



18.067

Messaggio

concernente il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'Unione europea per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata nonché a sostegno di provvedimenti in ambito migratorio

del 28 settembre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni dei seguenti decreti federali:

- decreto federale concernente il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'Unione europea per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata (credito quadro «coesione»);
- decreto federale concernente il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'Unione europea a sostegno di provvedimenti in ambito migratorio (credito quadro «migrazione»).

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

28 settembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone due decreti federali. Il primo destina 1046,9 milioni di franchi a favore dei 13 Paesi che hanno aderito all'UE dal 2004 (UE-13) per ridurre le disparità economiche e sociali (credito quadro «coesione»), mentre il secondo prevede lo stanziamento di 190 milioni di franchi anche al di fuori dei Paesi dell'UE-13 per sostenere provvedimenti in ambito migratorio (credito quadro «migrazione»). Unitamente ai 65,1 milioni di franchi per le spese proprie dell'Amministrazione federale, i due crediti quadro costituiscono il secondo contributo della Svizzera a favore di alcuni Stati membri dell'Unione europea per un importo totale di 1302 milioni di franchi nell'arco di dieci anni.

Situazione iniziale

Il Consiglio federale, riconoscendo che l'allargamento a Est dell'Unione europea (UE) a partire dal 2004 costituiva un ulteriore, importante passo per rafforzare la stabilità in Europa, propose di continuare a sostenere gli Stati dell'Europa centrale e orientale anche dopo la loro adesione all'UE (UE-13), nel quadro del contributo all'allargamento. Tale intenzione fu accolta favorevolmente dagli elettori in occasione del referendum sulla legge federale del 26 novembre 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Il contributo all'allargamento negli Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 (UE-10) si è concluso con successo nel 2017 con la realizzazione di 210 progetti. In Bulgaria e Romania il contributo all'allargamento prosegue ancora fino al 2019 e in Croazia fino al 2024.

La crescita economica nei Paesi dell'UE-13 e i progressi che questi hanno compiuto aderendo all'UE hanno rafforzato anche gli scambi economici con la Svizzera. Oltre ai vantaggi politici di un'Europa sicura e stabile, la Svizzera beneficia economicamente dell'estensione degli accordi bilaterali con l'UE alla regione in crescita dell'Europa centrale e sud-orientale. Ciò significa maggiore benessere per entrambe le parti, salvaguardia dei posti di lavoro in Svizzera e nuove prospettive per la popolazione locale.

La coesione in Europa deve però affrontare ancora sfide notevoli, in parte nuove. La crisi finanziaria scoppiata nel 2008 e la successiva crisi economica e del debito pubblico hanno colpito duramente molti Paesi dell'Europa meridionale, ma anche centrale e sud-orientale, aggravando ulteriormente le disparità economiche e sociali in Europa e all'interno di singoli Stati membri dell'UE. A ciò si sono aggiunti i movimenti straordinari di proporzioni straordinarie che hanno raggiunto il culmine nel 2015–2016 e hanno messo a dura prova numerosi Stati membri dell'UE sul piano delle capacità e della gestione delle ondate migratorie. Dinanzi a queste sfide, l'UE e gli Stati dell'AELS/SEE continuano a destinare risorse ingenti alla coesione in Europa.

L'UE è ancora l'attore cruciale nella gestione di queste sfide e anche la Svizzera trae beneficio dal suo effetto stabilizzante. Gli Stati membri dell'UE sono i partner più importanti della Svizzera dal punto di vista sia economico che politico e il loro

sviluppo economico e sociale positivo ha effetti benefici anche per il nostro Paese, che grazie agli accordi bilaterali con l'UE gode di un accesso su misura al mercato interno dell'Unione. Per garantire la propria prosperità a lungo termine, anche in futuro la Svizzera avrà bisogno di un'Europa sicura, stabile e florida. Permane pertanto il suo interesse al rafforzamento della coesione all'interno dell'Europa nonché a una migliore gestione dei movimenti migratori.

La Svizzera accorda il suo secondo contributo in modo autonomo. Il contributo non è direttamente connesso ad altri dossier dell'UE, sebbene s'inserisca nella politica europea della Svizzera. A questo riguardo, al momento dell'adozione del presente messaggio rimangono aperte alcune questioni fondamentali, concernenti fra l'altro l'esito dei negoziati relativi all'accordo istituzionale e il riconoscimento dell'equivalenza delle borse, requisito necessario per il Consiglio federale. Nel contempo il secondo contributo svizzero costituisce un investimento nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità in Europa e corrisponde pertanto agli interessi della Svizzera. A più riprese il Consiglio federale ha sottolineato l'importanza di una buona collaborazione con l'UE e l'obiettivo di rafforzare le relazioni bilaterali. Dato questo contesto, trasmettendo il presente messaggio al Parlamento ha deciso di compiere un ulteriore passo nell'ambito del contributo svizzero. Se i risultati auspicati non dovessero essere raggiunti, il Parlamento potrà tenere conto della nuova situazione di partenza (in particolare anche della situazione relativa all'equivalenza delle borse).

Contenuto del progetto

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone all'approvazione delle Camere federali un secondo contributo della Svizzera a favore di alcuni Stati membri dell'UE per un importo totale di 1302 milioni di franchi nell'arco di dieci anni. Questo ammontare corrisponde a quello del primo contributo all'allargamento. Il contributo consiste in un ulteriore credito quadro «coesione» (1046,9 mio. fr.) e in un primo credito quadro «migrazione» (190 mio. fr.) a cui si aggiungono le spese proprie dell'Amministrazione federale (65,1 mio. fr.).

L'integrazione dei Paesi UE-13 nell'UE, la riduzione delle disparità economiche e sociali e quindi il rafforzamento della coesione all'interno dell'UE sono processi a lungo termine. Il contributo della Svizzera si prefigge di rafforzare lo sviluppo economico nei Paesi partner e di migliorare le prospettive locali. In quest'ottica, nell'ambito prioritario della formazione professionale il Consiglio federale intende mettere a disposizione il know-how svizzero, allo scopo di migliorare la formazione di forza lavoro qualificata e ridurre la disoccupazione giovanile nei Paesi partner. Sulla base delle priorità dei Paesi partner, le risorse saranno destinate anche ad altre aree tematiche quali la protezione dell'ambiente e del clima, la cooperazione in materia di ricerca, la sanità e gli affari sociali, la promozione del settore privato, la sicurezza, la promozione dell'impegno civico e della trasparenza.

Le tensioni intraeuropee legate alla situazione migratoria delineatasi dal 2015 dimostrano che permangono profonde divergenze tra i sistemi destinati a gestire i movimenti migratori degli Stati membri dell'UE e che la migrazione ha un impatto sulla coesione europea. Un prerequisito per arginare la migrazione irregolare

all'interno dell'Europa (migrazione secondaria) è dato dal buon funzionamento dei sistemi europei di gestione della migrazione, inclusa l'armonizzazione delle pertinenti norme europee. Nell'ambito prioritario della migrazione, nell'interesse della Svizzera il Consiglio federale intende pertanto realizzare appositi programmi e progetti per aiutare gli Stati membri dell'UE particolarmente colpiti dai movimenti migratori – anche al di fuori dei Paesi dell'UE-13 – ad affrontare al meglio le sfide future legate ai movimenti migratori e di profughi in Europa.

Indice

Compendio	5618
1 Punti essenziali del progetto	5623
1.1 Situazione iniziale	5623
1.1.1 Sostegno svizzero alla coesione in Europa	5623
1.1.2 Il contributo all'allargamento	5624
1.2 Problematica e necessità del credito	5627
1.3 Importanza del progetto da finanziare	5630
1.4 Interesse del progetto per la Confederazione	5631
2 Tenore dei due decreti finanziari	5632
2.1 In generale	5632
2.2 Credito quadro «coesione»	5633
2.2.1 Orientamento tematico	5633
2.2.2 Strategia e principi di attuazione	5638
2.2.3 Controlling e valutazione	5642
2.2.4 Risorse	5643
2.3 Credito quadro «migrazione»	5644
2.3.1 Descrizione	5644
2.3.2 Contesto	5645
2.3.3 Orientamento tematico	5645
2.3.4 Strategia e principi di attuazione	5646
2.3.5 Controlling e valutazione	5649
2.3.6 Risorse	5650
2.4 Interventi parlamentari	5650
3 Ripercussioni	5650
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	5650
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	5650
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	5651
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	5653
3.3 Ripercussioni per l'economia	5653
3.4 Ripercussioni per la società	5654
3.5 Ripercussioni per l'ambiente	5654
4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale	5654
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	5654
4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	5654

5 Aspetti giuridici	5655
5.1 Costituzionalità	5655
5.1.1 Credito quadro «coesione»	5655
5.1.2 Credito quadro «migrazione»	5655
5.2 Accordi quadro	5656
5.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5657
5.4 Forma dell'atto	5657
5.5 Subordinazione al freno alle spese	5657
5.6 Conformità alla legge sui sussidi	5657
Elenco delle abbreviazioni	5659
Allegati:	
1 Chiave di ripartizione prevista per il credito quadro «coesione»	5660
2 Misure per la riduzione dei rischi di irregolarità, abusi e corruzione	5662
3 Sintesi della valutazione esterna indipendente del contributo all'allargamento condotta nel 2015–2016	5664
4 Panoramica su altre forme di finanziamento	5670
5 Disparità economiche e sociali nell'UE	5675
6 Le relazioni economiche tra la Svizzera e i nuovi Stati membri dell'UE (UE-13)	5677
Decreto federale concernente il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'Unione europea per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata (credito quadro «coesione») (Disegno)	5679
Decreto federale concernente il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'Unione europea a sostegno di provvedimenti in ambito migratorio (credito quadro «migrazione») (Disegno)	5681

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Sostegno svizzero alla coesione in Europa

Dagli anni 1990 il sostegno agli Stati dell'Europa centrale e orientale, e dunque alla coesione in Europa, è uno dei pilastri centrali della politica di difesa degli interessi della Svizzera nella regione. Dalla fine della guerra fredda la Svizzera ha sostenuto gli ex Paesi comunisti dell'Europa dell'Est nella loro transizione verso l'economia di mercato e la democrazia, contribuendo in questo modo a una maggiore sicurezza, stabilità e prosperità nel continente europeo. I tredici Stati che hanno aderito all'UE dal 2004 (UE-13)¹ hanno introdotto in tempi brevi i meccanismi dell'economia di mercato e della democrazia parlamentare. La prospettiva dell'integrazione nell'UE ha costituito un forte incentivo ad avviare riforme di vasta portata per creare e consolidare istituzioni sostenibili, deputate a garantire la concorrenza, la trasparenza, lo Stato di diritto e una partecipazione equilibrata della popolazione al benessere generato dalla crescita. Il sostegno dell'UE e di altri donatori quali la Svizzera e gli Stati membri dell'AELS/SEE ha svolto un ruolo complementare di rilievo nell'ottica finanziaria e ai fini della cooperazione tecnica.

La cooperazione con gli Stati dell'Europa centrale e orientale è proseguita anche nel nuovo millennio. Il Consiglio federale, riconoscendo che l'allargamento a Est dell'UE a partire dal 2004 costituiva un passo importante per superare la divisione dell'Europa, retaggio della Seconda guerra mondiale, e per rafforzare la stabilità nel continente, propose di continuare a sostenere gli Stati dell'Europa centrale e orientale anche dopo l'adesione all'UE, nel quadro del contributo all'allargamento. Oltre ai vantaggi politici di un'Europa sicura e stabile, la Svizzera beneficia anche sotto il profilo economico dell'estensione degli accordi bilaterali con l'UE alla regione in crescita dell'Europa centrale e orientale.

Tale approccio fu accolto favorevolmente dagli elettori: la legge federale del 24 marzo 2006² sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (legge federale Est), che costituisce la base legislativa del contributo all'allargamento, fu approvata nel referendum del 26 novembre 2006. Il 30 settembre 2016 il Parlamento ha approvato il rinnovo della legge. La nuova legge, valida fino alla fine del 2024, è entrata in vigore il 1° giugno 2017³ e costituisce la base legislativa del proposto contributo della Svizzera in materia di coesione.

¹ Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

² RU 2007 2387

³ RS 974.1

1.1.2 Il contributo all'allargamento

L'attuale contributo all'allargamento è, o meglio era, destinato ai Paesi dell'UE-13. Nel 2007 il Parlamento ha stanziato un credito di un miliardo di franchi in favore dei dieci Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 (UE-10)⁴. Nel 2009 e nel 2014 il contributo è stato esteso, sempre per decisione del Parlamento, ai nuovi Stati membri dell'UE, ovvero Romania e Bulgaria (257 mio. fr.)⁵ e Croazia (45 mio. fr.)⁶. Responsabili dell'attuazione del contributo all'allargamento sono, per parte svizzera, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Tutti i 210 progetti nell'UE-10 sono stati completati entro il giugno del 2017 con l'erogazione di circa il 95 per cento dei fondi in questi dieci Stati partner. I progetti in Bulgaria e Romania proseguiranno fino alla fine del 2019, quelli in Croazia saranno attuati fino al 2024. Finora l'impatto sullo sviluppo nei Paesi partner è stato positivo e conferma l'adeguatezza dell'orientamento strategico e del concetto del contributo all'allargamento.

Effetti del contributo all'allargamento

Il contributo all'allargamento aveva l'obiettivo di contribuire a ridurre le disparità economiche e sociali all'interno dell'UE. Nelle diverse aree tematiche ha fornito contributi significativi al miglioramento delle condizioni di vita di un numero elevato di persone. Inoltre, i risultati di molti progetti possono essere presi a modello per l'applicazione in altre regioni del Paese e per ulteriori riforme politiche e di sistema. Gli effetti del contributo all'allargamento sulla riduzione delle disparità sono difficilmente dimostrabili nelle statistiche macroeconomiche per ogni singolo progetto. Nel complesso il contributo concorre comunque a ridurre le disuguaglianze nell'UE allargata.

Una panoramica completa dei progetti e dei risultati conseguiti in ogni Paese è disponibile all'indirizzo www.contributo-allargamento.admin.ch.

Principi della cooperazione

La Svizzera ha attuato insieme ai Paesi partner alcuni principi cardine per una cooperazione internazionale efficace, che illustriamo di seguito.

