

Collaborazione interdipartimentale in politica estera

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 28 febbraio 2014

Rapporto

1 Introduzione

Nel gennaio 2012, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione della cooperazione internazionale in materia di politica estera.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di chinarsi su questo tema, dato che nella stampa quasi giornalmente sono apparsi articoli sulla politica estera svizzera e sovente sono stati evidenziati problemi e difficoltà.¹ Può sorgere l'impressione che la Svizzera fatichi perlopiù a tutelare e a far valere i propri interessi. Risulta piuttosto evidente che, in caso di negoziati, spesso da parte svizzera non sia responsabile il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) bensì (anche) altri dipartimenti. Tuttavia, dal momento che il DFAE collabora con altri dipartimenti affinché gli interessi della Svizzera siano ben rappresentati e la politica estera sia coerente, i diversi uffici federali dovrebbero coordinarsi e collaborare.

Attualmente, ogni settore politico (economia, ambiente, sicurezza ecc.) riveste anche una dimensione di politica estera. Nell'Amministrazione federale diversi uffici federali si occupano sovente dello stesso tema di politica estera, vale a dire di regola (almeno) un ufficio federale competente dal profilo tecnico, nonché un ufficio nel Dipartimento degli affari esteri. Alla luce della crescente internazionalizzazione della politica, il coordinamento delle attività di politica estera dei dipartimenti appare viepiù importante e nel contempo anche sempre più difficile.²

Le CdG ritengono quindi opportuno un approfondimento di questo tema, in particolare per constatare se le difficoltà manifestatesi nell'esame di determinati dossier siano legate principalmente ad alcuni dossier oppure se vi siano problemi di fondo insiti nella collaborazione che necessitano di rimedi concreti.

Il 19 giugno 2013 il CPA ha adottato il suo rapporto sulla collaborazione interdipartimentale in politica estera (cfr. allegato) a destinazione della CdG-N.

2 Valutazioni della CdG-N

2.1 Buona collaborazione in generale

La CdG-N constata che, secondo il rapporto del CPA, la collaborazione interdipartimentale in politica estera dal punto di vista delle persone interpellate funziona in generale bene. Secondo il CPA, dalle interviste è emerso che gli uffici federali sono intenzionati a collaborare e vedono in tale modo di operare un vantaggio. La CdG-N

¹ Concretamente questi problemi riguardano p. es. il tema fiscale e quello del rumore degli aerei, cfr. al riguardo p. es. Tagesanzeiger.ch del 2.2.2012 «Schwieriges Teamwork im US-Steuerstreit», SonntagsZeitung dell'8.4.2012 «Eklat könnte Ende bedeuten».

² Per ulteriori informazioni sulla politica estera, sugli attori coinvolti e sulle loro competenze si vedano i n. 2.1 e 2.2 del rapporto del CPA in allegato.

fa inoltre notare che, dal punto di vista del CPA, in questo momento non vi sono problemi gravi a livello di collaborazione.³

La CdG-N rileva anche che, secondo il rapporto del CPA, la collaborazione può risultare molto difficile in singoli casi e in determinati settori tematici. Il rapporto afferma anche che le condizioni quadro non sono per nulla chiare e che vi sono poche direttive o linee guida sulle quali i collaboratori interessati possono basarsi in caso di conflitti.

Nel suo rapporto, il CPA ha menzionato fra l'altro quali fattori all'origine di problemi nella collaborazione la mancanza di una visione d'insieme, conflitti di competenze, in particolare fra il DFAE e i dipartimenti interessati dal profilo tecnico⁴, problemi nello svolgimento della collaborazione e con i relativi strumenti impiegati,⁵ nonché la dipendenza della collaborazione dalle persone⁶. Il CPA è preoccupato soprattutto per la mancanza di una visione d'insieme e per la lentezza della collaborazione.

La CdG-N presume che la collaborazione interdipartimentale in politica estera acquisirà viepiù importanza in futuro. Per questa ragione si impone una discussione sulle lacune constatate dal CPA, cosicché possano essere adottate al più presto misure adeguate per migliorare la collaborazione interdipartimentale in politica estera.

