

09.055

**Messaggio
sul contributo della Svizzera a favore della Bulgaria
e della Romania per la riduzione delle disparità
economiche e sociali nell'Unione europea allargata**

del 5 giugno 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale sul contributo della Svizzera a favore della Bulgaria e della Romania per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata.

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

5 giugno 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone al Parlamento il disegno di un decreto federale su un contributo della Svizzera a favore della Bulgaria e della Romania. Le risorse stanziare con tale decreto servono a contribuire alla riduzione delle disparità economiche e sociali dei due nuovi Paesi membri nell'Unione europea allargata. Un'integrazione armoniosa dei due Paesi nell'UE rientra anche nell'interesse della Svizzera.

Il 1° gennaio 2007 l'Unione europea ha accolto la Bulgaria e la Romania come nuovi Stati membri. L'adesione di questi due Stati è avvenuta sostanzialmente alle stesse condizioni di quella dei dieci nuovi Stati membri (UE-10)¹ che hanno aderito il 1° maggio 2004. Come i Paesi del Baltico e dell'Europa centro-orientale che si sono lasciati alle spalle il regime comunista², anche la Bulgaria e la Romania hanno attraversato all'inizio degli anni Novanta un periodo di instabilità politica ed economica. Tuttavia nei due Paesi si sono dovuti affrontare problemi strutturali più gravi, il processo di riforma è stato più lento e la transizione globalmente più difficile. Per questo motivo hanno avuto bisogno di più tempo per soddisfare tutti i criteri per poter far parte dell'UE e la loro adesione è avvenuta con ritardo.

Per l'UE l'adesione della Bulgaria e della Romania è un passo molto oneroso. Già prima dell'ultimo allargamento, l'UE aveva sostenuto la Bulgaria e la Romania con ingenti aiuti finanziari nell'ambito della sua strategia di convergenza. Dopo l'adesione dei due Paesi questo sostegno è stato sostituito dai pagamenti erogati in base alla politica di coesione dell'UE, destinati alla promozione della coesione economica e sociale. A titolo di solidarietà all'interno della Comunità, nel periodo 2007–2013 l'UE mette a disposizione della Bulgaria e della Romania complessivamente 26,5 miliardi di euro.

Il Consiglio federale ritiene molto positiva l'adesione della Bulgaria e della Romania all'UE e considera la loro integrazione nelle strutture economiche europee comuni, come già quella dei Paesi dell'UE-10, un contributo ulteriore a maggiore sicurezza, stabilità e benessere nell'intero Continente. Negli ultimi anni sia la Bulgaria che la Romania hanno realizzato riforme di ampia portata volte a rafforzare l'economia di mercato e hanno adeguato i loro ordinamenti giuridici alle esigenze dell'UE. La Svizzera può trarre vantaggio a livello politico, economico e culturale dall'estensione alla Bulgaria e alla Romania degli accordi bilaterali conclusi con l'UE, motivo per cui un'integrazione riuscita dei due Stati corrisponde anche agli interessi del nostro Paese.

Date queste considerazioni, nel febbraio 2008 il Consiglio federale – fatta salva l'approvazione del Parlamento – ha deciso di sostenere gli sforzi dell'UE per ridurre il divario economico e sociale versando un contributo di solidarietà non rimborsabile di 257 milioni di franchi a favore della Bulgaria e della Romania. La parteci-

1 Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica ceca, Ungheria e Cipro.

2 Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica ceca, Ungheria.

pazione della Svizzera ai costi dell'adesione dei due Stati all'UE contribuisce a mantenere le buone relazioni con l'Unione e a consolidare gli interessi del nostro Paese nel proseguimento della via bilaterale. Il contributo alla Bulgaria e alla Romania è concepito in maniera analoga a quello già in corso a favore dei Paesi dell'UE-10 e poggia sulle medesime basi legali; inoltre si riallaccia all'aiuto considerevole che la Svizzera ha già fornito nel contesto del sostegno al processo di transizione.

Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede all'Assemblea federale di stanziare il corrispondente credito quadro per un periodo di cinque anni. La base legale di tale credito è la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, adottata dal Popolo il 16 novembre 2006.

Il contributo a favore della Bulgaria e della Romania è attuato in maniera autonoma da parte della Svizzera. Le principali condizioni ed esigenze sono state definite il 27 febbraio 2006 in un memorandum d'intesa tra l'Unione europea e la Svizzera e nel relativo addendum del 25 giugno 2008.

Analogamente al contributo a favore dei Paesi dell'UE-10, e in continuazione del precedente aiuto alla transizione, la Svizzera sosterrà sotto la propria responsabilità, ma in stretta collaborazione con la Bulgaria e la Romania, progetti e programmi prioritari nei due Stati, concludendo a tal fine con ciascuno di essi un accordo quadro bilaterale che regola i principi, i temi e le procedure della cooperazione.

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

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

Per garantire un'attuazione il più efficiente ed efficace possibile, nei due Stati partner le risorse messe a disposizione dalla Svizzera saranno impiegate a favore di settori o destinatari (minoranze/Rom) ben definiti. Inoltre è prevista la possibilità di circoscrivere geograficamente l'impiego, limitandolo a singole regioni chiave. L'attuazione poggia su strumenti già sperimentati nell'ambito della cooperazione con l'Est, e cioè contributi di finanziamento a progetti e programmi, fondi a destinazione vincolata, assistenza tecnica nonché strumenti di promozione delle PMI, delle organizzazioni non governative e di soluzioni di partenariato.

In entrambi gli Stati un'unità di coordinamento nazionale sarà responsabile dell'attuazione del programma di cooperazione con la Svizzera. Queste unità possono essere coinvolte nella realizzazione di concorsi relativi ai progetti e nella presentazione delle corrispondenti domande di finanziamento; inoltre svolgono mansioni volte a garantire la coordinazione in generale e la comunicazione nei confronti di terzi.

Il compito di selezionare i progetti, di organizzare gli appalti pubblici (cioè aggiudicare mandati di forniture di beni e di prestazioni di servizi) e di effettuare i paga-

menti può essere affidato alle unità di coordinamento nazionali nei due Paesi partner o a organizzazioni incaricate dalla Svizzera.

Massima priorità è data alle misure volte a impedire gli abusi. La DSC e la SECO garantiscono, con adeguati meccanismi di controllo, che i mezzi siano utilizzati efficacemente e che il rischio di abusi sia minimo (v. n. 2.7.5). Ai fini del contributo all'allargamento la Svizzera tiene conto delle esperienze analoghe fatte dall'UE nell'attuazione di finanziamenti. Gli accordi quadro bilaterali con la Bulgaria e la Romania saranno firmati soltanto quando il Consiglio federale si sarà persuaso del corretto funzionamento dei sistemi amministrativi e di controllo istituiti nei due Paesi per sorvegliare che i mezzi versati nell'ambito dell'attuazione del contributo svizzero siano impiegati seguendo criteri di economicità. Inoltre gli uffici competenti della Confederazione tengono conto, per la configurazione del contributo all'allargamento, della politica dell'UE e degli istituti finanziari internazionali in materia di attribuzione e sorveglianza dei contributi.

I contributi a favore della Bulgaria e della Romania verranno versati su un arco di dieci anni al massimo. Il finanziamento del contributo all'allargamento avviene mediante compensazione nel bilancio generale della Confederazione.

Le spese di personale e amministrative a carico della Svizzera per l'attuazione del contributo all'allargamento saranno altresì coperte dal credito quadro.

Indice

Compendio	4198
Elenco delle abbreviazioni	4203
1 Situazione iniziale e condizioni quadro	4204
1.1 Situazione iniziale	4204
1.1.1 Contesto attuale	4204
1.1.2 Obiettivi	4205
1.1.3 Sostegno fornito finora alla transizione in Bulgaria e Romania	4206
1.1.4 Esperienze fatte nell'attuazione del contributo svizzero all'allargamento a favore dei Paesi dell'UE-10	4208
1.2 Contesto	4209
1.2.1 Legami della Svizzera con l'UE	4209
1.2.2 Contesto economico e sociale in Bulgaria e Romania e relazioni bilaterali con la Svizzera	4210
1.2.3 La politica di coesione dell'UE e i meccanismi di finanziamento SEE e della Norvegia	4212
2 Il decreto federale	4215
2.1 Proposta del nostro Consiglio	4215
2.2 Motivazione	4215
2.3 Descrizione del progetto	4216
2.4 Strategia	4218
2.4.1 Orientamenti e principi strategici	4218
2.4.2 Strumenti	4218
2.4.3 Selezione dei progetti e impiego dei fondi a destinazione vincolata	4220
2.5 Assi prioritari tematici	4221
2.6 Concentrazione geografica	4226
2.7 Attuazione	4226
2.7.1 Principi generali	4226
2.7.2 Modalità operative	4226
2.7.3 Coordinamento	4228
2.7.4 Informazione e comunicazione	4229
2.7.5 Controlling e valutazione	4229
3 Ripercussioni	4230
3.1 Per la Confederazione	4230
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	4230
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	4230
3.2 Per i Cantoni e i Comuni	4231
3.3 Per l'economia	4231
4 Programma di legislatura	4232
5 Aspetti giuridici	4232
5.1 Costituzionalità e legalità	4232

5.2 Forma dell'atto	4232
5.3 Subordinazione al freno alle spese	4232
6 Impegni internazionali	4233

Allegati

1 Memorandum d'intesa sul contributo della Svizzera all'UE allargata (incl. un addendum sulla Bulgaria e la Romania)	4234
2 Schema riassuntivo degli interventi parlamentari sul contributo svizzero all'UE allargata	4241
3 Il divario dello sviluppo economico e sociale nell'UE-27	4243
4 Rapporti economici della Svizzera con la Bulgaria e la Romania nonché con l'insieme dei nuovi Stati membri (UE-12)	4247
5 La politica di coesione dell'UE	4250
6 Strategia di Lisbona/Göteborg	4255
7 I meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia	4258

Decreto federale sul contributo della Svizzera a favore della Bulgaria e della Romania per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata (Disegno)	4261
---	-------------

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
BEI	Banca europea per gli investimenti
BERD	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
CE	Comunità europea
CHF	franchi svizzeri
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CSI	Comunità degli Stati indipendenti
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EUR	euro
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
MPMI	Microimprese e PMI
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONG	Organizzazioni non governative
PIL	Prodotto interno lordo
PIL PPA	Prodotto interno lordo a parità di potere d'acquisto
PMI	Piccole e medie imprese
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
UE	Unione europea
UE-10	I 10 Stati che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004: Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria
UE-12	Gli Stati che hanno aderito all'UE dal 1° maggio 2004: Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Bulgaria, Romania
UE-15	Gli Stati che hanno aderito all'UE prima del 1° maggio 2004
UE-25	Gli Stati che hanno aderito all'UE prima del 1° gennaio 2007
UE-27	Gli Stati membri dell'UE il 1° gennaio 2007

Messaggio

1 Situazione iniziale e condizioni quadro

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Contesto attuale

Il 1° gennaio 2007 la Bulgaria e la Romania sono entrate a far parte dell'Unione europea (UE). Si è così conclusa la quinta tornata di allargamento dell'UE. L'adesione dei due Stati è avvenuta sostanzialmente alle stesse condizioni di quella dei dieci nuovi Stati membri (UE-10)³ che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004. Come i Paesi del Baltico e dell'Europa centro-orientale che si sono lasciati alle spalle il regime comunista, anche la Bulgaria e la Romania hanno attraversato all'inizio degli anni Novanta un periodo di instabilità politica ed economica. Tuttavia nei due Paesi si sono dovuti affrontare problemi strutturali più gravi, il processo di riforma è stato più lento e la transizione globalmente più difficile. Di conseguenza anche la ripresa economica è iniziata più tardi. Per questo motivo hanno avuto bisogno di più tempo per soddisfare tutti i criteri per poter far parte dell'UE e la loro adesione è avvenuta con ritardo.

Dopo l'adesione della Bulgaria e della Romania, l'UE comprende ora 27 Stati membri (UE-27) con complessivamente 23 lingue ufficiali; la popolazione è aumentata di 29 milioni per un totale di 495 milioni di abitanti⁴.

Il nostro Consiglio valuta positivamente l'adesione della Bulgaria e della Romania all'UE. Considera l'integrazione di questi due Stati nelle strutture economiche europee comuni un contributo ulteriore a maggiore sicurezza, stabilità e benessere nell'intero Continente; questa evoluzione corrisponde pienamente agli interessi della Svizzera. Il nostro Collegio valuta positivamente anche il fatto che, a seguito dell'adesione all'UE, i due Paesi hanno recepito regole e norme che costituiscono la base per garantire uno sviluppo sostenibile ed equilibrato.

Con l'adesione della Bulgaria e della Romania all'UE sono entrati a far parte del mercato interno europeo due Stati caratterizzati da un forte tasso di crescita economica, che ha tuttavia subito un certo rallentamento a causa della crisi finanziaria globale iniziata nell'autunno 2008. Nonostante la crisi questi due Paesi, attualmente i più poveri dell'Unione, hanno buone possibilità di raggiungere a lungo termine un livello di sviluppo pari alla media europea. Sia la Bulgaria che la Romania hanno realizzato riforme di ampia portata volte a rafforzare l'economia di mercato e hanno profuso notevoli sforzi per adeguare i loro ordinamenti giuridici a quelli dell'UE.

Nel protocollo II relativo all'estensione alla Bulgaria e alla Romania dell'accordo sulla libera circolazione, accettato in votazione popolare l'8 febbraio 2009, la Svizzera ha fissato disposizioni transitorie che le danno in particolare la possibilità di applicare, per un periodo di sette anni a partire dall'entrata in vigore del protocollo, limitazioni relative al mercato del lavoro (contingenti, precedenza alla manodopera locale, controllo preliminare delle condizioni lavorative e salariali). Nei tre anni

³ Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica ceca, Ungheria e Cipro.

⁴ Fonte: Eurostat (dati del 1° gennaio 2007).

successivi a questo periodo transitorio vale inoltre una clausola speciale (cosiddetta clausola di salvaguardia) che consente al nostro Paese di riapplicare temporaneamente i contingenti qualora l'immigrazione dai due Stati superasse una media pre-stabilita.

Nella fase iniziale, l'integrazione completa della Bulgaria e della Romania nelle strutture dell'UE è fonte di un notevole onere finanziario. Solo per i provvedimenti strutturali e di politica di coesione volti a ridurre le disparità economiche e sociali l'UE impegna negli anni 2007–2013 complessivamente 26,521 miliardi di euro⁵ a carico del suo budget. Inoltre da gennaio 2007 a fine aprile 2009 la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein, in qualità di Stati membri dell'AELS/SEE, versano un importo di 72 milioni di euro⁶ destinato allo stesso scopo. La Norvegia infine paga un importo supplementare di 68 milioni di euro⁷ a titolo di sostegno bilaterale.

Date queste premesse, il 20 febbraio 2008 il nostro Collegio ha deciso in un'ottica di solidarietà di contribuire con un importo di 257 milioni di franchi ai costi dell'allargamento. Il contributo annuale svizzero di sostegno corrisponde a poco più dello 0,5 per cento di quanto versato dall'UE e a circa la metà di quanto offerto dalla Norvegia per lo stesso scopo ogni anno. Il contributo della Svizzera si aggiunge a quello versato in relazione all'allargamento all'UE-10. È previsto che per un periodo di cinque anni la Bulgaria e la Romania ricevano in totale un sostegno di rispettivamente 76 e 181 milioni di franchi. La decisione del nostro Collegio è stata comunicata all'UE, precisando che essa necessita ancora dell'approvazione in Svizzera, ed è stata concretizzata in un addendum al memorandum concluso con gli Stati dell'UE-10⁸. Il memorandum e il relativo addendum definiscono i punti salienti del versamento dei contributi e dell'attuazione autonoma da parte della Svizzera (v. allegato 1).

1.1.2 Obiettivi

Il contributo svizzero alla Bulgaria e alla Romania è finalizzato a ridurre le disparità economiche e sociali esistenti da un lato tra questi due Paesi e gli altri Stati membri dell'UE e dall'altro all'interno dei due Stati in questione. La Svizzera conferma così la sua volontà di contribuire a creare in Europa un contesto sicuro e stabile e di partecipare alla crescita del benessere nel continente europeo. Il contributo di 257 milioni di franchi sarà impegnato per un periodo di cinque anni a favore di programmi e progetti volti a rafforzare la sicurezza, la stabilità, le riforme e la governance, a migliorare la qualità dell'ambiente e dell'infrastruttura di base, a favorire lo sviluppo dell'economia privata e a sostenere la formazione nonché lo scambio accademico tramite borse di studio. Con il suo contributo, la Svizzera sostiene l'obiettivo dell'UE di creare nella regione pari condizioni e opportunità di accesso al mercato interno europeo. La parità delle opportunità è il presupposto fondamentale affinché la libera concorrenza possa produrre i suoi effetti di crescita del benessere presso tutti gli attori del mercato interno. La politica di coesione contribuisce a ridurre il divario del benessere all'interno dell'UE. Il mercato interno europeo, al

⁵ 19,669 mia. EUR dei quali destinati alla Romania e 6,853 mia. EUR alla Bulgaria.

⁶ 50,5 mio. EUR dei quali destinati alla Romania e 21,5 mio. EUR alla Bulgaria.

⁷ 48 mio. EUR dei quali destinati alla Romania e 20 mio. EUR alla Bulgaria.