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

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

⁴ FF 2007 4551; ossia i Paesi dell'UE-13 meno Bulgaria, Romania e Croazia.

⁵ FF 2009 7979

⁶ FF 2014 8407

contribuito a ridurre del 17 per cento il numero delle vittime di incidenti stradali, che è sceso da 3571 nel 2012 a 2938 nel 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Effetti positivi per le relazioni bilaterali

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

Relazioni politiche

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

Relazioni economiche

I progetti attuati con successo nel quadro del contributo all'allargamento migliorano le opportunità per le imprese svizzere di aggiudicarsi commesse nei Paesi partner. Su queste commesse non esistono statistiche ufficiali, poiché le imprese svizzere non sono soggette all'obbligo di informazione. Da indagini condotte dalla SECO e dalla DSC è emerso che tra il 2010 e il 2015 più di 50 piccole, medie e grandi imprese svizzere hanno ricevuto circa 600 ordini, per un totale di oltre 2 miliardi di franchi, in relazione a progetti finanziati dall'UE nei Paesi partner del contributo all'allargamento.

Si stima tuttavia che le effettive commesse dirette e indirette alle imprese svizzere si situino ben al di sopra del valore medio annuo di 400 milioni di franchi.

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

Relazioni istituzionali

Attraverso i partenariati con le istituzioni svizzere (servizi federali, Cantoni, città, comuni, istituzioni pubbliche, organizzazioni non governative, parti sociali) vi è stato uno scambio di esperienze e sapere di cui hanno beneficiato sia i Paesi partner che la Svizzera.

Più di 50 istituzioni e organizzazioni svizzere hanno inoltre svolto un ruolo consultivo in circa un terzo di tutti i progetti, mettendo a disposizione le conoscenze specialistiche e le esperienze della Svizzera e contribuendo alla qualità dell'attuazione progettuale.

Elaborazione delle esperienze e valutazione

Le esperienze attuative del contributo all'allargamento con i Paesi dell'UE-10 sono state periodicamente valutate sia internamente all'Amministrazione sia con i Paesi partner. I risultati di queste valutazioni sono poi confluiti nel contributo all'allargamento versato a Bulgaria e Romania e in quello destinato alla Croazia.

Le verifiche effettuate a cadenza regolare dal Controllo federale delle finanze (CDF) e la valutazione esterna indipendente del 2015–2016 (cfr. all. 3) confermano che il concetto del contributo all'allargamento è efficace e che è stato attuato correttamente. I risultati della valutazione indicano che i circa 300 progetti hanno un impatto positivo sulla promozione dello sviluppo economico e sociale nei 13 Paesi partner. Gli obiettivi sono stati – e sono ancora – raggiunti o addirittura superati in gran parte dei progetti.

Praticamente tutte le raccomandazioni del CDF e del rapporto di valutazione riferite all'attuale contributo all'allargamento sono già state messe in atto. Per proseguire la cooperazione bilaterale nel quadro del secondo contributo sono state formulate in particolare le seguenti raccomandazioni:

- garantire una maggiore focalizzazione all'interno delle aree tematiche e su singole regioni;
- semplificare la procedura di approvazione dei progetti senza comprometterne la qualità;
- redigere linee guida più chiare e snellire il sistema di reporting a livello di progetto;
- rafforzare l'attività di comunicazione nei Paesi partner.

Queste raccomandazioni sono state prese in considerazione per elaborare il presente messaggio e saranno integrate nell'attuazione del secondo contributo della Svizzera.

1.2 Problematica e necessità del credito

Vecchie e nuove sfide in Europa

La coesione in Europa ha compiuto importanti progressi dall'inizio dell'allargamento a Est dell'UE, ma deve tuttora affrontare sfide notevoli, in parte nuove (cfr. all. 5).

La crisi finanziaria scoppiata nel 2008 e la successiva crisi economica e del debito pubblico hanno colpito duramente molti Paesi dell'Europa meridionale, ma anche centrale e sud-orientale, e in tal modo hanno contribuito a creare ulteriori sfide economiche e sociali in questi Paesi. Le disparità economiche e sociali che permangono non si riscontrano più solo tra i vari Paesi, ma anche e soprattutto all'interno dei singoli Stati. Tra il 2000 e il 2015, il reddito pro capite ha ad esempio registrato un aumento particolarmente marcato nelle regioni delle città capitali della Romania (dal 56 % al 136 % della media UE) e della Bulgaria (dal 38 % al 76 % della media UE). In tutte le altre regioni della Romania e della Bulgaria, anche nel 2015 il reddito pro capite è invece rimasto al di sotto del 50 per cento della media UE.

A ciò si sono aggiunti i movimenti migratori di proporzioni straordinarie che hanno raggiunto il culmine nel 2015–2016 e hanno messo a dura prova numerosi Stati europei, alcuni per la prima volta in assoluto. Questa evoluzione ha evidenziato i limiti dei sistemi di gestione delle ondate migratorie e ha messo radicalmente in discussione le politiche migratorie europee. La distribuzione diseguale degli oneri ha provocato tensioni e si è rivelata una sfida per la coesione dell'Europa. La questione migratoria ha alimentato una polarizzazione anche all'interno degli Stati.

Dinanzi a queste sfide, l'UE e gli Stati membri dell'AELS/SEE continuano a destinare risorse considerevoli alla coesione in Europa (351,8 mia. EUR destinati alla politica di coesione nell'ambito del quadro finanziario UE 2014–2020 e 1,548 mia. EUR nell'ambito del meccanismo di finanziamento dell'AELS/SEE 2014–2021, cfr. all. 4). L'UE è l'attore cruciale nella gestione di queste sfide europee, che riguardano in modo diretto anche la Svizzera, che a sua volta ha pertanto un interesse centrale a contribuire, in funzione dei suoi punti di forza e delle sue priorità, a garantire un'Europa stabile e prospera (cfr. n. 1.4).

Quadro politico europeo

Il secondo contributo svizzero è un contributo autonomo. Non è pertanto direttamente connesso ad altri dossier, ma s'inserisce nell'insieme delle relazioni tra la Svizzera e l'UE.

A causa della battuta d'arresto delle relazioni bilaterali in seguito all'adozione, il 9 febbraio 2014, dell'articolo 121a della Costituzione⁷ sull'immigrazione, sono venuti a mancare i presupposti politici per la concessione di un secondo contributo della Svizzera. Tuttavia, nel dicembre 2016, con l'attuazione dell'articolo 121a – compatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone sottoscritto con l'UE⁸ –, il Parlamento ha creato le condizioni per una normalizzazione delle relazioni bilaterali tra Svizzera e UE. L'accordo ha consentito alla Svizzera di raggiungere importanti risultati in numerosi dossier e, alla luce di questa dinamica, nel novembre del 2017 il nostro Collegio ha deciso di spianare il terreno a un secondo contributo della Svizzera in favore di alcuni Stati membri dell'UE.

Il 2 marzo 2018 abbiamo precisato la nostra strategia negoziale nel campo della politica europea e definito un approccio coordinato nei negoziati in corso con l'UE. Tenendo conto dei progressi auspicati nell'ambito degli accordi di accesso al merca-

⁷ RS 101

⁸ FF 2016 7955

to e di cooperazione nonché del chiarimento delle questioni istituzionali, il 28 marzo 2018, con l'avvio della procedura di consultazione, abbiamo compiuto un ulteriore passo avanti anche sul fronte del contributo svizzero. In tale contesto abbiamo tuttavia sottolineato che avremmo definito le tappe successive della procedura da seguire sulla base dei risultati della consultazione nonché di un'analisi sullo stato e sugli sviluppi delle relazioni complessive Svizzera-UE, in particolare nell'ambito del riconoscimento dell'equivalenza della borsa svizzera.

Da marzo 2018 i negoziati su vari dossier hanno fatto passi avanti. Sul fronte delle questioni istituzionali sono stati fatti progressi per quanto riguarda la risoluzione delle controversie e nel maggio 2018 sono ripresi anche i negoziati sull'energia elettrica. I comitati misti hanno inoltre firmato decisioni sull'aggiornamento dell'Accordo agricolo e di quello concernente l'assicurazione diretta.

Il 4 luglio 2018 il nostro Consiglio ha preso atto dei progressi fatti nei negoziati con l'UE e confermato la posizione negoziale definita in marzo. Al momento dell'adozione del presente messaggio rimangono aperte alcune questioni fondamentali delle relazioni globali Svizzera-UE, concernenti fra l'altro l'esito dei negoziati relativi all'accordo istituzionale e il riconoscimento dell'equivalenza delle borse, requisito necessario per il Consiglio federale. Nel contempo il secondo contributo svizzero è un investimento nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità dell'Europa ed è quindi nell'interesse della Svizzera. Abbiamo sottolineato a più riprese l'importanza di una buona cooperazione con l'UE e l'obiettivo di consolidare le relazioni bilaterali. Sulla scorta di queste considerazioni, trasmettendo al Parlamento il presente messaggio abbiamo deciso di compiere un ulteriore passo avanti sul fronte del contributo svizzero. Gli sviluppi attesi nelle relazioni globali Svizzera-UE potranno confluire nel dibattito parlamentare.

Come nel caso del contributo all'allargamento, la Svizzera non partecipa alla politica di coesione dell'UE, ma accorda un secondo contributo in modo autonomo e in stretta collaborazione con i Paesi partner. In tale ottica per la Svizzera resta importante garantire la complementarità finanziaria e tematica del secondo contributo, anche con gli strumenti della politica di coesione dell'UE. Contrariamente a quanto fatto per il contributo all'allargamento, il Consiglio federale non ha fissato in un'intesa comune giuridicamente non vincolante con l'UE, prima della trasmissione del messaggio di finanziamento⁹, i punti chiave proposti per il secondo contributo svizzero. Il collegio si riserva di prevedere una simile intesa in vista dell'attuazione del contributo, dopo l'approvazione dei crediti quadro.

⁹ Cfr. il memorandum d'intesa del 27 febbraio 2006 tra il presidente del Consiglio dell'Unione europea e il Consiglio federale svizzero (UE-10) nonché l'aggiunta al memorandum del 25 giugno 2008 (per la Bulgaria e la Romania) e l'aggiunta al memorandum del 2 maggio 2014 (per la Croazia) all'indirizzo Internet www.erweiterungsbeitrag.admin.ch > Il contributo svizzero > Base giuridica.

Risultati della procedura di consultazione

Dalla procedura di consultazione¹⁰ è emerso che l'ampia maggioranza dei partecipanti condivide sostanzialmente il secondo contributo e i due ambiti prioritari. Nel complesso, la consultazione ha confermato la proposta del Consiglio federale d'iscrivere la decisione sul secondo contributo nel contesto generale delle relazioni tra la Svizzera e l'UE. Alcuni pareri contengono un riferimento esplicito al riconoscimento dell'equivalenza delle borse. I quattro pareri contrari sottolineano in particolare che i benefici del contributo per la Svizzera sono insufficienti. L'impostazione proposta e le modalità del secondo contributo non hanno sollevato praticamente alcuna obiezione. Vari pareri sostengono inoltre esplicitamente la nostra decisione del 28 marzo 2018 di stanziare i mezzi con correzione al rialzo del tetto massimo.

1.3 Importanza del progetto da finanziare

L'integrazione dei Paesi UE-13 nell'UE, la riduzione delle disparità economiche e sociali e quindi il rafforzamento della coesione all'interno dell'UE sono processi a lungo termine. Il secondo contributo della Svizzera si prefigge di rafforzare lo sviluppo economico nei Paesi partner e di migliorare le prospettive locali. Poiché le differenze regionali sono tuttora molto marcate, nei Paesi partner maggiori almeno la metà dei fondi deve essere destinata alle regioni meno avanzate e strutturalmente deboli. Inoltre, nell'ambito prioritario della formazione professionale il Consiglio federale intende contribuire in particolare a migliorare la formazione di forza lavoro qualificata e a ridurre la disoccupazione giovanile nei Paesi partner.

Un prerequisito per arginare la migrazione irregolare in Europa (migrazione secondaria) è dato dal buon funzionamento dei sistemi europei di gestione della migrazione, inclusa l'armonizzazione delle pertinenti norme europee. Nell'ambito prioritario della migrazione il contributo svizzero intende pertanto aiutare, con appositi programmi e progetti, ad affrontare al meglio le sfide future legate ai movimenti migratori e di profughi nel continente.

Il secondo contributo della Svizzera è pari a un totale di 1302 milioni di franchi per una durata di dieci anni. Il suo ammontare corrisponde a quello del primo contributo all'allargamento. Il contributo svizzero equivale quindi a circa lo 0,35 per cento dei fondi per la coesione versati dall'UE ai Paesi dell'UE-13 e a circa un terzo dell'importo stanziato dalla Norvegia a sostegno della politica di coesione dell'UE per il periodo 2014–2021 (cfr. all. 4).

¹⁰ La procedura di consultazione è stata aperta il 28 marzo 2018 e si è chiusa il 4 luglio 2018. Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile all'indirizzo www.dirittofederale.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > DFAE.

1.4 Interesse del progetto per la Confederazione

Anche in futuro la Svizzera avrà un interesse centrale al rafforzamento della coesione all'interno dell'Europa nonché a una migliore gestione dei movimenti migratori.

Nella sua veste di piccolo Paese nel cuore del continente europeo, con un'importante rete di contatti, anche in futuro la Svizzera avrà bisogno di un'Europa sicura, stabile e florida.

La Svizzera è situata al centro del continente europeo ed è circondata quasi esclusivamente da Stati membri dell'UE. Per questa prossimità geografica e culturale, ma soprattutto per la loro importanza politica ed economica, l'UE e i suoi 28 Stati membri sono di gran lunga i principali partner della Svizzera. Per garantire la propria prosperità e la propria sicurezza a lungo termine, anche in futuro la Svizzera avrà bisogno di un contesto europeo stabile e florido.

Una crescita sostenibile nei Paesi partner promuove lo scambio economico e la prosperità per entrambe le parti e salvaguarda i posti di lavoro in Svizzera.

