

Il contributo svizzero all'allargamento – La ripartizione dei compiti con i paesi partner dell'UE consente un'attuazione efficiente?

L'essenziale in breve

La Svizzera contribuisce a ridurre le disparità economiche e sociali nell'Unione europea (UE) allargata con 1,3 miliardi di franchi svizzeri versati in forma di contributo all'allargamento. Per dieci anni la Svizzera ha sostenuto progetti e programmi bilaterali in 13 paesi dell'Europa centrale e orientale che hanno aderito all'UE nel 2004 o successivamente. In vista di un possibile rinnovo del contributo svizzero all'allargamento, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito una verifica del programma di promozione nei vari paesi partner e ha eseminato se finora la collaborazione è stata promettente e efficace. La verifica ha prodotto i seguenti risultati.

Il concetto del contributo all'allargamento è fondamentalmente valido

Nel quadro degli accordi interstatali, ai paesi partner sono stati concessi diritti di consultazione e spazi di manovra nell'organizzazione delle strutture di attuazione ai sensi di un «approccio alla gestione orientato ai risultati». Questo consente ai vari paesi di adeguare la gestione, la realizzazione e il controllo del contributo all'allargamento in maniera mirata e in base ai propri ordinamenti politico-amministrativi (principio dell'«use of country systems»). La Svizzera ha concordato con i paesi partner un piano che prevede per gli stessi un coinvolgimento responsabile di primo piano. I settori d'intervento e l'allocatione del budget sono stati negoziati congiuntamente. Le istituzioni dei paesi partner svolgono quindi ruoli chiave nella selezione dei progetti, nella loro attuazione e nel monitoraggio di progetti e programmi. Alla fine del 2012 e del 2014 i progetti e i programmi previsti per i paesi sostenuti sono stati selezionati e approvati entro i termini stabiliti, e le strutture incaricate dell'attuazione del contributo all'allargamento hanno dato buona prova. Neppure la crisi finanziaria ed economica che si è verificata proprio all'inizio dell'attuazione né le gravi conseguenze che ne sono risultate per l'economia, la politica e la società in Europa sono riuscite a mettere veramente a repentaglio il contributo all'allargamento, anche se hanno peggiorato le condizioni esistenti.

La sfida del complesso sistema di gestione

Non solo le strutture istituzionali ma anche le strutture e i processi destinati alla gestione sono elementi importanti per un'attuazione efficiente ed efficace del contributo all'allargamento. La complessa ripartizione della gestione strategica e operativa dei progetti tra Svizzera e paesi partner genera alcune ambiguità. Infatti, anche se i paesi partner dispongono di ampia autonomia e responsabilità nella realizzazione dei progetti, le decisioni definitive riguardando il finanziamento dei progetti e il corretto impiego dei fondi spettano comunque alla Svizzera. Il CDF vede in questa complessità delle forme di gestione ai vari livelli amministrativi una fonte latente di tensione. Infatti, da un lato, si prediligono la flessibilità e la cooperazione tra le parti e, dall'altro, queste generano talvolta incertezze in quanto molti dei paesi sostenuti non possono o non vogliono sempre sfruttare nella misura auspicata il margine di manovra di cui dispongono.



Necessità di accordo per aumentare l'efficienza dei processi

Lo svolgimento operativo della selezione dei progetti e l'attuazione tra i rispettivi paesi partner presentano molteplici differenze, riconducibili tra l'altro alle diverse capacità di assorbimento e gestione dei numerosi attori coinvolti nei paesi sostenuti. L'elevata complessità dei processi, che prevedono una ripartizione decentralizzata di ruoli e compiti in concomitanza con una competenza decisionale centralizzata, può generare alcune inefficienze come operazioni ridondanti, sovrapposizioni problematiche e quindi interruzioni e ritardi nelle procedure.

