bilaterale sulla base di un *conceptual framework* (*quadro di riferimento concettuale*)¹¹ discusso e negoziato individualmente con gli Stati partner. I quadri di riferimento bilaterali definiscono gli assi prioritari tematici e geografici, i contenuti, la forma, i principi e gli elementi strategici della cooperazione. Comprendono i relativi impegni finanziari indicativi, tenendo conto dei principi qui appresso:

- trasparenza e spirito di apertura quali basi di tutte le attività di cooperazione;
- impegno e responsabilità autonoma delle istituzioni e degli organi decisionali incaricati dell'attuazione dei progetti («commitment»);
- considerazione particolare, nell'ambito di programmi e progetti, dei gruppi economicamente svantaggiati o emarginati;
- pari opportunità per donne e uomini in materia di accesso alle possibilità economiche e sociali create da programmi e progetti, sulla base di un approccio di genere;
- compatibilità ambientale e sostenibilità ecologica delle misure;

¹¹ Sull'esempio dell'Ungheria un possibile quadro di riferimento concettuale è descritto dettagliatamente al n. 2.5.

- promozione dei punti forti locali mediante meccanismi di decentramento e di sussidiarietà.

I quadri di riferimento concettuali del programma svizzero completano i programmi di promozione dell'UE e dei meccanismi di finanziamento AELS/SEE, rispettivamente della Norvegia. Nella scelta dei settori di cooperazione attingono inoltre dalle esperienze svizzere le conoscenze specifiche auspiccate e le necessarie tecnologie. Ciò accresce la visibilità del contributo svizzero e incoraggia l'istituzione di partenariati tra gli attori locali e quelli svizzeri.

Geograficamente, buona parte dell'aiuto svizzero si concentra nelle regioni meno sviluppate e per lo più periferiche dei Paesi partner, all'insegna della «*coesione regionale*», mentre, sotto il profilo tematico, la domanda è vagliata e limitata, nella misura del possibile, a pochi settori nei quali anche un programma finanziariamente modesto può apportare un contributo significativo.

L'esempio dello *sviluppo regionale* permette di illustrare in maniera concreta la relazione tra il clima di coesione sociale, il bisogno nei Paesi partner e il plusvalore svizzero: nell'UE, nel periodo di bilancio 2007–2013, le regioni degli Stati membri devono essere maggiormente implicate nella pianificazione come nell'attuazione. Lo sviluppo regionale gode della priorità. In seguito all'accennarsi del decentramento delle procedure di coesione, gli attori regionali e comunali hanno un ruolo sempre più importante in questi due settori, in quanto devono implementare a livello locale le direttive di pianificazione e devono altresì generare, preparare e seguire i relativi progetti. L'insufficienza dei presupposti istituzionali e la mancanza di risorse comporteranno tuttavia difficoltà di assorbimento proprio nelle regioni povere di strutture, ovvero laddove l'aiuto alla coesione sarebbe urgentemente necessario.

Uno sviluppo mirato delle capacità nel settore della pianificazione consentirà di superare le difficoltà strutturali nelle regioni periferiche, un problema questo che si presenta soprattutto negli Stati detti di Visgrado¹², dove il divario economico e sociale è importante. Perciò, negli Stati mitteleuropei, la Svizzera adotta come approccio strategico un modello di pianificazione e di sviluppo regionale. Un programma strategico regionale nelle regioni povere di strutture consente, infatti, di profittare degli approcci cooperativi esistenti e di consolidarli durevolmente. L'estensione delle capacità nell'ambito della pianificazione e dell'attuazione è connessa a priorità tematiche quali la sanità e il settore sociale, lo sviluppo economico (per es. turismo, promozione delle PMI, formazione in funzione dell'impiego), la protezione dell'ambiente e l'infrastruttura comunale. Per quanto concerne il buon governo locale, ci si rifà alla lunga esperienza dell'aiuto all'Est nella partecipazione del settore privato e della società civile. Le molteplici conoscenze della Svizzera a livello di pianificazione regionale possono servire di base dal punto di vista metodologico. Prestazioni di servizi quali consulenza e formazione possono essere abbinate al finanziamento di equipaggiamento e di progetti di infrastruttura. Gli interventi a livello locale, regionale e nazionale sviluppano sinergie e migliorano l'accesso di queste regioni ai mezzi di coesione dell'UE.

¹² Cecchia, Polonia, Slovacchia, Ungheria

Come nel tradizionale aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa orientale e della CIS, si utilizzano gli strumenti della cooperazione tecnica e finanziaria definiti a livello di legge¹³. L'offerta della cooperazione bilaterale svizzera riunisce così le prestazioni di servizio (potenziamento delle capacità, consulenza, formazione) l'equipaggiamento e l'infrastruttura. Spesso, nell'ambito di un progetto sono impiegati *congiuntamente* gli strumenti della cooperazione finanziaria e di quella tecnica. Il potenziamento delle capacità è inteso come sostegno trasversale ai processi istituzionali di trasformazione e di evoluzione.

Nell'ambito del contributo svizzero all'UE allargata si ricorre innanzi tutto agli strumenti qui appresso.

Contributi finanziari a progetti e programmi

Il contributo all'UE allargata è devoluto per la maggior parte al finanziamento di progetti e programmi di una certa entità che non possono essere finanziati a livello commerciale. Le procedure e i criteri pertinenti, dalla formulazione della domanda all'implementazione e al rapporto finale, sono disciplinati in maniera precisa. L'elaborazione dei progetti può essere sovvenzionata con piccoli finanziamenti.

Un programma si compone di diversi progetti incentrati su un medesimo tema o finalizzati a un obiettivo comune. In genere, i programmi richiedono, a medio termine, impegni per importi cospicui; connettono livelli di intervento nazionali, regionali e locali; sono attuati in collaborazione con diversi attori e comprendono misure di sostegno allo sviluppo politico e di potenziamento delle capacità.

Garanzie, capitale di rischio e linee di credito in favore delle microimprese e delle PMI negli Stati dell'UE-8

Garanzie. La Svizzera aiuterà gli istituti di finanziamento regionali tramite la partecipazione ai rischi, in particolare tramite quella al fondo di garanzia. Grazie alle garanzie, gli intermediari finanziari interessati potranno aumentare la concessione di crediti alle microimprese e alle PMI.

Capitale di rischio. Gli intermediari finanziari regionali devono altresì essere sostenuti mediante la messa a disposizione di un capitale di rischio. Nei Paesi sviluppati, il capitale di rischio rappresenta ormai una delle principali fonti di finanziamento del settore privato. La Svizzera ritiene che le istituzioni di finanziamento allo sviluppo come lo Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) dovrebbero svolgere un ruolo chiave anche nello sviluppo dei mercati del capitale di rischio negli Stati dell'UE-8.

Linee di credito. Deve infine essere possibile, per gli istituti finanziari, ricevere mezzi per la concessione di crediti alle microimprese e alle PMI.

Nel ricorrere ai tre strumenti citati per promuovere l'economia privata sono decise, di caso in caso, le modalità di trasferimento del residuo dell'importo inizialmente stanziato allo Stato parte interessato o a un'altra istituzione che abbia i medesimi obiettivi. Il contributo svizzero all'UE allargata non è rimborsabile a livello intersta-

¹³ Legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (FF 2006 3273) e relativa ordinanza.

tale, il che dovrebbe permettere di evitare che il ricorso ai suoi strumenti provochi distorsioni del mercato. I dettagli sono regolati di volta in volta nell'accordo di progetto o tramite scambio di lettere.

Seed money: sovvenzioni di avviamento per lo sviluppo di progetti

Questo strumento serve a coprire i costi di preparazione e di lancio dei progetti. Con stanziamenti relativamente modesti (fino a 30 000 franchi) per l'elaborazione di proposte di progetti, si incoraggiano le idee o si finanziano nuovi partenariati volti allo sviluppo congiunto di progetti.

NGO Block Grants: contributi per l'attuazione di piccoli progetti delle ONG

Come nel meccanismo di finanziamento norvegese, una parte dei mezzi dei programmi di cooperazione bilaterale è messa a disposizione per progetti di ONG di portata minore mediante cosiddetti «block grants» destinati alle organizzazioni non governative (ONG) locali. A differenza di quanto avviene per i progetti, in questo caso si rinuncia alla partecipazione minima da parte dell'organizzazione responsabile.

Assistenza tecnica per l'elaborazione e l'attuazione dei progetti a livello locale

L'assistenza tecnica è intesa, secondo la terminologia in uso nell'UE, come controllo amministrativo interno dei mezzi di promozione dei programmi nei Paesi partner e come misura di accompagnamento locale dei progetti. È finalizzata a garantire l'attuazione effettiva ed efficace del contributo svizzero. I mezzi corrispondenti sono amministrati dall'unità di coordinamento nazionale, con obbligo di rendiconto alla Svizzera.

Strumenti regionali e contributi multilaterali completano le iniziative e i programmi bilaterali. Si ricorre quindi a crediti aggiuntivi anche per il cofinanziamento in collaborazione con istituzioni multilaterali e europee. Nell'ambito di stanziamenti a partecipazione plurima «multistake holder» si realizzano spesso iniziative superregionali (per esempio iniziative interstatali a carattere ambientale) che potenziano le reti di contatti e stimolano gli scambi di partenariato con la Svizzera (per esempio nel settore della ricerca).

2.4.3 Settori prioritari e selezione dei progetti

A partire dai quattro ambiti d'impegno del contributo svizzero all'UE allargata citati nel Memorandum (Allegato 1), si definisce, con ciascuno dei dieci nuovi Stati membri, un numero ristretto di temi prioritari nei quali procedere al finanziamento di progetti. Negli Stati partner più vasti, la Svizzera, oltre alla concentrazione tematica (cfr. n. 2.5.) intende anche perseguire una concentrazione geografica, escludendo le regioni le cui capitali conoscono già uno sviluppo economico avanzato (cfr. n. 2.6).

La determinazione dei temi prioritari della cooperazione avviene in primo luogo in base ai piani di sviluppo nazionale, ai quadri di riferimento per le strategie nazionali, come pure in base ai programmi operativi che indicano non solo le priorità e i bisogni del Paese partner, ma anche i mezzi finanziari disponibili e che possono ancora essere mobilitati del bilancio nazionale, dei fondi dell'UE e di altre fonti. I temi prioritari concordati tra la Svizzera e ciascuno dei nuovi Stati membri servono all'identificazione di progetti concreti e a una ripartizione indicativa dei mezzi. In un

primo tempo, circa l'80 per cento dei mezzi deve essere ripartito per settore; il 20 per cento restante consente di reagire con flessibilità a eventuali nuovi sviluppi, come per esempio una modifica delle priorità dello Stato partner.

Allo Stato partner incombe la responsabilità di identificare e preparare i progetti come pure di sottoporre le domande di finanziamento. Anche la Svizzera, tuttavia, può suggerire proposte di progetti.

I progetti devono contribuire direttamente o indirettamente a ridurre il divario economico e sociale nel Paese partner e avere in impatto rilevante. Al fine di contenere gli oneri amministrativi da entrambe le parti, per alcune categorie di progetti (per esempio nei settori dell'infrastruttura e dell'ambiente) sono fissati valori soglia finanziari e/o sono concordati cofinanziamenti con altri donatori. Speciale attenzione è conferita a progetti che prevedono lo sfruttamento del know-how o delle tecnologie svizzere. Parimenti, godono di sostegno preferenziale i progetti che favoriscono in maniera particolare le relazioni tra la Svizzera e il Paese partner in questione o che contribuiscono all'immagine e alla reputazione della Svizzera in tale Paese.

Oltre gli aspetti summenzionati, intervengono nella selezione dei progetti anche i criteri abituali come, per esempio, l'apporto del Paese partner, le capacità dell'organizzazione responsabile di attuare il progetto, come pure considerazioni di fattibilità, ripercussioni e sostenibilità.

2.5 Assi prioritari tematici

Il Memorandum comprende le priorità tematiche per l'utilizzazione del contributo svizzero all'UE allargata (Allegato 1), classificate secondo i quattro ambiti di impegni menzionati al numero 2.3.1. A loro volta, le priorità coprono diversi campi di attività. La relativa abbondanza di priorità è il frutto di negoziati con l'UE. Funge da base per la definizione di un numero ben più limitato di assi prioritari per i programmi bilaterali di cooperazione, definiti con i singoli Stati partner nell'ambito di un quadro di riferimento concettuale («conceptual framework»).

La concentrazione tematica avviene a livello dei campi di attività e dei temi secondari, che spesso sono combinati e connessi tra loro. Per esempio, si possono raggruppare assi prioritari tematici (clusters) nella pianificazione regionale nel settore della depurazione dell'acqua, se, a titolo di misure di accompagnamento, sono potenziate anche le capacità dell'autorità regionale competente.

Esempio di un possibile quadro di riferimento concettuale: l'Ungheria

Il quadro di riferimento concettuale del programma di cooperazione con l'Ungheria contiene gli obiettivi generali, i principi e le basi strategiche della cooperazione bilaterale. Definisce gli elementi dell'approccio programmatico, stabilisce l'entità minima dei singoli progetti e indica i criteri di selezione dei medesimi. In base ai primi colloqui di sondaggio con il governo ungherese, si delineano una priorità tematica e una priorità geografica. Sotto il profilo tematico, ricerca e borse di studio, misure di infrastruttura rispettose dell'ambiente, promozione del settore privato e sanità pubblica sono in primo piano. Sotto quello geografico, una parte del programma di cooperazione deve concentrarsi in regioni chiaramente delimitate dell'Ungheria settentrionale e orientale. Partico-

lare importanza assumono quindi i programmi di sviluppo regionale, grazie ai quali, da un lato, si consolidano a livello locale e regionale le strutture decentrate, e, dall'altro, si creano opportunità di reddito, per esempio nel settore turistico. Il programma di cooperazione è completato da un vasto programma per le ONG che servirà al finanziamento di microprogetti, in particolare a carattere sociale e ambientale.

I progressi nell'attuazione e nel raggiungimento degli obiettivi sono esaminati annualmente con il governo ungherese e, se del caso, la ripartizione settoriale indicativa dei mezzi è adeguata.

L'orientamento tematico e il raggruppamento dei programmi di cooperazione consentono di promuoverne l'attuazione e di produrre sinergie tra i temi, le singole misure e progetti. Si combina così, nei limiti del possibile, l'utilizzazione degli strumenti e gli uffici competenti (DSC e SECO) possono apportare le loro conoscenze settoriali e i loro rispettivi punti forti. Per la DSC, in materia di aiuto alla riforma, l'accento sarà posto sui temi «potenziamento delle capacità amministrative locali a livello regionale e comunale» e sulle iniziative di sviluppo regionale nelle regioni periferiche povere di strutture. La SECO si concentrerà soprattutto su temi come il risanamento e la modernizzazione delle strutture di base (energia, acqua, rifiuti e trasporti) nonché sulla promozione dei settori finanziario e privato e del commercio, in particolare delle piccole e medie imprese.