Uno sviluppo economico positivo nei Paesi dell'UE-13 è vantaggioso anche per la Svizzera, che grazie agli accordi bilaterali con l'UE gode di un accesso su misura al mercato interno dell'UE. Il loro potere di acquisto è in rapida crescita e questa evoluzione fa di questi Paesi interessanti mercati futuri per l'economia svizzera. La crescita economica nei Paesi partner e i progressi che questi hanno compiuto aderendo all'UE promuovono pertanto il benessere per entrambe le parti, salvaguardano i posti di lavoro in Svizzera e creano nuove prospettive in loco per la popolazione. Dal canto suo, l'UE si aspetta che la Svizzera partecipi in maniera adeguata alla ripartizione degli oneri legati alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE, come viene ribadito da molti anni dal Consiglio dell'UE nelle sue conclusioni sulle relazioni con la Svizzera.

Negli ambiti prioritari della formazione professionale e della migrazione, la Svizzera può contribuire ad affrontare le sfide attuali europee, che riguardano anche il nostro Paese.

Grazie al suo know-how, la Svizzera ha gli strumenti per contribuire a gestire le sfide attuali in Europa, che riguardano anche il nostro Paese. La crisi economica e finanziaria scoppiata nel 2008 ha aggravato le fratture economiche e la disoccupazione (giovanile) in Europa. Il forte aumento dei movimenti migratori registrato dal 2015 e la distribuzione ineguale di questi movimenti hanno messo a dura prova molti Stati membri dell'UE nonché gli accordi di Schengen e Dublino. Questi sviluppi comportano anche rischi per la Svizzera, che intende contrastarli stanziando un secondo contributo.

La Svizzera rafforza le sue relazioni con i Paesi partner e l'UE e promuove i partenariati istituzionali.

Il successo della politica di difesa degli interessi della Svizzera in Europa dipende anche dal fatto che la Svizzera venga percepita come un partner responsabile e solidale, che collabora in modo affidabile e costruttivo per superare le sfide europee comuni. Il contributo svizzero permette di rafforzare e approfondire le relazioni

bilaterali tra la Svizzera e i Paesi partner e aiuta a mantenere buone relazioni con l'intera UE.

I progetti attuati con successo nel quadro del contributo all'allargamento concorrono a migliorare le opportunità per le imprese svizzere.

L'esperienza dimostra che i progetti attuati con successo nel quadro del contributo all'allargamento concorrono a migliorare l'immagine positiva della Svizzera all'interno dell'UE e migliorano le opportunità per le imprese svizzere di aggiudicarsi commesse nei Paesi partner.

2 Tenore dei due decreti finanziari

2.1 In generale

Con il presente messaggio il nostro Collegio sottopone all'approvazione delle Camere federali un secondo contributo della Svizzera a favore di alcuni Stati membri dell'UE sotto forma di due decreti in materia di crediti, per un importo totale di 1236,9 milioni di franchi nell'arco di dieci anni. Il contributo consiste in un ulteriore credito quadro «coesione» (1046,9 mio. fr.) e in un primo credito quadro «migrazione» (190 mio. fr.), a cui si aggiungono le spese proprie dell'Amministrazione federale, per un importo di 65,1 milioni di franchi, che saranno sottoposte annualmente per approvazione al Parlamento con il messaggio sul preventivo. Nel complesso, l'importo corrisponde a quello del contributo all'allargamento (1302 mio. fr.).

Finalità, orientamento tematico e principi del secondo contributo

Anche con il secondo contributo della Svizzera, il nostro Consiglio intende fornire un contributo al rafforzamento della coesione all'interno dell'UE.

I programmi e i progetti intendono contribuire a raggiungere i seguenti cinque obiettivi:

- promuovere la crescita economica e il partenariato sociale, ridurre la disoccupazione (giovanile);
- gestire la migrazione e promuovere l'integrazione; rafforzare la sicurezza pubblica;
- proteggere l'ambiente e il clima;
- rafforzare i sistemi sociali e sanitari;
- promuovere l'impegno civico e la trasparenza.

I primi due obiettivi sono focalizzati sugli ambiti prioritari della formazione professionale e della migrazione. Dell'importo totale di 1302 milioni di franchi (incluse le spese proprie della Confederazione), i programmi e i progetti realizzati nell'ambito della formazione professionale assorbiranno fino a 200 milioni di franchi, mentre fino a 250 milioni di franchi saranno stanziati per la migrazione (200 mio. fr. dal credito quadro «migrazione» e fino a 50 mio. fr. per progetti correlati alla migrazione dal credito quadro «coesione»).

La Svizzera attribuisce grande importanza a un sistema funzionale ed efficiente di monitoraggio e pilotaggio dei progetti. Per i cinque obiettivi vengono formulati indicatori generali. Ciò consentirà di misurare i risultati e quindi l'efficacia dei progetti nel loro complesso.

Di regola i Paesi partner versano un contributo finanziario pari almeno al 15 per cento dei costi del progetto, per essere certi che i programmi e i progetti abbiano effettivamente un'elevata priorità per il Paese partner. Solitamente i progetti vengono prefinanziati dal budget dello Stato partner o dall'istituzione incaricata dell'esecuzione e i mezzi finanziari vengono poi rimborsati periodicamente dalla Svizzera. Questo principio garantisce il corretto impiego dei mezzi svizzeri, poiché la Svizzera effettua i corrispondenti versamenti solo dopo un'accurata verifica delle domande di rimborso del Paese partner e l'effettiva erogazione delle prestazioni.

Riguardo ai programmi di cooperazione nel quadro del secondo contributo, la Svizzera presuppone che i Paesi partner aderiscano alla comunità di valori dell'Europa. L'attuazione del contributo viene effettuata anche nell'ottica del rispetto di tali valori. A seconda della situazione e del contesto, all'occorrenza la Svizzera ricorrerà ai suoi strumenti di politica estera.

2.2 Credito quadro «coesione»

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

Le attività e gli obiettivi concreti concordati con i singoli Paesi partner devono integrarsi nelle priorità e nei piani strategici dei Paesi, compresi i programmi nazionali di attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Agenda 2030 dell'ONU). Allo stesso tempo devono essere coerenti con le corrispondenti politiche estere settoriali della Svizzera.

Come in passato, verranno sostenuti i Paesi dell'UE-13. La suddivisione dei fondi tra i 13 Paesi (all. 1) si basa sulla chiave di ripartizione del meccanismo di finanziamento AELS/SEE. I criteri preponderanti sono il numero di abitanti e il reddito pro capite a parità di potere d'acquisto. Nei Paesi di dimensioni maggiori almeno la metà delle risorse deve essere destinata alle regioni meno sviluppate.

2.2.1 Orientamento tematico

Nell'ambito dei cinque obiettivi (cfr. n. 2.1), di seguito vengono spiegati i due ambiti prioritari della formazione professionale e della migrazione nonché altre possibili aree tematiche. I programmi di cooperazione nei singoli Paesi si concentreranno su un numero limitato di temi in base alle priorità nazionali.

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

Lo sviluppo del settore privato è un presupposto essenziale per la crescita delle economie di mercato. Con il secondo contributo della Svizzera si perseguiranno gli obiettivi del rafforzamento della crescita economica e del partenariato sociale. Nell'ambito prioritario «formazione professionale» verrà posto maggiormente l'accento sulla creazione di prospettive per i giovani, sulla formazione di forza lavoro qualificata e, di riflesso, sulla riduzione a lungo termine della disoccupazione giovanile. L'attenzione è focalizzata, oltre che sulla formazione professionale, sulla ricerca e sull'innovazione nonché sull'accesso a finanziamenti esterni per le micro-imprese e le PMI.

Formazione professionale: per sfruttare meglio il loro potenziale di crescita e occupazione e per frenare la migrazione verso le aree urbane, i Paesi partner intensificano gli sforzi nei settori della formazione, della ricerca e dell'innovazione. Una sfida particolarmente impegnativa rimane quella di creare più collegamenti tra questi settori. Nella formazione professionale occorre garantire in particolare una migliore armonizzazione con la domanda e le esigenze dell'economia nonché con gli interessi dei giovani. Di norma i sistemi della formazione professionale dei Paesi dell'UE-13 hanno ancora un'impronta troppo scolastica e una scarsa attinenza con il mercato del lavoro. Di conseguenza, la maggior parte dei Paesi partner ravvisa la necessità di una riforma in tale ambito.

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

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

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

Ricerca e innovazione: la ricerca traina lo sviluppo economico e le università contribuiscono a formare la forza lavoro qualificata. Nell'area tematica della ricerca e dell'innovazione, da una parte andranno promosse la ricerca applicata e la performance (eccellenza) dei centri di ricerca, allo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale. D'altra parte bisognerà rafforzare il mondo della ricerca e le sue istituzioni nei Paesi dell'UE-13 e, all'occorrenza, rafforzare anche la cooperazione transnazionale. In tale ottica potranno fungere da base i validi partenariati di ricerca e i programmi accademici di scambio con scuole universitarie svizzere realizzati nel quadro del contributo all'allargamento. La promozione di giovani ricercatori direttamente sul posto consente inoltre di contrastare la fuga di cervelli. Grazie alla cooperazione in materia di ricerca, nelle relazioni con l'UE-13 la Svizzera potrà anche migliorare la propria attrattiva per l'attività di ricerca. Ove opportuno, la cooperazione in materia di ricerca dovrà concentrarsi su temi sostenuti dal contributo svizzero (p. es. sanità, protezione del clima e dell'ambiente ecc.).

Accesso a finanziamenti esterni per le microimprese e le PMI: per le microimprese e le PMI dei Paesi dell'UE-13 il difficile accesso a finanziamenti a medio e lungo termine costituisce un notevole ostacolo allo sviluppo delle attività commerciali. Offrendo capitale di rischio, garanzie o piccoli crediti la Svizzera può contribuire al rafforzamento delle economie di mercato e al miglioramento della situazione occupazionale. Il sostegno svizzero non mira a sostituire i finanziamenti privati, ma piuttosto a mobilitare ulteriori risorse finanziarie private. È previsto anche il ricorso a strumenti finanziari innovativi (p. es. *social impact financing*), ad esempio con il sostegno di attività commerciali socialmente efficaci e vincolate a criteri di sostenibilità. La possibilità di mettere a disposizione delle imprese servizi di consulenza, ad esempio per la pianificazione aziendale o l'accesso a nuovi mercati, verrà esaminata caso per caso.

Gestire la migrazione e promuovere l'integrazione.

Rafforzare la sicurezza pubblica

L'accento è posto su progetti che consentano di gestire meglio la migrazione economica e promuovere l'integrazione dei migranti nei Paesi dell'UE-13. Saranno destinati a questo scopo, oltre al credito quadro «migrazione» (cfr. n. 2.3), fino a 50 milioni di franchi del credito quadro «coesione».

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

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

regolare e di integrazione economica e sociale dei profughi e dei lavoratori migranti regolari. La Svizzera può offrire il proprio know-how in particolare nei seguenti settori: coerenza della politica migratoria, misure di formazione professionale per l'inserimento nel mercato del lavoro, mobilitazione della diaspora e coinvolgimento della popolazione e delle scuole nella tematica della migrazione. La cooperazione per la protezione dei migranti minorenni non accompagnati e la lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani è una questione che interessa anche la Svizzera.

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

Proteggere l'ambiente e il clima

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

In primo piano vi sono le aree tematiche elencate di seguito.

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

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

Gestione delle risorse idriche e delle acque reflue: l'approvvigionamento di acqua potabile è fondamentale per la qualità della vita. Risorse limitate, manutenzione carente e tecnologie obsolete pregiudicano la sicurezza dell'approvvigionamento idrico. Aiutare le comunità locali e le piccole città a risanare e potenziare i loro sistemi di distribuzione dell'acqua potabile è, oggi come in passato, un aspetto di primaria importanza. Nei Paesi dell'UE-13 anche l'inquinamento delle acque rappresenta un grave problema. In molte regioni strutturalmente deboli la depurazione

delle acque di scarico avviene in fosse per liquami che vengono svuotate periodicamente. Anche nelle grandi città una parte delle acque reflue viene ancora oggi scaricata nelle acque circostanti senza essere sottoposta a processi di depurazione. Migliorare il trattamento delle acque reflue serve non solo a proteggere i corpi idrici, ma anche a tutelare la salute e il benessere delle persone.

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

Protezione della natura e biodiversità: con la modernizzazione dell'agricoltura, la crescita economica e l'intensa attività edilizia a essa associata è aumentata la pressione sulla natura e sulla biodiversità. Spesso mancano le capacità e le risorse finanziarie per un impegno efficace in favore della protezione della natura e della conservazione della diversità biologica. Il sostegno finalizzato a proteggere la diversità naturale e le foreste, ma anche a promuovere l'ecoturismo e l'agricoltura biologica, è efficace in particolare anche nei partenariati con organizzazioni e istituzioni svizzere.

Rafforzare i sistemi sociali e sanitari

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

Salute e servizi sociali: il sistema sanitario e l'assistenza evidenziano le seguenti caratteristiche: sistemi prevalentemente orientati alle cure, elevata specializzazione, strutture decentrate insufficienti e impiego inefficiente delle risorse. La situazione sanitaria della popolazione nei Paesi dell'UE-13 è nettamente peggiore, e l'aspettativa di vita inferiore, rispetto a quella degli altri Stati membri dell'UE. L'invecchiamento demografico e le malattie non trasmissibili pongono nuove sfide a questi Paesi. Il contributo della Svizzera è inteso a sostenere in particolare gli sforzi di formazione e perfezionamento professionale del personale sanitario nonché di riforma dei sistemi sanitari verso un migliore orientamento ai bisogni e una migliore efficienza. Le cure ambulatoriali e domiciliari a livello comunale offrono prospettive particolarmente interessanti in quest'ottica.

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

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

Promuovere l'impegno civico e la trasparenza

Promuovere l'impegno civico significa sostenere la partecipazione dei cittadini allo sviluppo del Paese rafforzando così le strutture e i processi democratici. Le varie forme dell'impegno civico (associazioni, iniziative civiche, gruppi d'interesse, organizzazioni non governative [ONG] ecc.) e i media svolgono un ruolo cruciale nel promuovere strutture pluralistiche e nel far confluire le richieste dei cittadini nei processi decisionali politici. Essendo a contatto con le esigenze dei cittadini, le ONG possono tra l'altro sostenere o integrare gli enti statali nell'erogazione di servizi, ad esempio in ambito sociale o ambientale.

Il sostegno dell'impegno civico punta a rafforzare la capacità d'influenzare le decisioni nei processi democratici nonché l'erogazione di servizi sociali e mira pertanto allo sviluppo delle capacità istituzionali, al supporto alle iniziative e alla creazione di reti civiche. Lo scopo è rafforzare il ruolo e la responsabilità dei cittadini nell'ottica dell'obbligo di rendiconto del settore pubblico. Oltre al sostegno al lavoro delle maggiori organizzazioni, è previsto anche lo stanziamento di piccole sovvenzioni per le organizzazioni minori o rurali. Per quanto possibile, ci si dovrà riallacciare ad altre aree tematiche del secondo contributo della Svizzera (p. es. migrazione, protezione dell'ambiente e del clima, salute e affari sociali, minoranze e persone socialmente svantaggiate) e andrà garantito lo scambio con organizzazioni svizzere.

2.2.2 Strategia e principi di attuazione

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

Principi di attuazione strategici

L'attuazione del secondo contributo deve pertanto soddisfare i principi di attuazione strategici che seguono.

Orientamento alla domanda: le priorità strategiche dei Paesi partner costituiscono una base importante per un accordo sui programmi bilaterali di cooperazione. Affinché i progetti siano efficaci è essenziale che i temi della cooperazione siano definiti tenendo conto delle esigenze concrete. Gli attuali strumenti di pianificazione nazionali e regionali dei Paesi partner sono calibrati sul quadro strategico comune dell'attuale politica di coesione dell'UE per il periodo 2014–2020 e sul partenariato per lo

sviluppo e gli investimenti, che si basa sul primo, tra la Commissione europea e il rispettivo Stato membro. In questo modo il contributo della Svizzera garantisce un apporto complementare agli sforzi di coesione dell'UE e degli Stati dell'AELS/SEE.

Know-how svizzero: su alcuni temi della cooperazione vanno coinvolti ancor più che in passato gli esperti svizzeri. Ciò riguarda in particolare la formazione professionale duale e il sistema svizzero di migrazione e asilo, ma anche la protezione del clima e la gestione dei rifiuti. In tutti questi ambiti vanno pertanto promossi i partenariati tra attori locali e svizzeri, coinvolgendo direttamente i servizi specializzati svizzeri che vantano un know-how specifico per le istituzioni partner, sempre nell'ottica di soluzioni di rilevanza sistemica.

Concentrazione geografica: l'attuale direttiva di destinare almeno il 40 per cento dei fondi alle regioni meno avanzate e strutturalmente deboli di Cechia, Polonia, Slovacchia e Ungheria ha dato buoni risultati a livello locale. In futuro, nei Paesi con un volume di contributi maggiore, dovrà essere destinata a queste regioni almeno la metà delle risorse.

Complementarità: il programma svizzero si focalizzerà su ambiti prioritari per i quali i fondi assegnati dall'UE sono insufficienti (complementarità finanziaria) o che non sono coperti, o non lo sono in misura adeguata, dagli strumenti della politica di coesione dell'UE (complementarità tematica).

Progetti di più vasta portata e rafforzamento dell'approccio programmatico: il finanziamento di progetti di maggiore portata è più efficiente ed economicamente vantaggioso. I progetti di minore entità nella stessa area tematica sono gestiti preferibilmente attraverso programmi tematici con un budget comune e obiettivi trasversali a livello locale e nazionale, di solito collegati a un dialogo politico settoriale.

Proseguimento dei progetti: i progetti e programmi riusciti del contributo all'allargamento saranno finanziati, se possibile, anche in futuro laddove ve ne sia bisogno, i risultati siano buoni e i partner consolidati.

Visibilità: nel selezionare e realizzare i progetti si presterà attenzione al fatto che con essi vengano promosse le relazioni bilaterali tra la Svizzera e il Paese partner interessato. I progetti dovranno contribuire in particolare a migliorare la visibilità e la reputazione della Svizzera nel Paese partner.

Principi generali: l'impegno della Svizzera continuerà a essere guidato dalla trasparenza, l'orientamento ai risultati, l'obbligo di rendiconto, la responsabilizzazione, il coinvolgimento di gruppi socialmente svantaggiati, l'uguaglianza di genere e la sostenibilità.

Strumenti

Gli strumenti della cooperazione tecnica e finanziaria definiti nella legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est saranno impiegati anche nel quadro del secondo contributo. L'offerta bilaterale di prestazioni da parte della Svizzera comprende il finanziamento di equipaggiamento e infrastruttura nonché prestazioni di servizio (potenziamento delle capacità, consulenza e formazione). Come il contributo all'allargamento, anche il secondo contributo svizzero sarà attuato sotto forma di progetti, programmi e fondi di interesse pubblico e non finan-

ziabili attraverso il mercato. I Paesi partner riceveranno inoltre assistenza tecnica e sostegno durante la preparazione dei progetti.

Selezione e approvazione dei progetti

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

In base al relativo accordo quadro, il Paese partner individuerà e preparerà i progetti. I Paesi partner garantiscono che i programmi e i progetti proposti siano in linea con le loro strategie e politiche settoriali e soddisfino l'interesse pubblico. Esistono fondamentalmente due opzioni per individuare i progetti: una selezione diretta ad opera dei ministeri competenti o la selezione mediante bandi pubblici.

Un elemento decisivo per la selezione è che i programmi e i progetti contribuiscano a ridurre le disparità economiche e sociali e siano in sintonia con i principi di attuazione strategici (vedi sopra). La preparazione accurata e minuziosa dei progetti è un presupposto essenziale per la loro approvazione e il loro successo. Il supporto nella fase di preparazione dei progetti e, per progetti complessi, l'assistenza tecnica da parte della Svizzera fino a conclusione degli stessi devono dunque essere mantenuti. Nella selezione dei programmi e dei progetti hanno un peso determinante anche l'effetto e le prospettive di sostenibilità. Viene prestata particolare attenzione alla qualità dell'organizzazione responsabile, per esempio alle sue competenze tecniche, specialistiche e organizzative, alle capacità disponibili e alla garanzia di efficienza ed efficacia nell'impiego dei mezzi.

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

Attuazione generale

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

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

La Commissione consultiva per la cooperazione internazionale¹¹ ha facoltà di assistere il Consiglio federale nelle questioni relative al contributo svizzero.

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

Allo scopo di rafforzare le relazioni bilaterali tra la Svizzera e i Paesi partner, è cruciale anche una comunicazione mirata ed efficace in Svizzera e all'estero in collaborazione con Informazione DFAE e Presenza Svizzera.

Attuazione operativa

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

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

Importante risulta anche la partecipazione del settore privato svizzero e delle ONG. I fornitori svizzeri di prestazioni, vale a dire imprese private e pubbliche, associazioni, istituti di formazione e di ricerca e ONG, possono partecipare alle gare d'appalto per progetti finanziati con il contributo svizzero alla pari dei fornitori dei Paesi dell'UE. Le gare di appalto sono pubblicate, nel rispetto delle disposizioni legislative pertinenti, sulle piattaforme dedicate dell'UE e del Paese partner nonché in Svizzera. I fornitori svizzeri di prestazioni possono inoltre partecipare a tutte le gare d'appalto pubbliche per progetti finanziati con i Fondi strutturali e il Fondo di coesione dell'UE.

Il finanziamento dei progetti e dei programmi continuerà a essere effettuato tramite un servizio di pagamenti centrali nel Paese partner. In Svizzera i versamenti vengono effettuati tramite la Banca nazionale svizzera. Di regola il Paese partner copre almeno il 15 per cento dei costi dei progetti sostenuti dalla Svizzera. Saranno possibili deroghe a questa regola a seconda della capacità finanziaria del partner. Il contributo finanziario proprio può essere inferiore nel caso di progetti con ONG e superiore per strumenti di finanziamento a favore di PMI. Tutti i progetti e pro-

¹¹ Di cui all'art. 14 della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, RS 974.0.

grammi sono sottoposti a un audit e possono essere assoggettati in qualsiasi momento a un ulteriore processo di verifica da parte della Svizzera.

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

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

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

2.2.3 Controlling e valutazione

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

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

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

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

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

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

Nelle loro decisioni di finanziamento la DSC e la SECO analizzano i potenziali rischi e tengono conto dei principi generali vincolanti.

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

2.2.4 Risorse

Spese proprie

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

- stipendi e spese di gestione delle competenti unità organizzative della DSC e della SECO alla Centrale (nonché trasferimenti di mezzi dalla DSC e dalla SECO per consulenza di esperti di altri uffici federali, p. es. SEFRI);
- stipendi e spese di gestione degli uffici esterni della Confederazione (proporzionali al lavoro complessivo prestato);
- studi preliminari da parte di specialisti;
- informazione e comunicazione della Confederazione sul secondo contributo (documentazione, pubblicazioni ed eventi).

I costi amministrativi e il numero di posti previsti sono limitati e si basano su dati empirici.

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

Spese per esperti svizzeri esterni all'Amministrazione federale e altre misure attuative

Dell'importo totale di 1102 milioni di franchi, fino al 2 per cento è destinato a coprire i costi di esperti svizzeri esterni alla Confederazione su singoli progetti e di altre misure attuative da concordare con i Paesi partner. Questi fondi perseguono le seguenti tre finalità:

- rafforzamento delle relazioni bilaterali con gli Stati partner;
- messa a disposizione di know-how svizzero;

- promozione della qualità e della sostenibilità dei progetti e dei programmi, in linea con le prescrizioni svizzere.

Come illustrato nel numero 2.2.2 (attuazione operativa), il sapere e le esperienze della Svizzera dovranno confluire in misura maggiore nei programmi e nei progetti. Attraverso il contributo attivo di istituzioni e organizzazioni svizzere, anche esterne all'Amministrazione federale, nella progettazione e attuazione delle attività, verranno rafforzate le relazioni bilaterali. In tale ottica verranno stretti partenariati con servizi cantonali e altre organizzazioni pubbliche e private. La partecipazione diretta di uffici in Svizzera che dispongono di conoscenze specialistiche interessanti per le istituzioni partner negli Stati dell'UE-13 genera costi. Nel primo contributo all'allargamento, per motivi amministrativi queste prestazioni sono state compensate solo in maniera inadeguata e di conseguenza il trasferimento del sapere ai Paesi partner non avveniva sempre nella misura auspicata. Si tratta ora di indennizzare direttamente tramite la DSC e la SECO, con il 2 per cento destinato a coprire i costi di esperti svizzeri, i costi delle autorità svizzere e di altre organizzazioni coinvolte (p. es. per il personale e i viaggi di lavoro).

Nell'ottica della garanzia della qualità, è possibile avvalersi di specialisti, ad esempio ai fini dell'esame dei progetti e della documentazione di gara. La Svizzera deve inoltre disporre di maggiori possibilità rispetto a quelle offerte dal contributo all'allargamento per effettuare accertamenti tecnici e audit straordinari di progetti o commissionare valutazioni, qualora non possa farlo in modo efficiente ed efficace lo stesso Paese partner.

2.3 Credito quadro «migrazione»

2.3.1 Descrizione

Lo scopo del credito quadro per la migrazione è contribuire a rafforzare la gestione della migrazione negli Stati membri dell'UE. L'aumento dei movimenti migratori verso l'Europa ha messo a dura prova il sistema di Schengen e Dublino. I massicci movimenti migratori a partire dal 2015 hanno evidenziato i limiti dei sistemi di gestione delle ondate migratorie e hanno messo radicalmente in discussione la politica migratoria europea. Molti Stati europei hanno dovuto far fronte, in taluni casi per la prima volta, a sfide considerevoli nella gestione di tali movimenti. I fondi del credito quadro «migrazione» sono destinati a sostenere gli Stati sotto pressione affinché potenzino le strutture e le procedure di accoglienza delle persone bisognose di protezione e istituiscano o perfezionino procedure di asilo più efficienti e procedure di ritorno più efficaci. Con l'obiettivo generale di migliorare la gestione dei movimenti migratori nel continente europeo, il nostro Consiglio intende contribuire a ridurre le divergenze tra Paesi europei nel gestire le sfide migratorie. L'armonizzazione delle procedure d'asilo e delle condizioni e strutture di accoglienza a livello europeo potrà contribuire a ridurre i movimenti migratori irregolari all'interno dell'Europa ed è un presupposto chiave per il funzionamento del sistema Schengen/Dublino. Anche la Svizzera beneficia di questo sistema, il cui buon funzionamento è nel suo interesse.

Con uno spirito di responsabilità condivisa e tenendo conto degli interessi svizzeri illustrati, nel quadro del secondo contributo della Svizzera in favore di alcuni Stati membri dell'UE è previsto lo stanziamento di 190 milioni di franchi per progetti nel settore migratorio. Colloqui esplorativi con potenziali Paesi partner hanno evidenziato la volontà di cooperare e il bisogno di sostegno.

2.3.2 Contesto

Il rafforzamento delle strutture di gestione dei fenomeni migratori negli Stati membri dell'UE fortemente colpiti dai movimenti di migranti è una priorità tanto per l'UE quanto per la Svizzera. L'UE ha sbloccato ingenti fondi per migliorare e potenziare, all'insegna della solidarietà, le strutture di gestione della migrazione nei suoi Stati membri. Il Fondo europeo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) dell'UE sostiene le autorità degli Stati membri allo scopo di migliorare, tra le altre cose, le condizioni di accoglienza dei migranti, il trattamento delle domande di asilo e l'applicazione delle procedure di ritorno. In situazioni di crisi, la Commissione europea può inoltre finanziare l'aiuto umanitario d'urgenza per aiutare le persone bisognose all'interno dell'UE. Anche gli Stati AELS/SEE hanno destinato parte del loro contributo per la riduzione delle disparità economiche e sociali in Europa ad azioni nel settore della migrazione. È pertanto importante prestare attenzione alla complementarità tra le misure promosse mediante il credito quadro «migrazione» e i programmi dell'UE e degli Stati AELS/SEE.

2.3.3 Orientamento tematico

Nel quadro delle basi contenute nella legge sull'asilo (cfr. n. 5.1.2), i fondi del credito quadro «migrazione» consentiranno di promuovere finanziariamente nelle seguenti aree tematiche:

- misure per far fronte alle sfide inerenti alla gestione dei profughi;
- misure per prevenire la migrazione irregolare (secondaria) e per rafforzare le strutture di asilo e armonizzare gli standard;
- misure nell'ambito del ritorno e della reintegrazione.