⁸ Addendum del 25 giugno 2008 al memorandum sul contributo della Svizzera all'UE allargata del 27 febbraio 2006.

quale la Svizzera ha ampio accesso grazie agli Accordi bilaterali, ne risulta durevolmente consolidato. La politica di coesione dell'UE risponde quindi anche agli interessi svizzeri. Tuttavia, dato che la Svizzera non è uno Stato membro, una sua partecipazione diretta agli strumenti di promozione dell'UE è fuori questione. La Svizzera non è completamente integrata nel mercato interno europeo, bensì intrattiene, sostanzialmente, relazioni di libero scambio con l'UE, il che, di per sé, non giustificerebbe un impegno finanziario unilaterale. Il contributo svizzero all'allargamento, di conseguenza, non è diretto a tutti i Paesi dell'UE economicamente e socialmente più deboli, ma esclusivamente ai nuovi Stati membri la cui arretratezza è determinata in gran parte da ragioni storiche. Queste considerazioni motivano il proposito del nostro Consiglio di realizzare in Bulgaria e Romania progetti e programmi in base ad accordi bilaterali autonomi di cooperazione.

Con il contributo all'allargamento la Svizzera persegue molto direttamente gli interessi comprovati del nostro Paese e prosegue l'attuale via bilaterale nei suoi rapporti con l'UE. Il miglioramento delle condizioni quadro economiche in Bulgaria e Romania consentirà alle imprese svizzere di approfondire le esistenti relazioni commerciali, ampliare gli investimenti e in generale di partecipare alle opportunità offerte da un'economia in espansione. Lo sviluppo economico e sociale crea posti di lavoro e fonti di reddito direttamente nei Paesi interessati, facilitando l'integrazione delle minoranze, segnatamente della minoranza dei Rom, e contribuisce a ridurre le migrazioni indesiderate (cfr. n. 2.5); permette inoltre di costituire e consolidare sistemi e partenariati sociali durevoli. Si programma inoltre di sostenere i gemellaggi esistenti tra Comuni e favorire l'istituzione di nuovi partenariati a questo livello.

Infine il contributo è volto a preservare basi ecologiche in parte di importanza europea e di rafforzare gli aspetti legati alla sicurezza (sicurezza delle frontiere dello spazio Schengen, lotta contro la tratta di esseri umani e contro la criminalità organizzata).

1.1.3 Sostegno fornito finora alla transizione in Bulgaria e Romania

Dal 1992 al 2007 la Svizzera ha sostenuto la Bulgaria e la Romania nell'ambito dell'aiuto alla transizione. Inizialmente l'aiuto pubblico si basava sulle attività delle organizzazioni non governative svizzere e dei Comuni e verteva essenzialmente su progetti a carattere umanitario realizzati soprattutto con partner non statali.

Nel 1996 la Svizzera ha aperto uffici di cooperazione a Sofia e a Bucarest. Parallelamente sono stati definiti programmi prioritari, finalizzati a consolidare lo Stato democratico e a contribuire alla creazione di un'economia di mercato aperta e sociale. L'intervento è stato inoltre volto a rafforzare la ricostruzione delle strutture statali e ad assistere i cittadini nella comprensione e nell'esercizio del loro ruolo di attori politici ed economici attivi.

In Romania sono state patrocinate riforme di ampia portata nel settore sanitario (servizi di pronto soccorso, neonatologia, cure a domicilio). Programmi di promozione nelle aree rurali, crediti per le piccole imprese e attività nell'ambito della formazione degli adulti hanno contribuito a migliorare il tasso di occupazione e le condizioni salariali. Nel settore sociale sono stati realizzati programmi di sostegno ai

bambini di strada, inoltre sono state rafforzate la direzione e la gestione di istituti per l'infanzia. In Bulgaria le attività si sono concentrate su progetti negli ambiti dell'ambiente, dell'economia forestale e dell'energia nonché sul rafforzamento degli enti pubblici e sulle riforme nel settore ospedaliero. L'attività della Svizzera ha inoltre incluso un programma di sdebitamento innovativo (cancellazione dei debiti come contropartita per la realizzazione di progetti in ambito ambientale), il sostegno delle PMI e l'elaborazione di misure di promozione del commercio. L'attuazione dei progetti è avvenuta in cooperazione con partner statali, dell'economia privata e della società civile.

A partire dal 2001 l'ambito della cooperazione è stato definito in funzione della prevista adesione dei due Paesi all'UE e l'indirizzo dei programmi della Svizzera è stato stabilito sulla base di questo contesto. La priorità è stata data al sostegno delle riforme e delle nuove politiche settoriali, al rafforzamento dei partner locali e ai temi della governance e della sostenibilità. L'attività ha continuato a incentrarsi sui temi già portati avanti negli anni Novanta, cioè a) protezione delle risorse naturali, b) miglioramento dell'infrastruttura di base, del settore della sanità e delle prestazioni sociali, nonché c) rafforzamento del settore privato. Inoltre nell'ambito di programmi regionali è stato fornito sostegno a riforme della polizia come anche al settore della ricerca e a quello culturale. Il Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est ha svolto una funzione di piattaforma, contribuendo ulteriormente allo scambio regionale e alla trasmissione di conoscenze ed esperienze.

Dal 1992 al 2007 nei due Paesi sono stati impegnati da parte degli enti pubblici circa 26 milioni di franchi all'anno (Bulgaria: complessivamente 211 mio. CHF; Romania: complessivamente 195 mio. CHF). Oltre 100 progetti bilaterali di grandi dimensioni e 14 progetti regionali hanno fornito un contributo concreto al rafforzamento dello Stato di diritto, della democrazia pluralistica e di un'economia di mercato sociale e sostenibile. Dopo l'adesione della Bulgaria e della Romania all'UE nel 2007, la Svizzera ha terminato il suo impegno nei due Paesi. I partenariati e le reti di contatto già istituiti si sono tuttavia mantenuti intatti e vi si può fare ricorso anche per il futuro. A seguito delle esperienze fatte in passato, le aspettative nei confronti della qualità dell'intervento svizzero nell'ambito del contributo all'allargamento sono molto elevate.

Gli inizi del sostegno svizzero in Romania

Poco più di un mese dopo la caduta del muro di Berlino crollò anche il regime comunista rumeno. Errori nella pianificazione dell'industrializzazione, progetti giganteschi, la distruzione forzata di interi villaggi e l'insoddisfazione generale della popolazione portarono alla fine del 1989 alla deposizione di Nicolae Ceausescu. La popolazione svizzera reagì alle notizie sulle difficili condizioni di vita in Romania manifestando una solidarietà esemplare: donatori privati, organizzazioni non governative e imprese sostennero la popolazione in preda alla povertà come pure gli ospedali e gli orfanotrofi. Autocarri carichi di alimentari e medicinali partivano quasi quotidianamente in direzione della Romania. In questo periodo vennero conclusi 240 gemellaggi tra Comuni e prese inizio un impegno di ampia portata dell'Associazione dei Comuni svizzeri nonché un programma appoggiato dalle ONG volto alla concessione di microcrediti. Molti dei gemellaggi tra Comuni sono ancora attivi.

1.1.4 Esperienze fatte nell'attuazione del contributo svizzero all'allargamento a favore dei Paesi dell'UE-10

Il messaggio sul contributo della Svizzera a favore dei Paesi dell'UE-10 per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata è stato approvato dalle vostre Camere il 14 giugno 2007. Il 20 dicembre 2007 è stato firmato con ognuno dei dieci Stati partner un accordo quadro bilaterale che costituisce la base legale per i singoli programmi di cooperazione. Questi accordi bilaterali definiscono sostanzialmente gli obiettivi, gli strumenti e le procedure della cooperazione e stabiliscono l'impiego delle risorse finanziarie.

I contenuti degli accordi quadro sono stati definiti tra la Svizzera e i Paesi partner nell'ambito di complesse trattative imperniate sui tre presupposti seguenti: innanzitutto la necessità di concentrare la cooperazione su ambiti tematici chiaramente delimitati per garantire un impiego il più possibile efficiente ed efficace delle risorse; in secondo luogo la complementarietà del programma svizzero rispetto ai programmi di coesione dell'UE; infine la massima semplicità delle procedure. Il primo punto ha potuto essere realizzato convenendo ambiti tematici in cui la Svizzera dispone di ampie competenze. Complessivamente ne è risultato un portafoglio tematico equilibrato, incentrato su riforme della giustizia e misure per la protezione delle frontiere, su un migliore accesso alle possibilità di finanziamento per le PMI e sul sostegno dello scambio accademico sotto forma di contributi alla ricerca e borse di studio. Nella maggior parte dei Paesi sono previste sovvenzioni ai programmi delle ONG e a varie forme di partenariato.

L'attuazione è iniziata immediatamente dopo la firma degli accordi quadro. In tutti i Paesi unità di coordinamento nazionali sono incaricate di pianificare e sorvegliare l'attuazione. Tali unità vengono sostenute, a seconda dei Paesi, da ministeri specifici, organi specializzati e agenzie di attuazione. La Svizzera decide in materia di finanziamento e garantisce l'impiego corretto ed efficiente delle risorse. Grazie a trattative, in parte molto lunghe, è stato possibile definire per tutti i Paesi l'applicazione di procedure sostanzialmente identiche. Alta priorità è stata data in partico-

lare alla definizione di meccanismi di osservazione e di controllo di ampia portata. L'applicazione delle procedure è stata fissata in ordinanze *ad hoc* per i singoli Paesi.

Fino a fine aprile 2009 la DSC e la SECO hanno approvato complessivamente 27 progetti per un importo totale di 57,1 milioni di franchi, inclusi i fondi per il sostegno tecnico e per la preparazione dei progetti. 22 progetti, per un totale di 162 milioni di franchi, hanno ottenuto l'approvazione di massima e si trovano in fase di elaborazione dettagliata. Nel complesso l'attuazione del contributo all'allargamento per i Paesi dell'UE-10 procede secondo programma.

Il contributo all'allargamento ha suscitato ampia eco nei media dei Paesi partner, che hanno a più riprese lodato il contributo di solidarietà della Svizzera per la riduzione delle disparità economiche e sociali. A livello politico, i rapporti tra la Svizzera e i Paesi partner si sono intensificati. Le numerose domande ricevute sia dagli uffici incaricati dell'attuazione del contributo all'allargamento, situati presso le ambasciate di Svizzera a Varsavia, Budapest, Praga e Riga, sia dalla DSC e dalla SECO, testimoniano il forte interesse da parte dell'economia privata, delle ONG e degli ambienti accademici.

1.2 Contesto

1.2.1 Legami della Svizzera con l'UE

La Svizzera ha saldi legami economici, culturali e ideologici con l'Europa. Le strette interconnessioni con i Paesi vicini sono particolarmente evidenti a livello economico. Nel 2007, l'UE ha assorbito il 63 per cento delle nostre esportazioni (124,4 mia. CHF), ossia l'equivalente di un quarto del PIL svizzero. Viceversa, l'81,9 per cento delle importazioni del nostro Paese provenivano dall'UE (150,3 mia. CHF), facendo della Svizzera il secondo partner commerciale dell'UE (dopo gli USA ma prima di Giappone, Cina e Russia). Le aziende svizzere hanno investito nell'UE il 39,4 per cento dei loro capitali esteri per un importo complessivo di 291,7 miliardi di franchi (2007) e vi impiegano più di 1 milione di persone. Viceversa, gli investimenti di imprese dell'UE in Svizzera ammontano a 271,9 miliardi di franchi, pari al 71,6 per cento di tutti gli investimenti esteri diretti nel nostro Paese, e l'effettivo di personale impiegato da tali imprese in Svizzera è di 192 000 unità (2007).

Questo intenso scambio di beni e capitali è abbinato a un denso intreccio demografico tra la Svizzera e l'UE. Nel nostro Paese vivono circa 961 000 cittadini dell'UE, ossia più del totale degli abitanti dei due Stati membri Malta e Lussemburgo; vi si aggiungono ogni giorno 211 000 frontalieri (giugno 2008). Viceversa, più del 60 per cento degli Svizzeri all'estero (circa 415 000 cittadini svizzeri) risiede nell'UE.

Per confortare la sua posizione politica di partner solidale e responsabile, la Svizzera contribuisce in maniera attiva e costruttiva alla creazione di un clima di pace, stabilità, sicurezza e prosperità nel continente europeo. Si inscrivono in questo sforzo in particolare l'impegno per la promozione della pace, della democrazia e del rispetto dei diritti umani nei Balcani, la continuazione dell'aiuto alla transizione nell'Europa del Sud-Est e nella CSI come pure gli investimenti per una soluzione ecosostenibile alla questione del transito attraverso le Alpi. Il contributo all'UE allargata apporta una nuova dimensione al ruolo della Svizzera quale partner solidale dell'Europa, all'insegna della continuità e della coerenza. La credibilità del nostro impegno a favore dell'integrazione della Bulgaria e della Romania in quanto nuovi Stati mem-

bri dell'Unione è un requisito irrinunciabile del mantenimento delle buone relazioni con l'UE. Nel Rapporto Europa 2006⁹ il nostro Consiglio ha indicato che nelle circostanze attuali il consolidamento delle relazioni bilaterali è lo strumento più adatto per tutelare nel migliore dei modi gli interessi della Svizzera in Europa.

1.2.2 Contesto economico e sociale in Bulgaria e Romania e relazioni bilaterali con la Svizzera

Alla stregua di quanto successo nei dieci Stati che sono entrati a far parte dell'UE nel 2004, la prospettiva dell'adesione all'Unione ha suscitato anche in Bulgaria e Romania enormi sforzi di riforma a livello politico, economico e sociale, validamente sostenuti mediante l'aiuto alla transizione fornito dall'UE e da altri Paesi donatori, fra i quali la Svizzera.

I risultati dei processi di riforma in Bulgaria e Romania sono degni di nota soprattutto in una prospettiva economica: i due Paesi hanno un tasso di crescita superiore alla media, attenuato tuttavia dalle ripercussioni della crisi finanziaria globale iniziata nell'autunno 2008¹⁰. Fino all'inizio della crisi finanziaria la Bulgaria e la Romania hanno conosciuto una crescita pluriennale sostenuta, grazie all'aumento della produttività del lavoro, a forti investimenti diretti esteri e a una graduale apertura dell'economia¹¹. Parallelamente in ambedue i Paesi si è avuta una netta diminuzione del tasso di disoccupazione, in precedenza molto alto. Come già menzionato, la crisi finanziaria ha tuttavia causato un raffreddamento congiunturale sia in Bulgaria che in Romania. Alla luce dei prognostici negativi per i due Paesi appaiono inevitabili ripercussioni sul mercato del lavoro e sulle finanze dello Stato.

In base al reddito medio pro capite, la Bulgaria e la Romania sono tuttora i più poveri tra i Paesi membri dell'UE. A parità di potere d'acquisto, il reddito effettivo pro capite nei due Paesi ammonta soltanto a circa il 40 per cento della media dei 27 Stati membri dell'UE¹². Mentre le regioni delle capitali Sofia e Bucarest si sono sviluppate a ritmi serrati, quelle di campagna sono rimaste indietro. In tre delle sei regioni della Bulgaria il reddito effettivo pro capite (a parità di potere d'acquisto) si situa sotto il 30 per cento della media dell'UE; le stesse cifre valgono in Romania per 3 regioni su 8. In queste regioni il repentino passaggio all'economia di mercato e l'assenza di sistemi di sicurezza sociale che avrebbero potuto controbilanciare tale passaggio ha causato gravi problemi sociali, ulteriormente accentuati dall'esodo della manodopera giovane e ben qualificata verso la capitale o altre regioni dinamiche del centro Europa.

Il mercato interno dell'UE espone le imprese nazionali a una forte pressione concorrenziale, ma offre alle ditte esportatrici anche nuove opportunità di smercio. La

⁹ FF 2006 6223

¹⁰ Il conto dello Stato bulgaro ha registrato nel 2001 un'eccedenza pari allo 0,4 % del PIL, nel 2004 pari all'1,4 % del PIL e nel 2007 pari al 3,4 % del PIL; nel 2002 e nel 2003 la Bulgaria ha invece avuto un deficit pubblico, pari rispettivamente all'1 e allo 0,5 % del PIL. Dal 2002 la Romania chiude il bilancio pubblico con un deficit che ha avuto la seguente evoluzione: 2,0 % del PIL nel 2002; 1,5 % del PIL nel 2003, 1,2 % del PIL nel 2004 e 2005; 2,2 % del PIL nel 2006. *Fonte:* Eurostat.

¹¹ Per quel che concerne i centri urbani vanno però menzionati anche aspetti problematici della crescita economica, come l'elevato consumo e le forti speculazioni nel settore edilizio e immobiliare.

¹² *Fonte:* Eurostat.

sensibile crescita delle esportazioni indica che queste opportunità vengono messe a frutto. Con l'adesione all'UE, la Bulgaria e la Romania hanno recepito anche le norme legali dell'UE in materia di acquisti pubblici. Pertanto, da gennaio 2007 possono partecipare ai bandi di concorso pubblici in Bulgaria e Romania anche le imprese svizzere.

Contemporaneamente, l'altrettanto cospicua crescita delle importazioni, che rispecchia l'aumento della domanda interna, indica un costante aumento del benessere. Queste tendenze evolutive si ripercuotono anche sul commercio bilaterale della Bulgaria e della Romania con la Svizzera. Dal 1995, per esempio, il volume delle esportazioni svizzere in questi Paesi è più che triplicato, mentre le importazioni dai due Paesi verso la Svizzera sono addirittura quintuplicate (v. allegato 4).

Con un volume di scambi commerciali complessivo di 1,391 miliardi di franchi (2007), la Bulgaria e la Romania si annoverano tra i più importanti partner commerciali della Svizzera all'interno dell'UE-12¹³. Per le imprese svizzere sono particolarmente promettenti le prospettive a lungo termine in Romania, visto il numero di abitanti e il potenziale di sviluppo di questo Paese. Nel 2007 la Svizzera ha realizzato una consistente eccedenza della bilancia commerciale nei rapporti con la Bulgaria e la Romania pari a 665 milioni di franchi (v. allegato 4)¹⁴.

Gli investimenti diretti svizzeri nei due Paesi hanno conosciuto uno sviluppo dinamico quanto quello del commercio estero. Dal 2000 gli investimenti di capitale delle aziende svizzere in Romania sono più che decuplicati (2007: 1,6 mia. CHF); in Bulgaria nello stesso lasso di tempo si sono sestuplicati (2007: 472 mio. CHF; v. allegato 4)¹⁵.