A titolo dimostrativo si esplicitano qui di seguito esempi di possibili assi prioritari nei quattro settori principali.

Sicurezza, stabilità e aiuto alle riforme

Potenziamento delle capacità nelle amministrazioni pubbliche

Sotto il profilo amministrativo, l'adesione all'UE dei dieci nuovi Stati membri e i diritti e gli obblighi che ne derivano – per esempio il ricorso agli stanziamenti per la coesione e l'attuazione degli standard UE – comportano oneri supplementari. Adeguamenti appropriati sono in atto a livello dei comuni e delle province. L'amministrazione tuttavia è solo parzialmente all'altezza delle esigenze del management moderno.

La Svizzera considera la promozione delle istituzioni regionali e delle autorità comunali un elemento cruciale della cooperazione internazionale. In stretta collaborazione con le autorità locali degli Stati partner, si identificano i punti deboli, si cercano soluzioni istituzionali e si sviluppano le capacità corrispondenti.

A livello nazionale, la sicurezza pubblica (lotta contro la criminalità) e quella ambientale meritano un'attenzione particolare. Stando ai risultati delle missioni di sondaggio, nei Paesi partner il know-how svizzero in materia di «prevenzione delle catastrofi naturali» e di lotta contro la criminalità è molto apprezzato. Altre misure di sostegno comprendono, per esempio, l'attuazione del cosiddetto «acquis communautaire» nelle regioni periferiche, la pianificazione regionale decentrata (cfr. n. 2.3) come pure la promozione di un'amministrazione comunale orientata ai bisogni dei clienti.

Amministrazione della giustizia

Nei nuovi Stati dell'UE, il contrasto tra i successi di politica economica da un lato e la faticosa trasformazione delle istituzioni pubbliche dall'altro continua ad essere marcato. Ciò si applica, in particolare, all'ambito giudiziario nel quale la riuscita del rivolgimento politico dipende anche da fattori sociali e da un cambiamento delle mentalità. Benché i nuovi Stati membri abbiano ripreso il diritto comunitario dell'UE (il cosiddetto «*acquis communautaire*»), la sua trasposizione concreta nella prassi costituisce una sfida tutt'altro che insignificante, sia sotto il profilo del personale, sia sotto quello finanziario.

Già durante la fase di transizione negli anni Novanta, la Svizzera si è adoperata nel settore della giustizia, contribuendo con la sua esperienza in materia di accrescimento dell'efficienza (per esempio l'abbreviazione delle procedure giudiziarie) e della trasparenza. L'aiuto nell'ambito del contributo svizzero all'UE allargata si ricollega quindi all'aiuto alla transizione. Le eventuali misure vertono sulla standardizzazione e la modernizzazione dell'infrastruttura delle tecnologie dell'informazione, l'introduzione dell'elettronica nel trattamento e nell'archiviazione dei casi giudiziari, senza dimenticare il perfezionamento professionale del personale e il transfert di conoscenze peritali.

Migrazioni e asilo

Riprendendo l'acquis di Schengen, le autorità dei Paesi alle frontiere esterne dello spazio di Schengen sono poste di fronte a nuove esigenze organizzative e tecnologiche. L'UE assiste già questi Paesi nel padroneggiare i nuovi compiti: il contributo all'allargamento, tuttavia, consentirebbe la realizzazione di progetti di transfert di know-how, di introduzione delle tecnologie dell'informazione e di attuazione di riforme amministrative, dai quali potrebbe scaturire anche una più stretta collaborazione con i servizi dell'amministrazione federale.

Infrastruttura/Ambiente

Depurazione delle acque di scarico

L'inquinamento idrico costituisce tuttora un grave problema ambientale negli otto Stati dell'Europa orientale che hanno aderito all'UE. In Ungheria, per esempio, solo la metà delle economie domestiche è collegata alla rete di canalizzazione. Il 60 per cento delle acque di scolo di Budapest finisce nel Danubio, senza trattamento. Per adempiere tutti gli standard dell'UE sulla depurazione delle acque di scolo entro il 2015, l'Ungheria ha lanciato un programma di investimenti i cui costi ammontano a parecchi miliardi di euro. Secondo le previsioni, entro il 2015 tutti gli agglomerati con più di 2000 abitanti saranno collegati a un sistema di canalizzazione con depurazione delle acque di scolo. Nell'ambito di questo programma di protezione delle acque, parte del contributo svizzero all'UE allargata potrebbe servire al finanziamento di uno o due progetti. Va ricordato che in Ungheria, già nella fase di transizione, la Svizzera ha sostenuto la creazione di due impianti di depurazione delle acque di scolo (Debrecen, Nyiregyháza) e che un ulteriore impegno in questo ambito potrebbe poggiare sulle passate esperienze.

Riduzione delle emissioni di sostanze inquinanti e incremento dell'efficienza energetica

Nell'insieme, l'UE-8 ha registrato grandi progressi nella riduzione dei gas a effetto serra e di altre sostanze atmosferiche inquinanti. Tali progressi sono riconducibili,

tra l'altro, al regresso delle attività economiche negli anni Novanta, alla chiusura di numerose, importanti fonti d'inquinamento come pure alla diffusione delle moderne tecnologie. In Polonia, tra il 1990 e il 2000, le emissioni di CO₂ sono state ridotte del 13 per cento, quelle di metano del 9 per cento e quelle di biossido di zolfo del 46 per cento. Ciò nonostante, la Polonia figura tuttora tra i Paesi con i più elevati valori di emissioni in Europa rispetto al PIL.

Sia il miglioramento della qualità dell'aria, sia l'incremento dell'efficienza energetica occupano un posto di rilievo nella pianificazione di sviluppo nazionale per il periodo 2007–2013. La Polonia manifesta quindi un interesse marcato per l'introduzione e l'applicazione su larga scala delle nuove tecnologie. Parte del contributo svizzero all'UE allargata potrebbe essere prevista per il finanziamento dei relativi progetti, tra i quali, per esempio, la modernizzazione di centrali termiche e di sistemi di calore prodotto a distanza. In materia di protezione del clima esiste inoltre la possibilità di una collaborazione più intensa per l'attuazione congiunta del protocollo di Kyoto.

Traffico ferroviario

Rispetto agli Stati dell'UE, negli Stati dell'UE-8 il settore ferroviario dimostra un notevole ritardo, sia sotto il profilo degli standard di estensione dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda la tecnologia e la qualità del materiale rotabile. In Cechia, per esempio, solo il 30 per cento della rete ferroviaria è elettrificato e appena il 20 per cento delle reti ferroviarie ha più di un binario. Apparentemente, il livello qualitativo insoddisfacente delle ferrovie è il motivo del trasferimento dalla rotaia alla strada vetrificatosi negli ultimi anni, tanto nel traffico viaggiatori come nel traffico merci: un trasferimento del tutto indesiderato dal punto di vista ambientale.

Nell'ambito del programma di cooperazione bilaterale tra la Svizzera e la Cechia, si può immaginare che parte del contributo all'UE allargata sia destinato alla prevista modernizzazione delle ferrovie. Si potrebbe sostenere la preparazione di progetti d'infrastruttura maggiori (studi di fattibilità), la cui realizzazione sarebbe poi finanziata tramite il fondo di coesione dell'UE (rete ferroviaria transeuropea) o tramite il FESR (traffico regionale). Entrerebbero in linea di conto anche progetti di miglioramento della sicurezza e della gestione, nonché di collegamento a reti cittadine, regionali e nazionali.

Promozione del settore privato

Accesso agevolato al finanziamento per le microimprese e le PMI

Lo sviluppo del settore privato è un requisito essenziale per la crescita dell'economia di mercato. Nonostante il generale miglioramento del clima economico e l'istituzione di condizioni quadro legali favorevoli agli investimenti, nell'UE-8 la quota del settore privato nel PIL è ancora leggermente inferiore a quella degli altri Stati dell'UE. Per la maggior parte, le microimprese e le piccole e medie imprese (PMI), che negli Stati membri più progrediti costituiscono il 99 per cento del settore privato, non hanno ancora raggiunto uno stadio di maturità sufficiente per contribuire durevolmente alla crescita economica. Il principale ostacolo al prosperare delle loro attività commerciali continua ad essere l'accesso a possibilità di finanziamento adeguate. I prodotti finanziari offerti dalle banche commerciali sono scarsamente adatti alla molteplicità delle PMI e gli strumenti finanziari dei mercati del capitale locali, come per esempio la messa a disposizione di capitale di rischio, sono insufficientemente diffusi.

Gli Stati dell'UE-8 sono coscienti di queste lacune. Poiché la promozione del settore privato è cruciale per la politica di crescita, l'agevolazione dell'accesso delle MPMI a capitali a lungo termine è prioritaria.

La Svizzera intende impiegare una parte del contributo all'UE allargata per stimolare la mobilitazione di risorse private a favore di settori per i quali non sono ancora disponibili sufficienti finanziamenti privati, l'obiettivo prioritario essendo l'accesso agevolato al finanziamento per le MPMI negli Stati dell'UE-8. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto, per esempio, allestendo o sostenendo fondi di garanzia o di capitale di rischio (cfr. n. 2.4.2).

Potenziamento delle capacità private nel settore commerciale

Anche negli Stati dell'UE-8 il commercio internazionale è un importante e possente motore della crescita economica come pure della creazione di nuovi posti di lavoro e di fonti di reddito supplementari. Nonostante il dinamico sviluppo del settore privato, nei settori agricolo, industriale e terziario il progresso delle PMI con attività commerciali è inferiore a quello registrato negli Stati dell'UE-15. Le imprese devono in primo luogo eliminare vari ostacoli commerciali, migliorare i prodotti, i processi di produzione e l'organizzazione del lavoro, nonché adeguarsi agli standard internazionali. Solo allora avranno buone opportunità di vendere con successo i loro prodotti e servizi sui mercati dell'esportazione e/o delle forniture.

Nell'ambito del contributo svizzero all'UE allargata sono quindi previste, negli Stati dell'UE-8, misure di sostegno alle PMI e ai fornitori che presentano un potenziale di esportazione nei settori marketing, formazione dei servizi amministrativi dell'esportazione, garanzia della qualità, consulenza nel design dei prodotti (imballaggio, etichettatura ecc.), commercio elettronico come pure a livello dell'introduzione di metodi di produzione ecosostenibili. Si potrebbe promuovere anche la partecipazione alle fiere internazionali e a piattaforme di scambio di contatti nell'export-import. Nel settore turistico sarebbero possibili programmi di formazione professionale. La Svizzera contribuirebbe così all'integrazione di imprese degli Stati dell'UE-8 nelle catene internazionali di produzione di plusvalore e al consolidamento del settore delle prestazioni di servizio. In tutti questi ambiti la Svizzera può sfruttare le esperienze acquisite nella realizzazione di programmi in diversi Paesi in transizione.

Sviluppo umano e sociale

Sanità pubblica

Nel settore sanitario molti dei nuovi Stati membri dell'UE presentano ancora i punti deboli del vecchio sistema: marcata specializzazione, sistemi sanitari orientati principalmente all'aspetto medico e insufficienza di strutture decentrate. In diversi Paesi riforme necessarie e urgenti sono bloccate da anni. Lo stato di salute delle popolazioni è nettamente peggiore rispetto agli Stati dell'UE-15; nella maggior parte dei Paesi partner l'aspettativa di vita è inferiore a quella dell'Europa occidentale. La mortalità infantile e l'incidenza delle malattie cardiache e dei carcinomi sono spesso superiori alla media europea. Finora, la politica di coesione europea ha trascurato il settore sanitario.

L'obiettivo dell'impegno svizzero consiste in primo luogo nel miglioramento della sanità pubblica in determinate regioni periferiche. La priorità è conferita a misure in favore degli strati sociali più poveri e svantaggiati e all'agevolazione dell'accesso ai servizi sanitari. In relazione con precedenti programmi attuati durante la fase di

transizione si potrebbero ulteriormente migliorare l'offerta e la qualità nonché l'accesso ai servizi sanitari mediante programmi per la salute materna e infantile. Nelle regioni prioritarie l'accento è posto inoltre sull'assistenza sanitaria agli anziani (Spitex) e su programmi di sostegno ai servizi sanitari di base (medici generalisti, infermiere e levatrici). Sul piano nazionale si può contribuire in maniera significativa alla prevenzione (HIV/AIDS; tubercolosi; alcolismo e tabagismo) e alla promozione della salute.

Ricerca e borse di studio

Spronati dagli imperativi del processo di integrazione i nuovi Stati membri dell'UE hanno ridefinito gli obiettivi e i valori dell'istruzione e della scienza. Nei rispettivi ambiti, le strutture sono sottoposte a una riforma globale. A livello di politica scientifica, le linee guida sono allestite in funzione del nuovo «spazio scientifico europeo» e adeguate agli standard occidentali. Si stanno così mettendo a punto le condizioni legali e organizzative dell'integrazione dei Paesi partner in seno alla comunità scientifica internazionale e alla ricerca globale. Il cambiamento di sistema comporta tuttavia anche incertezze, stagnazione, riduzione delle attività di ricerca e numerosi licenziamenti di ricercatori.

L'UE copre buona parte dei bisogni dei nuovi Stati membri, in particolare tramite i «programmi quadro» e i fondi per l'attribuzione di borse di studio. La necessaria uniformità dei provvedimenti dell'UE e degli approcci top-down nei progetti di ricerca comuni non tiene conto, per altro, di progetti più modesti o dei bisogni a livello nazionale o locale.

Nell'ambito del contributo all'UE allargata, la Svizzera si propone di identificare queste lacune e di concentrare il proprio sostegno negli investimenti, nella ricerca applicata e nello sviluppo di centri di eccellenza. Il programma sarà completato da un programma di borse e da misure di transfert tecnologico come pure di applicazione dei risultati della ricerca (per es. sensibilizzazione di imprese innovatrici). Questi approcci rispondono al desiderio di visibilità e di fornire un sostegno regionale orientato ai bisogni. La massima attenzione è conferita agli scambi scientifici in Svizzera e in seno all'Europa (per es. a livello di professori assistenti) tra università e centri di competenze di chiara fama, come pure all'implicazione dell'economia privata. Infine anche la piazza di ricerca svizzera deve potersi profilare meglio rispetto ai nuovi Stati membri dell'UE.

2.6 Concentrazione geografica

La ripartizione del contributo svizzero all'UE allargata tra i dieci nuovi Stati membri è definita nel Memorandum (Allegato 1). La chiave di ripartizione si fonda, essenzialmente, sulla densità della popolazione e sul reddito pro-capite. Un riesame congiunto con l'UE è previsto due anni dopo l'inizio del programma, al fine di consentire il conferimento di mezzi in funzione della domanda. I beneficiari sono esclusivamente i dieci nuovi Stati membri dell'UE. All'interno di questo settore geografico è necessario determinare ulteriori priorità regionali.

La chiave di ripartizione prevista dal Memorandum implica una forte diversità dei mezzi della cooperazione nei singoli Paesi partner: beneficiaria di impegni per un importo di circa 489,02 milioni di franchi, la Polonia diventa il primo Paese prioritario della cooperazione internazionale svizzera. A un Paese come Cipro, invece, sono

devoluti circa 6 milioni di franchi, che, pur permettendo la realizzazione di due o tre progetti sul posto, non bastano certo a finanziare l'allestimento di un vero e proprio programma. Altri 2 milioni di franchi saranno stanziati, se necessario, per progetti di elevata priorità in occasione del riesame periodico della cooperazione.

Secondo i gruppi di Paesi, i mezzi sono ripartiti come segue:

1. ai cosiddetti Stati di Visgrado – *Cechia, Polonia, Slovacchia e Ungheria* – va circa l'80 per cento del budget complessivo. In questi Paesi prioritari si ricorrerà, in linea di massima, a tutti gli strumenti elencati al numero 2.4.2. I quadri di riferimento concettuali riprenderanno i piani regionali descritti al numero 2.4.1. Determinati mezzi e strumenti della DSC e della SECO possono essere impiegati in base ai modelli di pianificazione regionale. A tal fine sono designati assi prioritari regionali all'interno dei singoli Paesi: in Polonia si tratterà probabilmente di due voivodati, in Ungheria, Cechia e Slovacchia di una o due regioni prioritarie. Saranno inoltre offerte linee di programmi nazionali (per es. nel settore della ricerca). Saranno altresì utilizzati strumenti di cofinanziamento con istituzioni multilaterali e regionali;
2. nella regione baltica è utilizzato circa il 17 per cento degli stanziamenti; *Estonia, Lettonia e Lituania* sono così equiparate ai più piccoli Paesi prioritari dell'aiuto allo sviluppo e della cooperazione con l'Est. Nel Baltico sono inoltre sostenuti programmi e progetti bilaterali come pure iniziative e attività regionali transfrontaliere;
3. il terzo gruppo di Paesi che comprende le isole di Malta e di Cipro nonché la Slovenia è il più eterogeneo, tanto più che Malta e Cipro non sono nazioni post-comuniste in transizione. Una piccola parte del contributo all'UE allargata (il 3 %) è devoluta a questo gruppo.

La *cooperazione transfrontaliera*, che è uno dei principali obiettivi della politica di coesione dell'UE, presenta ulteriori possibilità di determinare altre priorità nell'ambito del contributo svizzero all'UE allargata. Nel caso di Paesi confinanti si possono essere elaborate linee di programmi comuni. La gestione delle acque (per es. nelle regioni del bacino del Theiss e del Danubio) o l'attuazione di accordi internazionali (per es. la convenzione dei Carpazi) si prestano particolarmente a possibili forme di collaborazione.

2.7 Attuazione

In Svizzera, la responsabilità dell'attuazione del programma incombe congiuntamente alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) del DFAE e alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) del DFE. Le consultazioni con l'UE si svolgono d'intesa con l'Ufficio d'integrazione (DFAE/DFE) al fine di garantire costantemente la coerenza con la politica europea della Svizzera in generale. Il coordinamento è assicurato da un comitato di pilotaggio. Le disposizioni esecutive saranno regolamentate a livello di ordinanza dopo l'entrata in vigore della legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con l'Europa dell'Est¹⁴.

¹⁴ FF 2006 3273

Lo scambio di informazioni e il coordinamento tra i Dipartimenti e gli uffici federali avvengono in seno al «Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione» (IKEZ), consultato il 25 ottobre 2005 sul presente progetto.

La «Commissione consultiva per lo sviluppo e la cooperazione internazionali» sorveglia l'attuazione del contributo all'UE allargata e assiste il nostro Consiglio in materia. La Commissione è regolarmente informata sullo stato dei lavori di preparazione del programma.

2.7.1 Attuazione a livello operativo

Sul piano operativo, la pianificazione e l'attuazione del contributo all'UE allargata avvengono nell'ambito di progetti e programmi bilaterali autonomi designati come prioritari dalla Svizzera e dai Paesi partner. La Svizzera tiene conto delle modalità prescritte dall'UE (linee guida, procedure e condizioni di finanziamento). Ai Paesi partner incombe la responsabilità di accertare che i progetti e i provvedimenti proposti o approvati siano conformi alla politica di coesione dell'UE.

Per garantire l'efficienza e la professionalità dell'attuazione, la DSC e la SECO collaborano con diversi *partner e istituzioni*: si esplicherà dettagliatamente il ruolo cruciale delle autorità governative nei singoli Paesi al numero 2.7.3 (coordinamento). La cooperazione con le istituzioni nazionali (ministeri, università ecc.) e con i *partner regionali* (amministrazioni regionali, comuni ecc.) è di grande importanza nell'elaborazione e nell'attuazione di progetti e programmi. Si tratta, in effetti, dei veri partner nell'implementazione del contributo all'allargamento. Visto il decentramento delle strutture di coesione dell'UE e dell'approccio prescelto, orientato allo sviluppo regionale, si ricerca anche una cooperazione diretta con le autorità regionali e comunali (cfr. n. 2.4.1).

Il coinvolgimento attivo del *settore privato* come pure di altri attori della società civile acquista così grande importanza. Durante il processo di transizione, il formarsi di una società civile partecipe ha grandemente contribuito alla stabilizzazione delle giovani democrazie dell'Europa centrale e orientale. Nel frattempo nei nuovi Stati membri dell'UE sono nate numerose organizzazioni non governative (ONG), che coprono una grande varietà di settori tematici. Le ONG contribuiscono in maniera decisiva al consolidamento delle strutture pluraliste e al sostegno dei processi decisionali governativi mediante la rappresentanza efficiente di interessi privati e pubblici e di conseguenza all'introduzione, in tali processi, delle preoccupazioni più diverse. Grazie alla loro familiarità con i bisogni della popolazione, le ONG sono altresì in grado di offrire servizi sociali per i quali lo Stato non assume la responsabilità o la assume solo in parte. Si prevede quindi, in singoli Stati partner, il ricorso ai cosiddetti «block grants» per progetti di portata minore gestiti dalle ONG (cfr. n. 2.4.2).

Fornitori di prestazioni svizzeri – imprese, associazioni, centri di formazione e di ricerca e ONG – possono partecipare ai pubblici appalti di progetti finanziati tramite i Fondi strutturali e il Fondo di coesione dell'UE in condizioni di parità rispetto alle imprese dei Paesi europei (cfr. n. 2.3.1). Tenuto conto del libero accesso agli appalti pubblici dell'UE, non è stato previsto di vincolare il contributo svizzero all'acquisizione di merci e di prestazioni di servizio svizzere. Sostanzialmente, nell'ambito del contributo svizzero all'UE allargata, la responsabilità di queste acquisizioni incombe

ai Paesi partner. Per ottenere uno specifico valore aggiunto sono tuttavia necessari anche un impegno vincolante e la partecipazione attiva dei nostri partner. A tal scopo i fornitori di prestazioni svizzeri, in Svizzera come nei Paesi partner, sono informati sulle modalità del conferimento di mandati nell'ambito del contributo all'allargamento e dei Fondi dell'UE. Il contributo svizzero deve essere impiegato prevalentemente nei settori nei quali la Svizzera dispone di conoscenze e esperienze particolari e nei quali esiste un'offerta concorrenziale.

Figurano tra questi ultimi, fra l'altro, la riparazione e l'ampliamento dell'infrastruttura, lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, la sanità pubblica e gli affari sociali, la ricerca e l'istruzione, il potenziamento delle capacità nei settori pubblico e privato, l'amministrazione della giustizia come pure lo sviluppo regionale.

Occorre infine un'eccellente intesa con le *organizzazioni internazionali*, assicurata, innanzi tutto, attraverso il coordinamento locale nell'ambito degli strumenti di pianificazione nazionale. Nell'attuazione del contributo all'UE allargata, la Svizzera è interessata anche alla collaborazione con le istituzioni di finanziamento presenti nei Paesi partner, tra le quali primeggiano la Banca europea per gli investimenti; (BEI), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERD) e la Banca mondiale, che dispongono di preziose esperienze e di una estesa rete di contatti nella regione. Nei prossimi anni l'ascendente della BEI negli Stati dell'UE-8 crescerà ancora, in particolare per il finanziamento di grandi progetti d'infrastruttura. La BERD e soprattutto la Banca mondiale, invece, ridurranno considerevolmente il loro impegno finanziario perché il settore bancario privato, in rapida espansione, può già offrire in molti ambiti condizioni di finanziamento altrettanto vantaggiose o addirittura migliori. La cooperazione con le istituzioni di finanziamento internazionali comprenderà, oltre allo scambio di esperienze e alla messa a disposizione di know-how in determinati settori, anche la realizzazione congiunta di progetti e programmi di più vasta portata in forma di cofinanziamento. I partner per le operazioni di finanziamento sono, innanzi tutto, la BEI e la BERD, nonché eventualmente la Banca mondiale, senza contare, a media scadenza, la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, la cui attività negli Stati dell'UE-8 è sempre più marcata.

2.7.2 Procedure

Le procedure della cooperazione tra la Svizzera e i dieci nuovi Stati membri per l'attuazione del contributo svizzero all'UE allargata ricalcano, per molti aspetti, quelle dell'aiuto svizzero a questi Paesi durante la fase di transizione degli anni Novanta. Le modalità sono regolamentate in un allegato agli accordi quadro bilaterali. Si può così tenere conto di determinate condizioni nei nuovi Stati membri, quali per esempio la presenza di strutture e di processi istituiti per lo sviluppo dei progetti dell'UE e quindi per il 99 per cento dell'aiuto alla coesione. Nella misura in cui tali strutture e processi si sono dimostrati efficienti, anche l'attuazione del contributo svizzero all'UE allargata riposa su di essi.

All'insegna del principio della responsabilizzazione, l'UE ha delegato ai nuovi Stati membri, le cui capacità amministrative sono state notevolmente ampliate e migliorate in seguito all'adesione, vaste competenze nello sviluppo dei programmi di coesione. Anche nell'ambito del programma svizzero appare opportuno affidare ai servizi competenti dei nuovi Stati membri l'allestimento degli appalti pubblici, il conferi-

mento di mandati e le operazioni di pagamento. Appropriati meccanismi di controllo garantiranno l'impiego efficace dei mezzi e minimizzeranno il rischio di abusi.

In ciascuno dei dieci nuovi Stati membri, un'unità di coordinamento nazionale («National Coordination Unit») è responsabile dell'attuazione del programma di cooperazione. Nella maggior parte dei casi, tale unità è aggregata al Ministero da cui dipende il coordinamento dell'aiuto dell'UE.

La responsabilità di identificare e elaborare i progetti come pure di presentare le relative domande di finanziamento incombe ai nuovi Stati membri ed è assicurata dalle unità di coordinamento nazionale, d'intesa con i diversi partner pubblici e privati. La selezione dei progetti avviene in base alle liste di priorità e ai criteri convenuti con la Svizzera (cfr. n. 2.4.3). Dal canto loro, la DSC e la SECO hanno la facoltà di proporre progetti nei rispettivi ambiti di competenza (cfr. n. 2.5). La Svizzera esamina soltanto le domande di finanziamento sufficientemente documentate e precedentemente approvate dalle autorità di coordinamento nazionali.

Alla Commissione UE è data facoltà di verificare la conformità delle proposte di progetti con gli obiettivi e i progetti della politica di coesione europea. La responsabilità di raccogliere i pareri pertinenti spetta ai servizi di coordinamento nazionali nei Paesi partner. Nell'approvazione di progetti e programmi la Commissione UE non ha diritto di codecisione. Il suo parere è tuttavia preso in considerazione da parte svizzera.

Dopo l'approvazione della domanda di finanziamento, la DSC o la SECO stipulano con l'istituzione partner responsabile della sua attuazione il relativo accordo di progetto che regola i particolari (per es. il calendario, il budget e le modalità di pagamento, la procedura di conferimento del mandato, il monitoraggio del progetto la presentazione di rapporti e la valutazione). I versamenti sono effettuati tramite la Banca nazionale svizzera.

2.7.3 Coordinamento

A differenza dei meccanismi di finanziamento dello SEE e della Norvegia, che, grazie all'apertura di un ufficio a Bruxelles, si ispirano largamente alle procedure dell'UE in materia di coesione, la Svizzera impiega il suo contributo sulle relazioni bilaterali dirette con gli Stati partner. La struttura giuridica adottata, che comprende un Memorandum non vincolante tra la Svizzera e la CE e accordi bilaterali con effetto vincolante secondo il diritto internazionale con ciascuno Stato partner (cfr. n. 5.3.1) rispecchia questo orientamento generale. Al tempo stesso, mediante l'approvazione della Commissione UE, i Paesi partner si vedono attribuire un ruolo fondamentale.

Le relazioni con la *Commissione UE* sono definite nel Memorandum: si tratta di semplici meccanismi di discussione e di informazione e si limitano sostanzialmente alla presentazione di un rapporto annuo e a riunioni periodiche con la Commissione UE a livello del comitato di pilotaggio, in seno al quale sono rappresentate, in particolare la Direzione generale politica regionale e la Sezione relazioni con l'estero. L'attuazione del programma svizzero sarà così sorvegliata dall'UE, secondo le competenze interne della Comunità. Il Memorandum prevede, dopo due anni, un riesame congiunto dell'intero programma, che servirà da base per eventuali necessari adeguamenti. La Commissione UE può inoltre verificare la conformità dei progetti

con le linee guida generali sulla politica di coesione e informare la Svizzera delle proprie considerazioni.