Le esigenze e gli ambiti di cooperazione saranno definiti esattamente durante le fasi di negoziazione con i Paesi partner. In base ai risultati dei colloqui esplorativi con alcuni Stati membri dell'UE e agli obiettivi del credito quadro «migrazione» potrebbero essere sostenuti finanziariamente, tra gli altri, i settori elencati di seguito.

- *Procedure d'asilo in Stati membri dell'UE selezionati:* Tra i potenziali ambiti di cooperazione figurano la registrazione dei richiedenti l'asilo e lo svolgimento delle procedure d'asilo.
- *Rafforzamento dell'infrastruttura per l'accoglienza di migranti e profughi:* Ciò consente agli Stati europei più esposti alla pressione migratoria di farsi carico in maniera più adeguata dei migranti. Occorre pertanto mettere a dis-

posizione infrastrutture idonee, tenendo conto segnatamente delle esigenze dei migranti particolarmente bisognosi di aiuto, come i bambini.

- *Ritorno volontario e reintegrazione dei migranti nei loro Paesi d'origine:* In Svizzera la procedura funziona bene e in numerosi Stati europei è parte integrante della politica migratoria. Lo scambio di esperienze e il finanziamento di programmi di ritorno volontario in stretta cooperazione con le autorità nazionali e le organizzazioni internazionali competenti rappresentano quindi un ambito di cooperazione importante.

2.3.4 Strategia e principi di attuazione

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

Gli aiuti finanziari forniti attraverso il credito quadro «migrazione» s'inseriscono nella strategia globale del Consiglio federale nell'ambito della cooperazione internazionale in materia migratoria, in particolare con l'Europa, completando gli strumenti esistenti. Secondo il primo periodo dell'articolo 113 della legge del 26 giugno 1998¹² sull'asilo (LAsi), la Confederazione partecipa all'armonizzazione della politica europea in materia di rifugiati e alla soluzione dei problemi dei rifugiati all'estero. In passato il Consiglio federale ha già sottolineato a più riprese l'importanza della solidarietà con gli Stati membri dell'UE più colpiti dai movimenti migratori: per esempio nel rapporto del 6 giugno 2017 su una ridefinizione di Schengen/Dublinto in adempimento del postulato Pfister 15.3242¹³, con la sua decisione del 18 settembre 2015 di partecipare al primo programma di ricollocazione dell'UE e con l'impiego di esperti svizzeri in materia di asilo presso l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) al fine di offrire assistenza all'Italia e alla Grecia nel corso degli ultimi due anni. Il credito quadro «migrazione» si configura dunque come un'estensione della politica perseguita finora dal Consiglio federale, in base alla quale la Svizzera è solidale nei confronti degli Stati membri dell'UE che sono particolarmente colpiti dai movimenti migratori o i cui sistemi di accoglienza e di asilo devono essere rafforzati e che, nell'interesse di tutti gli Stati europei, si assumono responsabilità maggiori.

Dimensione temporale

La pianificazione del credito quadro per la migrazione deve consentire di reagire alle rapide fluttuazioni dei movimenti migratori e ai cambiamenti delle rotte seguite dai migranti. Per questo motivo il credito quadro sarà attuato con tre programmi pluriennali distinti, ognuno della durata di tre o quattro anni. Gli Stati europei partner e

¹² RS 142.31

¹³ www.parlamento.ch > 15.3242 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare (disponibile in ted. e franc.)

le aree tematiche saranno definiti durante la fase preliminare di pianificazione di ciascuno dei programmi pluriennali. Una parte dei fondi sarà riservata a misure urgenti straordinarie.

Dimensione geografica

Il credito quadro «migrazione» dovrà essere impiegato con la flessibilità necessaria nei luoghi dove le sfide sono maggiori. Sarà quindi accessibile, in linea di principio, a tutti gli Stati membri dell'UE e non solo a quelli che hanno aderito all'UE a partire dal 2004. I fondi non saranno tuttavia distribuiti uniformemente tra tutti i Paesi: per ciascun programma pluriennale saranno selezionati da due a quattro Paesi partner sulla base di criteri che rispecchieranno soprattutto la pressione migratoria subita dallo Stato in questione, i deficit strutturali cui quest'ultimo deve far fronte per gestire le sfide nel settore della migrazione e gli interessi della Svizzera. La pressione migratoria sarà valutata in base all'aumento relativo delle domande di asilo nel corso degli ultimi anni e al numero di domande di asilo per abitante. La capacità di gestione dei movimenti migratori e i deficit strutturali del Paese partner saranno invece valutati in base al numero di domande di asilo pendenti nella procedura nazionale e all'esistenza di un piano di sostegno dell'EASO. Infine sarà esaminato anche l'impatto generale per la Svizzera della situazione migratoria nel Paese partner. Accanto a questi criteri entrano in gioco anche altre considerazioni, come la volontà di un potenziale Paese partner di cooperare con la Svizzera nel settore della migrazione. La proposta relativa ai Paesi partner sostenuti sarà elaborata e discussa nell'ambito della Struttura di cooperazione interdepartimentale in materia di migrazione (struttura IMZ). Spetterà poi al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) decidere, in base ai riscontri pervenuti.

L'importo globale di ogni programma pluriennale sarà ripartito tra i Paesi partner in base a una chiave che rispecchierà i bisogni in materia di gestione della migrazione sulla scorta di indicatori come il rapporto tra il numero di domande di asilo, con i procedimenti pendenti, e il PIL pro capite (a parità di potere d'acquisto). La situazione delle infrastrutture di accoglienza sarà debitamente considerata tenendo conto anche dei posti di accoglienza disponibili nel Paese partner. I Paesi che, con tutta probabilità, dovranno realizzare i progetti infrastrutturali più costosi, in termini relativi, beneficeranno quindi, in linea di principio, di una maggior quota di fondi del credito quadro «migrazione».

Accanto alla cooperazione con Paesi selezionati vi è anche la possibilità di attingere al credito quadro «migrazione» per fornire un contributo finanziario a un fondo europeo che persegua obiettivi analoghi (che sostituirà l'AMIF dell'UE; cfr. allegato 4), a patto che ciò produca un valore aggiunto rispetto a una cooperazione bilaterale. Le modalità di un'eventuale partecipazione svizzera a un fondo europeo dovrebbero essere disciplinate in un accordo bilaterale tra la Svizzera e l'UE.

Dimensione tematica

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

I mezzi del credito quadro «migrazione» saranno dunque impiegati in settori per i quali mancano o sono insufficienti i fondi dell'UE o nei quali i Paesi partner decidono di cooperare con la Svizzera per le specifiche competenze che quest'ultima può mettere a disposizione. I buoni risultati ottenuti dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nella fase di test delle nuove procedure d'asilo potranno essere condivisi con altri Paesi europei sottoposti a una forte pressione migratoria. Anche l'esperienza pluriennale della Svizzera nel settore del ritorno e della reintegrazione dei migranti nei loro Paesi di origine potrà fungere da base per la cooperazione. Laddove possibile e opportuno, la Confederazione collaborerà con i Cantoni, i Comuni ed enti interessati, come le università e le scuole universitarie professionali.

Attuazione operativa

La SEM sarà incaricata della gestione del credito quadro «migrazione» e, in particolare, della pianificazione pluriennale del medesimo, del monitoraggio dell'attuazione e della gestione del budget. Il coordinamento in seno all'Amministrazione federale sarà garantito dalla struttura IMZ. Diversamente dal credito per la coesione, il credito quadro per la migrazione è una novità del secondo contributo svizzero. Nei limiti del possibile, le modalità di gestione del credito quadro per la migrazione s'ispireranno a quelle del credito quadro per la coesione. Sarà tuttavia necessario creare nuove strutture di gestione e mettere a punto meccanismi di attuazione adeguati, che tengano conto delle peculiarità del contesto migratorio in Europa.

I programmi pluriennali si concentreranno su due-quattro Stati membri dell'UE particolarmente interessati dai movimenti migratori. Sarà la Svizzera a selezionare i Paesi partner sostenuti e a stabilire gli importi finanziari destinati a tali Paesi. Inizialmente la Svizzera stabilirà con i Paesi partner selezionati contatti preliminari finalizzati a identificare le esigenze attuali in ambito migratorio. Nell'ambito di questi contatti, la Svizzera e la controparte definiranno congiuntamente gli ambiti di cooperazione previsti.

La Svizzera stipulerà quindi con i Paesi beneficiari selezionati un accordo quadro, che stabilirà l'importo allocato a favore della controparte, il periodo di sostegno, le modalità di gestione dei fondi, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori per la loro verifica. Nei casi in cui il Paese partner selezionato nell'ambito del credito quadro «migrazione» fosse uno Stato UE-13, la Svizzera stipulerà due accordi quadro separati nei settori della coesione e della migrazione, con aree d'intervento e periodi di attuazione distinti. La gestione dei fondi svizzeri sarà affidata alle autorità nazionali del Paese partner.

La SEM definirà con ogni Paese partner un programma nazionale, in cui stabilirà i settori di intervento e l'ammontare dei mezzi destinati a ciascuno di essi. Ogni Stato partner nominerà un'unità nazionale di coordinamento, che avrà un ruolo chiave nell'esecuzione dei programmi nazionali. Nel caso ideale, si tratterà dell'organo cui compete anche l'amministrazione delle risorse provenienti da altri fondi di sostegno dell'UE e degli Stati AELS/SEE.

Come partner di attuazione entrano in considerazione soprattutto ministeri competenti, autorità incaricate delle questioni migratorie a livello centrale, regionale e locale, organizzazioni internazionali e ONG. Le strategie e le proposte di progetto dei partner saranno integrate nella messa a punto dei programmi. Da parte svizzera

confluirà nei programmi il know-how tecnico dei competenti organi federali ed eventualmente cantonali.

Una volta elaborati i programmi nazionali, l'identificazione, la selezione e il monitoraggio dei singoli progetti saranno effettuati in stretta collaborazione con le unità di coordinamento nazionali, che avranno il compito di supervisionare i partner che attuano i progetti. Saranno inoltre responsabili di formulare le domande di finanziamento da presentare alle autorità svizzere.

Nel credito quadro «migrazione» è prevista una riserva di 10 milioni di franchi, che permetterà di reagire rapidamente a eventuali situazioni di crisi. Questa riserva non è soggetta alla pianificazione pluriennale e non è inclusa nei programmi nazionali. Non è nemmeno vincolata alle priorità geografiche definite nell'ambito dei programmi pluriennali. Sarà utilizzata in uno o più Stati membri dell'UE se insorge una situazione di crisi riconducibile, in particolare, a una pressione repentina nel settore della migrazione. La gestione di questa riserva competerà esclusivamente alla SEM, che identificherà e selezionerà i progetti e sarà in contatto diretto con i partner sul posto (siano essi organizzazioni internazionali, ONG o autorità nazionali).

I fondi non utilizzati nell'ambito del primo programma pluriennale potranno essere riattribuiti al terzo programma pluriennale, mentre quelli non utilizzati nell'ambito del secondo programma pluriennale potranno essere riattribuiti alla riserva. Invece i fondi non utilizzati nell'ambito del terzo programma pluriennale non saranno riattribuiti.

2.3.5 Controlling e valutazione

Per ogni progetto finanziato nell'ambito del contributo svizzero saranno predisposte misure di controllo e di valutazione. I dettagli relativi a tali misure saranno definiti negli accordi quadro e nei singoli accordi di progetto.

L'attuazione dei progetti sarà monitorata dall'unità di coordinamento nazionale. A tal fine le saranno presentati rapporti periodici, che descrivono i progressi fatti nell'attuazione del progetto. L'unità inoltrerà poi tali rapporti alla SEM, che a sua volta effettuerà controlli dell'efficacia dei progetti e dei programmi e valuterà l'impiego delle risorse messe a disposizione. Le regole e i processi interni di controllo e di valutazione non sono ancora stati definiti.

Oltre alle modalità generali di attuazione dei progetti e alle regole e procedure relative ai controlli finanziari e di qualità, gli accordi quadro conterranno anche una clausola anticorruzione, in virtù della quale la Svizzera e il Paese partner s'impegnano a lottare congiuntamente contro la corruzione e a considerare e perseguire come atti illeciti tutti i casi di concessione di vantaggi indebiti.

Sono previste procedure di verifica finanziaria sia a livello di ambiti di cooperazione sia a livello dei singoli progetti. A livello di ambiti è responsabile l'autorità nazionale incaricata della revisione, mentre a livello di singoli progetti vengono conferiti mandati anche a fiduciarie e revisori privati.

Per quanto riguarda la gestione strategica e operativa globale del programma, una volta all'anno si terranno colloqui in ogni Paese partner durante i quali la Svizzera valuterà, insieme alla competente unità di coordinamento nazionale, in che misura sono stati impiegati i mezzi, come procede l'attuazione, se gli obiettivi dichiarati vengono raggiunti e se è necessario adeguare i programmi e i progetti. A conclusione del programma pluriennale, ogni Stato partner redigerà un rapporto finale completo. Tanto i Paesi partner quanto la Svizzera possono inoltre commissionare valutazioni a livello sia di programma sia di singoli progetti.

2.3.6 Risorse

Alle spese proprie non può essere destinato più del 5 per cento (10 mio. fr.) dell'importo complessivo, pari a 200 milioni di franchi. Dal momento che la gestione del credito quadro «migrazione» sarà affidata al DFGP, questo importo servirà a finanziare il personale supplementare della SEM necessario. Una parte di questo personale sarà localizzata nei Paesi partner. Oltre alle spese proprie, fino al 2 per cento (4 mio. fr.) dell'importo totale sarà destinato all'impiego di competenze svizzere esterne all'Amministrazione federale in relazione a singoli progetti, ad esempio per l'intervento di esperti con know-how specifico per i Paesi partner o il conferimento di mandati a consulenti esterni nell'ambito degli audit e delle valutazioni. Tale importo rientrerà nei 190 milioni di franchi del credito quadro «migrazione».

Se del caso, i posti creati nei Paesi UE-13 per il credito quadro «coesione» saranno impiegati anche per gli interventi nel settore migratorio.