Tradizionalmente, le relazioni della Svizzera con la Bulgaria e la Romania sono buone e multiformi e si esprimono attraverso un vivace dialogo politico e scambi culturali intensi come pure attraverso visite bilaterali e contatti ufficiali costanti. Dopo la svolta degli anni Novanta, i contatti con l'Europa del Sud-Est si sono visibilmente intensificati. Così, anche grazie all'aiuto svizzero alla transizione a favore della Bulgaria e della Romania, sono nati partenariati di vario genere con Cantoni, Comuni, associazioni e membri della società civile. La prossimità geografica e le affinità culturali sono fonte di numerosi contatti in ambito culturale. Nel contempo però nei due Paesi vi sono segni tangibili di un'assenza di prospettive per una parte della popolazione, con conseguenti fenomeni di criminalità. In Svizzera sono percepiti negativamente i gruppi che praticano l'accattonaggio (soprattutto Rom), la microcriminalità e la tratta degli esseri umani. Tuttavia da tempo la Svizzera svolge progetti, di portata più modesta, nell'ambito della tutela delle minoranze e della lotta contro la criminalità, attività che potrebbero essere continuate o addirittura estese nel contesto del contributo all'allargamento e concorrere così a risolvere le cause di questi problemi.

¹³ Volume degli scambi commerciali 2007 con la Bulgaria: 408 mio. CHF; con la Romania: 983 mio. CHF. *Fonte:* Amministrazione federale delle dogane.

¹⁴ *Fonte:* Amministrazione federale delle dogane.

¹⁵ *Fonte:* Banca nazionale svizzera, 2008.

I Rom in Romania

Secondo le statistiche ufficiali in Romania vivono circa 530 000 Rom. Tuttavia secondo la maggior parte delle stime appare più verosimile una cifra tra 2 e 2,5 milioni; in base a queste cifre, i Rom costituiscono circa il 10 per cento della popolazione rumena. Dal punto di vista culturale e sociale i Rom non sono un gruppo omogeneo. La maggior parte è sedentaria e integrata perlomeno parzialmente nella società rumena. Tuttavia in molti luoghi, soprattutto nei quartieri o villaggi isolati, i Rom sono marginalizzati sotto il profilo economico e sociale e subiscono spesso ulteriori svantaggi. Un tasso di disoccupazione superiore alla media, la povertà, il mancato o perlomeno limitato accesso ai sistemi scolastico e sanitario e la carenza di alloggi sono problemi fondamentali di molti Rom in Romania. Per questo motivo tra gli oltre 2 milioni di cittadini rumeni che vivono e lavorano all'estero – di cui il 75 per cento circa in Spagna e Italia – si trovano anche molti Rom. L'aspettativa di vita media dei Rom in Romania è nettamente inferiore alla media nazionale, il numero di figli per famiglia per contro è ampiamente superiore. Negli ultimi anni il Governo rumeno ha rafforzato gli sforzi per migliorare la situazione dei Rom, creando in particolare un'agenzia nazionale per i Rom; tuttavia le risorse finanziarie destinate a questo scopo sono ancora carenti e manca da parte delle autorità la volontà politica di favorire l'integrazione dei Rom. Inoltre, per superare le barriere socioculturali da ambedue le parti e porre fine alla discriminazione ovvero all'autosegregazione è necessaria una trasformazione di fondo dei valori e delle mentalità nei rapporti tra Rom e non Rom.

L'adesione all'UE ha reso la Bulgaria e la Romania ancora più importanti per la Svizzera, sia sotto il profilo della politica d'integrazione europea, sia sotto quello della politica estera in vista della costituzione di alleanze internazionali. In quanto membri dell'UE, questi Stati esercitano ormai una più grande influenza sull'atteggiamento della Comunità anche per quanto riguarda gli interessi della Svizzera. Vi è inoltre motivo di presumere che i Governi di tutti i nuovi Stati membri consolideranno i loro contatti e i loro interessi in seno all'UE e che, di conseguenza, la Svizzera potrebbe perdere importanza ai loro occhi. Ragione di più perché il nostro Paese continui a curare con la più viva attenzione le sue relazioni con questi Stati, come già avvenuto nell'ambito del sostegno alla transizione.

1.2.3 La politica di coesione dell'UE e i meccanismi di finanziamento SEE e della Norvegia

Il consolidamento dell'unità economica e sociale – la cosiddetta «coesione» secondo la terminologia comunitaria – è una delle principali preoccupazioni dell'UE. Ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite figura già come obiettivo a sé stante nel Trattato istitutivo della Comunità europea (cfr. art. 158–162 della versione vigente del Trattato CE). Per la sua portata politica ed economica, la strategia di coesione deve essere posta sullo stesso piano del mercato interno europeo e dell'unione monetaria. La sua importanza è provata anche dal fatto che finora, per la sua attuazione, si è stanziato di anno in

anno circa un terzo del bilancio dell'UE (46,9 mia. EUR nel 2008, ossia il 36,3 % del bilancio UE).

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

Finora la politica di coesione dell'UE può essere considerata globalmente riuscita, anche se il processo di convergenza nei singoli Paesi e nelle singole regioni che ne hanno beneficiato si è svolto in maniera ineguale. Per esempio, il reddito effettivo pro capite in Irlanda – che al momento dell'adesione all'UE nel 1973 era inferiore di un terzo alla media dell'UE-15 – prima dell'inizio dell'attuale crisi finanziaria superava tale media di oltre il 33 per cento¹⁶.

Negli altri tre Paesi che hanno ricevuto ingenti contributi netti dal programma di aiuto strutturale dell'UE (Portogallo, Spagna e Grecia) il bilancio è invece meno positivo, anche senza contare gli effetti della crisi finanziaria: dalla loro adesione essi hanno potuto realizzare un miglioramento nettamente meno forte del livello relativo di benessere (rispetto all'UE-15). Le differenze dei risultati dimostrano che la rapidità del processo di recupero economico non dipende soltanto dall'ammontare dei mezzi di promozione ma anche dalle condizioni strutturali dei rispettivi Paesi e, soprattutto, dall'attuazione efficiente di una politica riformista volta a promuovere la crescita e il benessere.

Come già nel 2004 con l'ingresso nell'UE dei dieci nuovi Stati membri, anche l'adesione della Bulgaria e della Romania avvenuta il 1° gennaio 2007 ha ulteriormente accentuato le differenze economiche e sociali all'interno dell'UE, un effetto che si rispecchia anche nel fatto che dopo l'ultimo allargamento a 27 membri il PIL pro capite dell'UE è sceso del 3,8 per cento. È aumentato anche il divario a livello regionale. Tutte le dieci regioni più povere dell'UE allargata sono situate in Bulgaria e Romania (v. allegato 3).

Già prima dell'ultimo allargamento, l'UE aveva sostenuto la Bulgaria e la Romania in quanto Stati candidati con ingenti aiuti finanziari nell'ambito della sua strategia di convergenza. Dopo l'adesione questo sostegno è stato sostituito dalle misure applicate nell'ambito della politica di coesione europea. Negli anni 2007–2013 l'UE mette a disposizione dei due Stati complessivamente 26,5 miliardi di euro. Queste risorse sono versate nell'ambito di diversi strumenti di finanziamento (v. allegato 5).

Nell'ambito di uno speciale meccanismo di finanziamento SEE anche la Norvegia, il Liechtenstein e l'Islanda in quanto Stati membri dell'AELS sostengono l'obiettivo di coesione dell'UE con un importo totale di 600 milioni di euro negli anni

¹⁶ Fonte: Eurostat.

2004–2009¹⁷ (v. allegato 7). Con accordo separato, la Norvegia si è inoltre impegnata ad allestire un secondo meccanismo di finanziamento per un importo supplementare di 567 milioni di euro. Destinatari di ambedue i meccanismi di finanziamento sono gli Stati dell'UE-10, nel caso del meccanismo SEE anche la Grecia, la Spagna e il Portogallo. A seguito dell'adesione della Bulgaria e della Romania all'Unione, ulteriori risorse finanziarie sono destinate a questi due Stati: innanzitutto 72 milioni di euro versati tra gennaio 2007 e aprile 2009 nell'ambito del meccanismo SEE (anche in questo caso la quota maggiore dell'importo è a carico della Norvegia); in secondo luogo altri 68 milioni di euro messi a disposizione dalla Norvegia con meccanismo di finanziamento separato. Attualmente gli Stati dell'AELS/SEE sono in trattative con la Commissione europea riguardo alla continuazione del loro contributo dopo aprile 2009.

Il sostegno nell'ambito di questi meccanismi di finanziamento avviene sotto forma di finanziamento di progetti e programmi. I tre Stati dell'AELS hanno aperto congiuntamente a Bruxelles un ufficio incaricato dell'amministrazione. Le decisioni relative al finanziamento sono prese da un comitato congiunto per quanto riguarda il meccanismo di finanziamento SEE e dal Ministero degli affari esteri norvegese per il meccanismo norvegese.

Già in occasione dell'adesione della Bulgaria e della Romania la Commissione europea ha constatato nei due Paesi notevoli carenze in materia di modernizzazione dell'amministrazione giudiziaria, lotta contro la corruzione e, nel caso della Bulgaria, lotta contro la criminalità organizzata. Altre sfide importanti riguardano la riduzione dei movimenti migratori legali e illegali, la protezione delle minoranze, in particolare dei Rom, lo sviluppo asimmetrico delle regioni e la protezione della frontiera esterna dell'UE.

Per affrontare queste sfide la Commissione europea ha deciso di adottare a favore della Bulgaria e della Romania misure collaterali la cui attuazione è sorvegliata da vicino. I risultati conseguiti dai due Paesi sono verificati periodicamente nell'ambito di una cosiddetta procedura di cooperazione e controllo. Nei rapporti del 23 luglio 2008 si traccia in linea di massima un bilancio positivo delle misure prese dalla Romania, mentre per quel che concerne la Bulgaria si costatano risultati insufficienti nella lotta contro la corruzione. Di conseguenza sono stati interrotti i pagamenti versati a favore della Bulgaria in relazione ai programmi attuati prima dell'adesione. La Bulgaria ha reagito con una serie di misure ad ampio raggio volte a garantire l'uso corretto dei finanziamenti dell'UE. Ciononostante la Commissione europea a tutt'oggi non ritiene che vi siano le condizioni per continuare i pagamenti. Dato che, a causa della sospensione dei versamenti, la Bulgaria non ha potuto rispettare i termini definiti dall'UE, a fine 2008 l'UE ha ridotto di circa 220 milioni di euro i versamenti a questo Paese.

Nei rapporti intermedi del 12 febbraio 2009 relativi alla procedura di controllo e cooperazione la Commissione europea ha constatato che in Romania i progressi registrati avevano subito un rallentamento e ha esortato le autorità rumene a ritrovare un atteggiamento dinamico riguardo alla riforma della giustizia e alla lotta contro la corruzione. Per contro, il rapporto intermedio concernente la Bulgaria registra alcuni progressi nei settori della riforma dell'amministrazione giudiziaria, della lotta contro la corruzione e della lotta contro la criminalità. Ciononostante la Commissio-

¹⁷ 567 mio. EUR dei quali sono versati dalla Norvegia, 29 mio. EUR dall'Islanda e 4 mio. EUR dal Liechtenstein.

ne europea ha esplicitamente esortato la Bulgaria a continuare e rafforzare le misure prese. Il nostro Collegio segue in continuazione la politica dell'UE e degli istituti finanziari internazionali in materia di attribuzione e sorveglianza dei contributi e ne tiene conto nella configurazione del contributo all'allargamento a favore della Bulgaria e della Romania (v. anche n. 2.1).

2 Il decreto federale

2.1 Proposta del nostro Consiglio

Con il presente messaggio chiediamo alle vostre Camere di approvare un credito quadro di 257 milioni di franchi per un periodo di cinque anni: 76 milioni sono previsti per l'attuazione di progetti e programmi per la Bulgaria e 181 milioni per la Romania. Il nuovo credito quadro serve a finanziare il contributo svizzero a favore della Bulgaria e della Romania per ridurre le disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata.

In ragione dell'impegno di cui la Bulgaria e la Romania debbono tuttora dar prova negli ambiti della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione e la criminalità (cfr. n. 1.1.1), gli accordi quadro bilaterali necessari all'attuazione del contributo saranno firmati soltanto quando la parte svizzera sarà persuasa del corretto funzionamento dei servizi di controllo e di assegnazione e quindi, in definitiva, dell'adeguato impiego dei mezzi. A tal fine si tiene conto anche della prassi dell'UE nell'attribuzione di mezzi finanziari. Si dispone così di un efficiente meccanismo per bloccare l'attuazione, qualora l'efficacia delle misure prese dai Paesi partner per migliorare il controllo dell'impiego dei mezzi non fosse provata in maniera convincente.

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

2.2 Motivazione

L'ingresso nell'UE della Bulgaria e della Romania costituisce un nuovo, significativo contributo a garanzia della pace, della stabilità e della prosperità in Europa. Dopo l'adesione, il 1° maggio 2004, degli otto Stati dell'Europa centrale e dell'Est, come pure di Malta e Cipro, anche i due ex Paesi comunisti Bulgaria e Romania hanno completato, in vista dell'adesione all'UE, un drastico processo di trasformazione, che la Svizzera ha sostenuto fino alla fine del 2007¹⁸.

Come nel caso del contributo all'allargamento a beneficio dei Paesi UE-10, nei prossimi cinque anni la Svizzera intende promuovere anche in Bulgaria e Romania la riduzione delle disparità economiche e sociali.

L'adesione all'UE ha suscitato in Bulgaria e in Romania un forte impulso di crescita. Ne conseguono però anche importanti costi di adeguamento e integrazione. Nel

¹⁸ Il periodo d'impegno del credito quadro corrispondente terminava nel 2006.

contributo svizzero trova espressione l'intenzione del nostro Paese di non limitarsi a trarre giovamento dall'allargamento dell'Europa, ma di partecipare anche ai relativi oneri, fornendo un contributo concreto alla riduzione del divario tra ricchi e poveri in Europa.

Con il sostegno alla Bulgaria e alla Romania la Svizzera persegue, beninteso, anche i propri interessi. Grazie all'ampio accesso al mercato interno dell'UE si schiudono all'economia svizzera – come già nel caso dei Paesi dell'UE-10 – nuovi e interessanti mercati. Le condizioni di sviluppo economico della regione offrono varie possibilità di investimento e di transfert di capitali e di sapere. Un'estensione delle relazioni commerciali con questi due Paesi contribuisce inoltre alla loro stabilità e prosperità.

Con il proprio contributo, la Svizzera sostiene lo sviluppo equilibrato e sostenibile nei più poveri Paesi dell'UE. La realizzazione di programmi e progetti consente la creazione di prospettive locali, promuove l'integrazione di minoranze quali i Rom e quindi, in definitiva, contribuisce a ridurre il rischio di movimenti migratori. Sono altresì compresi aspetti di sicurezza¹⁹ con effetti diretti sulla Svizzera.

Il contributo all'UE allargata è uno strumento della via bilaterale che completa le molteplici e importanti relazioni con l'UE. Il contributo a favore della Bulgaria e della Romania offre alla Svizzera l'opportunità di approfondire le multiformi relazioni bilaterali con questi due Paesi e di essere considerata un interlocutore autonomo e affidabile.

2.3 Descrizione del progetto

Il progetto propone un credito quadro di 257 milioni di franchi per un contributo a favore della Romania e della Bulgaria volto a diminuire le disparità economiche e sociali nell'Europa allargata. L'impegno svizzero si estende per un periodo di cinque anni a partire dalla data del decreto federale. La ripartizione dei mezzi ai due Paesi beneficiari – 76 milioni di franchi per la Bulgaria e 181 milioni per la Romania – si allinea alla chiave del meccanismo di finanziamento norvegese. I principali criteri di ripartizione sono la densità della popolazione e il reddito effettivo pro capite. Sotto il profilo del contenuto il progetto è ispirato agli stessi principi del contributo svizzero a favore dei Paesi dell'UE-10.

Il progetto si fonda sul memorandum d'intesa tra la Svizzera e l'Unione europea²⁰ e sul relativo addendum²¹. Il memorandum comprende i principali aspetti del contributo all'UE allargata (v. allegato 1). L'addendum estende l'intesa alla Bulgaria e alla Romania e fissa i principi della ripartizione dei mezzi. Si risponde così al desiderio espresso dall'UE circa il trattamento paritario, a livello formale, dei due Stati divenuti membri con la quinta tornata di allargamento.

Il presente messaggio descrive, in particolare, la strategia, gli assi prioritari tematici e geografici e le modalità di attuazione dei programmi di cooperazione con i due

¹⁹ Lotta contro la criminalità organizzata (compreso il traffico di esseri umani); protezione delle frontiere esterne dell'UE.

²⁰ Memorandum d'intesa tra il Consiglio federale svizzero e il Presidente del Consiglio dell'Unione europea del 27 febbraio 2006 su un contributo della Svizzera per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata (v. allegato 1).

²¹ Addendum del 25 giugno 2008 al memorandum d'intesa tra il Consiglio federale svizzero e il Presidente del Consiglio dell'Unione europea del 27 febbraio 2006 (v. allegato 1).

nuovi Stati membri dell'UE. La riflessione strategica prende spunto, oltre che dalla fissazione degli obiettivi, dal contesto in cui si inserisce il contributo svizzero, dalla necessità di recupero dei Paesi destinatari come pure da offerte di cooperazione competitive da parte di eventuali partner svizzeri. Il memorandum d'intesa definisce quattro assi prioritari tematici: a) sicurezza, stabilità e sostegno delle riforme; b) ambiente e infrastruttura; c) promozione del settore privato; d) sviluppo umano e sociale. Per considerazioni di utilità ed efficienza, gran parte dei mezzi offerti dalla Svizzera si concentrano in pochi ambiti di cooperazione. Si tiene conto inoltre dell'aspetto geografico, facendo convergere parte dei fondi verso le regioni più bisognose.

L'impegno svizzero è autonomo e non fa parte della politica di coesione dell'UE, pur tenendone conto nell'attuazione dei programmi di cooperazione bilaterale. Ciò significa che la Svizzera osserva le disposizioni interne dell'UE in materia di appalti pubblici, sovvenzioni statali e aliquote di fondi propri²² e non si sottrae alle corrispondenti direttive nell'ambito dell'«acquis» comunitario. L'attuazione del contributo all'UE allargata non è legata alla fornitura di beni e alla prestazioni di servizi da parte svizzera. Con l'adesione, i nuovi Stati membri hanno recepito le direttive UE sugli appalti pubblici e hanno aderito alla Convenzione dell'OMC in materia. Di conseguenza, il conferimento di mandati di fornitura di beni e di prestazioni di servizi finanziati con i Fondi strutturali e il Fondo di coesione è disciplinato dalle disposizioni pertinenti dell'UE e dell'OMC. Nell'ambito della politica di coesione dell'UE, le imprese svizzere possono beneficiare della parità di trattamento rispetto alle imprese dell'UE nella partecipazione alle aste pubbliche, sia nei nuovi Stati sia in tutto lo spazio UE. Senza contare l'aliquota di fondi propri degli Stati membri, si tratta di un mercato con un volume annuo di circa 50 miliardi di euro per il periodo 2007–2013.

L'attuazione del contributo a favore della Bulgaria e della Romania avviene in stretta collaborazione con i due Stati partner. A tal fine la Svizzera conclude con ciascuno di essi un accordo bilaterale che definisce dettagliatamente la collaborazione. Il finanziamento dei singoli progetti è deciso esclusivamente da parte svizzera sulla base di una minuziosa documentazione.

La direzione del progetto si orienta ai principi del contributo all'allargamento a beneficio dei Paesi UE-10 e del sostegno alla transizione. Il corretto impiego dei mezzi finanziari è sorvegliato dalla Svizzera mediante un esteso sistema di supervisione a cui partecipano società di revisione internazionali. La Svizzera tiene inoltre conto delle esperienze fatte nell'attuazione di finanziamenti dell'UE.

I costi amministrativi da parte svizzera sono finanziati tramite il contributo a favore della Bulgaria e della Romania e sono pari, al massimo, al 5 per cento del contributo (12,85 mio. CHF) per un periodo non superiore a 10 anni.

²² Secondo il n. 7c del memorandum del 27 febbraio 2006 tra la Svizzera e l'Unione europea, il contributo svizzero erogato sotto forma di versamenti può ammontare al massimo al 60 % del costo complessivo di un progetto; nel caso di progetti il cui cofinanziamento è interamente assunto da enti pubblici a livello nazionale, regionale o locale tale quota può ammontare all'85 %. I progetti di assistenza tecnica, i programmi per il rafforzamento dell'amministrazione e i progetti e programmi che sono eseguiti da organizzazioni non statali possono essere finanziati al 100 % con il contributo svizzero.

2.4 Strategia

2.4.1 Orientamenti e principi strategici

Dal punto di vista svizzero il contributo all'UE allargata è rilevante sia sotto il profilo politico che sotto quello finanziario. Ci si attende che nell'attuazione il nostro Paese sviluppi una strategia specifica. I singoli programmi e progetti devono mirare a un'alta visibilità e riflettere gli interessi svizzeri, garantendo nel contempo il massimo grado di realizzazione degli obiettivi. Il contributo svizzero, tuttavia, appare piuttosto modesto se paragonato alle prestazioni dell'UE per la coesione: su base annuale rappresenta infatti lo 0,5 per cento circa dei mezzi previsti dall'UE. Queste premesse e l'aspirazione a un impiego più proficuo ed efficace possibile dei mezzi svizzeri richiedono un chiaro orientamento strategico e la determinazione di assi prioritari, che sono definiti nell'ambito di un quadro di riferimento concettuale (*conceptual framework*).

L'orientamento strategico del programma di cooperazione bilaterale con la Bulgaria e la Romania è improntato su due linee guida:

- a. mettere a frutto le esperienze della cooperazione svizzera.

Gli assi prioritari tematici della Svizzera abbracciano: sicurezza, buon governo, ambiente/infrastruttura, promozione del settore privato e formazione/borse di studio. In questi ambiti la Svizzera gode di una decennale esperienza di cooperazione e dispone di conoscenze e metodi largamente apprezzati;

- b. priorità e bisogni dei Paesi partner.

Il sostegno svizzero entra in azione laddove esistono deficit e la Svizzera può apportare uno specifico plusvalore. L'aiuto, insomma, è orientato al bisogno del Paese partner (orientamento secondo la domanda).

L'impegno svizzero obbedisce a principi di carattere generale quali la trasparenza, la responsabilità propria, il coinvolgimento delle categorie più deboli o emarginate, la parità tra uomo e donna e la sostenibilità.

2.4.2 Strumenti

Come nel caso del contributo svizzero a beneficio dei Paesi dell'UE-10 e del tradizionale sostegno alla transizione negli Stati dell'Europa orientale e della CIS, si utilizzano gli strumenti della cooperazione tecnica e finanziaria. Il programma di cooperazione bilaterale comprende quindi prestazioni di servizi, equipaggiamento e infrastruttura.

I mezzi offerti dalla Svizzera alla Bulgaria e alla Romania sono stanziati sotto forma di contributo non rimborsabile nel cui ambito si ricorre agli strumenti elencati qui di seguito.

Contributi finanziari a progetti e programmi

Una parte del contributo è devoluto al finanziamento di progetti e programmi di una certa entità che non possono essere finanziati con strumenti di mercato. Le procedure e i criteri pertinenti, dalla formulazione della domanda all'implementazione e al

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

Fondi a destinazione vincolata

Come già nel contributo a beneficio dei Paesi dell'UE-10, i programmi di cooperazione bilaterale sono attuati sia direttamente dalla Svizzera sia mediante fondi a destinazione vincolata (*block grants*):

- tramite fondi ONG, per esempio, possono essere finanziati progetti ecologici e sociali nella cui attuazione possono essere coinvolte anche ONG svizzere;
- fondi partenariati possono mettere a disposizione risorse per partenariati istituzionali creati o ampliati a livello di Comuni, Cantoni, associazioni, fondazioni o sindacati;
- fondi per borse di studio sono previsti per l'attuazione di programmi corrispondenti;
- fondi per esperti consentono di attingere in maniera mirata a conoscenze specialistiche e metodologiche, in particolare anche provenienti dalla Svizzera.

Capitale di rischio e linee di credito a favore delle microimprese e delle PMI in Bulgaria e Romania

Capitale di rischio: le PMI sono sostenute direttamente mediante la messa a disposizione di capitale di rischio.

Linee di credito: inoltre gli istituti finanziari possono ricevere mezzi per la concessione di crediti alle microimprese e alle PMI.

Nel ricorrere agli strumenti citati o a strumenti analoghi per promuovere il settore privato occorre decidere di caso in caso le modalità di trasferimento del residuo dell'importo inizialmente stanziato allo Stato parte interessato o a un'altra istituzione che abbia i medesimi obiettivi. Dato che il contributo a favore della Bulgaria e della Romania non è rimborsabile a livello interstatale, tale procedura dovrebbe permettere di evitare che il ricorso ai suoi strumenti provochi distorsioni del mercato.

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

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

Sovvenzioni di avviamento per lo sviluppo di progetti

Queste sovvenzioni servono a finanziare la preparazione e il lancio di progetti, in particolare la realizzazione di studi di fattibilità.

Strumenti regionali e contributi multilaterali Questi strumenti completano le iniziative e i programmi bilaterali. Possono pertanto essere stanziati crediti aggiuntivi per il cofinanziamento in collaborazione con istituzioni multilaterali e europee. Iniziative superregionali (per esempio iniziative transfrontaliere a carattere ambientale quali la Convenzione dei Carpazi) possono essere realizzate nell'ambito di stanziamenti a partecipazione plurima (*multistake holder*), che potenziano le reti di contatti e stimolano gli scambi di partenariato con la Svizzera.

2.4.3 Selezione dei progetti e impiego dei fondi a destinazione vincolata

In una prima fase sarà ripartito circa il 90 per cento dei mezzi; il rimanente 10 per cento assicura una certa flessibilità, che consente di reagire a eventuali nuovi sviluppi. Nei settori della sicurezza, governance, formazione/borse di studio, ambiente/infrastruttura e promozione del settore privato la Svizzera opera in base ai piani di sviluppo nazionale dei Paesi partner: questi piani riportano concretamente i contenuti, le responsabilità direttive (anche per le organizzazioni svizzere) e le modalità di realizzazione.

I progetti e i fondi a destinazione vincolata devono contribuire non soltanto a ridurre il divario economico e sociale tra Bulgaria e Romania e gli Stati dell'UE più progrediti, ma anche a diminuire le disparità interne. Devono inoltre rispondere all'interesse pubblico dei due Paesi. Al fine di contenere gli oneri amministrativi da entrambe le parti, per alcune categorie di progetti (per esempio nei settori dell'infrastruttura e dell'ambiente) possono essere fissati importi limite e/o concordati cofinanziamenti con altri donatori. Speciale attenzione è conferita a progetti che prevedono lo sfruttamento degli ambiti di competenza o delle tecnologie specifici al nostro Paese. Parimenti, godono di sostegno preferenziale i progetti che favoriscono in maniera particolare le relazioni tra la Svizzera e il Paese partner in questione o che contribuiscono all'immagine e alla reputazione della Svizzera in tale Paese.

Oltre agli aspetti summenzionati, nella selezione dei progetti e nell'impiego dei fondi a destinazione controllata intervengono in maniera significativa anche considerazioni di impatto e di sostenibilità. Sono altresì attentamente considerate le qualità dell'organizzazione responsabile: competenze tecniche, specialistiche e organizzative, capacità disponibili e garanzia di efficacia nell'impiego dei mezzi.

Va ricordato che in quasi tutti i progetti i Paesi partner forniscono aliquote di cofinanziamento importanti²³ e che quindi nella selezione degli strumenti e dei progetti entrano in gioco anche i loro criteri.

²³ Secondo il n. 7c del memorandum del 27 febbraio 2006 tra la Svizzera e l'Unione europea, il contributo svizzero erogato sotto forma di versamenti può ammontare al massimo al 60 % del costo complessivo di un progetto; nel caso di progetti il cui cofinanziamento è interamente assunto da enti pubblici a livello nazionale, regionale o locale tale quota può ammontare all'85 %. I progetti di assistenza tecnica, i programmi per il rafforzamento dell'amministrazione e i progetti e programmi che sono eseguiti da organizzazioni non statali possono essere finanziati al 100 % con il contributo svizzero.

2.5

Asse prioritari tematici

L'esperienza acquisita nel definire i programmi di cooperazione bilaterale con i Paesi dell'UE-10 prova che anche nel caso di Bulgaria e Romania, è opportuno concentrarsi su determinati aspetti tematici. A titolo illustrativo citiamo, qui appresso, esempi di alcuni dei temi prioritari che possono essere considerati.

Sicurezza, stabilità e riforme

Sicurezza esterna e interna

Vari aspetti della sicurezza esterna e interna sono al centro dell'attenzione in Bulgaria e Romania. La Romania detiene il primato della frontiera esterna più lunga dell'UE (2070 km); si tratta peraltro di una frontiera le cui caratteristiche la rendono difficile da controllare. Per quanto riguarda l'equipaggiamento tecnico e il perfezionamento professionale della polizia di confine e dei doganieri, entrambi i Paesi dipendono dal sostegno esterno. Un'altra sfida è costituita dal coordinamento e dalla collaborazione delle diverse istituzioni nazionali preposte al processo di Schengen.

Tanto Bulgaria quanto Romania hanno del resto considerevoli difficoltà nel lottare contro la corruzione e la criminalità organizzata. La lotta contro la corruzione e la riforma del sistema giudiziario resteranno preoccupazioni centrali della politica bulgara e rumena negli anni a venire. Lo stesso vale anche per il traffico di esseri umani: i due Paesi sono considerati importanti Paesi di partenza, di transito e ormai anche di destinazione.

Nell'ambito della sicurezza, la Svizzera può rifarsi in parte all'attuazione del sostegno alla transizione. Dispone, per esempio, di esperienza nella riforma delle forze dell'ordine, nella lotta contro la criminalità organizzata o contro il traffico di esseri umani e ha mantenuto reti di contatto tuttora integre.

Riforme

Nell'ambito del contributo all'UE allargata, la Romania, in particolare, ha espresso più volte ad alto livello il desiderio di porre fortemente l'accento sulle riforme della sanità, per coprire un urgente bisogno in alcuni settori del sistema sanitario e riprendere la lunga e fruttuosa collaborazione avviata durante il sostegno alla transizione.

Ancora oggi si possono osservare nei due Paesi i punti deboli del vecchio sistema sanitario: forte specializzazione, approccio prevalentemente curativo, insufficienti strutture decentrate e scarsità di mezzi. Mancano soprattutto competenze manageriali a tutti i livelli, una definizione dei bisogni professionali, monitoraggio, valutazione e controllo della qualità. Nel settore ospedaliero si impone pertanto una riforma di fondo. Anche nei servizi di cura l'equipaggiamento è spesso insufficiente. Come se ciò non bastasse, la migrazione del personale medico in altri Stati dell'UE continua a porre un grave problema.

Le esperienze fatte durante il sostegno alla transizione possono essere sfruttate nel quadro del contributo all'UE allargata, per esempio per sostenere miglie in meglio nel settore del soccorso, per approfondire la formazione del personale medico o per potenziare la prevenzione. In quest'ultimo ambito si potrebbe segnatamente agevolare l'accesso delle minoranze alle prestazioni sanitarie.

Governance: rafforzamento di strutture e capacità a livello non governativo

Le ONG contribuiscono in maniera determinante al rafforzamento delle strutture pluralistiche, sostenendo il processo decisionale statale tramite un'efficiente rappresentazione degli interessi privati e pubblici e l'integrazione di esigenze diversificate. La familiarità con i bisogni della popolazione permette alle ONG di offrire anche servizi sociali che non sono compresi – o lo sono solo in parte – nell'azione dello Stato. Nell'ambito del sostegno alla transizione, sono stati attuati sia in Romania sia in Bulgaria importanti programmi di ONG.

Governance: integrazione delle minoranze

L'integrazione delle minoranze – in particolare i Rom – è un tema centrale in Bulgaria e in Romania. La più gran parte della popolazione di Rom attualmente si concentra in quartieri e regioni dove le condizioni di vita sono pessime. La percentuale di disoccupazione è di gran lunga superiore alla media nazionale, il livello di formazione è molto basso rispetto al resto della popolazione, i servizi sanitari sono inadeguati e l'esercizio dei diritti civili resta, per i Rom, tuttora problematico.

Nell'ambito del sostegno alla transizione la Svizzera si impegna per la democratizzazione e l'attuazione dei principi dello Stato di diritto come pure per la partecipazione delle minoranze²⁴. Esperienze in questo senso possono essere messe a frutto anche nel quadro del contributo all'UE allargata. A tal fine si prestano diversi procedimenti e linee di programmi e di progetto, attuabili mediante fondi a destinazione vincolata oppure direttamente da parte della Svizzera:

- programmi mirati permettono alle autorità locali e alle ONG di avviare processi di sviluppo. Il sostegno svizzero può basarsi sulla domanda e abbracciare ampi aspetti tematici, spaziando da misure d'infrastruttura di scarsa entità fino alla mediazione di possibilità di lavoro. Geograficamente il sostegno è concentrato nei Comuni con una forte presenza di Rom, per esempio nella Bulgaria nord-occidentale (da Vidin a Lom) e nella Romania nord-orientale;
- programmi tematici circoscritti possono polarizzarsi sulla formazione (pre)scolastica o sull'assistenza sanitaria di base. Le misure di promozione della formazione di base avranno un significato socio-culturale; quelle in ambito di assistenza sanitaria di base mireranno innanzitutto al miglioramento dell'offerta e dell'accesso alle cure;
- programmi a livello nazionale possono contribuire alla sensibilizzazione, all'elaborazione di strategie e al potenziamento delle capacità.

I programmi possono essere combinati con altri strumenti della cooperazione (approccio trasversale). Tramite un Fondo ONG, per esempio, si possono finanziare progetti minori e partenariati con organizzazioni svizzere che riprendono e attuano nella vita sociale gli obiettivi di una migliore integrazione delle minoranze. Si può allestire un Fondo per borse di studio, in modo che bambini e giovani delle minoranze possano maggiormente approfittare delle opportunità di formazione. Si deve

²⁴ I progetti per l'integrazione dei Rom nei Balcani occidentali includono misure concrete in favore della scolarizzazione e dell'accesso alla formazione professionale dei bambini e dei giovani Rom. Nell'ambito del decennio Rom, inaugurato nel 2005, la Svizzera partecipa anche al Fondo regionale di formazione Rom, tramite il quale sono finanziati programmi di formazione e di borse di studio; inoltre il nostro Paese organizza esposizioni fotografiche e sostiene gli sforzi di informazione tramite i media.

vegliare particolarmente a un'ampia partecipazione di attori. A livello locale devono partecipare all'attuazione sia istituzioni governative, sia organizzazioni non governative.

Ambiente e infrastruttura

Incremento dell'efficienza energetica e riduzione delle emissioni di sostanze inquinanti

Al pari di altri Paesi dell'Europa dell'Est, Bulgaria e Romania hanno sensibilmente ridotto, nell'insieme, le emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze atmosferiche inquinanti. Ciò, tuttavia, è ascrivibile principalmente al regresso delle attività economiche negli anni Novanta e solo limitatamente alla diffusione delle moderne tecnologie. Il settore delle energie rinnovabili non è ancora molto sviluppato. Rispetto al PIL, in Bulgaria e Romania si registrano tuttora i più elevati valori di emissioni dell'UE-27. Molto resta da fare, soprattutto nell'ambito dell'efficienza energetica.