Le relazioni con i *nuovi Stati membri* sono allestite in base a singoli accordi quadro bilaterali. In ogni Paese partner un'unità di coordinamento centrale è responsabile del contributo svizzero all'UE allargata; assicura il collegamento con la pianificazione di sviluppo nazionale e, in genere, è anche l'interlocutrice statale dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione dell'UE, nonché dei meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia. L'unità di coordinamento è competente per l'attuazione del programma nei confronti della Svizzera e per il necessario coordinamento con i diversi ministeri. Ha il compito di identificare, selezionare, pianificare e seguire i progetti e di garantire i contatti con gli attori pertinenti. Deve altresì sorvegliare il rispetto delle procedure e delle esigenze convenute in materia di conferimento dei mandati, monitoring, pagamenti, audit e reporting. Infine è tenuta a far conoscere all'interno del Paese il programma bilaterale con la Svizzera, contribuendo così alla sua visibilità e al suo successo.

2.7.4 Controlling e valutazione

In ragione della vasta delegazione delle competenze di attuazione agli Stati partner, la sorveglianza e il controllo acquistano particolare rilevanza. I sistemi corrispondenti sono allestiti all'inizio dell'attuazione, sia per il programma nel suo insieme, sia a livello di progetti.

Per quanto riguarda la gestione strategica e operativa del programma nel suo insieme, in ciascuno dei dieci Stati membri si tengono colloqui annuali, durante i quali la Svizzera, in collaborazione con le unità di coordinamento competenti, esamina il livello di raggiungimento degli obiettivi prefissi e gli eventuali adeguamenti necessari. È altresì analizzata la pianificazione finanziaria e sono discussi i punti forti e i punti deboli delle procedure a livello di management del programma e di conferimento dei mandati.

Il controllo dell'attuazione del programma avviene in primo luogo per il tramite delle unità di coordinamento e degli intermediari competenti nei Paesi partner. La Svizzera può procedere e procederà a controlli indipendenti dei progressi, nel corso dei quali periti svizzeri e locali verificheranno l'efficienza e gli effetti dell'attuazione del programma e dell'utilizzazione dei mezzi finanziari. Il finanziamento dei progetti nei Paesi partner è effettuato attraverso un servizio di pagamenti centrale. La legittimità delle fatture è controllata dai rispettivi mandanti, dall'unità di coordinamento e dal servizio dei pagamenti. Da parte svizzera sono aperti presso la Banca nazionale conti con un limite di pagamento («limit control account»). Procedure di controlling finanziario sono allestite sia a livello del programma nel suo insieme sia a livello dei singoli progetti. L'autorità nazionale di audit è responsabile a livello del programma, mentre a livello dei progetti sono conferiti mandati anche a fiduciarie e a revisori privati.

Al termine del programma di cooperazione bilaterale ciascuno Stato partner presenterà un rapporto finale dettagliato. Infine, tanto i Paesi partner come la Svizzera possono proporre e far eseguire valutazioni indipendenti a livello del programma come a quello dei singoli progetti.

3

Ripercussioni

3.1

Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1

Ripercussioni finanziarie

Il nostro Consiglio propone all'Assemblea federale l'apertura di un credito quadro di un miliardo di franchi per il contributo alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione Europea allargata.

Si tratta di un credito d'impegno della Confederazione per un periodo di 5 anni (Allegato 8). I mezzi finanziari necessari al finanziamento del programma devono essere approvati dal Parlamento nell'ambito del preventivo annuo. Secondo le stime attuali, le ripercussioni dei pagamenti sul budget saranno risentite per un periodo di circa dieci anni.

Il contributo svizzero è finanziato in maniera neutrale dal punto di vista del bilancio e non va a scapito dell'aiuto al Sud. La compensazione interverrà, in parte, mediante tagli nella cooperazione con gli Stati dell'Est e della CSI.

Secondo le norme dell'OCSE e la prassi comunitaria, il contributo all'UE allargata non è considerato come parte dell'aiuto allo sviluppo della Svizzera. I tagli nella cooperazione con i Paesi dell'Est comporteranno una riduzione di tale aiuto da parte della Svizzera.

3.1.2

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il trasferimento dei compiti come pure le pianificazioni e le procedure appropriate sono messi in atto ai fini di un'attuazione efficiente e oculata. Il 5 per cento del contributo all'allargamento, previsto per la copertura dei costi amministrativi da parte svizzera (per esempio costi di personale, viaggi di servizio, consulenze, controlling, valutazione ecc.) pone limiti precisi, sotto il profilo dell'effettivo, agli uffici responsabili dell'esecuzione. Per contenere gli oneri amministrativi e in particolare le spese di personale, l'implementazione e la verifica del credito quadro profitteranno delle esperienze fatte nell'ambito della collaborazione con i Paesi dell'Est. Poiché il contributo all'UE allargata costituisce un nuovo compito, non è possibile attuare il programma in maniera conforme e professionale senza personale supplementare svizzero. Le unità organizzative competenti a Berna come pure la rete di rappresentanze diplomatiche sul posto saranno temporaneamente rafforzate, in maniera mirata, grazie a specialisti della cooperazione internazionale.

Nel periodo 2007–2011 si devono predisporre gli strumenti di esecuzione e ampliare le strutture locali. In seguito occorre esaminare le domande di progetti, stipulare i relativi accordi e allestire i meccanismi di monitoraggio pertinenti. È in questa fase che il bisogno di effettivo sarà più acuto. Il periodo 2012–2016 sarà incentrato, invece, sull'attuazione dei progetti in corso, meno intensa in termini di personale. In media, tenuto conto delle oscillazioni delle due fasi, il bisogno di collaboratori per l'intero periodo 2007–2016 è di 27 posti in tutto, a Berna e per la sorveglianza sul posto. Si tratta di una valutazione restrittiva, basata sui valori delle esperienze degli uffici nella gestione di crediti analoghi. I costi di personale corrispondenti, per l'intera durata dell'attuazione delle misure del credito quadro, ammontano a 36,7

milioni di franchi (contributi del datore di lavoro inclusi). Si tratta di posti di lavoro a tempo determinato; le spese di personale sono imputate al credito quadro.

Questo bisogno di personale sarà parzialmente compensato dalla corrispondente riduzione degli effettivi a livello dell'abituale cooperazione con i Paesi dell'Est. In quest'ottica, si prevede il trasferimento di alcuni collaboratori all'attuazione operativa del contributo all'allargamento.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

L'attuazione del decreto federale incombe esclusivamente alla Confederazione e non ha alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Per l'economia svizzera, il contributo all'UE allargata ha ripercussioni dirette e indirette, nell'insieme positive.

Alla Svizzera, in pratica, ciascuno dei settori prioritari della prevista cooperazione con i nuovi Stati membri dell'UE offre un ventaglio di offerte concorrenziali a livello di merci e di prestazioni di servizi; dall'attuazione del programma dovrebbero quindi scaturire corrispondenti mandati per le imprese svizzere. Insorgono altresì opportunità di cooperazione riuscita nei nuovi Stati membri, per esempio nell'ambito di mandati consecutivi per progetti finanziati mediante i Fondi strutturali e il Fondo di coesione dell'UE (che rappresentano, soltanto nei nuovi Stati membri, 33 miliardi di franchi annui). I fornitori di prestazioni svizzeri, come già menzionato, beneficiano di ampio accesso agli appalti pubblici, compresi quelli dei Fondi strutturali e del programma di coesione dell'UE, su tutto il territorio comunitario. La precisa entità di questi effetti diretti del contributo all'UE allargata non può essere stimata, poiché dipende, innanzi tutto, dalla competitività delle imprese svizzere e dall'aliquota di plusvalore della Svizzera sui mandati ricevuti. Le esperienze fatte nella fase di transizione dell'UE-8 hanno dimostrato che le imprese svizzere non possono fare a meno di essere presenti sul posto per approfittare al massimo delle opportunità offerte da questi mercati in rapida espansione.

Oltre agli effetti diretti, il contributo svizzero all'UE allargata produce sull'economia anche effetti indiretti ancora più marcati. Si tratta, da un lato, della rafforzata presenza e visibilità della Svizzera nei nuovi Stati membri e della buona volontà nei confronti del nostro Paese così generata, che è di sicuro vantaggio nello stabilire nuovi contatti e nell'instaurare più strette relazioni economiche con queste regioni emergenti. Dall'altro, i progetti e programmi concreti del contributo all'UE allargata servono, in senso lato o in senso stretto, alla creazione di condizioni quadro più vantaggiose per gli investimenti, il commercio e la crescita nei nuovi Stati membri, che quindi acquistano sempre maggiore attrattiva in quanto partner commerciali. Poiché l'eccedenza della bilancia commerciale della Svizzera con i dieci nuovi Stati membri è ingente (1,4 miliardi di franchi nel 2005), questa crescita contribuisce anche alla creazione di posti di lavoro in Svizzera. A medio termine, in seguito all'estensione degli accordi bilaterali ai nuovi Stati membri, il nostro Consiglio prevede un impulso di crescita per l'economia svizzera pari allo 0,2–0,5 per cento del PIL.

Il contributo all'UE allargata non induce in Svizzera oneri economici supplementari, poiché il finanziamento avviene in maniera neutrale dal punto di vista del bilancio.

4 Relazione con il programma di legislatura e il piano finanziario

Il rapporto del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007 menziona che incombe al Consiglio federale esaminare la questione del futuro contributo della Svizzera alla riduzione delle disparità economiche e sociali in Europa. A quel momento non era ancora possibile presentare il progetto nelle grandi linee politiche governative.

Il presente messaggio è incluso negli obiettivi del Consiglio federale per il 2007.

Il finanziamento è stato stabilito conformemente al piano finanziario della Confederazione per il periodo 2007–2010.

Il budget sarà suddiviso tra la DSC e la SECO. La ripartizione geografica dei mezzi finanziari avviene in base a una chiave per Paese prestabilita (cfr. n. 2.6).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si fonda sull'articolo 10 della legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est¹⁵.

5.2 Conformità agli impegni internazionali assunti dalla Svizzera

Le basi legali internazionali per l'attuazione del contributo svizzero all'UE allargata sono il Memorandum d'intesa tra la Svizzera e la Comunità europea firmato il 27 febbraio 2006 (Allegato 1), i dieci accordi quadro bilaterali con i singoli Stati partner nonché diversi accordi di progetto.

Per la sua formulazione e per espressa e comune volontà dell'UE e della Svizzera, il Memorandum è una dichiarazione d'intenti politica che non genera obblighi di diritto internazionale.

Il MoU comprende le principali modalità del contributo svizzero all'UE allargata (cfr. n. 2.3.1), sulle quali si basa la stipulazione degli accordi quadro bilaterali con i dieci nuovi Stati membri. I suddetti accordi quadro regolano l'attuazione del programma di cooperazione con ciascuno degli Stati partner e, in particolare, i settori prioritari dell'aiuto come pure le modalità di identificazione, approvazione e realizzazione dei progetti. Inoltre per ciascun progetto è concluso separatamente un accordo tra la Svizzera e l'istituzione partner.

¹⁵ FF 2006 3273

Il contributo della Svizzera all'UE allargata è una prestazione autonoma del nostro Paese: non fa parte della politica di coesione dell'UE né costituisce una partecipazione al Fondo di coesione. Lo prova, tra l'altro, il fatto che la Svizzera, a differenza dell'UE, allestisce esclusivamente programmi in favore dei dieci nuovi Stati membri e non fornisce prestazioni agli Stati già membri dell'UE sovvenzionati tramite il Fondo di coesione (Spagna, Portogallo e Grecia).

Ciò nonostante, nelle grandi linee il contributo svizzero si ispira alla politica di coesione. Per esempio si è ripresa una chiave di ripartizione dell'UE per la distribuzione dei mezzi ai singoli Stati partner. Per giunta i programmi svizzeri non vengono meno alle direttive della politica di coesione dell'UE, come sancito nel Memorandum d'intesa sul contributo svizzero all'UE allargata negoziato tra il nostro Consiglio e la Commissione UE. (Allegato 1).

5.3 Forma dell'atto normativo

In virtù dell'articolo 29 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002¹⁶ sull'Assemblea federale, il credito quadro è approvato mediante decreto federale semplice.

5.4 Freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale¹⁷, il presente messaggio necessita l'approvazione della maggioranza dei membri dei due Consigli poiché comporta una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi,

5.5 Competenza di stipulare gli accordi quadro e gli accordi relativi ai singoli progetti

Le competenze in materia di accordi quadro bilaterali e di accordi progetto sono definite all'articolo 13 della legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che conferisce al nostro Consiglio la facoltà di concludere accordi internazionali che stabiliscono i principi di base della cooperazione con uno o più Stati o con una organizzazione internazionale. Gli uffici federali competenti, la DSC e la SECO, hanno facoltà di concludere gli accordi di programma o di progetto di diritto internazionale come pure di diritto pubblico e privato.

¹⁶ RS 171.10

¹⁷ RS 101

Traduzione¹⁸

Memorandum of Understanding (Svizzera-UE)

MEMORANDUM D'INTESA

Il Consiglio federale svizzero e

il Presidente del Consiglio dell'Unione europea,

in considerazione delle relazioni strette tra l'Unione europea e la Svizzera, basate su numerosi accordi settoriali, in particolare negli ambiti economico, scientifico e culturale;

considerando che l'allargamento dell'Unione europea contribuisce a garantire la pace, la libertà, la stabilità e la prosperità in Europa e che il Consiglio federale svizzero è determinato a manifestare il sostegno della Confederazione Svizzera relativamente a tali obiettivi;

considerando l'impegno dell'Unione europea in materia di aiuti esterni e di assistenza alla preadesione;

considerando il sostegno della Confederazione Svizzera ai paesi dell'Europa centrale e orientale,

hanno concordato le seguenti linee direttrici:

1. Contributo della Svizzera

Il Consiglio federale negozierà con gli Stati membri di cui al punto 2 accordi relativi alle modalità di stanziamento di un contributo svizzero di importo pari a un miliardo di franchi svizzeri, assegnato per un periodo di cinque anni a decorrere dall'approvazione dello stanziamento corrispondente da parte del parlamento svizzero.

2. Ripartizione del contributo svizzero

Stato beneficiario	franchi svizzeri
Repubblica Ceca	109.780.000
Estonia	39.920.000
Cipro	5.988.000
Lettonia	59.880.000
Lituania	70.858.000
Ungheria	130.738.000
Malta	2.994.000
Polonia	489.020.000
Slovenia	21.956.000
Slovacchia	66.866.000

¹⁸ Del testo originale francese.

Attraverso tale contributo possono essere finanziati progetti e programmi regionali e nazionali, nonché progetti e programmi che interessano più Stati beneficiari.