2.2 Visione d'insieme insufficiente

Secondo la valutazione del CPA, nella politica estera svizzera manca una visione d'insieme di base che consenta almeno di individuare gli interessi principali della Svizzera e, all'occorrenza, di ponderarli gli uni rispetto agli altri.

Dai colloqui condotti dal CPA emerge che il problema non risiede tanto nella coesistenza di diverse politiche estere, bensì piuttosto nel fatto che i diversi uffici federali interessati non conoscono le grandi linee né le posizioni rappresentate all'estero da altri dipartimenti. In tal modo i conflitti d'intenti rimangono celati e per i diversi interessi dipartimentali o settoriali non sono definite priorità né ponderazioni.

Dal punto di vista della CdG-N è pertanto indispensabile che siano sfruttate tutte le possibilità per correlare i dossier allo scopo di poter meglio soddisfare le richieste principali. Mediante una simile correlazione degli oggetti i diversi interessi settoriali possono essere individuati e ponderati gli uni rispetto agli altri, cosicché vengono alla luce eventuali concessioni incrociate. La CdG-N è inoltre del parere che sia assolutamente necessario definire in modo coerente gli affari prioritari all'interno dei dipartimenti.

La CdG-N ritiene che la mancanza di una visione d'insieme dipenda direttamente dalle difficoltà, riconosciute dal CPA nella sua valutazione, relative alla ripartizione dei ruoli e dei compiti fra il DFAE e i dipartimenti interessati. Per i dipartimenti competenti anche le competenze all'interno del DFAE non sono sempre chiare, cosicché essi non sanno sempre a quali uffici o persone rivolgersi. Ai fini di una

³ Cfr. n. 3.1 dell'Allegato.

⁴ Cfr. n. 3.4 dell'Allegato.

⁵ Cfr. n. 3.5 dell'Allegato.

⁶ Cfr. n. 3.6 dell'Allegato.

migliore visione d'insieme della politica estera svizzera, in tutti i dipartimenti dovrebbero essere designate quelle persone che in ogni momento devono disporre di una simile visione d'insieme. A questi collaboratori spetterebbe quindi il compito di verificare l'adeguatezza degli strumenti della collaborazione e all'occorrenza di migliorarli.

Infine la CdG-N è dell'avviso che bisognerebbe esaminare se il modello della Direzione degli affari europei (DAE, ex Ufficio dell'integrazione) non potrebbe essere applicato in maniera più globale, come anche suggerito da più persone. La politica europea è apparentemente l'unico ambito in cui la prassi dei «negoziati incrociati» è applicata sistematicamente.

2.2.1 Conclusioni: possibilità di miglioramento della visione d'insieme

Sulla base della valutazione del CPA la CdG-N raccomanda al Consiglio federale di esaminare in che misura la visione d'insieme nell'ambito della politica estera possa essere migliorata e gli chiede di proporre le misure che s'impongono.

Raccomandazione 1 Miglioramento della visione d'insieme

La CdG-N invita il Consiglio federale a esaminare le possibilità di miglioramento della visione d'insieme in politica estera e gli chiede di proporre corrispondenti misure.

Nell'ambito di tale esame il Consiglio federale presta particolare attenzione ai seguenti punti:

1. chiarire e definire la ripartizione dei ruoli e dei compiti fra i dipartimenti e il DFAE;
2. istituzionalizzare il coinvolgimento del DFAE da parte dei dipartimenti nei loro affari esteri;
3. chiarire le competenze all'interno del DFAE;
4. definire gli attori principali in ogni dipartimento che, in ogni momento, siano informati sulla visione d'insieme degli affari esteri correnti e verifichino l'adeguatezza degli strumenti esistenti della collaborazione;
5. definire in modo coerente le priorità degli affari esteri all'interno dei dipartimenti;
6. esaminare l'opportunità di un'estensione del modello DAE ad altri importanti ambiti della politica estera;
7. esaminare in modo critico gli strumenti esistenti della collaborazione nell'ottica del loro contributo ai fini di una visione globale migliorata. In particolare: esaminare l'opportunità di una pianificazione annuale propriamente in materia di politica estera, nonché dell'attuale utilizzazione dello strumento delle strategie settoriali.