Selezione di progetti e programmi in base al motto «less is more (efficient)»

Con il contributo all'allargamento vengono sostenuti numerosi progetti e programmi tratti da un vasto catalogo di settori d'intervento. La procedura di selezione a due livelli, che comprende il coinvolgimento di periti esterni, è considerata metodologicamente adeguata per scegliere progetti e programmi di elevata qualità e commisurati alle necessità. D'altro canto, questa procedura pregiudica la selezione di progetti e programmi, nel senso che in alcuni casi la scelta può protrarsi per diversi anni. Per i richiedenti dei progetti questo svantaggio è fonte di incertezze e genera elevati oneri amministrativi e finanziari. Per i paesi dell'UE-12, fino a fine 2014 la Svizzera ha approvato circa 300 progetti in 25 campi tematici. Il CDF ritiene che, in caso di rinnovo del contributo, la Svizzera dovrebbe concentrarsi maggiormente su una selezione di settori specifici. Ciò consentirebbe alla Svizzera di sfruttare meglio i propri punti di forza e di accelerare il lungo processo di selezione. Bisognerebbe dare la precedenza non a un maggior numero di progetti, ma piuttosto a grandi progetti integrali. I vantaggi che ne deriverebbero sono impatto e visibilità maggiori nonché costi di gestione tendenzialmente inferiori.

La realizzazione di progetti e programmi comporta alcune difficoltà

Attualmente la maggior parte dei progetti e dei programmi è in fase di attuazione. Dai risultati emerge che la realizzazione di progetti e programmi presenta problemi più o meno prevedibili. Oltre agli ostacoli di ordine amministrativo, tecnico e organizzativo, negli ultimi anni il sensibile apprezzamento del franco svizzero ha fatto lievitare il budget dei progetti di quasi il 40 per cento. Secondo gli accordi e in base al decreto di finanziamento delle Camere federali, le risorse supplementari devono essere assegnate ai progetti già avviati. Per i responsabili di progetto questa condizione significa prevedere risorse supplementari per la pianificazione e la realizzazione di estensioni di progetti. Di conseguenza, già oggi un gran numero di progetti e programmi presenta ritardi considerevoli. Tuttavia, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) partono dal presupposto che anche i progetti e i programmi che hanno accumulato ritardi potranno concludersi entro la fine della durata del contributo all'allargamento, ovvero – nel caso dell'UE-10 – entro la metà del 2017.

Resoconti non abbastanza orientati ai rischi

Tutti gli attori coinvolti nell'attuazione hanno l'obbligo di assicurare uno svolgimento regolare dei rispettivi progetti. La documentazione necessaria di tutte le attività di progetto è verificata dalle istituzioni incaricate prima che la Svizzera autorizzi il rimborso degli anticipi versati dal paese partner. Un monitoraggio e un controlling incisivi sono strumenti essenziali ai fini della gestione e della sorveglianza efficaci dei progetti. L'attuale monitoraggio e il controlling dei progressi compiuti nei progetti sono poco funzionali e vengono effettuati raramente in tempo utile per l'adozione delle necessarie misure di gestione.

Secondo il CDF, il sistema di gestione delle informazioni del contributo all'allargamento è inoltre poco orientato alla rilevazione sistematica dei problemi e dei rischi presenti nei progetti. Sono quindi necessarie misure supplementari, come visite in loco e riunioni regolari.

Sorveglianza e controllo complessi che non escludono lacune nel processo di verifica

Uno dei principi basilari del contributo all'allargamento è il corretto impiego delle risorse. Pertanto sono previste diverse misure volte alla sorveglianza e al controllo della corretta attuazione del contributo all'allargamento. Finora si riconosce un buon andamento di sistema. Tuttavia il CDF è del parere che, per via di un'armonizzazione insufficiente tra i vari livelli di vigilanza e di controllo, sussista il rischio che singoli aspetti della verifica siano soggetti a una vigilanza molteplice, mentre altri settori – come l'efficienza dei processi – non vengano esaminati affatto o comunque non a sufficienza.

In base a questi risultati, il CDF formula le seguenti raccomandazioni, da prendere in considerazione nell'ambito del rinnovo del contributo svizzero all'allargamento:

- elaborazione di misure di supporto per ottimizzare gli iter processuali e per migliorare l'efficienza della gestione;
- rassodare la procedura di selezione dei progetti e dei programmi;
- regolazione delle modalità per l'impiego di risorse supplementari o di mezzi disponibili;
- ottimizzazione del sistema di gestione delle informazioni e maggiore coordinamento della vigilanza.

Testo originale in tedesco