3. Riesame

L'utilizzazione effettiva del contributo svizzero sarà riesaminata dopo due e quattro anni per fornire assistenza alla realizzazione di progetti e programmi altamente prioritari negli Stati beneficiari. A tal fine è istituita una dotazione di 2 milioni di franchi svizzeri.

4. Orientamento e ambiti degli impegni

Sicurezza, stabilità e sostegno alle riforme:

- potenziamento delle capacità locali di gestione a livello regionale e comunale;
- misure di potenziamento della sicurezza alle frontiere;
- miglioramento della gestione delle questioni relative ad immigrazione ed asilo;
- accesso a sistemi informativi e sviluppo degli aspetti giuridici della sicurezza;
- modernizzazione dell'amministrazione giudiziaria;
- potenziamento delle istituzioni e della capacità di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata;
- sicurezza in ambito nucleare;
- prevenzione e gestione delle catastrofi naturali;
- iniziative regionali di sviluppo nelle regioni periferiche o sfavorite.

Ambiente e infrastrutture:

- risanamento e modernizzazione delle infrastrutture di base (efficienza energetica, acqua potabile, acque di scarico, smaltimento dei rifiuti, trasporti pubblici);
- miglioramento delle condizioni ambientali, riduzione delle emissioni di sostanze nocive, definizione e rispetto di standard e norme di monitoraggio ecologico;
- eliminazione dei rifiuti tossici e risanamento dei siti industriali contaminati;
- sistemazione del territorio a livello regionale, urbano e rurale, per quanto riguarda l'utilizzo del suolo, le infrastrutture, l'ambiente, ecc.;
- iniziative transfrontaliere a livello ambientale, per es. «Ambiente per l'Europa»;
- biodiversità e zone di protezione della natura.

Promozione del settore privato:

- sviluppo del settore privato e promozione delle esportazioni, privilegiando le piccole e medie imprese (PMI);
- facilitazione dell'accesso al capitale, sostegno alle PMI nel campo della gestione;

- promozione dei prodotti agricoli organici certificati;
- promozione di standard e norme e della valutazione della conformità nel campo della produzione industriale ed agricola; promozione di una produzione industriale conforme al principio dello sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale, ambientale e dell'eco-efficienza;
- miglioramento della regolamentazione del settore finanziario e potenziamento delle istituzioni e dei mercati finanziari;
- protezione della proprietà intellettuale.

Sviluppo umano e sociale:

- potenziamento delle capacità dell'amministrazione pubblica a livello centrale, regionale e comunale, in vista dell'adeguamento a standard europei;
- formazione tecnica e professionale;
- ricerca e sviluppo (programmi di scambi scientifici, borse, partenariati e cooperazione nel campo della ricerca applicata, ecc.);
- sanità (modernizzazione degli ospedali, riforma dei sistemi di assicurazione malattia, misure preventive, ecc.);
- gemellaggi tra città e comuni;
- sostegno a iniziative di sviluppo internazionali.

La scelta degli ambiti di impegno e delle priorità si basa sui bisogni dei singoli Stati beneficiari.

5. Informazioni e coordinamento

Il Consiglio federale e la Commissione europea si informano periodicamente sull'attuazione del contributo svizzero, in base ai bisogni, anche a livello politico. La Commissione informa il Consiglio federale in merito alla valutazione della compatibilità dei progetti e dei programmi proposti con gli obiettivi comunitari, elemento che sarà debitamente preso in considerazione. Esse si coordinano anche con le altre istituzioni e con gli altri donatori che finanziano i medesimi progetti e programmi.

In tale contesto, i progetti e i programmi possono essere realizzati, se del caso, in cooperazione con altri Stati membri dell'UE. Tali progetti e programmi possono essere cofinanziati con gli strumenti comunitari.

6. Selezione dei progetti e dei programmi

Il Consiglio federale procede alla selezione dei progetti e dei programmi assieme agli Stati beneficiari e tenendo conto delle loro domande, dei loro bisogni e dell'effettiva capacità di assorbimento.

7. Attuazione dei progetti e dei programmi

- a) L'attuazione dei progetti e dei programmi viene effettuata, secondo i casi, su base bilaterale, multilaterale (cofinanziamento con altre istituzioni o altri donatori) o multilaterale (attraverso fiduciari).
- b) I contributi svizzeri prendono la forma di sovvenzioni o di strumenti di finanziamento agevolato e non sono rimborsabili alla Svizzera.

- c) Gli organismi che beneficeranno del contributo svizzero saranno in linea di principio partner finanziari di minoranza dei progetti e dei programmi. Il contributo della Svizzera, sotto forma di sovvenzione, non sarà superiore al 60 per cento del costo del progetto, ad eccezione dei casi di progetti finanziati attraverso stanziamenti di bilancio concessi da autorità pubbliche di livello nazionale, regionale o locale; in tali casi, il contributo svizzero non sarà superiore all'85 per cento del costo totale. Sono di applicazione le norme relative al cofinanziamento. I progetti di assistenza tecnica, i programmi di consolidamento istituzionale e i progetti e i programmi attuati da organizzazioni non governative possono essere finanziati integralmente con il contributo svizzero.
- d) Sono di applicazione le norme relative agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato. I contributi ai progetti o ai programmi non possono essere legati.
- e) Le spese di gestione sostenute dal governo svizzero sono coperte dai fondi di cui al punto 1. Tali spese comprendono anche le spese relative al personale e all'amministrazione, le spese relative alle missioni dei funzionari e dei consulenti, nonché il costo dei controlli finanziari e delle valutazioni.

8. Attuazione del contributo svizzero

Il Consiglio federale proporrà al Parlamento svizzero di approvare uno stanziamento di importo pari a un miliardo di franchi svizzeri destinato all'attuazione, a partire dal 2006, del contributo svizzero.

Gli accordi di cui al punto 1 saranno conformi alle linee direttrici definite nel presente memorandum. In allegato figura una descrizione generale del contenuto degli accordi quadro tra la Svizzera e gli Stati beneficiari.

Descrizione generale del contenuto degli accordi quadro tra la Svizzera e i nuovi Stati membri dell'Unione Europea

(di seguito, «Stati partner»)

Ciascuno dei dieci accordi quadro conterrà i principi generali della cooperazione tra la Svizzera e lo Stato partner in questione. In base a tali accordi quadro, verranno conclusi accordi relativi ai progetti, che ne definiranno gli aspetti tecnici.

Il contenuto di un tipico accordo quadro si può riassumere nel modo seguente:

1. Riferimento al memorandum d'intesa.
2. Obiettivi della cooperazione tra Svizzera e Stato partner.
3. Date di avvio e di conclusione della cooperazione tra la Svizzera e lo Stato membro.
4. Importo complessivo del contributo svizzero e processo di riesame tra la Svizzera e la CE.
5. Quadro concettuale (ambiti di impegno prioritari, principi, partner) della cooperazione tra la Svizzera e lo Stato partner.
6. Procedure e criteri di selezione (compresi lo scambio di informazioni e la cooperazione con la Commissione europea), di approvazione e di attuazione dei progetti e dei programmi.
7. Forme di finanziamento dei progetti e dei programmi.
8. Principi relativi all'utilizzo delle risorse messe a disposizione, massimali dei contributi, spese di gestione (massimo 5 %), modalità di pagamento, controllo finanziario e amministrazione.
9. Competenze e coordinamento relativi all'attuazione dell'accordo quadro.

Schema riassuntivo degli interventi parlamentari sul contributo svizzero all'UE allargata

Mozioni:

N°	Oggetto	Testo depositato da	Data
05.3808	Contributo alla riduzione delle disparità	Leuthard Doris	14.12.2005
05.3704	Contributo agli sforzi di coesione. Possibilità di indire referendum	Fehr Hans	07.10.2005
05.3201	Unione Europea. Fondo di coesione e cerchia di beneficiari	Zisyadis Josef	18.03.2005
03.3328	Allargamento dell'UE. Contributo della Svizzera al fondo di coesione	Gruppo socialista	19.06.2003

Postulati:

N°	Oggetto	Testo depositato da	Data
06.3006	Il finanziamento del contributo svizzero alla coesione dell'UE non deve essere a carico dell'aiuto pubblico allo sviluppo	CPE-CN	16.01.2006
04.3424	Fondo di coesione nel quadro dei Bilaterali II	Walker Felix	18.06.2004
04.3371	Contributo alla coesione sociale ed economica dell'Unione europea	Sommaruga Simonetta	17.04.2004
03.3584	Politica europea della Svizzera. Prestazioni della Svizzera	CPE-CS	20.11.2003
03.3376	Formazione professionale. Contributo di solidarietà della Svizzera nell'ambito dell'allargamento dell'UE ai Paesi dell'Est	Strahm Rudolf	19.06.2003

Interpellanze:

N°	Oggetto	Testo depositato da	Data
06.3433	Miliardi destinati all'Europa dell'Est – quale seguito?	Fehr Hans	20.09.2006
06.3248	Quali contributi siamo ancora chiamati a versare per la coesione?	Gruppo dell'Unione democratica di Centro	08.06.2006
04.3269	Contributo alla coesione dell'UE	Gruppo dei Verdi	03.06.2004

Interrogazioni:

N°	Oggetto	Testo depositato da	Data
06.1154	Il dumping sociale raggiunge anche l'Europa centrale e orientale	Rennwald Jean-Claude	13.12.2006
06.1141	Aiuti all'Est e Convenzioni di Ginevra	Freysinger Oskar	06.10.2006
06.1127	Finanziamento e compensazione del miliardo per i Paesi dell'Est	Wäfler Markus	05.10.2006
06.1029	Partecipazione del DFGP ai contributi di coesione	Studer Heiner	23.03.2006
04.5239	Economie nell'ambito dell'asilo grazie a Schengen/Dublino	Mörgeli Christoph	06.12.2004
03.1059	Aiuto ai Paesi dell'Europa dell'Est e Fondo strutturale dell'UE	Gross Andreas	12.06.2003

Il divario dello sviluppo economico e sociale nell'UE

Nei 25 Stati della comunità allargata le ineguaglianze economiche e sociali *sono nettamente superiori* rispetto agli Stati dell'UE-15 come espresso anche da un reddito pro-capite più basso del 12,5 per cento. Inoltre, il 60 per cento delle regioni arretrate è situato nei nuovi Stati membri, ragione per cui l'asse prioritario della politica regionale¹⁹ si sposta verso Est. Il confronto del reddito pro-capite negli Stati dell'UE illustra questo importante divario (fig. 1). Mentre la Lettonia dispone di appena il 41 per cento della media europea, il Lussemburgo arriva al 215 per cento. Nei nuovi Stati membri, il reddito pro-capite è inferiore al 90 per cento rispetto alla media degli Stati dell'UE-25; in Polonia, Lituania, Estonia e Lettonia non arriva neppure al 50 per cento²⁰.

Da quando l'UE si adopera per la riduzione del divario economico e sociale (Allegato 4), le disparità, nell'insieme, sono diminuite notevolmente come dimostrato dal miglioramento²¹ del reddito pro-capite in quelli che un tempo erano gli Stati membri più arretrati dell'UE-15: Irlanda (+ 66 %), Spagna (+12 %), Portogallo (+22 %) e, in misura inferiore, anche la Grecia (+ 3 %). Tuttavia, sotto il profilo economico e sociale, le disparità *sono aumentate drasticamente* in seguito all'adesione dei nuovi Stati membri, tanto che l'obiettivo della coesione continua ad essere una priorità assoluta.

Grazie all'impegno costante dell'UE per la riduzione delle disparità nella comunità allargata, con l'andare del tempo ci si aspetta anche un adeguamento (convergenza) del livello di sviluppo dei nuovi Stati membri alla media europea. Tuttavia, anche in un clima di crescita economica elevata e persistente – e con una crescita più moderata nell'UE-15 – ci vorrà più di una generazione prima che i nuovi Stati membri recuperino completamente il ritardo rispetto ai vecchi Stati membri (fig. 2). Come si può desumere da un rapporto dell'ONU²² sul tema «Adeguamento dei nuovi Stati membri al livello medio di sviluppo dell'UE-15», la Polonia ha bisogno di *oltre 40 anni* di crescita elevata ininterrotta per *recuperare il suo considerevole ritardo*. Invece, secondo le stime dell'UE, la Slovenia sarà l'unica, tra i nuovi Stati membri, a raggiungere il livello di quelli vecchi entro il 2020.

¹⁹ In proposito cfr. anche l'Allegato 4.

²⁰ Fonte: Comunicazione della Commissione: Terzo bilancio intermedio sulla coesione – Partenariati per la crescita, l'occupazione e la coesione, 17 maggio 2005, (doc. SEC [2005] 632), pag. 4.

²¹ Fonte: Eurostat.

²² Il rapporto è stato redatto nel 2001, su mandato dell'ONU, e pubblicato nel 2002. Fonte: <http://www.nobe.pl/cee.htm>.

Figura 1

PIL pro-capite in standard del potere di acquisto (SPA), UE-25 = 100²³

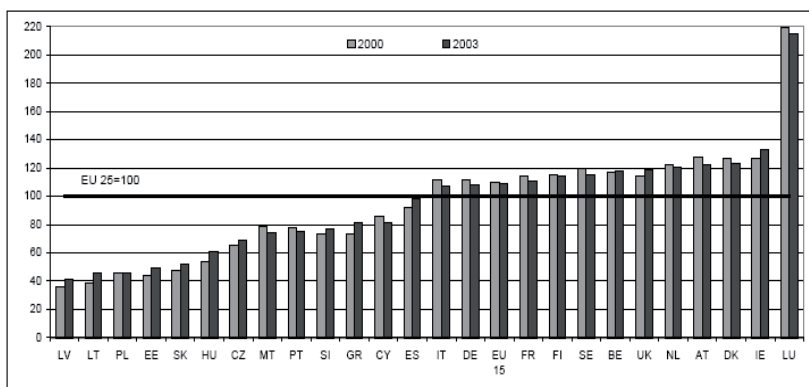
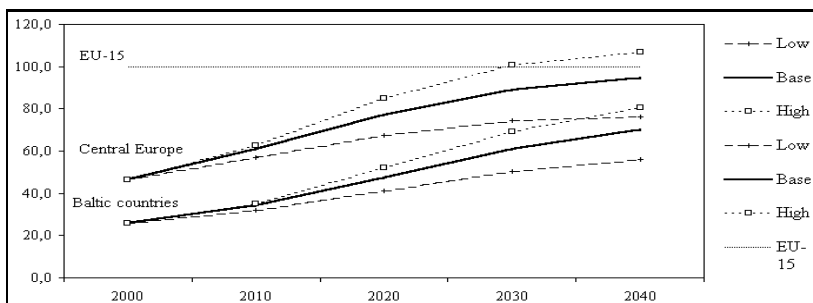


Figura 2

Prognosi a lungo termine dell'adeguamento del livello di sviluppo dei quattro Stati mitteleuropei (Cechia, Polonia, Slovacchia, Ungheria) e dei tre Stati baltici (Estonia, Lettonia, Lituania) – (UE-15 = 100)²⁴



Nella Comunità allargata non solo è diminuito il reddito medio pro-capite, ma sono soprattutto *cresciute le disparità regionali*. Nei nuovi Stati membri, circa il 92 per cento della popolazione vive in regioni che registrano un reddito pro-capite inferiore al 75 per cento della media dell'UE e più dei terzi vivono in regioni nelle quali questo valore non raggiunge la metà della media europea (fig. 3).