2.3

Lentezza della procedura di collaborazione

La valutazione del CPA ha mostrato quale importanza va attribuita agli strumenti generali di coordinamento a livello interdipartimentale, come la consultazione degli uffici e la procedura di corapporto.

Da tale valutazione emerge inoltre che la collaborazione interdipartimentale funziona in modo soddisfacente e genera di regola posizioni adeguate che godono di un vasto consenso. Quasi tutti gli intervistati hanno tuttavia fatto notare che la collaborazione è sovente molto complicata e in determinate situazioni risulta troppo lenta.

Secondo il CPA le procedure classiche di coordinamento interdipartimentale, segnatamente la consultazione degli uffici, sono come sempre adatte per numerosi importanti dossier di politica estera, anche se la lentezza di tali procedure comporta in alcuni casi problemi, in particolare nell'ambito di negoziati internazionali. In questi casi gli uffici federali responsabili devono poter reagire in maniera flessibile e rapida ai nuovi sviluppi non sempre prevedibili. Non serve avere una posizione ampiamente condivisa e migliore dal profilo materiale, se ci si arriva troppo tardi e nel frattempo, a causa dell'urgenza del problema, si sono già profilate altre soluzioni.

La CdG-N condivide l'opinione del CPA secondo cui la critica e la preoccupazione espresse da molti interpellati che giudicano la collaborazione interdipartimentale in politica estera troppo complicata e troppo lenta in alcune situazioni vadano prese sul serio e occorra riflettere su come si possa migliorare la flessibilità e la reattività della Svizzera in determinate situazioni.

La CdG-N chiede pertanto al Consiglio federale di esaminare se, in politica estera, occorra adeguare in determinate situazioni o casi d'emergenza la procedura di coordinamento, vale a dire segnatamente se è possibile accelerarla. Essa lo invita a presentare eventuali possibilità di miglioramento e a spiegare in quali situazioni e in che modo le procedure adeguate vadano applicate.

Va precisato che la critica espressa da numerosi intervistati circa la lentezza delle procedure non riguarda unicamente il coordinamento interdipartimentale, vale a dire i processi all'interno dell'Amministrazione federale, bensì anche la partecipazione dei Cantoni e del Parlamento. La CdG-N chiede pertanto al Consiglio federale di includere nei suoi lavori anche questo aspetto che non era stato trattato nella valutazione del CPA.

Raccomandazione 2 Adeguamento delle procedure di collaborazione

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare se, in politica estera, le procedure di coordinamento possono essere adeguate in determinate situazioni o casi d'emergenza. Il Consiglio federale presenterà eventuali possibilità di miglioramento e illustrerà in quali situazioni e in che modo le procedure adeguate saranno applicate.

3 Conclusionione

Alla luce delle precedenti considerazioni la CdG-N giunge alla conclusione che la collaborazione interdipartimentale in politica estera funziona in linea di massima bene.

Vi è tuttavia un potenziale di miglioramento. A causa della mancanza di una visione d'insieme eventuali concessioni incrociate rimangono inutilizzate e la lentezza delle procedure di consultazione ostacola la presentazione tempestiva di proposte nel corso dei negoziati.

In considerazione della crescente internazionalizzazione dei dossier, una collaborazione ottimale in politica estera diviene viepiù importante. La CdG-N ritiene pertanto che occorra eliminare al più presto gli inconvenienti evidenziati, affinché gli interessi della Svizzera possano essere tutelati al meglio.

4 Seguito dei lavori

La CdG-N chiede al Consiglio federale di prendere posizione entro il 30 maggio 2014 sulle constatazioni e sulle raccomandazioni contenute nel presente rapporto e di precisare al riguardo con quali misure e quale tempistica intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

28 febbraio 2014

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Rudolf Joder
La segretaria, Beatrice Meli Andres

La presidente della sottocommissione DFAE/DDPS,
Ida Glanzmann

Il segretario supplente,
Christoph Albrecht

Elenco delle abbreviazioni

CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DAE	Direzione degli affari europei
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri

