

Collaborazione interdipartimentale in politica estera

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del
28 febbraio 2014**

Parere del Consiglio federale

del 21 maggio 2014

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 28 febbraio 2014 concernente la collaborazione interdipartimentale in politica estera.

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

21 maggio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Nel gennaio 2012, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione della collaborazione interdipartimentale in politica estera. Questo mandato era motivato dal fatto che oggi tutta la politica nazionale presenta sempre più una dimensione di politica estera. Dal canto loro le CdG hanno ritenuto opportuno esaminare in che modo i differenti dipartimenti e uffici della Confederazione collaborano tra di loro e coordinano le loro attività.

Il CPA ha intervistato un campione di una quarantina di persone coinvolte in questa collaborazione interdipartimentale e il 19 giugno 2013 ha presentato il proprio rapporto. Sulla scorta di questo sondaggio del CPA, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) constata nel suo rapporto del 28 febbraio 2014 che la collaborazione interdipartimentale funziona in generale bene e che in questo momento non presenta problemi gravi.

La CdG-N ritiene tuttavia che la visione d'assieme sui vari settori della politica estera sia insufficiente e non permetta di cogliere tutte le opportunità date dalle concessioni incrociate. La Commissione osserva altresì che in certi casi la collaborazione interdipartimentale può essere complicata e che esistono solo poche norme o direttive atte a dirimere i conflitti tra i servizi federali interessati. La CdG-N reputa inoltre che, in alcune situazioni particolari, la complessità e la lentezza delle procedure di coordinamento classiche possano comportare problemi.

In quest'ottica, la CdG-N ritiene che la collaborazione tra i vari dipartimenti presenti un potenziale di miglioramento e chiede al Consiglio federale di esaminare in che maniera la visione d'assieme sulla politica estera possa essere migliorata e di proporre misure in tal senso. Raccomanda inoltre al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di modificare le procedure di collaborazione in determinate situazioni o casi d'emergenza. La Commissione osserva che uno dei fattori da considerare in relazione alla lentezza delle procedure è il tempo necessario per la partecipazione dei Cantoni e per i lavori del Parlamento e invita il Consiglio federale a integrare anche questo aspetto nelle sue riflessioni.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale è perfettamente consapevole della crescente importanza della dimensione internazionale nei diversi settori politici e della forte interrelazione tra la politica estera e la politica interna. Condivide il parere della CdG-N in merito all'importanza di adoperarsi ai fini di un funzionamento ottimale della collaborazione interdipartimentale in politica estera e di colmare eventuali lacune per tutelare al meglio gli interessi della Svizzera.

Il Consiglio federale accoglie con favore il giudizio complessivamente positivo espresso sull'attuale collaborazione interdipartimentale ed è soddisfatto che né il CPA né la CdG-N abbiano individuato problemi gravi.

Il Consiglio federale è disposto a esaminare le possibilità per migliorare la visione d'assieme in materia di politica estera e le procedure di coordinamento in determinate situazioni o casi d'emergenza. Di fatto, come sarà precisato in seguito, il Consiglio federale ha già adottato varie misure in tal senso.

In questo contesto il Consiglio federale fa presente che la collaborazione tra i dipartimenti e gli uffici interessati è influenzata dalle particolarità dell'ordinamento politico svizzero, segnatamente dalla composizione e dalle modalità di funzionamento del Consiglio federale. In altri Paesi, le eventuali divergenze tra i ministeri sono sottoposte, se necessario, all'arbitrato di un'istituzione o di una persona a capo dello Stato o del Governo (capo di Stato o di Governo). In Svizzera spetta invece al Consiglio federale, nella sua veste di autorità esecutiva unica della Confederazione, assicurare il buon coordinamento della politica interna e della politica estera, vigilare sulla buona collaborazione interdipartimentale e arbitrare le eventuali divergenze. Un'altra peculiarità del sistema politico svizzero è il fatto che il Consiglio federale prende le sue decisioni quale autorità collegiale conformemente al principio costituzionale.¹ Infine, un'ultima particolarità importante del nostro ordinamento costituzionale di cui occorre tener conto per la valutazione del coordinamento della politica estera è l'influsso esercitato dal federalismo e dalla democrazia diretta.

Viste le peculiarità summenzionate dell'ordinamento costituzionale svizzero, nel nostro Paese una buona collaborazione interdipartimentale è ancora più importante che altrove, sia nella preparazione delle decisioni del Consiglio federale sia nella loro attuazione.

Una buona collaborazione tra i dipartimenti è determinante ai fini della credibilità e dell'efficacia della politica estera. È importante che sul piano internazionale la Svizzera sia rappresentata in modo coerente e difenda posizioni concordate in precedenza, affinché i suoi rappresentanti possano sostenere le stesse posizioni in tutte le organizzazioni e istituzioni internazionali. A livello internazionale la Svizzera deve parlare a una voce e prescindere dal dipartimento responsabile della gestione del dossier.

Il cosiddetto approccio pangovernativo («whole-of-government approach») permette di mettere meglio in luce le possibilità di opportune concessioni incrociate nel quadro dei negoziati con l'estero. Quest'approccio è importante anche per cogliere le grandi sfide mondiali sempre più interconnesse, che vanno affrontate attraverso strategie intersettoriali globali.

Il Consiglio federale condivide il parere della Commissione secondo cui la collaborazione interdipartimentale in politica estera funziona generalmente bene, permettendo alla Svizzera di tutelare i suoi interessi e valori con coerenza e credibilità a livello internazionale. Il Consiglio federale è comunque disposto a valutare come sarà possibile migliorare ulteriormente questa collaborazione in futuro.

¹ Art. 177 cpv. 1 Cost.

Raccomandazione 1 Miglioramento della visione d'assieme

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

Nell'ambito di tale esame il Consiglio federale presterà 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'assieme 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.*

Il Consiglio federale è disposto a esaminare le possibilità per migliorare la visione d'assieme in materia di politica estera e ha già messo parzialmente in atto questa raccomandazione.

Ad raccomandazione 1.1 (Chiarire e definire la ripartizione dei ruoli e dei compiti fra i dipartimenti e il DFAE)

Il Consiglio federale reputa che la suddivisione delle responsabilità tra il DFAE e gli altri dipartimenti sia definita con sufficiente precisione nell'ordinanza del 20 aprile 2011 sull'organizzazione del DFAE (OOrg-DFAE)² nonché nel quadro di direttive più dettagliate, segnatamente nelle istruzioni del Consiglio federale del 29 marzo 2000³ sulla cura dei rapporti internazionali dell'Amministrazione federale.

Secondo l'articolo 1 dell'OOrg-DFAE, il DFAE persegue i seguenti obiettivi:

- a) si adopera a garantire una presenza attiva del Paese nelle relazioni internazionali, nonché il diritto di codecisione e la partecipazione attiva in seno alle organizzazioni e agli organismi internazionali importanti per la Svizzera;

² RS 172.211.1

³ FF 2000 2546

- b) assicura, in collaborazione con gli altri dipartimenti, la coerenza della politica estera della Svizzera;
- c) garantisce la qualità e l'efficacia dell'attività diplomatica e consolare della Svizzera;
- d) sensibilizza la popolazione sull'importanza della politica estera e sui suoi effetti per la Svizzera.

Nel perseguire questi obiettivi, il DFAE svolge le seguenti funzioni:

- a) pianifica e sviluppa, in collaborazione con gli altri dipartimenti, le relazioni bilaterali e multilaterali della Svizzera;
- b) tratta le questioni inerenti al diritto internazionale pubblico e collabora all'elaborazione dei trattati internazionali;
- c) è responsabile dell'aiuto umanitario della Confederazione ed elabora, d'intesa con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, la politica di sviluppo della Svizzera;
- d) tratta, in collaborazione con i dipartimenti competenti, questioni di politica internazionale di sicurezza della Svizzera.