Di conseguenza l'incremento dell'efficienza energetica è ai primi posti nei piani nazionali di sviluppo dei due Paesi per il periodo 2007–2013. In Romania, per esempio, dove più della metà della popolazione urbana e quasi il 30 per cento della popolazione totale è collegata a sistemi di riscaldamento a distanza per lo più antiquati, vi è un elevato potenziale di modernizzazione²⁵. Già nell'ambito del sostegno alla transizione la Svizzera ha realizzato numerosi progetti di modernizzazione di sistemi di riscaldamento a distanza, collezionando preziose esperienze che possono essere sfruttate nell'attuazione del contributo all'UE allargata. Inoltre, per entrambi i Paesi, ci si può rifare alle fondate conoscenze svizzere in materia di standard ambientali e di riduzione delle emissioni di sostanze inquinanti.

Depurazione delle acque di scarico e smaltimento dei rifiuti

L'inquinamento idrico costituisce tuttora un grave problema ambientale in quasi tutti i Paesi dell'Europa orientale membri dell'UE, tra cui anche la Bulgaria e la Romania. Se in Bulgaria la maggior parte delle città dispone di un esteso sistema di canalizzazioni, solo il 2 per cento dei villaggi è collegato a tale rete. Gli impianti di depurazione esistenti coprono solo il 40 per cento della popolazione. In Romania solo il 10 per cento della popolazione rurale è allacciata alla canalizzazione e il 79 per cento delle acque di scolo affluisce nei corsi d'acqua senza essere stato depurato, o essendo stato depurato in maniera insufficiente²⁶. Per questo motivo l'Unione europea incoraggia il risanamento e la costruzione di impianti di depurazione nei nuovi Stati membri. Nella fase di transizione la Svizzera ha sostenuto la modernizzazione e l'ampliamento di sistemi di depurazione e, nel caso in cui Bulgaria o Romania abbisognino di ulteriore assistenza e prestazioni, può avvalersi delle esperienze fatte per continuare l'impegno in questo campo.

Un altro settore in cui è urgente intervenire è lo smaltimento dei rifiuti speciali. Nel quadro di programmi di cooperazione bilaterale la Svizzera può promuovere l'eliminazione ecologica di depositi di rifiuti pericolosi.

²⁵ Le perdite energetiche nella diffusione del calore sono stimate al 25–35 %; le centrali termiche in esercizio sono tra le principali fonti di inquinamento atmosferico del Paese.

²⁶ Fonte: Eurostat come pure piani quadro di strategia nazionale della Bulgaria e della Romania (cifre del 2005).

Protezione della natura e biodiversità

La modernizzazione dell'agricoltura e la liberalizzazione della proprietà fondiaria accrescono la pressione sulla biodiversità. In Bulgaria e in Romania la società civile non è ancora in grado di fungere da contrappeso politico di fronte a interessi unilaterali. Le autorità responsabili della protezione della natura e della biodiversità mancano di capacità e di mezzi finanziari. Le leggi esistenti non sono applicate, o lo sono in maniera insufficiente. Altre sfide in entrambi i Paesi sono la protezione della foresta, la promozione dell'ecoturismo e le colture biologiche. Nell'ambito del sostegno alla transizione la Svizzera ha contribuito, in Bulgaria, a progetti per il mantenimento della biodiversità e per il potenziamento di ONG che si adoperano per la protezione della natura. Può quindi avvalersi delle reti costituite e delle esperienze fatte per promuovere, con il contributo all'allargamento, iniziative e progetti analoghi al fine di stimolare attivamente, in Bulgaria e in Romania, l'elaborazione di proposte di progetto.

Promozione del settore privato

Accesso agevolato al finanziamento per le microimprese e le PMI

Lo sviluppo del settore privato è un requisito essenziale per la crescita dell'economia di mercato. Nonostante il generale miglioramento del clima economico e l'istituzione di condizioni quadro legali favorevoli agli investimenti, in Bulgaria e in Romania la quota del settore privato nel PIL è ancora nettamente inferiore a quella degli altri Stati dell'UE. Un ostacolo al prosperare delle attività commerciali delle microimprese e delle piccole e medie imprese (MPMI) continua ad essere l'accesso a possibilità di finanziamento adeguate. I prodotti finanziari offerti dalle banche commerciali sono scarsamente adatti alla molteplicità delle MPMI e gli strumenti finanziari dei mercati del capitale locali, come per esempio la messa a disposizione di capitale di rischio, sono insufficientemente diffusi.

La Svizzera intende impiegare una parte del contributo all'UE allargata per stimolare la mobilitazione di risorse private a favore delle MPMI per le quali non sono ancora disponibili sufficienti finanziamenti privati. Tale obiettivo può essere raggiunto, per esempio, sostenendo fondi di capitale di rischio (cfr. n. 2.4.2).

Miglioramento della regolamentazione dei mercati finanziari e rafforzamento degli organi di vigilanza

In Bulgaria e in Romania, come negli altri nuovi Stati membri dell'UE, molto ancora resta da fare per concretizzare le disposizioni normative e regolative dell'acquis comunitario dell'UE, rafforzare o costituire gli organi incaricati della vigilanza finanziaria come pure migliorare la regolamentazione dei mercati finanziari e la trasparenza. Perciò, nell'ambito del contributo a favore della Bulgaria e della Romania, è previsto verificare le misure volte all'applicazione delle regole di contabilità e di revisione vigenti e degli standard delle imprese private. Nell'allestire il programma si discuterà inoltre con entrambi i partner l'opportunità di estendere la protezione dei consumatori (p. es. in materia di crediti ipotecari), la lotta contro il riciclaggio di denaro come pure la riforma delle pensioni e del sistema previdenziale.

In questi settori la Svizzera dispone di provate competenze specialistiche e può attingere alle esperienze acquisite nella realizzazione di progetti analoghi nell'ambito dell'UE-10.

Potenziamento delle capacità private nel settore commerciale

In Bulgaria e in Romania il commercio internazionale è un importante e possente motore della crescita economica come pure della creazione di nuovi posti di lavoro e di fonti di reddito supplementari. In entrambi i Paesi la quota delle esportazioni nel PIL è largamente superiore alla media dell'UE-25. Tuttavia, nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi, il settore delle PMI commerciali è nettamente meno progredito che nell'UE-15. È necessario eliminare gli ostacoli commerciali esistenti, migliorare i prodotti, i processi di produzione e l'organizzazione del lavoro, adeguandoli agli standard internazionali.

Nell'ambito del contributo svizzero all'UE allargata si intende favorire, in Bulgaria e Romania, l'elaborazione di strategie di esportazione nazionali e regionali. Per le PMI e i fornitori che presentano un potenziale di esportazione sono previste inoltre misure di sostegno nei settori marketing, formazione sugli aspetti amministrativi dell'esportazione, garanzia della qualità, consulenza nel design dei prodotti (imballaggio, etichettatura ecc.), commercio elettronico come pure a livello dell'introduzione di metodi di produzione ecologici e socialmente sostenibili. Nel settore dei servizi si considerano, in particolare, misure di potenziamento del turismo.

Sviluppo umano e sociale

Formazione professionale, borse di studio e cooperazione a livello di ricerca

Per sfruttare pienamente il loro potenziale di crescita e di impiego, la Bulgaria e la Romania moltiplicano l'impegno nei settori della formazione, dell'innovazione e del lavoro. I sistemi di formazione stanno vivendo un processo di riforma e di adeguamento.

Elemento centrale di queste riforme è la necessità di coordinare al meglio le esigenze della formazione, della scienza, della ricerca e dell'economia. L'incremento degli investimenti ha creato posti di lavoro supplementari, ma non sempre si è potuto rispondere al relativo bisogno di manodopera. Molte persone alla ricerca di un lavoro non possiedono qualificazioni sufficienti. Tale carenza si constata, in particolare, nel settore artigianale ed è riconducibile a una formazione professionale scarsamente sviluppata. I partner sociali vengono poco implicati nell'evoluzione del sistema di formazione professionale.

In questo ambito la Svizzera può apportare le proprie conoscenze in materia di formulazione di standard di occupazione, elaborazione di piani di formazione e management della qualità. Inoltre, le esperienze svizzere a livello di dialogo sociale possono essere messe a frutto per coinvolgere i partner sociali nell'allestimento, nel finanziamento e nella realizzazione della formazione e per affrontare temi come la flessibilità, la sicurezza e la mobilità. In particolare si può incoraggiare la partecipazione di gruppi emarginati.

Nel settore della ricerca e in quello universitario mancano spesso gli indirizzamenti strategici, le capacità dirigenziali e le risorse finanziarie, il che induce specialisti e ricercatori ad emigrare. Negli ultimi anni la cooperazione bilaterale svizzera in questo ambito si è intensificata. In futuro la Svizzera potrà contribuire anche al miglioramento qualitativo, sostenendo partenariati istituzionali, programmi di ricerca comuni e borse di studio.

2.6 Concentrazione geografica

Il contributo a favore della Bulgaria e della Romania è finalizzato alla riduzione delle disparità economiche e sociali, un obiettivo che non si riferisce unicamente al divario rispetto agli altri Stati dell'UE, ma anche a quello all'interno dei due Paesi. In entrambi, infatti, aumentano le disparità tra le capitali – Bucarest e Sofia – e le altre regioni, prevalentemente rurali o monoindustriali. Se nelle capitali l'economia prospera, in regioni come quelle al confine sud-orientale della Romania e in Bulgaria nord-occidentale si registra un livello di sviluppo in ritardo, caratterizzato da elementi quali un elevato tasso di disoccupazione, un inadeguato sviluppo delle infrastrutture, una scarsa produttività dovuta a un'attività economica stentata e l'esiguità degli investimenti esteri. Mentre le regioni della Bulgaria (a eccezione della capitale) hanno un livello di sviluppo più o meno identico, per quanto modesto, in Romania esistono tra le singole regioni disparità economiche e sociali a tratti profonde. Occorre perciò discutere con i due Paesi partner l'opportunità di una concentrazione geografica del contributo svizzero.

2.7 Attuazione

2.7.1 Principi generali

Come nel caso del contributo all'UE allargata, in Svizzera la responsabilità dell'attuazione del contributo a favore della Bulgaria e della Romania incombe congiuntamente alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) del DFAE e alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) del DFE. Le consultazioni con l'UE si svolgono d'intesa con l'Ufficio d'integrazione (DFAE/DFE) al fine di garantire costantemente la coerenza con la politica europea della Svizzera in generale. Il coordinamento è assicurato da un comitato di pilotaggio sotto la direzione della DSC e della SECO. L'attuazione è regolata dalle disposizioni della legge federale del 24 marzo 2006²⁷ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, in vigore dal 1° giugno 2007.

2.7.2 Modalità operative

I mezzi a disposizione per la Bulgaria e la Romania saranno utilizzati – in buona parte – per progetti e programmi nel settore «ambiente e infrastruttura»; un'altra parte andrà a sostegno del settore privato: due settori tematici di cui è responsabile la SECO. Alle unità di coordinamento nazionale («*National Coordination Unit*») bulgara e romena spetterà probabilmente l'attuazione generale dei progetti, ivi compresa la realizzazione di concorsi di progetto e di gare di appalto per i mandati di fornitura di beni e di prestazioni di servizi²⁸. La SECO asseconderà il processo di

²⁷ RS 974.1

²⁸ Per ottenere uno specifico plusvalore si deve mirare anche al coinvolgimento e all'attiva partecipazione di partner svizzeri. A tal fine, i fornitori di prestazioni in Svizzera e in parte anche nei Paesi interessati sono già stati informati delle modalità di assegnazione dei mandati nell'ambito del contributo all'allargamento a beneficio dei Paesi UE-10. Informazioni complementari sul programma in Bulgaria e Romania sono a disposizione dei fornitori svizzeri.

attribuzione dei mandati. Meccanismi di controllo appropriati devono garantire l'efficacia dell'impiego dei mezzi e ridurre al minimo il rischio di abusi. Anche le prestazioni concordate contrattualmente sono sottoposte a controllo. Nei settori *ambiente e infrastruttura e promozione del settore privato* la Svizzera esamina soltanto le domande di finanziamento corredate di documentazione dettagliata e precedentemente approvate dalle unità di coordinamento nazionali.

Analogamente a quanto avviene per i programmi di cooperazione con gli Stati dell'UE-10, il finanziamento dei progetti può avvenire tramite un servizio di pagamento centrale in Bulgaria ovvero in Romania. Ciò significa che, di regola, tutti i progetti e programmi sono prefinanziati dal budget dello Stato partner. Questo principio garantisce l'impiego corretto dei mezzi svizzeri poiché la Svizzera effettua i corrispondenti versamenti solo dopo aver ricevuto le domande di rimborso verificate e vidimate dalle unità di coordinamento nazionali. Singoli progetti possono, in qualsiasi momento, essere sottoposti a una procedura di verifica finanziaria.

D'intesa con i governi bulgaro e rumeno, nel settore della sicurezza la responsabilità dell'attuazione sarà affidata a organizzazioni specializzate qualificate (consorzi) in base a un bando di concorso indetto dalla DSC; in questo contesto si dovranno in particolare evitare i rischi di corruzione. Tali organizzazioni assumeranno l'intera responsabilità per il settore tematico in questione. Esse dovranno conoscere il contesto in Svizzera come pure nei Paesi partner. Questioni rilevanti per il DFGP e per certi servizi cantonali possono essere riprese nella formulazione del programma. I mezzi finanziari sono messi a disposizione in un fondo specifico per il settore tematico. I progetti finanziati si basano, essenzialmente, su partenariati istituzionali tra organismi svizzeri e organismi bulgari o rumeni. I consorzi propongono e realizzano i progetti. L'aliquota di capitale proprio del Paese partner è fornita dal partner istituzionale mediante un finanziamento parallelo. I mezzi finanziari svizzeri sono trasferiti direttamente all'organizzazione a cui è stato conferito il mandato.

Nell'ambito della governance saranno realizzati progetti di due linee tematiche orientate alle esigenze dei Paesi partner. La prima prevede il finanziamento di progetti di ONG. A tale scopo la Svizzera si occupa direttamente dell'attuazione o ne dà incarico a singole organizzazioni conformemente alla regolamentazione nazionale e internazionale in materia di appalti pubblici; tali organizzazioni saranno competenti per la pianificazione, l'attuazione e il finanziamento²⁹ di programmi di ONG su vasta scala. Le ONG locali, in parte in collaborazione con ONG svizzere, potranno presentare proposte di progetti. Nella decisione di assegnazione, i partenariati con ONG svizzere godranno di particolare considerazione. In linea di massima le ONG devono coprire il 10 per cento dei costi di progetto con mezzi propri; in via eccezionale, in determinati casi la Svizzera può assumere tutti i costi del progetto. Sotto il profilo tematico sono prioritari i progetti negli ambiti seguenti: ambiente (protezione della natura, biodiversità), dialogo sociale e affari sociali. La seconda linea di progetti, concepita come la precedente per quanto riguarda l'attuazione, è finalizzata al sostegno e all'integrazione delle minoranze, con particolare riferimento ai Rom. Le organizzazioni incaricate dalla DSC svolgono concorsi di progetti ai quali possono partecipare in primo luogo i Comuni a elevata percentuale di persone appartenenti a una minoranza. Il flusso dei mezzi e le responsabilità sono regolate come per i fondi ONG. Si auspica di mobilitare aliquote di finanziamento fino al 15 per cento, soprat-

²⁹ Per il tramite di fondi ONG – i cosiddetti «Block Grants».

tutto a livello locale. In entrambe le linee di progetti si veglierà con particolare attenzione a evitare la corruzione.

Nel settore borse di studio, ricerca e formazione devono essere istituiti fondi per borse di studio che permettano il finanziamento di soggiorni presso le università e gli istituti di ricerca svizzeri. L'attuazione è delegata dalla DSC alla Conferenza dei rettori delle università svizzere (CRUS), già responsabile del programma di borse di studio nell'ambito del contributo a beneficio dei nuovi Stati membri dell'Unione europea allargata (UE-10). Del corretto impiego dei mezzi sono direttamente responsabili la CRUS e le università svizzere. Si auspica un'attuazione omogenea dei programmi di ricerca comuni. Per coprire i costi della ricerca è prevista anche una partecipazione con fondi propri da parte dei partner di ricerca rumeni e bulgari.

Partenariati istituzionali senza indirizzo tematico completano la gamma degli strumenti. Il loro finanziamento avviene tramite fondi specifici. Le proposte di progetto possono emanare sia dalla Svizzera che dai Paesi partner. Attuazione e responsabilità finanziaria sono definite come per i fondi di cui sopra. Si possono così realizzare progetti di maggiore entità, per i quali sono determinanti le conoscenze specialistiche e metodologiche della Svizzera, per esempio nel campo della formazione o della sanità. Accessoriamente possono essere finanziate direttamente anche le consulenze specialistiche di esperti svizzeri altamente qualificati, conformemente alle norme nazionali e internazionali in materia di acquisti pubblici.

2.7.3 Coordinamento

A differenza dei meccanismi di finanziamento dello SEE e della Norvegia, che, grazie all'apertura di un ufficio a Bruxelles, si ispirano largamente alle procedure dell'UE in materia di coesione, la Svizzera impernia il sostegno all'allargamento sulle relazioni bilaterali dirette con gli Stati partner. Tale principio è ribadito nell'organizzazione contrattuale del contributo svizzero. Le modalità generali del contributo a favore della Bulgaria e della Romania, come per esempio la durata e l'ammontare del contributo o le possibilità di scelta del campo di attività sono definite in un memorandum d'intesa tra la Svizzera e l'UE³⁰ e nel relativo addendum³¹. Il programma di cooperazione bilaterale è stabilito dettagliatamente in accordi bilaterali con effetto vincolante secondo il diritto internazionale con la Bulgaria e la Romania.