2.4 Interventi parlamentari

Con il presente messaggio non è proposto lo stralcio di alcun intervento parlamentare.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

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

Per quanto concerne il credito quadro «coesione», l'assegnazione delle risorse finanziarie ai singoli Stati partner sarà effettuata sulla base della chiave di ripartizione del meccanismo di finanziamento AELS/SEE per il periodo 2014–2021 (cfr. all. 1). Per quanto riguarda il credito quadro «migrazione», l'attribuzione delle risorse finanziarie ai singoli Stati membri dell'UE sarà invece effettuata sulla base dei (tre) programmi pluriennali previsti. Per i versamenti nell'ambito dei progetti non sono previsti adeguamenti al rincaro. Come fatto finora nell'ambito del contributo all'allargamento, i mezzi saranno impegnati e versati in franchi svizzeri, di modo che non gravi sulla Svizzera il rischio legato ai corsi di cambio.

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

Tabella 1

Secondo contributo svizzero – piano finanziario di legislatura 2020–2022 ed estrapolazione indicativa fino al 2029

(mio. CHF)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Totale
1. CQ «coesione»	10,0	30,0	50,0	80,0	130,0	150,0	160,0	160,0	145,0	131,9	1046,9
– DSC	5,0	15,0	25,0	40,0	65,0	75,0	80,0	80,0	72,5	66,0	523,5
– SECO	5,0	15,0	25,0	40,0	65,0	75,0	80,0	80,0	72,5	65,9	523,5
2. CQ «migrazione»	1,0	11,0	11,0	21,0	21,0	31,0	31,0	21,0	31,0	11	190,0
Totale	11,0	41,0	61,0	101,0	151,0	181,0	191,0	181,0	176,0	142,9	1236,9
Spese proprie											65,1
Totale secondo contributo											1302,0

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Complessivamente, le spese proprie per attuare il secondo contributo nel periodo 2020–2029 sono stimate a 65,1 milioni di franchi. Di questo importo, 61,3 milioni di franchi saranno destinati al personale in Svizzera e nelle sedi esterne, compreso il personale locale. Saranno necessari mediamente circa 45–50 equivalenti a tempo pieno (di cui il 60 % circa all'estero). Si tratterà di posti da rioccupare, dal momento che quelli creati per l'attuazione del contributo all'allargamento sono stati progressivamente eliminati. I mezzi destinati a questi posti sono a tempo determinato. Il personale con sede in Svizzera si occuperà principalmente della gestione strategica e finanziaria, della definizione di direttive e standard, del controllo dell'attuazione operativa e amministrativo-finanziaria nonché di compiti di coordinamento in Svizzera. Il personale delle sedi esterne sarà invece responsabile dell'attuazione del programma.

Nel 2019 le spese proprie saranno finanziate mediante i budget globali della DSC, della SECO e della SEM. A partire dal 2020, i fondi destinati alle spese proprie per il secondo contributo sono stati iscritti nel piano finanziario con correzione al rialzo del tetto massimo. La ripartizione annua è stimata: gli importi dovranno essere adeguati allo stato della pianificazione e approvati dal Parlamento annualmente nell'ambito della compilazione del preventivo. Vari parametri, come le spese proprie annue effettive, dipendono infatti da numerosi fattori non ancora noti, ad esempio la copertura tematica del programma stabilita con gli Stati partner, il numero di progetti e programmi per ciascun Paese nonché l'efficienza dell'attuazione ad opera degli Stati partner.

Tabella 2

Secondo contributo svizzero – spese proprie durante il periodo 2019–2029

(mio. CHF)		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Totale 19–29
DSC	Spese per il personale	0,6	2,3	2,9	3,0	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	1,9	26,1
	Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	1,5
	Totale spese proprie DSC	0,7	2,4	3,0	3,2	3,0	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4	2,0	27,6
SECO	Spese per il personale	0,6	2,3	2,9	3,0	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4	2,2	1,9	26,0
	Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	1,5
	Totale spese proprie SECO	0,7	2,4	3,0	3,2	3,0	3,0	2,8	2,6	2,5	2,3	2,0	27,5
SEM	Spese per il personale	0,2	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,5	9,1
	Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,9
	Totale spese proprie SEM	0,2	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	0,5	10,0
Totale spese proprie secondo contributo		1,6	5,6	7,0	7,4	7,1	7,1	6,7	6,3	6,1	5,7	4,5	65,1

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'esecuzione dei decreti federali proposti incombe esclusivamente alla Confederazione e non produce ripercussioni a livello finanziario o di personale per i Cantoni e i Comuni. Nell'ambito dell'attuazione del secondo contributo, gli uffici incaricati potranno collaborare con i Cantoni e i Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

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

Oltre la metà delle esportazioni svizzere è destinata all'UE (2017: 117 mia. fr. o il 53 % delle esportazioni). In virtù dell'Accordo del 15 aprile 1994¹⁴ sugli appalti pubblici (Accordo OMC) e dell'Accordo del 21 giugno 1999¹⁵ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici nell'ambito dei Bilaterali I, le imprese svizzere godono di un accesso in ampia misura libero al mercato interno dell'UE allargata. Ciò consente loro di partecipare a gare di appalto pubbliche in tutti gli Stati membri dell'UE. Le riforme attuate negli Stati UE-13 con il sostegno dell'UE contribuiscono a migliorare continuamente le condizioni quadro istituzionali e la certezza del diritto in questi Paesi, un aspetto che giova anche all'economia svizzera.

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

Oltre all'aggiudicazione diretta e indiretta di appalti ad aziende svizzere nel quadro del secondo contributo, per queste ultime potrebbero essere interessanti dal punto di vista economico, in particolare, le gare di appalto pubbliche finanziate mediante i programmi strutturali e di coesione dell'UE su tutto il territorio comunitario. Per il prossimo periodo di coesione 2021–2027 è presumibile un importo dell'ordine di 200 miliardi di euro. Come conseguenza di una loro crescente presenza sui mercati degli Stati UE-13, aumentano le possibilità delle aziende svizzere di risultare vincenti nell'aggiudicazione di appalti nell'ambito di progetti finanziati dall'UE.

¹⁴ RS 0.632.231.422

¹⁵ RS 0.172.052.68

3.4 Ripercussioni per la società

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

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

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

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

La decisione di principio sul secondo contributo della Svizzera ad alcuni Stati membri dell'UE e tutte le decisioni posteriori sono state annunciate nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁶ sul programma di legislatura 2015–2019. Il secondo contributo svizzero è un affare previsto per il raggiungimento dell'obiettivo 4 del messaggio sul programma di legislatura 2015–2019, in virtù del quale la Svizzera si prefigge di rinnovare e sviluppare le proprie relazioni politiche ed economiche con l'UE. La decisione su un secondo contributo è annunciata, come provvedimento 26, nell'articolo 6 del decreto federale del 14 giugno 2016¹⁷ sul programma di legislatura 2015–2019.

Il messaggio concernente un secondo contributo della Svizzera destinato a Stati membri dell'UE selezionati figura tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2018.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

I decreti federali proposti su un secondo contributo della Svizzera ad alcuni Stati membri dell'UE sono in sintonia con gli obiettivi della strategia di politica estera 2016–2019 del Consiglio federale¹⁸. L'obiettivo principale nell'ambito della priorità strategica sulle relazioni con l'Unione europea e gli Stati dell'UE/AELS è di fare in modo che, grazie a un consolidamento e a un rinnovo della via bilaterale, la Svizzera

¹⁶ FF 2016 909, in particolare 972

¹⁷ FF 2016 4605

¹⁸ www.dfae.admin.ch > Il DFAE > Strategia e attuazione della politica estera

intrattenga con l'UE relazioni di partenariato regolamentate e con un buon potenziale di sviluppo.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

5.1.1 Credito quadro «coesione»

La competenza dell'Assemblea federale per questa decisione in materia di crediti deriva dall'articolo 167 della Costituzione federale¹⁹. Secondo l'articolo 10 della legge federale Est, i mezzi sono stanziati sotto forma di crediti quadro pluriennali. Questa legge ha effetto sino al 31 dicembre 2024. La base giuridica per il versamento dei sussidi è costituita dall'articolo 7 di tale legge.

5.1.2 Credito quadro «migrazione»

La competenza dell'Assemblea federale per questo decreto in materia di crediti deriva dall'articolo 167 Cost. L'articolo 91 capoverso 7 LAsi in combinato disposto con l'articolo 113 LAsi e l'articolo 51 dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999²⁰ sull'asilo pongono le basi giuridiche per il versamento di sussidi a «organizzazioni internazionali» (p. es. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ACNUR, Organizzazione internazionale per le migrazioni OIM, Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie ICMPD) o a «organismi che attuano progetti di portata internazionale» (p. es. organizzazioni caritatevoli o altre ONG, fondazioni, istituzioni scientifiche). Le organizzazioni internazionali e le ONG svolgono un ruolo chiave nelle situazioni di crisi, poiché si fanno carico di compiti in ambito migratorio che le strutture statali non possono adempiere perché troppo deboli o sovraccariche. Anche il finanziamento di progetti nell'ambito della riserva del credito quadro «migrazione» destinata alle emergenze può fondarsi sulle basi giuridiche menzionate.

Da base giuridica per il finanziamento funge inoltre l'articolo 93 capoversi 1 lettera c e 2 LAsi. Queste disposizioni consentono alla Confederazione di finanziare integralmente o parzialmente programmi nel Paese d'origine o di provenienza o in uno Stato terzo per facilitare ed eseguire il ritorno, il rinvio e la reintegrazione. Su queste basi possono anche essere sostenuti progetti volti a promuovere il rimpatrio di persone che dimorano illegalmente in uno degli Stati membri dell'UE destinatari di aiuti. I programmi all'estero possono anche, per esplicita disposizione di legge, perseguire l'obiettivo di contribuire alla prevenzione della migrazione irregolare primaria o secondaria verso la Svizzera (art. 93 cpv. 2 LAsi). Un'importante motivazione del movimento secondario irregolare all'interno dell'Europa è rappresentata dalle carenze qualitative e quantitative dei sistemi di accoglienza. La decisione di andare altrove può anche essere innescata da procedure di asilo sproporzionatamente

¹⁹ RS 101

²⁰ RS 142.312

lunghe, inefficienti o qualitativamente carenti. La promozione di procedure di asilo efficienti e corrette (p. es. assistenza nell'identificazione e nella registrazione dei richiedenti l'asilo, negli interrogatori e nella traduzione nonché nell'elaborazione di basi decisionali), coniugata alla disponibilità garantita di capacità di accoglienza sufficienti e adeguate, contribuiscono pertanto alla riduzione dei movimenti secondari irregolari dei richiedenti.

5.2 Accordi quadro

La Svizzera concluderà con ogni Paese partner accordi quadro bilaterali, nei quali saranno definiti i temi della cooperazione, l'ammontare del contributo nonché i principi e le modalità di cooperazione. Secondo l'articolo 12 capoverso 1 della legge federale Est, la competenza di concludere accordi quadro per attuare il credito quadro «coesione» spetta al Consiglio federale.

Nell'ambito del credito quadro «migrazione», invece, non vi è ancora alcuna base giuridica speciale che attribuisca al Consiglio federale la competenza di concludere accordi quadro. Tale base è sottoposta al Parlamento con il messaggio concernente la modifica della LAsi, adottato contemporaneamente al presente messaggio. Nel frattempo si applica pertanto la procedura ordinaria: secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., gli accordi quadro sono approvati dall'Assemblea federale. Vista la volatilità del settore della migrazione, le priorità identificate per la prestazione di sostegno devono però essere affrontate al più presto. La conclusione di accordi quadro rappresenta anche un impegno dello Stato partner a voler attuare progetti in collaborazione con la Svizzera. Essendo destinato a sostenere proprio gli Stati messi a dura prova dalle migrazioni, il credito deve essere attuato in un tempo molto breve, il che significa che gli accordi quadro devono essere approvati rapidamente. Un'altra difficoltà sta nel fatto che, sull'arco di dieci anni, saranno conclusi con Stati membri dell'UE complessivamente da sei a dodici accordi quadro (da due a quattro Paesi partner per ciascuno dei tre programmi pluriennali). L'Assemblea federale dovrebbe quindi occuparsi di una serie di accordi quadro che si distinguono solo in pochi punti, segnatamente per quanto riguarda le priorità e l'ammontare finanziario del sostegno. In ogni caso non potrà essere superato il limite complessivo di 190 milioni di franchi.

Per i motivi esposti, la soluzione migliore è ricalcare la regolamentazione adottata per il credito quadro «coesione», delegando al Consiglio federale una competenza simile a quella prevista all'articolo 12 capoverso 1 della legge federale Est. È pertanto auspicata una revisione della LAsi con la creazione di un nuovo articolo 114 che autorizzi il Consiglio federale, ai fini dell'attuazione del credito quadro «migrazione», a concludere trattati internazionali concernenti il versamento di contributi con Stati membri dell'UE o organizzazioni internazionali selezionati.

5.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Il contributo svizzero è un provvedimento autonomo della Svizzera. Con i singoli Paesi partner saranno conclusi direttamente accordi quadro bilaterali, nell'ambito dell'attuazione, solo dopo l'approvazione di entrambi i crediti da parte del Parlamento.

5.4 Forma dell'atto

I due crediti quadro rivestono la forma di decreti federali semplici (art. 163 cpv. 2 per. 2 Cost.) e non sottostanno quindi a referendum. Per il credito quadro «coesione» è determinante l'articolo 10 della legge federale Est, per il credito quadro «migrazione» l'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002²¹ sul Parlamento. Viste le basi giuridiche distinte è presentato un decreto federale separato per ciascuno dei due crediti quadro.

5.5 Subordinazione al freno alle spese

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

5.6 Conformità alla legge sui sussidi

Nel rapporto 2008 concernente i sussidi, il Consiglio federale ha stabilito che tutti i messaggi relativi all'elaborazione o alla revisione delle basi giuridiche in materia di sussidi e i messaggi concernenti il rinnovo dei decreti di stanziamento di crediti e dei limiti di spesa devono contenere obbligatoriamente un capitolo dedicato al rispetto dei principi stabiliti dalla legge federale del 5 ottobre 1990²² sui sussidi. Il presente progetto è conforme a tale legge.