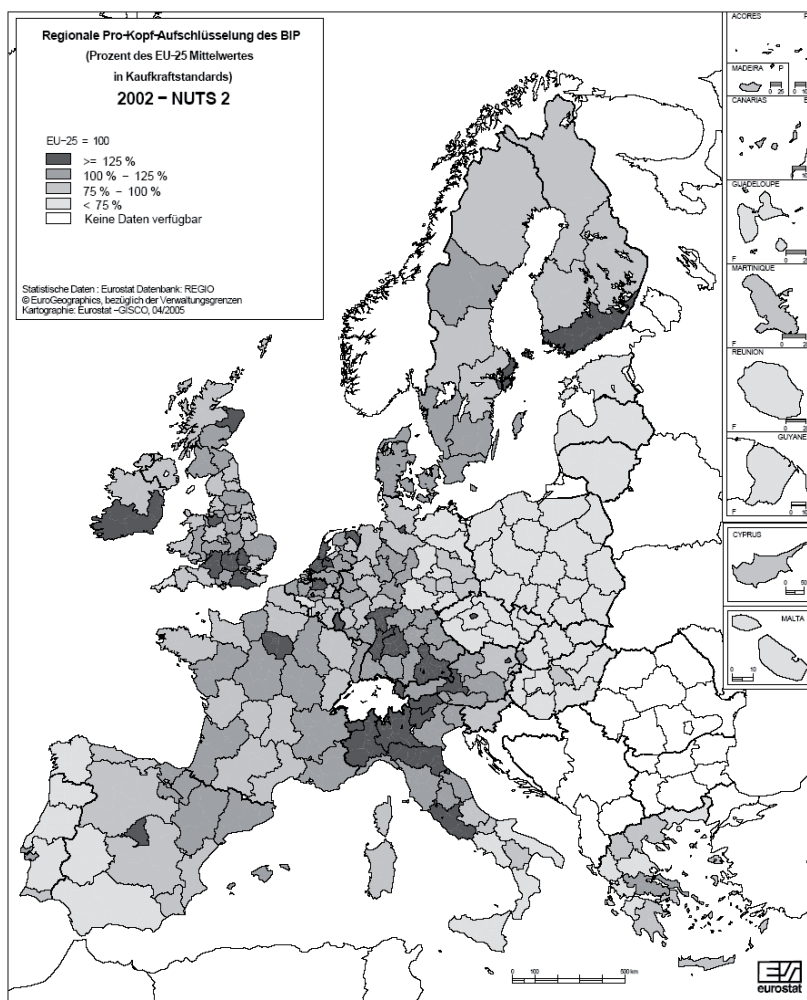
²³ Fonte: Eurostat – http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_ed/sdi_ed_inv/sdi_ed1120.

²⁴ Cfr. Center for Economic Studies – Fonte: http://www.nobe.pl/cee_ang.htm.

Figura 3

Chiave regionale di ripartizione pro-capite del PIL²⁵

(per cento del valore medio dell'UE-25 in standard del potere di acquisto (SPA), 2002)



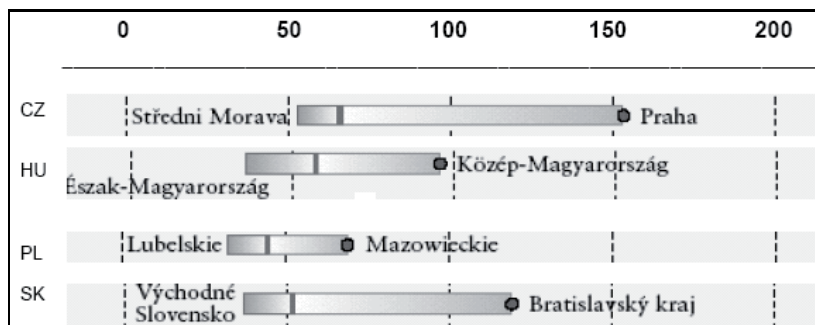
Di conseguenza le disparità economiche e sociali tra le regioni urbane e quelle rurali sono aumentate in maniera considerevole. Le maggiori prestazioni economiche sono spesso raggiunte nella regione della capitale: una considerazione che si applica, in molti casi, ai vecchi Stati membri e pienamente ai nuovi. Lo prova il fatto che in

²⁵ Fonte: Eurostat.

Paesi dove certe regioni registrano un PIL pro-capite medio inferiore al 75 per cento della media comunitaria²⁶, la regione della capitale è quella con il PIL per abitante più alto. La figura 4 illustra, a titolo di esempio, la posizione predominante delle regioni circostanti le capitali: Praga (Praha), Budapest (Közép-Magyarország), Varsavia (Mazowieckie) e Bratislava (Bratislavský kraj).

Figura 4

Prestazioni economiche delle quattro capitali dell'Europa centrale e orientale²⁷
(Confronto del PIL pro-capite (2002) / UE-25 = 100)



Si osservano differenze nel livello di sviluppo economico e sociale nonché ambientale anche tra i vecchi e i nuovi Stati membri (NSM) dell'UE. Rispetto all'UE-15, per esempio, i nuovi Stati membri presentano in media un tasso di crescita del PIL pari al doppio (UE-15 = 2,5; NSM = 5,0), eppure il tasso medio di disoccupazione (UE-15 = 8,1 %; NSM = 13 %) è superiore del 60 per cento a quello dei vecchi Stati membri (fig. 5)²⁸.

²⁶ Dette anche regioni del livello NUTS II.

²⁷ Fonte: Commissione UE– Eurostat: « Eurostat Yearbook 2005 », 2005, <http://europa.eu.int>.

²⁸ Le cifre relative alla crescita si riferiscono al 2004, il tasso di disoccupazione è quello del luglio 2005; Fonte: Eurostat.

Tassi di crescita²⁹ (2004) e di disoccupazione³⁰ (luglio 2005) degli Stati dell'UE-25 in per cento

	Tasso di crescita in %	Tasso di disoccupazione in %		Tasso di crescita in %	Tasso di disoccupazione in %
UE- 25	2.4	8.6	Lettonia	8.5	8.8
UE- 15	2.3	8.1*	Lituania	6.7	7.8
Austria	2.0	5.1	Lussemburgo	4.5	5.4
Belgio	2.9	8.0	Malta	1.5	6.5
Cipro	3.7	5.3	Paesi Bassi	1.4	4.8
Danimarca	2.4	4.8	Polonia	5.3	17.6
Estonia	6.2	7.6	Portogallo	1.0	7.2
Finlandia	3.7	8.3	Repubblica Ceca	4.0	7.7
Francia	2.5*	9.7	Slovacchia	5.5	15.2
Germania	1.6	9.3	Slovenia	4.6	5.9
Gran Bretagna	3.1	4.7	Spagna	2.7*	9.4
Grecia	4.2	9.9	Svezia	3.5	6.3
Irlanda	5.4*	4.3	Ungheria	4.0	6.4
Italia	1.2	7.8	Svizzera**	1.8	3.5

* stima

** Fonte del tasso di crescita: Ufficio federale di statistica : «Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione e sui temi essenziali della gestione amministrativa 2004 del 16 febbraio 2005», <http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/2004/gbl.pdf>, pag. 102; fonte del numero di disoccupati: SECO – Comunicato stampa «La situazione sul mercato del lavoro nel mese di luglio 2005», 8 agosto 2005

In relazione con le ineguaglianze economiche si registrano nell'UE allargata anche *disparità sociali*³¹. Rispetto all'UE-15, per esempio, nei nuovi Stati membri *l'aspettativa di vita* degli uomini è inferiore di 7 anni (69 anni anziché 76), e la proporzione percentuale delle persone di oltre 64 anni sulla popolazione totale è inferiore di un quinto a quella dell'UE-15. Per giunta, si constatano differenze importanti anche sotto il profilo della salute. Proporzionalmente alla densità della popolazione, nei NSM i casi di *tubercolosi* sono (in media) tre volte più numerosi, il tasso della *mortalità neonatale* è una volta e mezzo più elevato e, tra gli *uomini*, si registra il doppio dei *suicidi* rispetto ai vecchi Stati membri. Non bisogna altresì dimenticare che nei nuovi Stati membri le spese per le prestazioni sociali (pro-capite e secondo gli standard del potere d'acquisto) corrispondono in media al 65 per cento di quelle dei vecchi Stati membri.

²⁹ Fonte: le cifre sono tratte dall'«EC economic data pocket book» della Commissione europea, maggio 2005, pag. 10.

³⁰ Fonte: Eurostat –Comunicato stampa 107/2005 del 1° settembre 2005.

³¹ Fonte: Eurostat, <http://epp.eurostat.cec.eu.int> e «Eurostat Yearbook 2004», edizione 2004.

Le disparità sono altrettanto marcate anche nel settore del lavoro e dell'istruzione. La media dei disoccupati di lunga data dei NSM corrisponde al doppio di quella dei vecchi Stati membri, e il *tasso di occupazione* è più basso del 14 per cento rispetto all'UE-15. Per quanto concerne il settore dell'istruzione, i NSM (senza contare l'Estonia e l'Ungheria) hanno speso per gli istituti di istruzione pubblici e privati (per allievo/studente) meno della metà dei Stati dell'UE-15 e il numero delle persone che nel 2004 hanno portato a termine una formazione professionale, proporzionalmente alla popolazione, è pari alla metà rispetto agli Stati dell'UE-15.

Nel *settore ambientale*, secondo le stime³² dell'UE come pure da quanto si può dedurre dai singoli programmi nazionali di sviluppo dei NSM, *il bisogno di un intervento è ancora più grande*. Non in tutte le regioni, per esempio, *l'acqua potabile* corrisponde qualitativamente alle norme europee. Si devono migliorare la *depurazione delle acque di scolo* soprattutto nei piccoli comuni (in media solo il 58 % della popolazione dei NSM è collegata a un impianto di depurazione comunale³³ e nelle regioni rurali questo tasso è di appena il 30 %; Svizzera: 96 %), *l'efficienza energetica* e *l'incenerimento dei rifiuti*. La direttiva europea³⁴ «Natura 2000», che anche i NSM si sono impegnati ad attuare³⁵, funge da *base* per l'estensione della *protezione dell'ambiente*, delle riserve naturali e della protezione della diversità delle specie (biodiversità). Parimenti, i nuovi Stati membri mirano al raggiungimento di uno sviluppo regionale conforme al concetto di *sviluppo sostenibile* ai sensi della Strategia di Göteborg (cfr. Allegato «Strategia di Lisbona/Göteborg»).

³² I dati attualmente disponibili non sono ancora sufficienti per poter allestire statistiche complete per gli indicatori ambientali. Eurostat, tuttavia, sta costituendo una banca di dati.

³³ Fonte: Eurostat; i dati relativi ai NSM rimontano al 2003, a eccezione di quelli su Cipro (2000) e Malta (2001); Svizzera (2000).

³⁴ Fonte: http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat5_de.htm.

³⁵ Nell'ambito della procedura di adesione, ai nuovi Stati membri è stato impartito un termine di transizione generalmente fino al 2012–2015 per l'attuazione delle diverse direttive ambientali dell'UE.

Bilancio e futuro della politica di coesione dell'UE

Coesione significa unità interna. Di conseguenza la politica di coesione dell'UE è finalizzata a promuovere nella Comunità l'unità interna sociale ed economica, anche nel senso di *solidarietà* in seno all'UE.

L'obiettivo della riduzione delle «disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite» risale al Trattato di Roma del 1957 (detto Trattato CEE) ed è inscritto nel preambolo del medesimo (principio della solidarietà)³⁶.

La politica di coesione dell'UE riposa su *due principi*; da un lato la *promozione dell'unità sociale ed economica*, dall'altro la riduzione del divario del livello di sviluppo nelle regioni della Comunità. L'obiettivo di coesione dell'UE comprende altresì il miglioramento della qualità della vita e un incremento del benessere.

Per la realizzazione dell'obiettivo di coesione, è stato istituito nel 1958 il Fondo sociale europeo e negli anni Settanta si sono lanciate altre iniziative comunitarie per coordinare gli strumenti corrispondenti dei singoli Stati e completarli mediante aiuti finanziari. Nel 1986, l'unità economica e sociale (coesione) è stata introdotta come *obiettivo vero e proprio* nell'Atto Unico Europeo e definita parte della politica comunitaria – con i trattati di Maastricht (1992)³⁷, Amsterdam (1997)³⁸ e Nizza (2003)³⁹ – nel Trattato CE (artt. 158–162).⁴⁰

La promozione dell'unità economica e sociale è attuata, in sostanza, mediante la *politica regionale* dell'Unione Europea.⁴¹ Tale politica consiste in un aiuto per le regioni svantaggiate e arretrate e per le regioni dove si constatano problemi di adeguamento strutturale; il sostegno è conferito principalmente ai settori dell'infrastruttura, del mercato del lavoro, degli affari sociali e dell'ambiente. Per questa ragione si parla anche di «*politica economica regionale*», di «*politica strutturale regionale*» o semplicemente di «*politica strutturale*».

Nel periodo 2000–2006 sono stati stanziati per la politica regionale mezzi per un importo di circa 235 miliardi di euro, di cui 210 sono andati ai quattro Fondi strutturali (aliquota dei NSM 2004–2006 [cfr. fig. 8]: 14 miliardi di euro) e 25,6 miliardi di euro al Fondo di coesione (aliquota dei NSM: 8 miliardi di euro). Questi stanziamenti corrispondono al 35 per cento del bilancio comunitario e rappresentano, per entità, la seconda rubrica del budget.⁴²

I *Fondi strutturali* e il *Fondo di coesione* sono gli strumenti finanziari della politica regionale con il cui contributo si attuano misure strutturali e si riduce il divario del livello di sviluppo.