Le relazioni con la Commissione UE sono definite nel memorandum: si tratta di semplici meccanismi di discussione e di informazione. La Commissione UE può altresì partecipare agli incontri annuali tra i rappresentanti della Svizzera e dei Paesi partner.

Il memorandum d'intesa con l'UE prevede, dopo due anni, una verifica congiunta del programma che possa servire da base per eventuali adeguamenti della cooperazione. La Commissione UE può inoltre verificare la conformità dei progetti con le linee guida generali sulla politica di coesione e informare la Svizzera delle proprie considerazioni.

³⁰ Cfr. nota 20.

³¹ Cfr. nota 21.

La Bulgaria e la Romania istituiscono ciascuna una cosiddetta unità di coordinamento nazionale («National Coordination Unit – NCU»), che è la prima interlocutrice della Svizzera per quanto riguarda lo svolgimento del programma di cooperazione. Le unità di coordinamento possono essere coinvolte nell'organizzazione dei concorsi di progetto come nella presentazione delle relative richieste di finanziamento e svolgono compiti di coordinamento generale e di comunicazione con l'esterno.

Nei settori tematici in cui le unità di coordinamento o altre organizzazioni specializzate sono direttamente responsabili dell'attuazione si presta particolare attenzione alle misure volte a ridurre il rischio di irregolarità, abusi e corruzione.

2.7.4 Informazione e comunicazione

Le informazioni sull'attuazione del contributo all'UE allargata sono disponibili nel sito Internet ad hoc della DSC e della SECO (www.erweiterungsbeitrag.admin.ch), insieme a indicazioni riguardanti i concorsi di progetto e i bandi di fornitura di beni e di prestazioni di servizi.

2.7.5 Controlling e valutazione

La Svizzera attribuisce grande importanza all'efficacia dei sistemi di monitoraggio e di pilotaggio. Tali sistemi saranno istituiti all'inizio dell'attuazione sia per l'intero programma sia per i progetti e i fondi.

Gli accordi quadro bilaterali con la Bulgaria e la Romania comprenderanno una clausola anti-corruzione. Ciò significa che la Svizzera e i due Paesi parte si impegnano a combattere insieme la corruzione e a considerare e punire come atto illecito qualsiasi caso di agevolazione immeritata. Per giunta, la cooperazione è retta da disposizioni giuridicamente vincolanti nei seguenti tre settori a rischio: *selezione delle proposte di progetto, attribuzione di mandati di fornitura di beni e di prestazioni di servizi e verifica delle prestazioni dei fornitori*. Per ogni progetto la decisione di finanziamento spetta alla Svizzera (SECO/DSC). I rischi di abuso e corruzione sono parte integrante della verifica del progetto da parte della SECO e della DSC. Nei programmi si tiene inoltre conto dei principi generali – in particolare trasparenza, parità tra uomo e donna e coinvolgimento di gruppi emarginati – nonché di aspetti di sostenibilità.

Sotto il profilo del pilotaggio strategico e operativo del programma nel suo insieme, la Svizzera fa il punto almeno una volta all'anno con la Bulgaria e la Romania. È presentato un resoconto sull'impiego dei mezzi ed è illustrato il livello di raggiungimento degli obiettivi. Se del caso, intervengono adeguamenti del programma. È inoltre analizzata la pianificazione finanziaria e si discutono i punti di forza e i punti deboli delle procedure di management del programma e di assegnazione dei mandati.

La vigilanza sull'attuazione dei fondi a destinazione vincolata è esercitata mediante verifiche contabili esterne³² e controlli diretti della DSC.

³² Società di revisione attive a livello internazionale.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il nostro Consiglio propone all'Assemblea federale l'apertura di un credito quadro di 257 milioni di franchi per il contributo alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata. Questo importo corrisponde al 25,7 per cento del contributo a favore dell'UE-10 (credito quadro di 1 mia. CHF) approvato dalle vostre Camere il 14 giugno 2007. Tale aliquota percentuale corrisponde, inoltre, a quella stabilita dalla Norvegia – che non è membro dell'UE – per il contributo a favore della Bulgaria e della Romania in relazione con il suo sostegno ai Paesi membri dell'UE-10 (cfr. allegato 7).

Il credito quadro richiesto è un credito d'impegno della Confederazione per un periodo di 5 anni (allegato 8). Tali impegni devono essere iscritti a bilancio nel programma di legislatura ed essere fissati nel piano finanziario 2010–2012. Il budget è suddiviso in parti uguali tra la DSC e la SECO. L'attribuzione dei mezzi finanziari ai due Paesi (Bulgaria 76 mio. CHF e Romania 181 mio. CHF) interviene in base a una chiave di ripartizione prestabilita (cfr. n. 2.3). I pagamenti devono essere approvati annualmente dal Parlamento mediante il preventivo della Confederazione. Secondo le stime attuali, i pagamenti saranno effettuati per un periodo di dieci anni al massimo.

Il finanziamento del contributo svizzero a favore della Bulgaria e della Romania avverrà mediante compensazione nel bilancio generale della Confederazione. Il limite massimo del DFAE e del DFE sarà aumentato di conseguenza.

Secondo le norme dell'OCSE e la prassi comunitaria, il contributo svizzero a favore della Bulgaria e della Romania, come già il contributo all'UE-10, non è considerato come parte dell'aiuto svizzero allo sviluppo.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il 5 per cento del contributo è destinato alla copertura dei costi amministrativi da parte svizzera (per esempio costi di personale, viaggi di servizio a scopi di vigilanza, strutture *in loco*, consulenze, supervisione, valutazione ecc.). Si tratta di una percentuale modesta, già applicata nell'ambito del contributo all'UE-10, che sotto il profilo dell'effettivo pone limiti precisi agli uffici responsabili dell'esecuzione.

Essendo il contributo a favore della Bulgaria e della Romania un compito nuovo, non è possibile attuare il programma in maniera conforme e professionale senza personale supplementare svizzero. Le unità organizzative competenti a Berna come pure la rete di rappresentanze diplomatiche sul posto saranno temporaneamente rafforzate, in maniera mirata, grazie a specialisti della cooperazione internazionale.

Nel periodo 2010–2014 si devono inizialmente predisporre gli strumenti di esecuzione e creare le strutture locali. In seguito occorre esaminare le domande di progetti, stipulare i relativi accordi e disporre i meccanismi di monitoraggio pertinenti. È in questa fase che il bisogno di effettivo sarà più acuto. Il periodo 2015–2019 sarà incentrato, invece, sull'attuazione dei progetti in corso, meno impegnativa in termini

di personale. In media, tenuto conto delle oscillazioni delle due fasi, il bisogno di collaboratori per l'intero periodo 2010–2019 sarà di 7 effettivi in tutto, a Berna e per la sorveglianza sul posto³³. Si tratta di una valutazione restrittiva, basata sui valori delle esperienze degli uffici nella gestione di crediti analoghi. I costi di personale corrispondenti, per l'intera durata dell'attuazione delle misure del credito quadro, ammontano a non più di 9,4 milioni di franchi, compresi i contributi del datore di lavoro³⁴. Si tratta di posti di lavoro a tempo determinato; le spese di personale sono imputate al credito quadro.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

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

3.3 Per l'economia

Per l'economia svizzera, il contributo a favore della Bulgaria e della Romania ha ripercussioni dirette e indirette, nell'insieme positive.

La Svizzera offre, in quasi tutti i settori prioritari della prevista cooperazione con gli Stati partner interessati, un ventaglio di offerte concorrenziali a livello di fornitura di beni e di prestazioni di servizi: dall'attuazione del programma dovrebbero quindi scaturire mandati per le imprese svizzere.

Insorgono così opportunità di cooperazione in Bulgaria e in Romania, per esempio nell'ambito di mandati consecutivi per progetti finanziati mediante i Fondi strutturali e il Fondo di coesione dell'UE (circa 6 mia. CHF annui). I fornitori di prestazioni svizzeri godono di ampia parità di accesso agli appalti pubblici nel quadro dei programmi di coesione in tutto lo spazio UE. La portata di questi effetti diretti del contributo a favore della Bulgaria e della Romania non può essere stimata con precisione, poiché dipende, in primo luogo, dalla competitività delle imprese svizzere e dall'aliquota di plusvalore svizzero sui mandati ottenuti.

Oltre agli effetti diretti, tanto il contributo svizzero all'UE-10 quanto quello a favore della Bulgaria e della Romania producono sull'economia anche effetti indiretti ancora più marcati. Si tratta, da un lato, della rafforzata presenza e visibilità della Svizzera in tutti i nuovi Stati membri, un fattore che consente di stabilire nuovi contatti e di intrecciare più strette relazioni economiche con queste regioni emergenti. Dall'altro, i progetti e programmi concreti del contributo svizzero servono, in senso lato o in senso stretto, alla creazione di condizioni quadro più vantaggiose per gli investimenti, il commercio e la crescita nei nuovi Stati membri, che quindi acquistano sempre maggiore attrattiva in quanto partner commerciali. Poiché l'eccedenza della bilancia commerciale della Svizzera con i dodici nuovi Stati membri ha raggiunto 2,6 miliardi di franchi nel 2007 (eccedenza della bilancia commerciale della

³³ Per l'attuazione del contributo a beneficio dei Paesi dell'UE-10 sono stati autorizzati dalle Camere federali 27 posti di lavoro.

³⁴ Per l'attuazione del contributo a beneficio dei Paesi dell'UE-10 sono state autorizzate spese di personale per 36,7 mio. CHF.

Svizzera con la Bulgaria e la Romania: 665 mio. CHF nel 2007)³⁵, si può dire che questa crescita contribuisce anche alla creazione di posti di lavoro in Svizzera. A medio termine, in seguito all'estensione degli accordi bilaterali ai dodici nuovi Stati membri, il nostro Consiglio prevede un impulso di crescita per l'economia svizzera tra lo 0,2 e lo 0,5 per cento del PIL.

Il contributo a favore della Bulgaria e della Romania non induce oneri economici supplementari per la Svizzera, poiché il finanziamento avverrà mediante compensazione nel bilancio generale della Confederazione.

4 Programma di legislatura

Il presente progetto è annunciato nel nostro messaggio del 23 gennaio 2008³⁶ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008³⁷ sul programma di legislatura 2007–2011.

Il messaggio è incluso negli obiettivi del Consiglio federale per il 2009.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si fonda sull'articolo 10 della legge federale del 24 marzo 2006³⁸ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

5.2 Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 29 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002³⁹ sul Parlamento, il credito quadro è approvato mediante decreto federale semplice.

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale⁴⁰, il presente decreto federale necessita l'approvazione della maggioranza dei membri dei due Consigli poiché comporta una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi.

³⁵ *Fonte:* Direzione generale delle dogane.

³⁶ FF 2008 597 648

³⁷ FF 2008 7469

³⁸ RS 974.1

³⁹ RS 171.10

⁴⁰ RS 101

Le basi legali internazionali per l'attuazione del contributo svizzero all'UE allargata sono l'addendum del 25 giugno 2008 al memorandum d'intesa tra il Consiglio federale e il Consiglio dell'Unione europea firmato il 27 febbraio 2006 (cfr. allegato 1), i due accordi quadro bilaterali con la Bulgaria e la Romania ancora da negoziare e diversi accordi di progetto.

Per la sua formulazione e per espressa e comune volontà dell'UE e della Svizzera, l'addendum è una dichiarazione d'intenti politica che non genera obblighi di diritto internazionale. Il memorandum d'intesa a cui l'addendum si riferisce comprende le principali modalità del contributo svizzero all'UE allargata (cfr. n. 2.3), sulle quali si basa la stipulazione degli accordi quadro bilaterali con la Bulgaria e la Romania.

L'approvazione del credito quadro da parte dell'Assemblea federale crea il presupposto perché la Svizzera possa concludere i necessari accordi quadro con la Bulgaria e la Romania. Tali accordi regolano l'attuazione del programma di cooperazione con ciascuno degli Stati partner e, in particolare, i settori prioritari dell'aiuto come pure le modalità di identificazione, approvazione e realizzazione dei progetti. Inoltre, per ciascun progetto è concluso separatamente un accordo tra la Svizzera e l'istituzione partner.

Le competenze in materia di accordi quadro bilaterali e di accordi di progetto sono definite all'articolo 13 della legge federale del 24 marzo 2006⁴¹ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che conferisce al Consiglio federale la facoltà di concludere accordi internazionali che stabiliscono i principi di base della cooperazione con uno o più Stati o con una organizzazione internazionale. Gli uffici federali competenti, la DSC e la SECO, hanno facoltà di concludere gli accordi di programma o di progetto di diritto internazionale come pure di diritto pubblico e privato.

Il nostro Consiglio potrà, di conseguenza, concludere gli accordi quadro. I singoli accordi di progetto saranno convenuti con la DSC o la SECO. In virtù dell'articolo 48a capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997⁴² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, l'Assemblea federale sarà informata su tutti gli accordi conclusi in questo ambito tramite il relativo rapporto annuo che il Consiglio federale, i dipartimenti, gli aggruppamenti e gli uffici federali sono tenuti a fornire.

⁴¹ RS 974.1

⁴² RS 172.010

Traduzione⁴³

Memorandum d'intesa

tra il Consiglio federale svizzero e il Presidente del Consiglio dell'Unione europea sul contributo della Svizzera all'UE allargata, incluso un addendum sulla Bulgaria e la Romania

Il Consiglio federale svizzero

e

il Presidente del Consiglio dell'Unione europea,

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

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

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

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

hanno concordato le seguenti linee direttrici:

1. Contributo della Svizzera

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

⁴³ Dal testo originale francese.

2. Ripartizione del contributo svizzero

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

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

3. Riesame

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

4. Orientamento e ambiti degli impegni

Sicurezza, stabilità e sostegno alle riforme:

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

Ambiente e infrastrutture:

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

Promozione del settore privato:

- sviluppo del settore privato e promozione delle esportazioni, privilegiando le piccole e medie imprese (PMI);
- facilitazione dell'accesso al capitale, sostegno alle PMI nel campo della gestione;
- promozione dei prodotti agricoli organici certificati;
- promozione di standard e norme e della valutazione della conformità nel campo della produzione industriale ed agricola; promozione di una produzione industriale conforme al principio dello sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale, ambientale e dell'eco-efficienza;
- miglioramento della regolamentazione del settore finanziario e potenziamento delle istituzioni e dei mercati finanziari;
- protezione della proprietà intellettuale.

Sviluppo umano e sociale:

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

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

5. Informazioni e coordinamento

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

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

6. Selezione dei progetti e dei programmi

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

7. Attuazione dei progetti e dei programmi

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

8. Attuazione del contributo svizzero

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

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

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

(di seguito, «Stati partner»)

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

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

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

Addendum del 25 giugno 2008 al memorandum d'intesa del 27 febbraio 2006 tra il Consiglio federale svizzero e il Presidente del Consiglio dell'Unione europea sul contributo della Svizzera all'UE allargata

Il memorandum d'intesa del 27 febbraio 2006 tra il Consiglio federale svizzero e il Presidente del Consiglio dell'Unione europea sul contributo della Svizzera all'UE allargata è modificato come segue per tenere conto dell'adesione della Bulgaria e della Romania all'Unione europea.

1. Contributo supplementare della Svizzera

In aggiunta al contributo stabilito al numero 1 del memorandum d'intesa, il Consiglio federale negozierà con la Repubblica di Bulgaria e con la Romania accordi relativi alle modalità di stanziamento di un contributo supplementare della Svizzera di importo pari a 257 milioni di franchi svizzeri, assegnato per un periodo di cinque anni a decorrere dall'approvazione dello stanziamento corrispondente da parte del Parlamento svizzero.

2. Ripartizione del contributo supplementare della Svizzera

Repubblica di Bulgaria	76 000 000
Romania	181 000 000

3. Attuazione del contributo supplementare della Svizzera

In relazione al numero 8 del memorandum d'intesa, il Consiglio federale proporrà al Parlamento svizzero di approvare uno stanziamento di importo supplementare pari a 257 milioni di franchi svizzeri destinato all'attuazione, a partire dal 2009, del contributo svizzero alla Repubblica di Bulgaria e alla Romania.

4. Altre linee direttrici

Si applicano per analogia le altre linee direttrici del memorandum d'intesa e del suo allegato.

Per il Consiglio federale
svizzero:

...

Per il Presidente del Consiglio
dell'Unione europea:

...

Per la Commissione europea:

...