Le istruzioni del Consiglio federale del 29 marzo 2000 sulla cura dei rapporti internazionali dell'Amministrazione federale precisano gli ambiti nei quali vengono esercitate le rispettive responsabilità di conduzione del DFAE e degli altri dipartimenti (art. 2) e definiscono ampi obblighi di consultazione reciproca: da un lato, i dipartimenti e gli uffici non devono intrattenere rapporti internazionali, escluse le questioni tecniche e di routine, senza avere precedentemente consultato il DFAE (art. 3 cpv. 1); dall'altro, il DFAE non prende alcun provvedimento di politica estera che riguardi l'attività di altri dipartimenti senza essersi precedentemente accordato con essi (art. 3 cpv. 2). Le istruzioni del Consiglio federale definiscono anche le rispettive responsabilità nei contatti con l'estero e affidano al DFAE il compito di impartire alle rappresentanze svizzere all'estero le necessarie istruzioni (art. 4). In materia di diritto internazionale, esse stabiliscono che il DFAE è corresponsabile, in collaborazione con l'unità amministrativa materialmente competente, della negoziazione e dell'attuazione dei trattati internazionali (art. 5). Se due dipartimenti non collaborano in misura sufficiente, le istruzioni del Consiglio federale incoraggiano infine il ricorso sistematico ai meccanismi di consultazione e prevedono una procedura di mutuo accordo. In mancanza di un'intesa, decide il Consiglio federale (art. 6).

Il Consiglio federale è dell'avviso che le norme e le direttive pertinenti siano sufficientemente dettagliate. Un eventuale chiarimento giuridico delle rispettive competenze, attraverso una modifica dell'OOrg-DFAE, delle altre ordinanze pertinenti o nuove istruzioni, non sembra una soluzione utile per risolvere i problemi evocati dalla Commissione. La via giuridica è peraltro poco adatta per raggiungere l'obiettivo di una migliore visione d'insieme della politica estera. È invece necessario far conoscere meglio ai servizi specializzati le ordinanze e le istruzioni esistenti e farle applicare.

Ad raccomandazione 1.3 (Chiarire le competenze all'interno del DFAE)

Per quanto concerne l'organizzazione interna del DFAE, il Consiglio federale ritiene che l'OOrg-DFAE definisca, anche in questo caso in modo sufficientemente preciso,

i rispettivi ruoli della Segreteria di Stato, delle sei Direzioni del DFAE⁴ e delle rappresentanze svizzere all'estero.

Ogni ufficio ha un mandato specifico, per cui può capitare che, nel quadro dei meccanismi di coordinamento interdipartimentali o di una procedura di consultazione degli uffici, due o più uffici dello stesso dipartimento esprimano posizioni differenti. Questo aiuta a considerare meglio l'insieme dei fattori pertinenti nell'ambito di un processo decisionale. Lo scopo dei meccanismi di coordinamento tra dipartimenti e uffici non è quello di impedire l'espressione di posizioni divergenti in seno allo stesso dipartimento, bensì di evidenziarle e all'occorrenza negoziare una soluzione.

Ad raccomandazioni 1.2 (Istituzionalizzare il coinvolgimento del DAFE da parte dei dipartimenti nei loro affari esteri) e 1.6 (Estensione del modello DAE ad altri importanti ambiti della politica estera)

Per il Consiglio federale è opportuno rafforzare il coinvolgimento del DFAE da parte degli altri dipartimenti nel trattamento dei loro affari esteri.

A tale scopo, nel corso degli ultimi anni sono stati sviluppati vari strumenti:

- a) il Consiglio federale ha adottato varie strategie specifiche in materia di politica estera, segnatamente nei settori della sanità, dell'energia nonché della formazione, della ricerca e dell'innovazione e ha fissato obiettivi comuni alla DSC e alla SECO presentando in un unico messaggio i vari strumenti della cooperazione internazionale per il periodo 2013–2016. Queste strategie, elaborate tra il DFAE e gli altri dipartimenti, favoriscono la convergenza interdipartimentale attraverso la definizione di obiettivi integrati comuni e di meccanismi di collaborazione rafforzati. Stabilendo previamente obiettivi comuni, esse permettono inoltre un consolidamento più veloce delle posizioni. Simili strategie settoriali meriterebbero di essere elaborate anche in altri ambiti importanti della politica estera in funzione delle esigenze.
- b) Anche senza elaborare strategie settoriali che definiscono obiettivi comuni, è opportuno che il DFAE concluda accordi bilaterali di collaborazione con determinati uffici particolarmente coinvolti nella politica estera. Un accordo di questo tipo è già stato siglato con la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali e altri accordi analoghi stanno per essere conclusi con l'Ufficio federale delle comunicazioni, l'Ufficio federale della migrazione, l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e l'Ufficio federale di statistica. Questi accordi vertono segnatamente sullo scambio di informazioni, sulla consultazione reciproca, sulla partecipazione comune a riunioni e negoziati internazionali nonché sulla promozione della Svizzera e degli Svizzeri in seno alle organizzazioni internazionali. In funzione delle esigenze, essi potrebbero essere estesi anche ad altri uffici.
- c) Un altro strumento finalizzato a favorire la collaborazione interdipartimentale è il distacco di diplomatici presso altri uffici e, viceversa, di specialisti degli uffici presso rappresentanze svizzere all'estero. Una soluzione

⁴ Ossia la Direzione politica (art. 7 OOrg-DFAE), la Direzione del diritto internazionale pubblico (art. 8), la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (art. 9), la Direzione degli affari europei (art. 9a), la Direzione delle risorse (art. 10) e la Direzione consolare (art. 11).

innovativa che si è rivelata particolarmente efficace è il distacco a tempo parziale di un diplomatico presso un ufficio specializzato, un modello sviluppato da parecchi anni nel quadro della politica estera in materia di energia. La persona distaccata lavora parallelamente per l'Ufficio federale dell'energia e per la Divisione Politiche estere settoriali del DFAE e, grazie alla sua posizione, assicura una collaborazione particolarmente stretta nonché una buona circolazione delle informazioni tra i due dipartimenti.

- d) Il DFAE collabora inoltre con gli uffici coinvolti nella definizione annuale degli obiettivi e dei compiti della rete delle rappresentanze diplomatiche svizzere all'estero. Tale collaborazione, che mira segnatamente a definire gli obiettivi in materia di promozione economica esterna e di promozione scientifica, riguarda anche la gestione della rete degli Swiss Business Hub (gestita congiuntamente dal DFAE, dalla SECO e da Switzerland Global Enterprise) e della rete swissnex (gestita congiuntamente dal DFAE e dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione).

In futuro il Consiglio federale intende fare un uso più sistematico di questi differenti strumenti di collaborazione.

Il Consiglio federale è anche disposto a valutare l'opportunità di estendere il modello della Direzione degli affari europei (DAE) ad altri importanti ambiti della politica estera. Ritiene tuttavia che le misure di collaborazione già adottate nonché le strutture esistenti siano efficaci e permettano un coinvolgimento appropriato del DFAE nel trattamento dei vari dossier legati alla politica estera, come dimostrano, per esempio, il gruppo di coordinamento interdipartimentale sull'Ucraina, il gruppo di lavoro del Consiglio federale «ALC e migrazione» o anche la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza.

Il Consiglio federale esaminerà in particolare l'opportunità di definire meccanismi di coordinamento aggiuntivi ad hoc ad alto livello in funzione delle esigenze e dell'urgenza dei dossier. Nell'ambito delle relazioni tra la Svizzera e l'UE, nel dicembre 2013 il Consiglio federale ha deciso di istituire un gruppo di coordinamento che si riunisce regolarmente sotto la guida del segretario di Stato agli affari esteri per discutere gli ultimi sviluppi e preparare le decisioni del Consiglio federale. Di questo gruppo di coordinamento fanno parte gli altri tre segretari di Stato, i segretari generali del DATEC e del DFI nonché i direttori degli uffici particolarmente interessati dagli ultimi sviluppi delle relazioni tra la Svizzera e l'UE.