³⁶ Cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>

³⁷ Cfr.: http://europa.eu/pol/reg/index_it.htm

³⁸ Cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0145010077>.

³⁹ Cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>

⁴⁰ Cfr.: http://europa.eu/pol/reg/index_it.htm

⁴¹ Nella terminologia dell'UE i concetti «politica di coesione» e «politica regionale» sono usati come sinonimi.

⁴² Fonte: Unione Europea/Politica regionale: «Al servizio delle regioni» (opuscolo), 2004, pag. 13.

I *quattro Fondi strutturali* e il Fondo di coesione perseguono gli obiettivi qui appresso:

- il *Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)* – che è il più importante per volume – sostiene dal 1975 la creazione di infrastrutture come pure investimenti produttivi e con effetti sull'occupazione, in particolare in favore delle imprese;⁴³
- il *Fondo sociale europeo (FSE)*, istituito nel 1958, promuove l'integrazione professionale dei disoccupati e degli strati svantaggiati della popolazione, in particolare mediante il finanziamento di misure di formazione;⁴⁴
- il *Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)* è lo strumento finanziario della politica agraria comune e della politica di sviluppo delle regioni rurali. Si compone di due sezioni: la sezione «Orientamento», che sostiene misure di sviluppo rurale e misure di aiuto agli agricoltori delle regioni rurali dell'Unione Europea, e la sezione «Garanzia», che si occupa principalmente del finanziamento dell'organizzazione comune dei mercati;⁴⁵
- lo *Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)*, creato nel 1993, sostiene la modernizzazione delle attrezzature in questo settore come pure la diversificazione economica nelle regioni che dipendono dalla pesca.⁴⁶

Per accelerare l'adeguamento economico sociale e territoriale (convergenza), nel 1994 l'Unione Europea ha istituito il *Fondo di coesione*. Si tratta di un fondo specifico per i Paesi nei quali il reddito pro-capite è inferiore al 90 per cento della media comunitaria e cioè Grecia, Spagna, Portogallo (Irlanda fino al 2003) e, dal maggio 2004, i nuovi Stati membri. Il Fondo di coesione sostiene grandi progetti (nessun programma) nei settori della protezione dell'ambiente e delle reti transeuropee di trasporto e infrastrutture; dal 2007, seguendo l'impulso delle riforme, estenderà il suo campo di attività anche ai settori «energie rinnovabili» e «trasporto combinato» come pure al traffico cittadino e ai trasporti pubblici.⁴⁷ Con il Fondo di coesione la Comunità aiuta gli Stati membri economicamente più deboli a realizzare progetti maggiori nei settori citati senza pregiudicare, per questo obiettivo, l'adempimento dei criteri di convergenza all'Unione economica e monetaria.

Per il periodo 2000–2006 la politica regionale comprende *tre obiettivi prioritari* volti ad accrescere l'efficacia del ricorso agli strumenti finanziari. Con l'*obiettivo 1* la Comunità aiuta le regioni con un reddito pro-capite inferiore al 75 per cento della media comunitaria a recuperare il ritardo nel livello di sviluppo, con l'*obiettivo 2* sostiene l'adeguamento economico e sociale nelle regioni industriali e rurali che presentano problemi strutturali e con l'*obiettivo 3* promuove la modernizzazione dei sistemi di formazione (cfr. figura 7).

⁴³ Fonte: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prord_de.htm.

⁴⁴ Misure di formazione:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsb_de.htm.

⁴⁵ Fonte: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_de.htm.

⁴⁶ Fonte: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsd_de.htm.

⁴⁷ Fonte: Unione Europea/politica regionale: «Die Kohäsion am Wendepunkt» (opuscolo, 2004, pag. 7).

Dal 1994 l'Unione Europea sostiene anche programmi straordinari, detti *iniziative comunitarie*. Le *quattro* iniziative comunitarie del programma in corso – Interreg III, URBAN II, Leader+ e EQUAL – sono finanziate tramite i Fondi strutturali e completano le misure della politica regionale. Il 5,35 per cento del bilancio dei Fondi strutturali è devoluto alle iniziative comunitarie.⁴⁸ L'iniziativa *Interreg III* promuove lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, il programma *URBAN II* sostiene le strategie innovatrici nelle città e nelle regioni urbane, *Leader+* promuove le iniziative di sviluppo rurale mentre *EQUAL* incoraggia le pari opportunità sul mercato del lavoro.

Le iniziative comunitarie non sono continuate nella forma e sotto la denominazione attuali nel periodo 2007–2013. In futuro devono essere parte integrante dei settori di promozione «competitività regionale e occupazione» e «cooperazione territoriale europea».

Figura 7

Obiettivi e strumenti della politica di coesione tra il 2000 e il 2006		
Obiettivi	Strumenti di finanziamento	
coesione		Fondo di coesione
Obiettivo 1	FESR FSE FEAOG (O/G) SFOP	(Fondo europeo sviluppo di regionale) (Fondo sociale europeo) (Fondo europeo agricolo di orientamento (O) – e garanzia (G)) (Strumento finanziario di orientamento della pesca)
Obiettivo 2	FESR FSE	(Fondo europeo di sviluppo regionale) (Fondo sociale europeo)
Obiettivo 3	FSE	(Fondo sociale europeo)
Interreg	FESR	(Fondo europeo di sviluppo regionale)
URBAN	FESR	(Fondo europeo di sviluppo regionale)
EQUAL	FSE	(Fondo sociale europeo)
Leader+	FEAOG (O)	(Fondo europeo agricolo di orientamento (O) – e garanzia (G))
Sviluppo delle regioni rurali e al di fuori dell'Obiettivo 1	FEAOG (G) SFOP	(Fondo europeo agricolo di orientamento (O) – e garanzia (G)) (Strumento finanziario per l'orientamento della pesca)
Totale: 9 Obiettivi	Totale: 5 Strumenti*	

* Il «Fondo europeo agricolo di orientamento – (A) e garanzia» (G) è un *unico* strumento finanziario.

⁴⁸ Fonte: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_de.htm.

**Mezzi per la politica regionale nei nuovi Stati membri⁴⁹
nel periodo 2004–2006** (in mio. euro, ai prezzi correnti)

Paese	Obiettivo n. 1	Obiettivo n. 2	Obiettivo n. 3	Interreg	EQUAL	Fondo di coesione ⁽¹⁾	Totale	Popolazione zone obiettivi n. 1 e n. 2, in milioni	% della popolazione
Repubblica ceca	1 454,27	71,30	58,79	68,68	32,10	936,05	2 621,19	9,460	92,00
Cipro ⁽²⁾	0,00	28,02	21,95	4,30	1,81	53,94	113,44	0,212	30,90
Estonia	371,36	0,00	0,00	10,60	4,07	309,03	695,06	1,379	100,00
Lettonia	625,57	0,00	0,00	15,26	8,03	515,43	1 164,29	2,391	100,00
Lituania	895,17	0,00	0,00	22,49	11,87	608,17	1 537,70	3,531	100,00
Malta	63,19	0,00	0,00	2,37	1,24	21,94	88,74	0,387	100,00
Polonia	8 275,81	0,00	0,00	221,36	133,93	4 178,60	12 809,70	38,654	100,00
Slovacchia	1 041,04	37,17	44,94	41,47	22,27	570,50	1 757,39	4,957	91,90
Slovenia	237,51	0,00	0,00	23,65	6,44	188,71	456,31	1,986	100,00
Ungheria	1 995,72	0,00	0,00	68,68	30,29	1 112,67	3 207,36	10,238	100,00
Totale	14 959,64	136,49	125,68	478,86	252,05	8 495,04	24 451,18	73,195	97,70

* = media; ** = incluso lo Strumento per la pesca

La nuova politica di coesione 2007–2013

In virtù dell'articolo 159 del Trattato CE⁵⁰, la Commissione UE è tenuta a presentare ogni tre anni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale. Il 18 febbraio 2004 la Commissione UE ha pubblicato la terza di queste *relazioni generali sulla coesione*, dedicata alla convergenza, alla competitività e alla cooperazione. La relazione presenta tutta una serie di proposte per una riforma globale della politica di coesione dell'Unione Europea allargata nel periodo 2007–2013.

Le proposte della Commissione sono state quindi intensamente discusse in seno ai diversi gruppi di interessi e agli organi politici dell'UE. Nel corso del 2006 si sono decisi un nuovo orientamento e diversi adeguamenti. I principi della nuova politica di coesione sono definiti in un pacchetto di cinque regolamenti⁵¹, adottato dal Consiglio dei ministri del Parlamento europeo nell'estate 2006 come pure dagli orientamenti strategici sulla coesione⁵², adottati dal Consiglio dei ministri nell'ottobre 2006. L'UE prevede una trasformazione della solidarietà nell'Unione allargata nell'ottica della globalizzazione e della crescita economica in una società basata sulla conoscenza. I vari adeguamenti si fondano sui principi della «Strategia di

⁴⁹ Fonte: Unione Europea /politica regionale : «Al servizio delle regioni» (opuscolo), 2004, pag. 13

⁵⁰ <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/index.htm>.

⁵¹ Il regolamento principale contiene le norme e i principi generali della futura politica di coesione dell'UE (COM [2004] 0492). Tre altri regolamenti riguardano i tre strumenti finanziari e cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale; (FESR, COM [2004] 495), il Fondo sociale europeo (FSE, COM [2004] 493) e il Fondo di coesione (COM [2004] 494). Il quinto verte sulla cooperazione territoriale europea (cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_de.htm).

⁵² Cfr. GUCE L 291 del 21.10.2006, pag. 11 segg.

Lisbona/Göteborg» (Allegato 5). Si deve in tal modo garantire che la politica di coesione contribuisca in maniera ancora più efficace alla crescita e all'occupazione.

Nel nuovo ciclo di programma sono altresì previsti un forte *decentramento* dei processi decisionali e un *miglioramento della trasparenza e dell'efficienza* delle procedure, continuando ad applicare gli sperimentati principi del controllo costante, della valutazione e della pianificazione strategica. Saranno inoltre mantenute le regole del cofinanziamento (l'UE finanzia almeno il 20 % e al massimo l'85 % dei costi complessivi di un progetto).

Nel nuovo periodo 2007–2013 saranno impiegati soltanto *tre strumenti finanziari* (FESR, FSE e Fondo di coesione). Parimenti sono perseguiti solo *tre obiettivi prioritari*: «convergenza», «competitività regionale e occupazione» e «cooperazione territoriale europea » (cfr. fig. 9).

Obiettivo 1: convergenza

L'obiettivo della convergenza prevede il sostegno della crescita e la creazione di posti di lavoro negli Stati membri e nelle regioni meno sviluppati e riguarda soprattutto le regioni nelle quali il reddito pro-capite è inferiore al 75 per cento della media comunitaria. Le priorità dell'obiettivo 1 sono:

- a. la modernizzazione e la diversificazione della struttura economica,
- b. lo sviluppo e la modernizzazione delle infrastrutture di base,
- c. la protezione dell'ambiente,
- d. il potenziamento delle capacità dell'amministrazione,
- e. il miglioramento qualitativo delle istituzioni del mercato del lavoro come pure dell'istruzione in generale e della formazione professionale.

Obiettivo 2: competitività locale e occupazione

Si intende evitare l'apparire di nuove disparità strutturali nelle regioni dell'UE risparmiate dal più grave divario di sviluppo accrescendo la competitività e l'attrattiva regionali grazie alla promozione nazionale e regionale delle capacità di occupazione dei lavoratori e delle imprese, come pure grazie alla creazione di mercati del lavoro integrativi.

Obiettivo 3: cooperazione territoriale europea

Il terzo obiettivo, che si rifà alle esperienze dell'iniziativa comunitaria INTERREG, incoraggia la cooperazione transfrontaliera in tutte le regioni – interne o esterne, marittime o limitrofe. La collaborazione tra le autorità di regioni confinanti deve permettere di trovare soluzioni congiunte a problemi comuni in settori quali lo sviluppo delle regioni urbane, rurali e costiere e lo sviluppo delle reti delle PMI.

Quadro finanziario

Secondo il quadro finanziario adottato dal Consiglio d'Europa il 17 dicembre 2005, nel nuovo ciclo di programma devono essere impiegati per la politica europea 308 miliardi di euro. Dal 2007 il quadro finanziario dell'UE prevede per i tre obiettivi (cfr. fig. 9) i seguenti stanziamenti:

- per l'obiettivo «convergenza» 251,15 miliardi di euro, che rappresentano l'81,5 per cento del budget complessivo proposto (308 mrd. Euro);
- per il secondo obiettivo «competitività regionale e occupazione» 49,1 miliardi di euro (pari al 16 % del budget complessivo);
- per il terzo obiettivo «cooperazione europea territoriale» 7,75 miliardi di euro (pari al 2,5 % del budget complessivo)⁵³.

⁵³ Vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/memo_de.pdf.

Confronto tra la vecchia e la nuova politica di coesione⁵⁴

2000-2006		2007-2013	
Obiettivi	Strumenti finanziari	Obiettivi	Strumenti finanziari
Fondo di coesione	Fondo di coesione	Convergenza	FESR
Obiettivo n. 1	FESR		FSE
	FSE		Fondo di coesione
	FEAOG-garanzia e orientamento		
	SFOP		
Obiettivo n. 2	FESR	Competitività regionale e occupazione	
	FSE		
Obiettivo n. 3	FSE	— livello regionale	FESR
		— livello nazionale: strategia europea per l'occupazione	FSE
Interreg	FESR	Cooperazione territoriale europea	FESR
URBAN	FESR		
EQUAL	FSE		
Leader+	FEAOG-orientamento		
Sviluppo rurale e ristrutturazione del settore della pesca nelle zone escluse dall'obiettivo n. 1	FEAOG-garanzia		
	SFOP		
9 obiettivi	6 strumenti	3 obiettivi	3 strumenti

³ Il «Fondo europeo agricolo di orientamento (A) e garanzia» (G) è *un unico* strumento finanziario.

⁵⁴ Fonte: Unione Europea/politica regionale: «Die Kohäsion am Wendepunkt» (opuscolo), 2004, pag. 8.

La strategia di Lisbona/Göteborg

La strategia di Lisbona, adottata il 23 e 24 marzo 2000 dal Consiglio d'Europa e rilanciata nel marzo 2005 in una versione riveduta, definisce «un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza». Lo spesso citato obiettivo strategico principale dell'Unione: «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale», è stato ampliato un anno dopo dal Consiglio d'Europa e comprende ormai anche lo sviluppo sostenibile. La strategia poggia così su tre pilastri: l'innovazione economica e sociale e la dimensione ambientale.⁵⁵ Nella sua sessione annuale del 22 e 23 marzo 2005, il Consiglio d'Europa ha adottato il programma d'azione per l'UE e i suoi Stati membri, proposto dalla Commissione UE per rilanciare la strategia di Lisbona, ottenere una crescita economica sostenibile e creare nuovi e migliori posti di lavoro.⁵⁶

La strategia di Lisbona⁵⁷

La strategia di Lisbona incoraggia le istituzioni europee e gli Stati membri a una riforma economica e sociale volta al raggiungimento, nei prossimi anni, di un tasso di crescita economica medio del 3 per cento. La strategia si prefigge di portare il tasso medio di occupazione dal 61 al 70 per cento circa entro il 2010. Entro tale termine deve essere inoltre aumentata la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro (dal 51 % a oltre il 60 %). Di conseguenza, a Lisbona e nelle successive sessioni del Consiglio d'Europa, si sono fissati obiettivi politici e misure in diversi settori tematici dell'iniziativa convenuta. Figurano tra questi lo sviluppo della società dell'informazione, la creazione di polo di ricerca europeo, la creazione di un clima propizio alla fondazione e allo sviluppo di imprese innovatrici e la modernizzazione della protezione sociale. Il programma d'azione 2005 completa questi temi con tre assi prioritari: «rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro », «porre la conoscenza al servizio della crescita» e «creare nuovi e migliori posti di lavoro».⁵⁸

⁵⁵ Fonte: Unione Europea/politica regionale: «Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Entwicklung und Zusammenhalt in Europa – Von Lissabon nach Göteborg» (opuscolo), 2003.

⁵⁶ Fonte: Consiglio d'Europa, presidenza del Lussemburgo, comunicato stampa del 23 marzo 2005, http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm

⁵⁷ Fonte: Commissione Europea: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il programma comunitario di Lisbona, 20 luglio 2005, (doc.SEC [2005] 981), 12 pagine.

⁵⁸ Commissione UE – comunicato stampa: «La Commissione vara una nuova strategia ambiziosa per la crescita e l'occupazione per l'UE» (2 febbraio 2005): <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/130&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en>.

Quanto gli Stati membri siano ancora lontani dagli obiettivi fissati nell'agenda di Lisbona è dimostrato da un tasso medio di occupazione, nell'UE-25, del 63,9 per cento nel 2003. Per adempiere l'obiettivo prescritto del 70 per cento, il tasso di occupazione dovrebbe situarsi, nel 2005, attorno al 67 per cento. Danimarca, Svezia, Paesi Bassi e Gran Bretagna presentano, in effetti, un tasso d'occupazione del 70 per cento, mentre la Polonia arriva appena al 51,2 per cento per cento. Affinché i nuovi Stati membri possano adempiere i criteri di Lisbona, secondo le stime della Commissione UE, è necessario un incremento di circa un quarto dei tassi di occupazione attuali, il che significa creare circa 7 milioni di posti di lavoro.

A livello regionale la situazione si presenta diversamente. Solo un quarto delle popolazioni dell'UE-25 vive in regioni nelle quali è già stato raggiunto un tasso di occupazione del 70 per cento. 200 delle 254 regioni si situano al di sotto. Circa il 15 per cento delle popolazioni vive in regioni con un tasso di occupazione inferiore al 55 per cento. Si tratta, principalmente, di regioni dei nuovi Stati membri e della Spagna e dell'Italia meridionali.

Il Consiglio di Göteborg e la strategia UE per lo sviluppo sostenibile⁵⁹

La *Strategia di Göteborg* (2001) è volta all'allestimento di meccanismi intesi a garantire che tutte le principali politiche proposte comprendano una *valutazione d'impatto sotto il profilo della sostenibilità* e persegue l'obiettivo di un migliore coordinamento delle strategie nazionali esistenti. L'asse prioritario è incentrato su prezzi giusti, che riflettano meglio i costi reali delle diverse attività per la società (principio di causalità), in particolare in settori chiave quali *i cambiamenti climatici, la sostenibilità dei trasporti, la sanità pubblica e la gestione responsabile delle risorse*.

Con l'adozione del Trattato di Amsterdam, nel 1997, l'Unione ha integrato tra i suoi obiettivi la promozione di uno «sviluppo armonico, equilibrato e *sostenibile* delle attività economiche». Tuttavia, nella terminologia europea manca tuttora una definizione del concetto «sviluppo sostenibile». Attualmente, la Commissione UE descrive lo sviluppo sostenibile come uno sviluppo che risponde ai bisogni presenti senza pregiudicare la capacità delle future generazioni soddisfare i loro.⁶⁰

Il settore chiave «*cambiamenti climatici*» comprende anche gli impegni assunti dall'UE nell'ambito del Protocollo di Kyoto: ridurre dell'8 per cento rispetto al livello del 1990 le emissioni di gas a effetto serra entro il 2012, come pure rispettare l'obiettivo indicativo per un contributo dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili entro il 2010 pari al 22 per cento.

⁵⁹ Fonte: Proposta della Commissione al Consiglio d'Europa a Göteborg: Comunicazione della Commissione – Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: Strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile, 15 maggio 2001, (COM [2001] 264), 20 pagine.

⁶⁰ Fonte: Unione Europea/politica regionale: «Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Entwicklung und Zusammenhalt in Europa – Von Lissabon nach Göteborg» (opuscolo), 2003, pagg. 11, 22–30.

Nel settore *«sostenibilità dei trasporti»* l'UE prevede il trasferimento dei trasporti su strada a altri modi di trasporto, non da ultimo perchè è imperativo agire urgentemente, data la significativa e costante crescita dei volumi di traffico. L'UE conferisce importanza prioritaria alla promozione di infrastrutture rispettose dell'ambiente.

Nel settore *«sanità pubblica»* l'UE considera importante garantire un livello elevato di sicurezza e qualità dei prodotti alimentari.

La *«gestione responsabile delle risorse»* e lo «smaltimento dei rifiuti» devono ormai essere sottoposti a una valutazione d'impatto sotto il profilo della sostenibilità.

I meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia in breve

Per il periodo 2004–2009 i tre Stati dell'AELS, Norvegia, Islanda e Liechtenstein, mettono a disposizione un importo complessivo di circa 1,8 miliardi di franchi per la coesione economica e sociale dei nuovi Stati membri dell'UE come pure per Grecia, Spagna e Portogallo. Il meccanismo AELS/SEE è finanziato da Norvegia, Islanda e Liechtenstein e mette a disposizione mezzi in favore dei dieci nuovi Stati membri, più Grecia, Spagna e Portogallo. Inoltre la Norvegia, tramite il proprio meccanismo di finanziamento, mette a disposizione mezzi esclusivamente in favore dei dieci nuovi Stati membri. Sommando i due contributi, la Norvegia sostiene l'onere finanziario maggiore, di circa 1,76 miliardi di franchi. L'attribuzione dei mezzi ai singoli Paesi è calcolata in funzione di due chiavi di ripartizione, basate su la superficie del territorio, la densità della popolazione, il reddito pro-capite e altri fattori socioeconomici.

Gli obiettivi dei meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia comprendono la riduzione delle disparità economiche e sociali nello SEE allargato, l'integrazione dei nuovi Stati membri nei mercati interni dell'UE e il rafforzamento della cooperazione tra i nuovi e i vecchi Stati dello SEE.

Sotto il profilo tematico, la cooperazione è già molto vasta in quasi tutti i Paesi. I due meccanismi hanno definito i seguenti settori tematici prioritari: ambiente, sviluppo sostenibile, protezione dei beni culturali europei, sviluppo del capitale umano e della sanità. Il meccanismo di finanziamento norvegese, per giunta, sostiene progetti volti all'implementazione dell'acquis communautaire, alle attività transfrontaliere e alla sicurezza delle frontiere esterne dell'UE. Oltre a questo vasto orientamento tematico, i meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia prevedono anche un'ampia copertura geografica, in modo che gli stanziamenti complessivi siano disponibili per progetti in tutte le regioni dei Paesi partner.

I quadri contenutistici e finanziari di entrambi i meccanismi sono regolati da due accordi con l'UE. Con ciascun Paese partner sono stati negoziati separatamente i rispettivi «Memoranda of Understanding», che definiscono le priorità tematiche a livello nazionale, l'allestimento delle procedure come pure i singoli strumenti di attuazione e i fondi dei meccanismi di finanziamento.

Nell'implementazione dei meccanismi di finanziamento, buona parte della responsabilità è delegata ai Paesi partner, ai quali incombono lo sviluppo e l'attuazione di progetti e programmi come pure l'allestimento di un monitoraggio adeguato durante i cicli dei progetti. I Paesi partner procedono altresì alla selezione e al filtraggio delle proposte di progetti che sono poi esaminati dagli Stati AELS/SEE e la cui compatibilità con gli obiettivi dell'UE è controllata dall'Unione Europea. Le procedure dei meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia si ispirano alle direttive dell'aiuto strutturale europeo.

Le relazioni economiche tra la Svizzera e gli Stati dell'UE-8

(selezione di grafici)

Figura a

Esportazioni svizzere negli Stati dell'UE-8 (1993–2005)

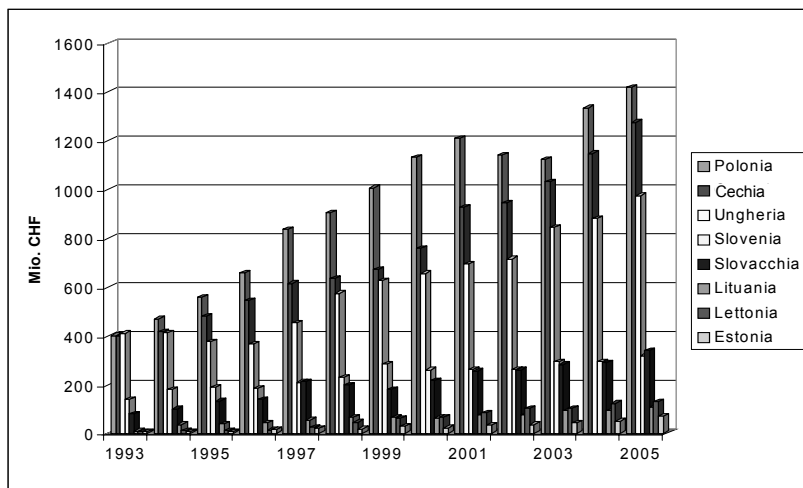


Figura b

Importazioni svizzere negli Stati dell'UE-8 (1993–2005)

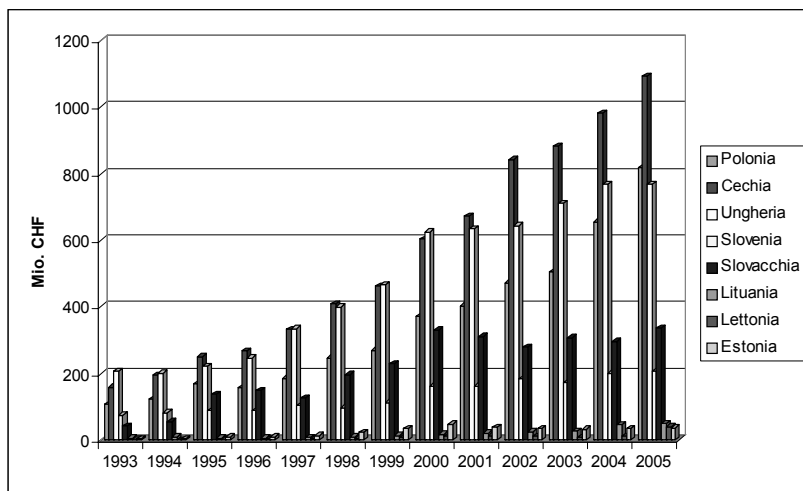


Figura c

Bilancia commerciale Svizzera – Stati dell'UE-8 (1993–2005)

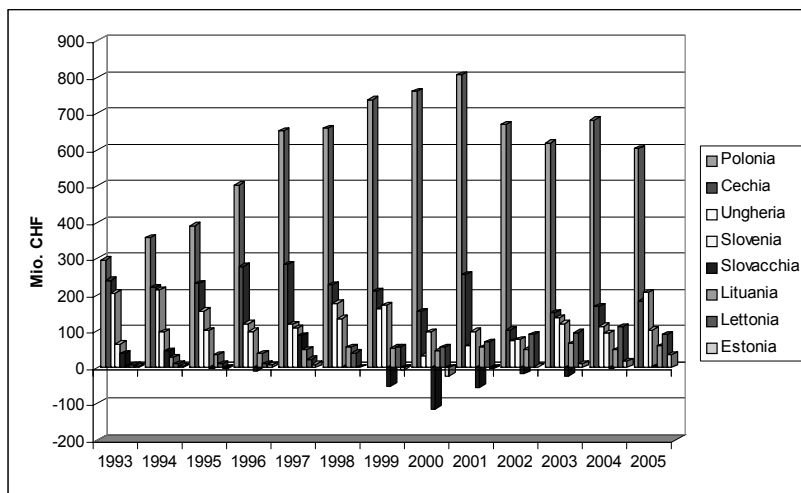
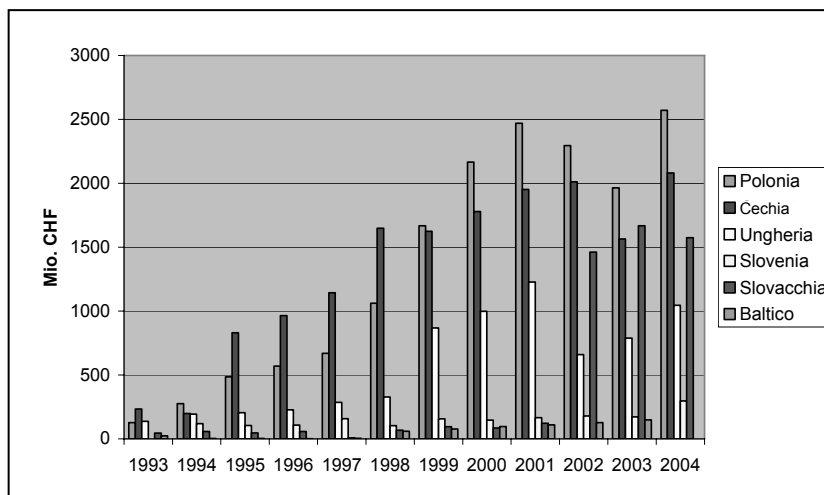


Figura d

Investimenti diretti svizzeri negli Stati dell'UE-8, 1993–2004 (capitale alla fine dell'anno)



Impegni pianificati (2007–2012)