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

Il secondo contributo della Svizzera ad alcuni Stati membri dell'UE si fonda sulla legge federale Est e sulla LAsi ed è parte integrante della politica estera e della politica economica esterna della Svizzera. La motivazione dettagliata, la struttura e la portata finanziaria del contributo sono descritte ai numeri 1.3, 1.4, 2.2 e 2.3. La responsabilità della cooperazione con Stati membri dell'UE selezionati spetta alla Confederazione. Tuttavia, nell'ambito dei progetti, la Confederazione può collaborare con i Cantoni o i Comuni.

²¹ RS 171.10

²² RS 616.1

Gestione materiale e finanziaria dei sussidi

La gestione materiale dei mezzi impiegati è orientata ai risultati. Questo approccio punta, in tutte le fasi dei progetti (pianificazione, attuazione, verifica), a migliorare la situazione dei gruppi beneficiari. I contributi sono attribuiti in base a obiettivi chiaramente definiti, la cui realizzazione è verificata con strumenti di monitoraggio, controllo e valutazione. La gestione materiale dei mezzi è spiegata ai numeri 2.3 e 2.4. Il volume totale degli impegni e la ripartizione dei fondi sono illustrati al numero 3.1.1.

Procedura applicabile alla concessione di contributi

L'ordinanza del 6 maggio 1992²³ concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est disciplina le competenze finanziarie e il controllo dell'impiego dei fondi. Le modalità sono descritte nei numeri relativi ai crediti quadro. La DSC e la SECO hanno definito procedure e direttive chiare e trasparenti per l'impiego dei fondi orientato ai risultati e le applicano di conseguenza. Per quanto concerne il credito quadro «migrazione» anche la SEM definirà procedure equivalenti. Oltre che conformemente alla legislazione in materia di sussidi, nell'ambito della concessione di contributi tutti gli organi aggiudicano mandati secondo le disposizioni dell'Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici, dell'Accordo con l'UE su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, della legge federale del 16 dicembre 1994²⁴ sugli acquisti pubblici e della relativa ordinanza dell'11 dicembre 1995²⁵. Quando acquisiscono beni, servizi e installazioni, la DSC, la SECO e la SEM cercano, nel quadro giuridico previsto e al di là degli aspetti economici, di promuovere il rispetto delle norme sociali e ambientali e di rafforzare così la sostenibilità economica, sociale ed ecologica in Svizzera, nei Paesi partner e in altri Paesi di provenienza.

Limitazione nel tempo e riduzione progressiva dei sussidi

La legge federale Est ha effetto fino al 31 dicembre 2024. Tutti i mezzi del credito quadro «coesione» possono essere impegnati entro cinque anni dalla decorrenza del decreto, ma al più tardi entro il 31 dicembre 2024. Le basi giuridiche del credito quadro «migrazione» non sono soggette ad alcuna limitazione nel tempo. Possono essere assunti impegni per dieci anni a partire dalla decorrenza del decreto. Per entrambi i crediti quadro, i versamenti risultanti dagli impegni assunti dovranno essere effettuati entro dieci anni dalla data del decreto federale. In base alla pianificazione, i versamenti diminuiranno progressivamente a partire dal 2026 (picco di 191 mio. fr.) e saranno completati nel 2029.

²³ RS 974.11

²⁴ RS 172.056.1

²⁵ RS 172.056.11

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio/European Free Trade Association (EFTA)
AMIF	Fondo Asilo, migrazione e integrazione dell'UE
CDF	Controllo federale delle finanze
CHF	Franco svizzero
DAE	Direzione degli affari europei
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo/European Asylum Support Office (EASO)
EUR	Euro
ISF	Fondo sicurezza interna dell'UE
LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo, RS 142.31
Legge federale Est	Legge federale del 30 settembre 2016 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, RS 974.1
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico/ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio/World Trade Organisation (WTO)
ONG	Organizzazione non governativa
PIL	Prodotto interno lordo
PMI	Piccole e medie imprese
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
UE	Unione europea
UE-10	Gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria)
UE-13	UE-10 più Bulgaria, Romania e Croazia
UE-15	Gli Stati appartenenti all'UE prima dell'allargamento a Est del 2004
UE-28	Tutti gli Stati membri dell'UE (2018)

*Allegato 1***Chiave di ripartizione prevista per il credito quadro «coesione»**

	Chiave di ripartizione prevista ²⁶ (arrotondata)	Contributi previsti (in mio. CHF, arrotondati)	A titolo di confronto: quote del contributo all'allargamento	A titolo di confronto: importi del contributo all'allargamento ²⁷ (in mio. CHF)
Bulgaria	9.03%	92.51	5.84%	76
Estonia	2.54%	26.04	3.07%	39.92
Croazia	4.46%	45.72	3.46%	45
Lettonia	3.94%	40.43	4.60%	59.88
Lituania	4.41%	45.23	5.44%	70.858
Malta	0.34%	3.52	0.38%	4.994
Polonia	31.24%	320.11	37.56%	489.02
Romania	21.61%	221.44	13.90%	181
Slovacchia	4.31%	44.15	5.14%	66.866
Slovenia	1.57%	16.05	1.69%	21.956
Repubblica Ceca	7.50%	76.85	8.43%	109.78
Ungheria	8.55%	87.62	10.04%	130.738
Cipro	0.51%	5.19	0.46%	5.988
Totale UE-13	100.00%	1024.86	100.00%	1302
2 % know-how svizzero ²⁸		22.04		
Spese di trasferimento della Svizzera (credito quadro «coesione»)		1046.90		
5 % spese proprie della Svizzera		55.10		
Totale		1102.00		

²⁶ Nell'ambito del meccanismo di finanziamento AELS/SEE sono sostenuti anche il Portogallo e la Grecia. I contributi a questi due Paesi sono stati esclusi dal calcolo della chiave di ripartizione per l'UE-13.

²⁷ Compreso il 5 % per le spese amministrative della Svizzera.

²⁸ Cfr. n. 2.2.4; 2 % del credito quadro «coesione».

	Chiave di ripartizione AELS/SEE 2014–2021	Contributi AELS/SEE 2014–2021 (in mio. EUR)
Bulgaria	9.03%	115
Estonia	2.54%	32.3
Croazia	4.46%	56.8
Lettonia	3.94%	50.2
Lituania	4.41%	56.2
Malta	0.35%	4.4
Polonia	31.24%	397.8
Romania	21.61%	275.2
Slovacchia	4.31%	54.9
Slovenia	1.56%	19.9
Repubblica Ceca	7.50%	95.5
Ungheria	8.55%	108.9
Cipro	0.50%	6.4
Totale UE-13	100.00%	1273.5

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

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

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

Per garantire un uso dei mezzi finanziari efficiente e adeguato allo scopo, nell'ambito del contributo all'allargamento la Svizzera ha preso varie misure, tra cui: a) accompagnamento del processo di selezione dei progetti nel Paese partner, b) verifica dell'aggiudicazione dei mandati e c) vigilanza sulle fasi di attuazione dei progetti. Essendosi rivelate efficaci, queste misure volte a ridurre i rischi di irregolarità, abusi e corruzione saranno mantenute anche per il secondo contributo. Per il credito quadro «migrazione» sarà istituito un sistema di gestione e controllo che si orienta ai principi descritti sotto.

Accompagnamento del processo di selezione dei progetti

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

Verifica dell'aggiudicazione dei mandati

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

Vigilanza sulle fasi di attuazione dei progetti

Responsabili del controllo delle prestazioni effettivamente fornite sono gli enti incaricati dell'esecuzione. Tali enti fanno periodicamente rapporto alla Svizzera, informandola in merito ai progressi fatti e alle prestazioni fatturate. Il Paese partner verifica e conferma la correttezza delle richieste di rimborso. Anche la Svizzera procede a una verifica di queste richieste e della correttezza delle prestazioni fornite prima di effettuare il rimborso. La Svizzera può prendere visione di tutti i documenti pertinenti.

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

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

La Svizzera conferisce inoltre mandati a esperti esterni, che con le loro conoscenze specialistiche verificano documenti importanti per garantire la qualità, come gli studi di fattibilità e la documentazione dei bandi di gara. In occasione di sopralluoghi controllano inoltre le prestazioni fornite per verificarne la conformità alle condizioni contrattuali dal punto di vista della quantità e della qualità.

Sintesi della valutazione esterna indipendente del contributo all'allargamento condotta nel 2015–2016²⁹

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

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

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

Come è stato valutato il contributo all'allargamento?

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

²⁹ Estratto, leggermente rielaborato a livello redazionale, del «Rapporto di valutazione sul contributo all'allargamento 2015. L'essenziale in breve (DSC/SECO)», pag. 6 segg. La sintesi originale e il rapporto completo in inglese, elaborato da GOPA Consultants, nonché la presa di posizione della DSC e della SECO in merito alle raccomandazioni, sono pubblicati sul sito Internet del contributo all'allargamento www.contributo-allargamento.admin.ch.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un fattore importante alla base dell'efficacia è stata la definizione di un fulcro chiaro o di poche priorità. La Lituania, ad esempio, ha investito il 67 per cento dei fondi del contributo all'allargamento nel risanamento delle infrastrutture e nella modernizzazione dei servizi sanitari nel settore «madre e bambino», ottenendo risultati notevoli.

Di norma i progetti hanno raggiunto i loro obiettivi. Grazie all'apprezzamento del franco svizzero dopo l'approvazione dei crediti quadro in numerosi progetti è stato possibile finanziare anche attività supplementari, superando addirittura gli obiettivi fissati inizialmente. Al momento della valutazione, solo per pochi progetti non era ancora certo il raggiungimento degli obiettivi.

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

Efficienza: costi e benefici sono proporzionati?

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

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

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

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

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

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

Malgrado una buona valutazione dell'efficienza, il rapporto evidenzia che essa può ancora essere migliorata, per esempio con la semplificazione delle procedure e dei controlli.

Sostenibilità: gli effetti positivi saranno duraturi?

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

Già in fase di sviluppo e autorizzazione dei progetti è stata attribuita grande importanza alle modalità atte a garantire la sostenibilità. L'impegno dei partner di progetto – spesso anche autorità regionali o locali – è stato valutato positivamente e i partner hanno riconosciuto l'utilità sociale dei progetti. La responsabilità della realizzazione dei progetti spettava agli Stati partner, che di norma erano chiamati a farsi carico di almeno il 15 per cento dei costi. I progetti sono stati prefinanziati dagli Stati partner, che sono stati rimborsati a posteriori dalla Svizzera. Tutti questi fattori avranno, anche a lungo termine, effetti positivi sulla sostenibilità dei risultati.

Per alcuni progetti, la sostenibilità in termini di finanziamento a lungo termine non era ancora garantita al momento della valutazione. Si trattava di progetti del settore pubblico o sostenuti da ONG. Una pianificazione quanto più precoce della procedura da seguire dopo la conclusione dei progetti può permettere di garantire meglio la sostenibilità finanziaria.

Raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione

Sulla base delle conclusioni della valutazione sono state formulate alcune raccomandazioni all'attenzione della DSC e della SECO. Tali raccomandazioni si riferi-

scono in parte non solo al programma in corso, ma anche al secondo contributo svizzero. Delle dodici raccomandazioni formulate, cinque sono particolarmente importanti:

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

Utilità del rapporto di valutazione per la DSC e la SECO

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

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

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

Le considerazioni e le proposte risultanti dal rapporto di valutazione sono di grande interesse per la SECO e la DSC, anche al di là del contributo all'allargamento. Il coinvolgimento delle istituzioni partner, la delega di responsabilità e la modalità di misurazione del raggiungimento degli obiettivi sono di fondamentale importanza per la cooperazione internazionale in generale.

L'intero rapporto e il Management Response sono disponibili sul sito Internet www.contributo-allargamento.admin.ch, che contiene anche informazioni dettagliate sui singoli progetti e i loro risultati.

Panoramica su altre forme di finanziamento

La politica di coesione dell'UE

Il rafforzamento dei legami economici, sociali e territoriali – nella terminologia dell'UE, la coesione – è al centro degli sforzi dell'UE. La riduzione delle differenze a livello di sviluppo tra i vari Stati UE e le diverse regioni all'interno dei singoli Stati era un obiettivo a sé stante già nel trattato che istituiva la Comunità europea. La politica di coesione³⁰ è lo strumento principale con cui si punta a ridurre queste disparità e, per la sua portata economica e politica, deve essere messa sullo stesso piano della realizzazione del mercato interno o dell'unione monetaria. La sua importanza emerge anche dal fatto che alla sua attuazione è stato finora destinato, ad ogni rinnovo, un terzo circa del bilancio dell'UE.

La politica di coesione si fonda su una serie di ragioni analoghe a quelle che sono alla base della perequazione finanziaria intercantonale e della politica regionale svizzera³¹. Tutte le regioni e i gruppi sociali che costituiscono l'UE devono contribuire allo sviluppo economico e poter beneficiare dei suoi vantaggi. Differenze troppo grandi nelle condizioni di vita sono da temere perché possono mettere in pericolo la tenuta interna dell'UE. Rafforzare la competitività delle regioni e promuovere lo sviluppo delle capacità dei gruppi svantaggiati significa anche dare un importante contributo alle potenzialità di crescita dell'economia dell'UE nel suo insieme. L'eliminazione delle disparità deve inoltre contribuire a migliorare le prospettive dei singoli individui nel loro luogo di domicilio.

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

Politica di coesione 2014–2020

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

³⁰ Le espressioni «politica di coesione» e «politica regionale» sono spesso utilizzate come sinonimi all'interno dell'UE.

³¹ Con la perequazione finanziaria nazionale si mira a ridurre le differenze tra i Cantoni a livello finanziario. In tutti i Cantoni l'obiettivo perseguito è quello di una dotazione di risorse pro capite pari ad almeno l'85 % della media svizzera.

Per il periodo 2014–2020 l'UE ha approvato una nuova politica di coesione, che tiene conto delle esperienze fatte nel periodo precedente ma anche delle mutate condizioni economiche generali al suo interno. Tra i cambiamenti più importanti figurano le migliorate prestazioni e condizionalità introdotte per rendere più efficaci i mezzi impiegati nonché l'orientamento ai risultati. I mezzi finanziari della politica di coesione 2014–2020 dovranno essere utilizzati in maniera mirata per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020³².

Affinché la politica di coesione possa essere attuata con la massima efficacia, è stata introdotta una programmazione strategica più rigorosa. Gli Stati membri si sono accordati su un quadro strategico comune, che comprende tra l'altro un regolamento generale per tutti i fondi dell'UE amministrati dagli Stati membri e dalla Commissione nell'ambito di una gestione condivisa. Si tratta dei tre fondi destinati alla politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR; Fondo sociale europeo, FSE; e Fondo di coesione, FC) nonché del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Risultati della politica di coesione

Visti i risultati ottenuti finora, nel complesso la politica di coesione dell'UE può essere considerata un successo. Valutazioni complete e indipendenti della politica di coesione dell'UE confermano questo effetto positivo. Da una perizia indipendente relativa al periodo di programmazione finanziaria 2007–2013 si evince che gli investimenti effettuati nel quadro della politica di coesione in quegli anni genereranno, entro il 2023, mille miliardi di euro circa di PIL supplementare. Al termine del periodo di attuazione, si calcola che gli investimenti realizzati per il periodo 2007–2013 avranno fatto aumentare il PIL dell'UE-12 del 3 per cento circa³³.

Futuro della politica di coesione

Nel maggio 2018 la Commissione europea ha pubblicato la sua proposta di quadro finanziario pluriennale 2021–2027, dove prevede di continuare a destinare alla politica di coesione circa un terzo del bilancio. Nel nuovo periodo di bilancio, la Commissione europea intende ridurre ulteriormente la burocrazia e rendere le normative più semplici e coerenti. Un'altra novità consiste nel subordinare maggiormente i finanziamenti dell'UE al soddisfacimento di requisiti generali in materia di

³² Gli obiettivi di Europa 2020 si dividono in cinque ambiti principali elencati di seguito.

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

³³ Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017, pag. 175, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_it.pdf

Stato di diritto. La decisione sul budget a lungo termine dell'UE spetta al Consiglio dell'UE, che delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

Il meccanismo di finanziamento norvegese e dello spazio AELS/SEE

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

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

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

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

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

Per la gestione di entrambi i meccanismi di finanziamento i tre Stati AELS/SEE hanno istituito un ufficio comune a Bruxelles. Questo ufficio collabora con i servizi di coordinamento nazionali dei Paesi partner e si occupa, tra le altre cose, della

preparazione delle decisioni in merito alle richieste di finanziamento. Nei *Memorandum of Understanding* conclusi tra Paesi donatori e Paesi partner vengono definiti gli ambiti tematici e assegnati i relativi importi. Le decisioni di finanziamento sono prese da un comitato congiunto dei tre Paesi AELS/SEE nel caso del meccanismo AELS/SEE e dal Ministero degli affari esteri della Norvegia nel caso del meccanismo norvegese. 100 milioni di euro confluiscono in un fondo regionale gestito direttamente dai tre Paesi donatori. Il fondo è destinato a progetti di promozione dell'occupazione giovanile e a progetti transfrontalieri.

Il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) dell'UE

Il raggiungimento dell'obiettivo di un'Europa più aperta e sicura viene supportato dall'UE attraverso due strumenti di finanziamento nel settore della politica interna per il periodo di bilancio 2014–2020:

Fondo Asilo, migrazione e integrazione AMIF	Fondo sicurezza interna ISF	
	Strumento parziale polizia ISF Polizia	Strumento parziale frontiere ISF Frontiere (pertinente dal punto di vista di Schengen, con la partecipazione della Svizzera)
	1,04 mia. EUR	2,76 mia. EUR
3,1 mia. EUR	3,8 mia. EUR	

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

- consolidamento e sviluppo del sistema europeo comune di asilo (CEAS);
- facilitazione dell'immigrazione legale, orientata al fabbisogno, negli Stati membri dell'UE e integrazione di cittadini di Stati terzi;
- promozione di strategie di rientro negli Stati membri dell'UE;
- rafforzamento della solidarietà nei confronti degli Stati membri dell'UE sotto pressione e ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri dell'UE.

Gran parte dei mezzi finanziari (88 % circa) dell'AMIF è destinata agli Stati membri dell'UE, che li utilizzano principalmente per finanziare, monitorare e valutare programmi nazionali. Il Fondo prevede anche che gli Stati membri possano essere

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

Italia	Grecia
612 mio. EUR (2014–2020)	610 mio. EUR (2014–2020)

Il 12 giugno 2018 la Commissione europea ha presentato la sua proposta di fondo per rimpiazzare l'AMIF per il periodo di bilancio 2021–2027: si chiamerà Fondo Asilo e migrazione (Asylum and Migration Fund – AMF) e sarà dotato di 10,415 miliardi di euro. Secondo la proposta, all'AMF potranno partecipare anche Stati terzi. Le possibilità, le opportunità e le ripercussioni di un'eventuale partecipazione della Svizzera sono oggetto di analisi.

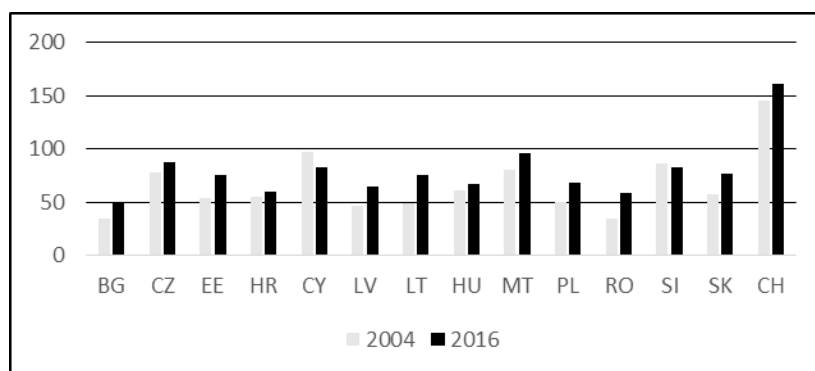
Disparità economiche e sociali nell'UE

L'anno successivo al primo allargamento a Est (2004), a parità di potere d'acquisto, nell'UE-13 il PIL pro capite era in media la metà di quello dei precedenti Stati membri dell'UE. Da allora, nonostante i contraccolpi della crisi economica e finanziaria quasi tutti i nuovi Stati membri dell'UE hanno fatto notevoli passi avanti. Tra il 2004 e il 2016, in 11 degli Stati UE-13 il reddito pro capite è aumentato (cfr. grafico 1). Il loro potere d'acquisto resta però nettamente al di sotto della media UE. Undici dei 13 Paesi sono riusciti anche ad abbassare il tasso di disoccupazione (cfr. grafico 2). Pur essendo tendenzialmente diminuita, la disoccupazione giovanile resta a un livello preoccupante.

Se si considerano anche le differenze all'interno dei Paesi e non solo tra Stati membri permangono disparità economiche e sociali particolarmente grandi. Tra il 2000 e il 2015, il reddito pro capite è aumentato in modo particolarmente marcato rispetto alla media UE nelle regioni delle città capitali della Romania (dal 56 al 136 % della media UE) e della Bulgaria (dal 38 al 76 % della media UE). In tutte le altre regioni della Bulgaria e della Romania, il reddito pro capite era invece nettamente inferiore al 50 per cento della media UE³⁴.

PIL pro capite in standard di potere d'acquisto rispetto alla media UE, UE28 = 100³⁵

Grafico 1

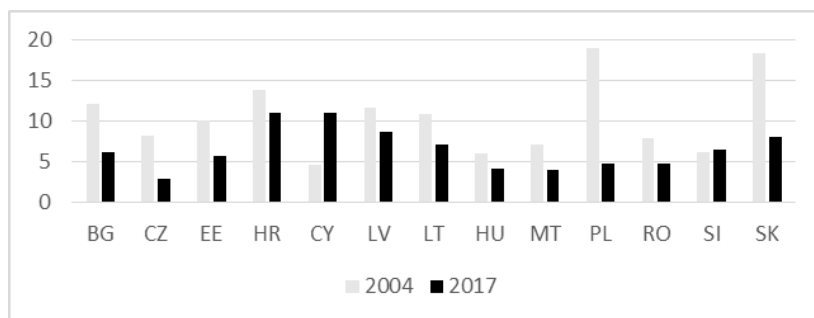


³⁴ Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017, pagg. 2-4, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_it.pdf.

³⁵ Fonte: Eurostat

Tassi di disoccupazione negli Stati UE-13³⁶

Grafico 2



Si assiste a un miglioramento nell'UE anche per quanto riguarda la situazione sociale, ma le disparità tra gli Stati membri permangono. Il rischio di povertà o esclusione sociale continua a rappresentare una sfida importante soprattutto per gli Stati baltici e gli Stati membri meridionali. Malgrado i miglioramenti, in Bulgaria, Croazia, Lettonia, Lituania e Romania il rischio resta alto. A Cipro è persino in aumento³⁷.

Nel 2016 la Commissione ha inoltre pubblicato un indice di progresso sociale regionale dell'UE. L'indice, basato su 50 indicatori sociali ed ecologici, riguarda tre macro-dimensioni del progresso sociale: i bisogni umani fondamentali, i fondamenti del benessere e le opportunità. Dai risultati ottenuti emerge che nell'UE le regioni con il più alto progresso sociale sono le regioni nordiche e dei Paesi Bassi, mentre quelle con il progresso sociale più basso sono le regioni della Romania e della Bulgaria. Le regioni in cui i bisogni umani fondamentali non sono soddisfatti sono pochissime (tutte nell'UE-13), mentre per quanto riguarda il benessere e soprattutto le opportunità si riscontra una maggior variabilità. In termini di opportunità si registrano valori bassi in molte regioni dei Paesi meridionali, centrali e orientali dell'UE³⁸.

³⁶ Fonte: Eurostat

³⁷ Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017, pag. 74, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_it.pdf.

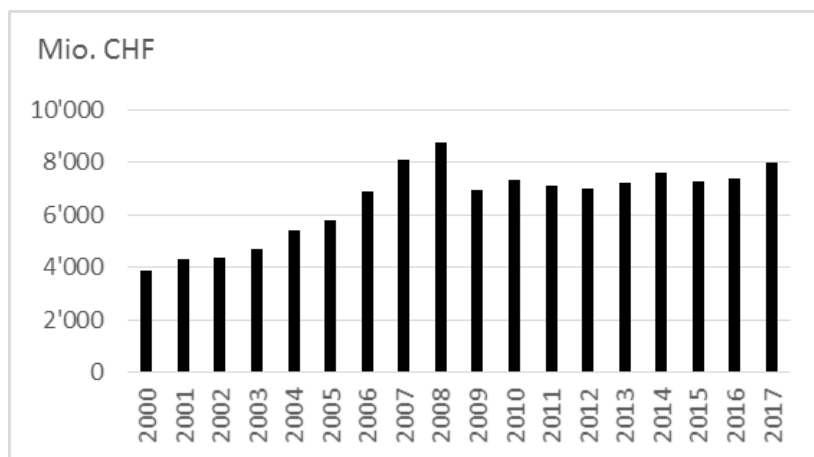
³⁸ Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017, pagg. 91–94, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_it.pdf.

Le relazioni economiche tra la Svizzera e i nuovi Stati membri dell'UE (UE-13)

(grafici selezionati)

Esportazioni svizzere negli Stati UE-13 tra il 2000 e il 2017

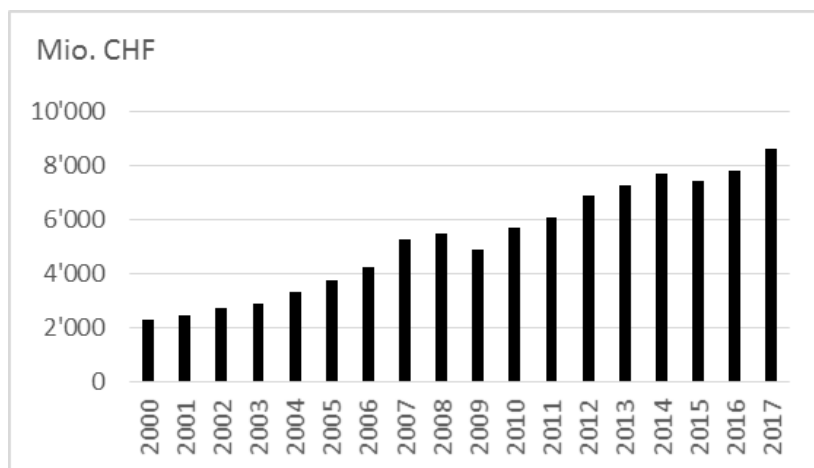
Grafico 3³⁹



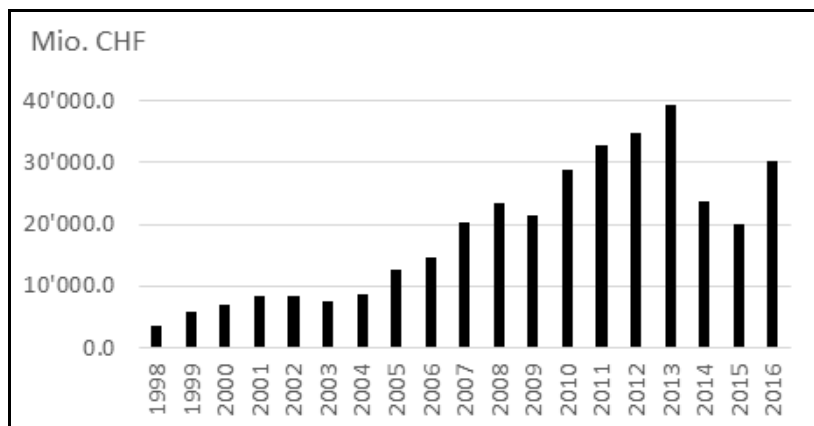
³⁹ Fonte: AFD (grafici 3 e 4)

Importazioni svizzere da Stati UE-13 tra il 2000 e il 2017

Grafico 4



Investimenti diretti svizzeri negli Stati UE-13 tra il 1998 e il 2016 (capitale a fine anno)

Grafico 5⁴⁰

⁴⁰ Fonte: BNS. Le cifre a partire dal 2014 non sono paragonabili a quelle precedenti a causa di un cambio del metodo di calcolo (fino al 2013 ripartizione secondo il Paese dell'ultima partecipazione, a partire dal 2014 ripartizione secondo il Paese della partecipazione diretta).