Ad raccomandazioni 1.4 (Definire gli attori principali in ogni dipartimento che, in ogni momento, siano informati sulla visione d'insieme degli affari esteri correnti) e 1.5 (Definire in modo coerente le priorità degli affari esteri all'interno dei dipartimenti)

Il Consiglio federale è dell'avviso che spetti a ciascun capo di dipartimento, d'intesa con i segretari generali, mantenere la visione d'insieme sugli affari correnti nel loro dipartimento, compresi quelli riguardanti l'estero. Rientra nelle loro competenze decidere in merito all'opportunità di rafforzare questa visione d'insieme, designando nello stato maggiore di ogni dipartimento una persona responsabile degli affari internazionali o integrando un diplomatico distaccato di provata esperienza per questa funzione, come peraltro avviene in altri Paesi.

Riguardo alla definizione delle priorità di politica estera in seno a ciascun dipartimento, il Consiglio federale non condivide l'opinione della Commissione. Queste

priorità devono essere definite a livello di Consiglio federale o, per affari meno importanti, direttamente tra i dipartimenti competenti e il DFAE. La raccomandazione suggerita, più che rafforzare, indebolisce la collaborazione interdipartimentale e non contribuisce a realizzare l'obiettivo di migliorare la visione d'insieme.

Ad raccomandazione 1.7 (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)

Il Consiglio federale definisce i suoi obiettivi di politica interna ed estera nel programma di legislatura quadriennale e tramite gli obiettivi annuali. Inoltre, nel marzo 2012 il Consiglio federale ha adottato un rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura 2012–2015. Tale strategia è stata discussa con le Commissioni della politica estera delle Camere federali. Il DFAE si impegna ad attuare questa strategia di politica estera in collaborazione con gli altri dipartimenti.

D'altro canto, il Consiglio federale adotta ogni anno un rapporto sulla politica estera e uno sulla politica economica esterna comprendenti un bilancio dell'anno trascorso e una sezione dedicata alle prospettive. Questi rapporti sono discussi con le Commissioni della politica estera, che nel frattempo vengono regolarmente informate sugli sviluppi importanti.

Il Consiglio federale non ritiene pertanto opportuno prevedere una pianificazione annuale supplementare orientata specificatamente alla politica estera. Gli sviluppi internazionali sono spesso repentini e inattesi ed è perciò importante poter reagire rapidamente. Una pianificazione annuale non porterebbe praticamente alcun valore aggiunto rispetto ad altri strumenti esistenti e non contribuirebbe affatto a rafforzare la visione d'insieme sulle attività di politica estera.

Per quanto concerne lo strumento delle strategie settoriali, il Consiglio federale condivide il parere della Commissione secondo cui tali strategie favoriscono la convergenza e una buona collaborazione interdipartimentale. Tramite la definizione di obiettivi comuni, inoltre, esse consentono di consolidare più velocemente le posizioni. Il Consiglio federale intende di conseguenza sviluppare simili strategie settoriali anche in altri ambiti importanti delle politiche estere.

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.

Il Consiglio federale è disposto a valutare se, in determinate situazioni o casi d'emergenza, sia possibile applicare procedure di coordinamento più adeguate e ha già messo parzialmente in atto questa raccomandazione.

Il Consiglio federale è consapevole della necessità di impiegare procedure di coordinamento più adeguate in determinate situazioni o casi d'emergenza. Queste proce-

dure sono finalizzate a facilitare e ad accelerare la preparazione delle decisioni del Consiglio federale, ma non devono in alcun caso aggirare l'abituale processo decisionale in seno al Consiglio federale né escludere dalla discussione i dipartimenti meno direttamente coinvolti.

Uno strumento del quale avvalersi in funzione delle esigenze è la costituzione di un gruppo interdipartimentale ad hoc ad alto livello. Il gruppo di coordinamento Svizzera-UE, creato nel dicembre 2013 e guidato dal segretario di Stato agli affari esteri, rappresenta un buon esempio di meccanismo istituito in una situazione specifica per reagire più rapidamente agli sviluppi e accelerare l'abituale processo decisionale del Consiglio federale. Un altro strumento da prendere in considerazione è la creazione di una task force interdipartimentale, come quella creata alla fine degli anni Novanta per gestire gli averi in giacenza, quella costituita per l'affare UBS o quella per definire la posizione svizzera rispetto all'agenda di sviluppo sostenibile post-2015.