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

A) Interventi relativi al contributo della Svizzera a favore degli Stati dell'UE-10

Mozioni:

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

Postulati:

N°	Oggetto	Testo depositato da	Data
06.3006	Il finanziamento del contributo svizzero alla coesione dell'UE non deve essere a carico dell'aiuto pubblico allo sviluppo	CPE-N	16.01.2006
04.3424	Fondo di coesione nel quadro dei Bilaterali II	Walker Felix	18.06.2004
04.3371	Contributo alla coesione sociale ed economica dell'Unione europea	Sommaruga Simonetta	17.04.2004
03.3584	Politica europea della Svizzera. Prestazioni della Svizzera	CPE-S	20.11.2003

Interpellanze:

N°	Oggetto	Testo depositato da	Data
06.3248	Quali contributi siamo ancora chiamati a versare per la coesione?	Gruppo dell'UDC	08.06.2006
04.3269	Contributo alla coesione dell'UE	Gruppo dei Verdi	03.06.2004

Interrogazioni:

N°	Oggetto	Testo depositato da	Data
06.1141	Aiuti all'Est e Convenzioni di Ginevra	Freysinger Oskar	06.10.2006
06.1127	Finanziamento e compensazione del miliardo per i Paesi dell'Est	Wäfler Markus	05.10.2006
06.1029	Partecipazione del DFGP ai contributi di coesione	Studer Heiner	23.03.2006
03.1059	Aiuto ai Paesi dell'Europa dell'Est e Fondo strutturale dell'UE	Gross Andreas	12.06.2003

Iniziative cantionali:

Nessuna

B) Interventi relativi al contributo della Svizzera a favore della Bulgaria e della Romania**Mozioni:**

N.	Oggetto	Testo depositato da	Data
08.3479	Stop al versamento di contributi alla Bulgaria	Reimann Lukas	17.09.2008

Postulati:

N.	Oggetto	Testo depositato da	Data
09.3006	Programma di sostegno ai Rom	CPE-N	19.01.2009

Interpellanze:

N.	Oggetto	Testo depositato da	Data
07.3864	Contributo di coesione alla Romania	Stamm Luzi	21.12.2007
06.3433	Miliardi destinati all'Europa dell'Est. Quale seguito?	Fehr Hans	20.09.2006
06.3248	Quali contributi siamo ancora chiamati a versare per la coesione?	Gruppo dell'UDC	08.06.2006

Interrogazioni:

Nessuna

Iniziative cantionali:

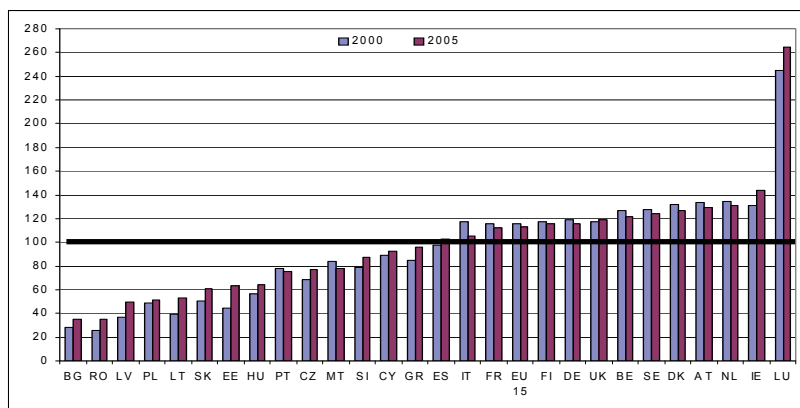
N.	Oggetto	Testo depositato da	Data
08.300	Per un sostegno concreto e diretto della Svizzera ai Rom della Romania	Cantone di Ginevra	18.12.2007

Il divario dello sviluppo economico e sociale nell'UE-27

Come già nel 2004 con l'ingresso nell'UE dei dieci nuovi Stati membri, anche l'adesione della Bulgaria e della Romania avvenuta il 1° gennaio 2007 ha accentuato le differenze economiche e sociali all'interno dell'UE, un effetto che si rispecchia anche nel fatto che il PIL pro capite dell'UE-27 è inferiore del 4 per cento a quello dell'UE-25 e del 12 per cento a quello dell'UE-15⁴⁴. Il confronto del reddito pro capite negli Stati dell'UE illustra il forte divario all'interno dell'Unione (fig. 1). La Bulgaria e la Romania registrano i valori più bassi di tutta l'UE: nei due Stati il reddito medio pro capite a parità di potere di acquisto (reddito pro capite PPA, cioè calcolato tenendo conto delle differenze del livello dei prezzi tra i singoli Paesi) ammonta soltanto a circa il 35 per cento della media dell'UE; in termini nominali il reddito pro capite in Romania e Bulgaria supera di poco rispettivamente il 16 e il 12 per cento⁴⁵. In altre parole, il reddito pro capite nominale nel Lussemburgo è quasi 23 volte più elevato e quello PPA 7 volte più elevato di quello nella Bulgaria.

Figura 1

PIL pro capite a parità di potere di acquisto (PIL PPA), UE-27 = 100⁴⁶



44 Fonte: Eurostat.

45 Fonte: comunicato stampa Eurostat 19/2008, 12 febbraio 2008.

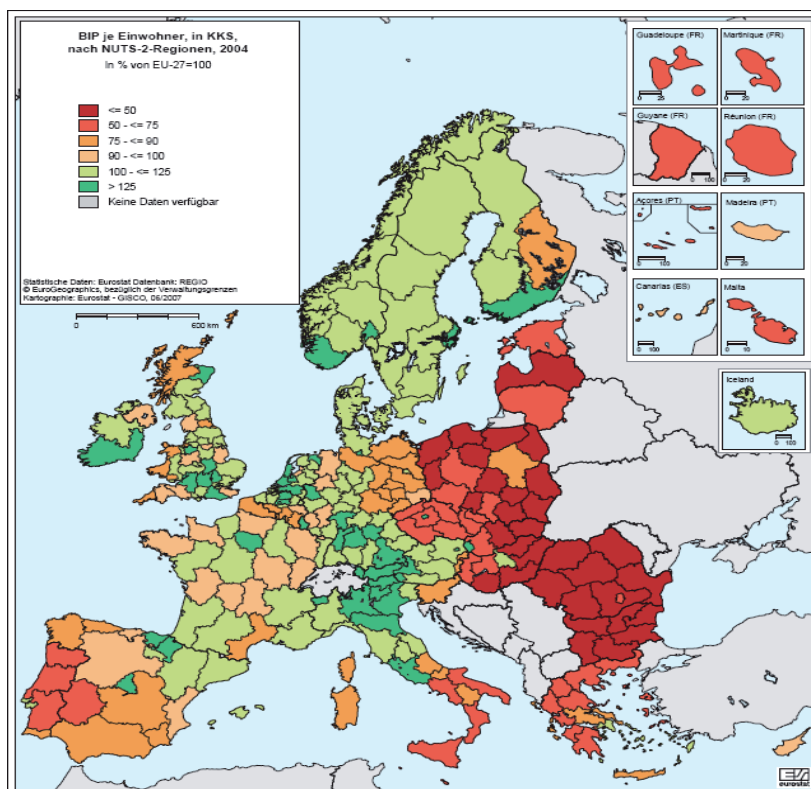
46 Fonte: Eurostat.

Da quando l'UE si adopera per la riduzione del divario economico e sociale (cfr. allegato 5), le disparità, nell'insieme, sono diminuite notevolmente. Lo dimostra il miglioramento del reddito pro capite in quelli che un tempo erano gli Stati membri più arretrati dell'UE-15: la Spagna, il Portogallo e, in misura inferiore, anche la Grecia hanno potuto avvicinare il loro livello a quello degli altri Stati membri, l'Irlanda li ha addirittura superati. Tuttavia, sotto il profilo economico e sociale, le disparità sono nuovamente aumentate in modo drastico in seguito all'adesione dei nuovi Stati membri, tanto che l'obiettivo della coesione continua ad essere una priorità assoluta. Questa priorità si rispecchia anche nel budget dell'UE: fino al 2013 più di un terzo del bilancio complessivo dell'UE, ossia circa 50 miliardi di euro all'anno, è impiegato per misure volte a ridurre il divario all'interno dell'Unione. Nonostante questi imponenti sforzi dell'UE, i nuovi Stati membri, e soprattutto la Bulgaria e la Romania, necessiteranno di vari decenni per recuperare il loro forte ritardo⁴⁷.

Nell'UE allargata non solo è diminuito il reddito medio pro capite, ma sono anche cresciute le disparità regionali. Negli Stati membri che hanno aderito nel 2004, circa due terzi della popolazione vive in regioni che registrano un reddito pro capite inferiore al 50 per cento della media dell'UE; nella Bulgaria tale quota di popolazione ammonta addirittura a tre quarti e nella Romania quasi al 90 per cento (fig. 2). Le dieci regioni più povere dell'UE allargata si trovano tutte in questi due Stati; il nord-est della Romania in quanto regione più povera in assoluto ha un reddito pro capite PPA inferiore a un quarto della media degli Stati dell'UE-27. Vi sono inoltre forti asimmetrie tra le regioni di città e quelle di campagna. Come negli Stati che hanno aderito nel 2004 (UE-10), anche in Bulgaria e Romania le regioni delle capitali apportano il maggiore contributo economico; nei due Paesi, queste regioni sono peraltro le uniche che registrano un reddito medio pro capite superiore al 50 per cento della media dell'UE.

⁴⁷ *Fonte:* Unione europea – Politica regionale: «Al servizio delle regioni – Politica regionale dell'Unione europea 2007–2013», gennaio 2008, pag. 28.

Chiave regionale di ripartizione pro capite del PIL⁴⁸
 (espresso in per cento del valore medio del PIL PPA dell'UE-27, 2004)



In relazione con le ineguaglianze economiche si registrano nell'UE allargata anche disparità sociali⁴⁹. Per esempio, nella Bulgaria e nella Romania l'aspettativa di vita media è inferiore di 7 anni rispetto all'UE-25 (rispetto all'UE-10: inferiore di 2 anni), e il tasso di mortalità infantile è, nell'ordine, due volte e mezzo e tre volte e mezzo più elevato di quello dell'UE-25. Le disparità sono altrettanto marcate anche nel settore del lavoro e dell'istruzione. La media dei disoccupati di lunga data in Bulgaria e Romania – come peraltro quella negli Stati dell'UE-10 – è di circa un terzo superiore a quella nei vecchi Stati membri (UE-15), e il tasso di occupazione medio è tuttora più basso rispetto all'UE-25. Per quanto concerne il settore dell'istruzione, non solo la Bulgaria e la Romania hanno la quota di spesa pubblica per l'istruzione più bassa di tutta l'UE (espressa in per cento del PIL) ma ad esempio in Bulgaria la spesa annua per istituti di istruzione pubblici e privati (per allie-

⁴⁸ Fonte: Eurostat.

⁴⁹ Fonte: Eurostat, Annuario statistico 2006-07.

vo/studente) ammonta a meno del 30 per cento della media degli Stati dell'UE-25. Il numero degli adulti che nel 2006 hanno seguito una formazione o un perfezionamento professionali, proporzionalmente alla popolazione, è circa 4 volte inferiore a quello degli Stati dell'UE-10 e circa 8 volte inferiore a quello degli Stati dell'UE-25; per contro, la quota di persone che interrompono la loro formazione è più di due volte più elevata rispetto agli Stati dell'UE-10.

Anche nel settore ambientale molto resta da fare. In Romania ad esempio soltanto circa la metà della popolazione dispone di un raccordo alla rete dell'acqua potabile (nelle regioni di campagna meno di un terzo) e un quarto delle infrastrutture di approvvigionamento idrico nelle regioni rurali non è conforme alle norme di legge⁵⁰. Il 73 per cento della popolazione rumena non è collegata a un impianto di depurazione comunale (Bulgaria: 69 %, ma nelle regioni di campagna: 97,7 %⁵¹; Svizzera: 3 %). Anche lo smaltimento dei rifiuti richiede ancora grossi sforzi da parte dei due Paesi: in Romania ad esempio soltanto poco più del 6 per cento della popolazione rurale è collegata a un sistema di smaltimento e il 93 per cento delle discariche comunali non corrispondono alle direttive della CE.

⁵⁰ *Fonte:* Eurostat: «Key figures on Europe – 2007/8 edition»; Ministero delle finanze e dell'economia della Romania: «National Strategic Reference Framework 2007-2013».

⁵¹ *Fonte:* Eurostat: «Key figures on Europe – 2007/8 edition»; Governo della Repubblica di Bulgaria: «National Strategic Reference Framework – Programming Period 2007-2013».

Rapporti economici della Svizzera con la Bulgaria e la Romania nonché con l'insieme dei nuovi Stati membri (UE-12)

(dati scelti)

Figura a

Esportazioni svizzere verso la Bulgaria e la Romania (1995–2007)⁵²

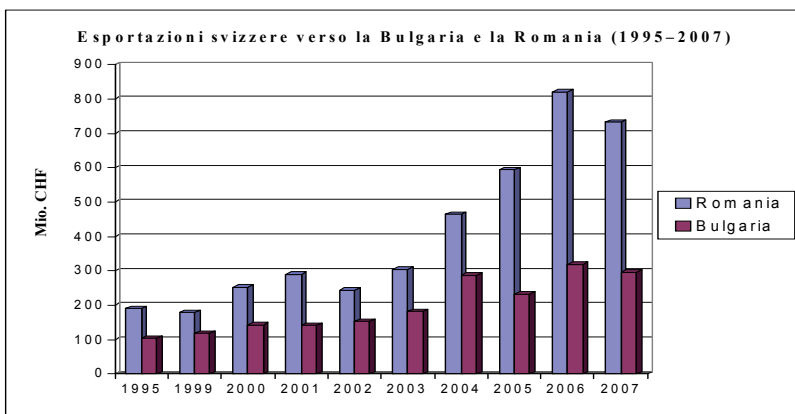
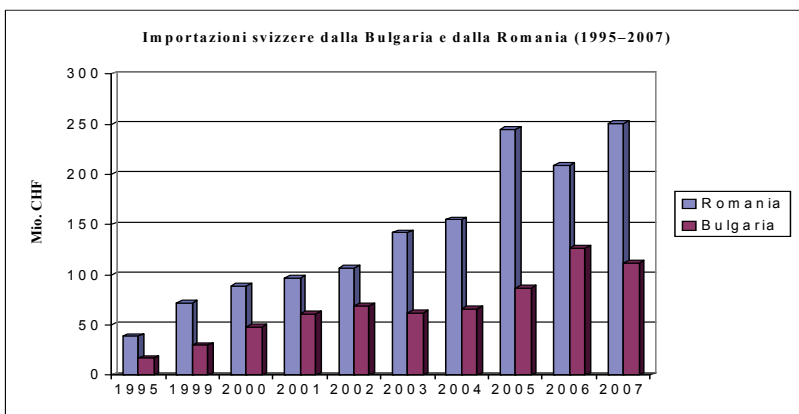


Figura b

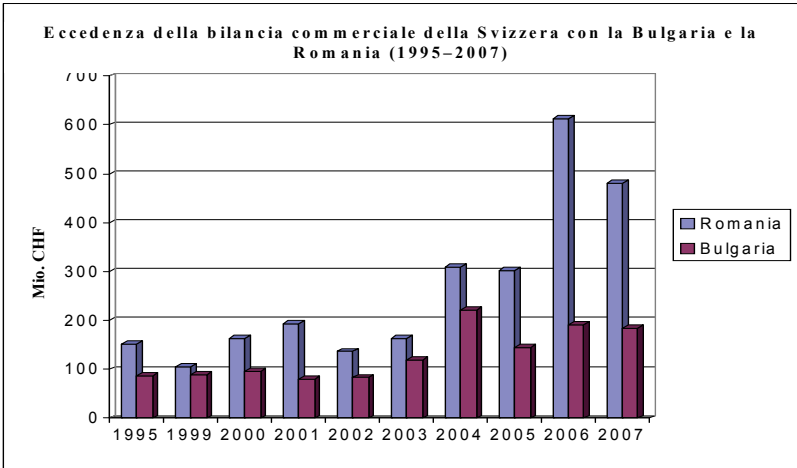
Importazioni svizzere dalla Bulgaria e dalla Romania (1995–2007)⁵³



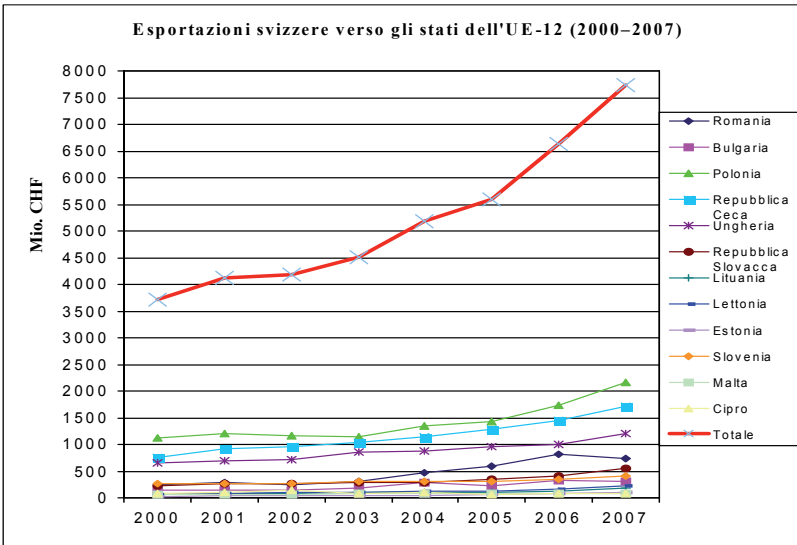
⁵² Fonte: Amministrazione federale delle dogane.

⁵³ Fonte: Amministrazione federale delle dogane.

Eccedenza della bilancia commerciale della Svizzera con la Bulgaria e la Romania (1995–2007)⁵⁴



Esportazioni svizzere verso gli Stati dell'UE-12 (2000–2007)⁵⁵



⁵⁴ Fonte: Amministrazione federale delle dogane.

⁵⁵ Fonte: Amministrazione federale delle dogane.

Ecceденza della bilancia commerciale della Svizzera con gli Stati dell'UE-12 (2000-2007)⁵⁶

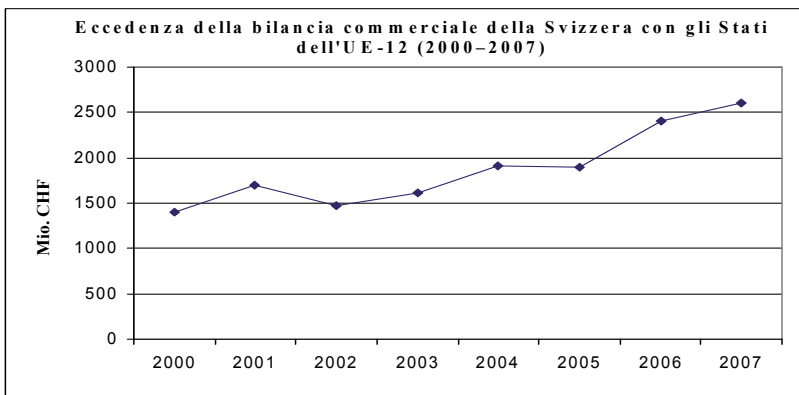
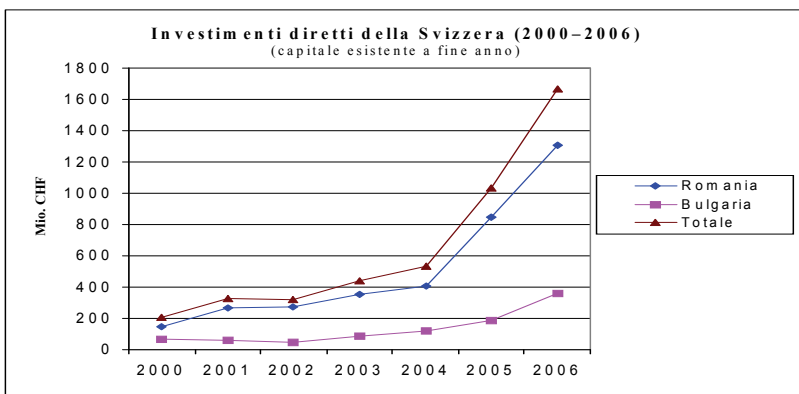


Figura f

Investimenti diretti della Svizzera in Bulgaria e Romania (2000-2006)⁵⁷ (capitale a fine anno)



⁵⁶ Fonte: Amministrazione federale delle dogane.

⁵⁷ Fonte: Banca nazionale svizzera: «Statistisches Monatsheft März 2008», allegato; inoltre: «Die Entwicklung der Direktinvestitionen im Jahr 2004», pag. 20.

La politica di coesione dell'UE

La politica di coesione⁵⁸ dell'UE è finalizzata a ridurre le disparità economiche e sociali all'interno dell'Unione e a rafforzare così l'unità interna. Essa funge pertanto da strumento di solidarietà tra gli Stati dell'UE; nel contempo migliora la competitività dello spazio economico dell'Europa nel suo insieme.

L'obiettivo della riduzione delle disparità fra le differenti regioni e del ritardo di quelle meno favorite risale al Trattato di Roma del 1957 che istituisce la Comunità economica europea ed è iscritto nel preambolo del medesimo (principio della solidarietà)⁵⁹. Per la realizzazione dell'obiettivo di coesione, nel 1958 è stato istituito il Fondo sociale europeo e negli anni Settanta sono state avviate altre iniziative comunitarie per coordinare gli strumenti corrispondenti dei singoli Stati e completarli mediante aiuti finanziari. Nel 1986, la coesione economica e sociale è stata introdotta come obiettivo vero e proprio nell'Atto unico europeo e, in seguito, mediante i trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997) e Nizza (2003) è stata iscritta come elemento delle politiche comunitarie nel Trattato CE (art. 158–162)⁶⁰.

Oggi la politica regionale è un pilastro della coesione europea, la cui importanza si rispecchia anche nelle risorse consistenti che sono messe a disposizione per tale scopo. Negli anni 2007–2013 oltre un terzo del bilancio complessivo dell'UE, ossia 347,4 miliardi di euro, è utilizzato per misure volte a ridurre le disparità regionali (cfr. tab. 1). Le risorse sono attribuite nell'ambito di tre strumenti di finanziamento – il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione e il Fondo sociale europeo (FSE) – tenendo conto di tre obiettivi prioritari: «convergenza», «competitività locale e occupazione» e «cooperazione territoriale europea». Questi elementi sono illustrati brevemente qui appresso.

Obiettivo 1: convergenza

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

- il potenziamento e la diversificazione della struttura economica;
- lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto;
- la tutela e la creazione di posti di lavoro sostenibili;
- la protezione dell'ambiente;
- il potenziamento del capitale umano (formazione e perfezionamento professionali);

⁵⁸ Nella terminologia dell'UE i concetti «politica di coesione», «politica regionale» e «politica strutturale» sono usati come sinonimi.

⁵⁹ Consultabile nel sito: <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>, seguendo il percorso: «Raccolte: Trattati» – «Trattati costitutivi: Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957)».

⁶⁰ Consultabile nel sito: <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>, seguendo il percorso: «Raccolte: Trattati» – «Trattati costitutivi: Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata)».

- il promovimento dell'accesso al mercato del lavoro e l'integrazione sociale di persone svantaggiate.

L'importo destinato all'obiettivo della convergenza ammonta a 282,8 miliardi di euro, ossia l'81,5 per cento dell'importo complessivo.

Obiettivo 2: competitività regionale e occupazione

Questo obiettivo concerne le regioni dell'UE risparmiate dal più grave divario di sviluppo ed è volto a rafforzarne la competitività e l'attrattiva come anche il tasso di occupazione grazie alle misure prioritarie seguenti:

- innovazione ed economia basata sulla conoscenza: consolidamento delle capacità regionali in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità e rafforzamento dell'ingegneria finanziaria;
- protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi: recupero dei terreni contaminati, miglioramento dell'efficienza energetica e promozione dei trasporti urbani;
- accesso ai servizi di trasporto e telecomunicazione di interesse economico generale;
- creazione di posti di lavoro nuovi e migliori mediante adeguamenti del personale e investimenti nelle risorse umane.

L'importo destinato a questo obiettivo ammonta a 54,9 miliardi di euro, ossia circa il 16 per cento dell'importo complessivo.

Obiettivo 3: Cooperazione territoriale europea

Il terzo obiettivo, che si rifà alle esperienze della precedente iniziativa comunitaria INTERREG, incoraggia la cooperazione tra le regioni a prescindere dal tipo di frontiera che le separa (interna, nazionale o marittima). Le misure sono essenzialmente volte a favorire la collaborazione tra le autorità di regioni confinanti per permettere di trovare soluzioni congiunte a problemi comuni. Le priorità concernono i temi seguenti:

- sviluppo di attività economiche e sociali transfrontaliere;
- creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, compresa la cooperazione bilaterale fra le regioni marittime;
- potenziamento dell'efficacia della politica regionale mediante la cooperazione interregionale, la creazione di reti e lo scambio di esperienze.

L'importo destinato a questo obiettivo ammonta a 8,7 miliardi di euro, ossia circa il 2,5 per cento dell'importo complessivo.

Il Consiglio europeo ha deciso che una quota delle risorse destinate alla politica di coesione – almeno il 60 per cento nelle regioni meno sviluppate e il 75 per cento nelle altre regioni – va utilizzata per investimenti di carattere generale nell'ambito della nuova strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione (cfr. allegato 6). La Bulgaria e la Romania sono esentate da questa disposizione; tuttavia su base volontaria i due Paesi intendono utilizzare rispettivamente il 56 e il 60 per cento

dell'importo loro destinato per programmi prioritari secondo la strategia di Lisbona⁶¹.

Gli effetti della politica di coesione europea si mostrano segnatamente nel fatto che è in costante diminuzione il numero di regioni il cui reddito pro capite si trova sotto il 75 ovvero il 50 per cento della media dell'UE e che va diminuendo il tasso di disoccupazione nelle regioni più povere. Per gli anni 2007–2012 l'UE stima che la politica di coesione porterà, nella maggior parte dei nuovi Stati membri, a una crescita del PIL superiore del 6 per cento alla previsione di base.

⁶¹ *Fonte:* Programmi quadro strategici nazionali della Bulgaria e della Romania.

Ripartizione approssimativa delle risorse ai singoli Stati membri 2007–2013⁶² (importi in mio. EUR)				
	Convergenza⁶³	Competitività regionale e occupazione⁶⁴	Cooperazione territoriale europea	Totale
Belgio	638	1 425	194	2 258
Bulgaria	6 674		179	6 853
Repubblica ceca	25 883	419	389	26 692
Danimarca		510	103	613
Germania	16 079	9 409	851	26 340
Estonia	3 404		52	3 456
Irlanda		751	151	901
Grecia	22 275	635	210	20 420
Spagna	26 180	8 477	559	35 217
Francia	3 191	10 257	872	14 319
Italia	21 641	6 325	846	28 812
Cipro	213	399	28	640
Lettonia	4 531		90	4 620
Lituania	6 775		109	6 885
Lussemburgo		50	15	65
Ungheria	22 890	2 031	386	25 307
Malta	840		15	855
Paesi Bassi		1 660	247	1 907
Austria	177	1 027	257	1 461

⁶² L'esatta ripartizione dipende dal benessere relativo regionale e nazionale, dal numero di abitanti e dal tasso di disoccupazione. Per il finanziamento è definito un limite superiore pari al 4 % del PIL dello Stato beneficiario. *Fonte:* Unione europea – Politica regionale: «Politica di coesione 2007–2013: quadri di riferimento strategici nazionali», gennaio 2008, pag. 8.

⁶³ Fondo di coesione, convergenza, soppressione graduale del sostegno.

⁶⁴ Avvio del sostegno, competitività e occupazione.

	Convergenza	Competitività regionale e occupazione	Cooperazione territoriale europea	Totale
Polonia	66 553		731	67 284
Portogallo	20 473	938	99	21 511
Romania	19 213		455	19 668
Slovenia	4 101		104	4 205
Slovacchia	10 912	449	227	11 588
Finlandia		1 596	120	1 716
Svezia		1 626	265	1 891
Regno Unito	2 912	6 979	722	10 613
Collaborazione interregionale			445	445
Assistenza tecnica				868
Totale	282 855	54 965	8 723	347 410

Strategia di Lisbona/Göteborg

La strategia di Lisbona, adottata il 23 e 24 marzo 2000 dal Consiglio europeo, definisce «un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza». L'obiettivo principale di questa strategia è fare dell'Unione europea «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»; obiettivo che, in occasione del vertice di Göteborg svoltosi l'anno successivo, è stato esteso a comprendere anche lo sviluppo sostenibile. La strategia poggia quindi su tre pilastri: l'innovazione economica, quella sociale e la dimensione ambientale. Dopo una fase iniziale in cui la strategia ha avuto poco successo, nella sessione annuale del 22 e 23 marzo 2005 il Consiglio europeo ha adottato il programma d'azione per l'UE e i suoi Stati membri proposto dalla Commissione europea per rilanciare la strategia di Lisbona, ottenere una crescita economica sostenibile e creare nuovi e migliori posti di lavoro. La strategia e i processi sono stati semplificati e razionalizzati.

La strategia di Lisbona⁶⁵

La strategia di Lisbona (detta anche agenda di Lisbona o processo di Lisbona) si prefigge di incoraggiare le istituzioni europee e gli Stati membri a realizzare misure di riforma economica e sociale. In seguito alla rielaborazione avvenuta nel 2005, la strategia persegue ora soltanto due obiettivi principali, da raggiungere entro il 2010: innanzitutto portare al 3 per cento la quota del PIL europeo investita nel settore pubblico e privato nella ricerca e nello sviluppo, in secondo luogo portare il tasso medio di occupazione (cioè la quota di persone occupate rispetto al numero di abitanti in età lavorativa) dal 63 (2000) al 70 per cento. Quanto al secondo obiettivo, la strategia definisce due scopi accessori, cioè portare la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro ad almeno il 60 per cento (2000: 54 %) e quella dei lavoratori più anziani (55-64 anni) ad almeno il 50 per cento (2000: 37 %). A Lisbona e nelle successive sessioni del Consiglio europeo sono stati fissati inoltre obiettivi politici e misure in diversi settori tematici nell'ambito di iniziative convenute, fra cui lo sviluppo della società dell'informazione, la creazione di un polo di ricerca europeo, la creazione di un clima propizio alla fondazione e allo sviluppo di imprese innovative e la modernizzazione della protezione sociale. Il programma d'azione 2005 completa questi temi con tre assi prioritari: «rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro», «porre la conoscenza al servizio della crescita» e «creare nuovi e migliori posti di lavoro».

Quanto gli Stati membri siano ancora lontani dagli obiettivi fissati nell'agenda di Lisbona è dimostrato dal tasso medio di occupazione registrato nell'UE-27 nel 2007, pari al 65,4 per cento. Soltanto Danimarca, Svezia, Finlandia, Paesi Bassi, Austria, Gran Bretagna, Estonia e Cipro presentano un tasso d'occupazione del 70 per cento, mentre in Bulgaria tale quota è del 61,6, in Romania del 59,6 e in Polonia appena del

⁶⁵ *Fonte:* Commissione europea: «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il programma comunitario di Lisbona», 20 luglio 2005 (SEC [2005] 981).

56,8 per cento. Anche il tasso di occupazione dei lavoratori anziani raggiunge attualmente a malapena il 45 per cento nell'UE-27. Soltanto l'obiettivo concernente la quota di occupazione femminile appare oggi realizzabile in quanto nel 2007 tale quota era del 58,2 per cento; tuttavia vi sono forti differenze tra i singoli Paesi (Malta ad esempio ha una quota di occupazione femminile pari al 36,8 per cento). Anche l'altro obiettivo della strategia di Lisbona, cioè l'impiego del 3 per cento del PIL per la ricerca e lo sviluppo, sembra ancora lontano: nel 2006 gli investimenti dell'UE in questo settore corrispondevano soltanto all'1,84 per cento del PIL, una quota pari a quella dell'anno precedente e leggermente inferiore a quella del 2000 (inclusendo tutti gli Stati dell'UE-27). A tutt'oggi soltanto la Svezia e la Finlandia investono più del 3 per cento del loro PIL in questo settore, mentre la Bulgaria e la Romania giungono in coda alla classifica con una quota del PIL inferiore allo 0,5 per cento.

Il Consiglio di Göteborg e la strategia UE per lo sviluppo sostenibile⁶⁶

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

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

Il settore chiave «*cambiamenti climatici*» comprende anche l'impegno assunto dall'UE nell'ambito del Protocollo di Kyoto di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, entro il 2012, dell'8 per cento rispetto al livello del 1990, come pure di realizzare entro il 2010 l'obiettivo di produrre il 22 per cento dell'energia da fonti rinnovabili.

Nel settore «*sostenibilità dei trasporti*» l'UE prevede il trasferimento dei trasporti dalla strada ad altri vettori, non da ultimo vista la necessità urgente di far fronte alla crescita significativa e costante dei volumi di traffico. In questo contesto l'UE conferisce importanza prioritaria alla promozione di infrastrutture rispettose dell'ambiente.

⁶⁶ Fonte: Proposta della Commissione al Consiglio europeo a Göteborg: Comunicazione della Commissione – Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: Strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, 15 maggio 2001, (COM [2001] 264), 20 pagine.

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

Infine, secondo la nuova concezione, la «*gestione responsabile delle risorse*» e lo «smaltimento dei rifiuti» devono essere sottoposti a una valutazione dell'impatto sotto il profilo della sostenibilità ambientale.

I meccanismi di finanziamento AELS/SEE e della Norvegia

Nell'ambito della coesione economica e sociale, i tre Stati dell'AELS/SEE Norvegia, Islanda e Lussemburgo hanno versato alla Romania e alla Bulgaria (la cui adesione all'UE è avvenuta nel 2007 con il secondo allargamento a est) 0,21 miliardi di franchi nel periodo dal 1° gennaio 2007 al 30 aprile 2009. Dal 1° maggio 2004 al 30 aprile 2009 la Norvegia, l'Islanda e il Lussemburgo hanno messo a disposizione degli Stati dell'UE-10, come pure della Grecia, della Spagna e del Portogallo, circa 1,75 miliardi di franchi. Complessivamente fino al 30 aprile 2009 i tre Paesi dell'AELS/SEE hanno versato a questi 15 Stati dell'UE (cioè UE-10, Grecia, Spagna, Portogallo, Bulgaria e Romania) circa 1,96 miliardi di franchi per la coesione economica e sociale.

Sia nel caso della Bulgaria e della Romania, sia in quello dell'UE-10 e della Grecia, della Spagna e del Portogallo si applicano tre meccanismi di finanziamento che sono sostanzialmente identici sotto il profilo dei processi ma si distinguono nella configurazione finanziaria e tematica. La Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein partecipano congiuntamente al cosiddetto meccanismo di finanziamento SEE, con cui sono versati complessivamente 900 milioni di franchi ai menzionati 15 Stati membri. A titolo supplementare la Norvegia mette a disposizione 958 milioni di franchi agli Stati dell'UE-10 nonché alla Bulgaria e alla Romania mediante un meccanismo di finanziamento ad hoc. Con un terzo meccanismo creato specificamente per la Bulgaria e la Romania, la Norvegia versa infine ulteriori 102 milioni di franchi. Complessivamente la Norvegia finanzia il 97 per cento e quindi la quota di gran lunga più importante dell'importo versato a questi 15 Stati dell'UE. L'attribuzione delle risorse ai singoli Paesi è calcolata secondo due chiavi di ripartizione basate sulla superficie del Paese, sul numero di abitanti, sul reddito pro capite e su altri fattori socio-economici.

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

In tutti i meccanismi, la cooperazione con la Bulgaria e la Romania comprende una gamma tematica molto vasta e include i seguenti settori prioritari: ambiente, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nonché di altre emissioni nell'aria e nell'acqua, efficienza energetica, energie rinnovabili, sviluppo e produzione sostenibili, sviluppo del capitale umano e della sanità, protezione dei beni culturali, attuazione dell'acquis di Schengen e rafforzamento del sistema giudiziario. Oltre a questo vasto orientamento tematico, è prevista anche un'ampia copertura geografica, in modo da coinvolgere tutte le regioni dei Paesi partner.

Le condizioni quadro relative ai temi e al finanziamento sono regolate per entrambi i meccanismi da due accordi con l'UE. Nel 2007 i tre Stati dell'AELS/SEE hanno firmato con la Bulgaria e la Romania rispettivamente due memorandum d'intesa, che definiscono le priorità tematiche a livello nazionale come anche le procedure, i singoli strumenti di attuazione e i fondi. Nell'implementazione dei meccanismi di finanziamento buona parte della responsabilità è delegata alla Bulgaria e alla Romania, cui incombono lo sviluppo, la selezione, l'attuazione e il monitoraggio dei progetti, previo esame degli stessi da parte dell'UE e loro approvazione da parte degli Stati AELS/SEE. Le procedure dei meccanismi di finanziamento dello SEE e della Norvegia si ispirano alle direttive dell'aiuto strutturale europeo.

