

Aiuto umanitario della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) allo Sri Lanka dopo lo tsunami

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati all'attenzione del Consiglio federale

del 24 ottobre 2008

Onorevole presidente della Confederazione,
Onorevoli consiglieri federali,

1 Introduzione

Nei primi mesi del 2007 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) si è occupata di un'istanza indirizzata all'autorità di vigilanza in cui si criticava la gestione di due programmi che la Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC) aveva avviato nello Sri Lanka dopo lo tsunami del 26 dicembre 2004. In seguito, più persone si sono rivolte alla Commissione esprimendo critiche analoghe. Nell'estate 2007 inoltre questi programmi sono stati aspramente criticati anche dal settimanale «Die Weltwoche».

Le critiche riguardano soprattutto:

- il programma di ricostruzione di scuole nel distretto di Matara, realizzato dalla DSC;
- il programma di ricostruzione di case unifamiliari «Cash for Repair and Reconstruction» (qui di seguito: programma CfRR), realizzato da un consorzio svizzero cui hanno partecipato la DSC, la Croce Rossa Svizzera (CRS), l'Aiuto delle Chiese evangeliche Svizzere (ACES/HEKS) e la Catena della solidarietà.

Sono state censurate in particolare la gestione finanziaria, le lacune nella conduzione da parte dei responsabili della DSC di Berna e, nel caso del programma di ricostruzione delle scuole, l'inadempienza degli obblighi assunti nei confronti del Governo dello Sri Lanka.

Di fronte alla gravità delle accuse e poiché ne andava dell'aiuto umanitario svizzero in generale, durante la seduta del 22 agosto 2007 la CdG-S ha deciso di esaminare la gestione dei due programmi.

La gestione finanziaria e la conduzione da parte del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) sono state analizzate sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Nel quadro di questo esame la Commissione ha valutato documenti, sentito rappresentanti dell'Aiuto umanitario della DSC e persone che non fanno parte dell'Amministrazione federale e ha presentato una domanda d'esame alla Delegazione delle finanze (DeFin).

Il compito principale dell'alta vigilanza parlamentare è valutare come il Consiglio federale assolva i propri compiti e formulare raccomandazioni per il futuro. Seguendo i principi su cui basano le proprie attività, le Commissioni della gestione si occupano di casi singoli soltanto qualora sollevino una problematica generale. Lo scopo dell'indagine non era valutare questioni operative oppure confutare o confermare le affermazioni dei vari protagonisti. Si trattava piuttosto di chiarire, in base al caso in questione, se esistono irregolarità sistematiche e di riflettere sulle misure necessarie perché la realizzazione dei progetti di questo tipo possa svolgersi nelle condizioni migliori.

Inoltre è necessario precisare che la CdG non esercita alcun controllo sulle attività di organizzazioni di aiuto private che partecipano al programma CfRR in veste di membri del consorzio svizzero. Le informazioni a tale riguardo sono state prese in considerazione nella misura in cui hanno permesso di meglio comprendere l'operato della DSC.

2 Conclusioni della CdG-S

2.1 Aspetti finanziari

In una lettera del 3 dicembre 2007 la CdG-S ha invitato la DelFin a incaricare il Controllo federale delle finanze (CDF) di esaminare l'adeguatezza della gestione e della ripartizione dei mezzi in questi due progetti. Poiché la DSC stessa aveva già commissionato due perizie, durante la riunione dell'11 gennaio 2008 la DelFin ha incaricato il CDF di esaminarne la qualità, così da disporre di un secondo punto di vista, e di valutare in un secondo tempo l'opportunità di ulteriori misure.

Nel rapporto del 28 agosto 2008 il CDF trae la conclusione che i documenti presentati non contengano indizi tali da far presumere lacune nella gestione finanziaria dei progetti in questione. Tuttavia solo un'ispezione può, secondo il CDF, chiarire se i mezzi finanziari sono stati davvero utilizzati in modo efficace. Considerato che non vi sono evidenti lacune, che un accertamento di questo tipo risulterebbe molto difficile e che non è chiaro se da un ulteriore esame emergerebbero nuovi elementi importanti, il CDF non ritiene opportuno svolgere un'analisi più approfondita.

Il CDF ha analizzato, oltre ad altri documenti, la sintesi dell'audit del programma CfRR¹ svolto dalla KPMG SA su incarico della Catena della solidarietà. Con questo audit si voleva in particolare esaminare se la procedura di trasferimento del denaro dalla Svizzera ai beneficiari nello Sri Lanka si fosse svolta regolarmente.

La CdG-S ha preso atto con soddisfazione delle conclusioni tratte dalla KPMG, secondo cui il trasferimento dei fondi si è svolto in modo corretto. Inoltre ha anche preso atto del fatto che per il CDF non vi è motivo di ritenere che l'esame della KPMG non sia stato svolto in modo professionale.

Benché non costituisca un'analisi degli effetti nel senso stretto del termine, l'audit della KPMG era volto, oltre che a esaminare i flussi monetari, anche a valutare la

¹ KPMG SA (18.2.2008), *Management Summary. Audit des Programms «Cash for Repair and Reconstruction» (CfRR) in Sri Lanka. Stato al 31.1.2008*. Cfr. sito Internet della DSC: http://www.sdc.admin.ch/en/Dossiers/Humanitarian_Aid_out_on_mission/ressources/reso_urce_de_167366.pdf

conduzione generale del programma CfRR. Secondo la KPMG, il consorzio svizzero ha impiegato i mezzi in maniera ottimale, soprattutto se si traccia un paragone con progetti simili condotti in condizioni analoghe da altre organizzazioni.

Per queste ragioni la CdG-S concorda con il CDF nel ritenere che un ulteriore accerciamento in loco sia sproporzionato.

2.2 Aspetti gestionali

La CdG-S non ha riscontrato lacune gravi o sistematiche nella conduzione di questi due programmi da parte del DFAE.

Ciononostante, la CdG-S ritiene possibili miglioramenti nei campi riportati qui di seguito.

2.2.1 Strutture gestionali e comunicazione

La DSC ha pianificato la realizzazione del programma di ricostruzione delle scuole in modo decentrato, suddividendola in tre livelli: negli uffici locali di Matara e Jaffna, negli uffici di cooperazione di Colombo e infine nella Centrale di Berna². Vi si affianca, per quel che riguarda il programma CfRR realizzato dal consorzio svizzero, una suddivisione orizzontale delle competenze tra la DSC, la CRS, l'ACES/HEKS e la Catena della solidarietà.

Svariate persone coinvolte in questo programma nello Sri Lanka ne hanno criticato la conduzione da parte della Centrale bernese della DSC.

Non è compito di un'autorità di alta vigilanza giudicare conflitti personali o esaminare ad esempio se la Centrale di Berna abbia risposto in tempo utile ai messaggi elettronici di un collaboratore sul posto.

La CdG-S ritiene che il proprio compito consista soprattutto nel proporre misure che garantiscano una buona conduzione e un'efficace comunicazione nel campo dell'aiuto umanitario anche in condizioni di lavoro difficili (come ad es. dopo l'onda anomala, quando il numero di operatori era molto elevato e il Governo dello Sri Lanka ha modificato le direttive, in particolare per quel che riguarda i limiti delle zone edificabili ecc.).

Nel caso del programma CfRR, la Commissione si rende conto dei vantaggi di un consorzio con organizzazioni d'aiuto private e riconosce che in questo modo è possibile convogliare meglio risorse e know-how, ma rileva anche la maggiore complessità delle strutture gestionali di questo tipo.

Al termine dei lavori la Commissione constata che i problemi non sono sorti in ambito gestionale, ma nella comunicazione tra i vari livelli organizzativi previsti dalla DSC per la realizzazione del progetto. In particolare, la suddivisione dei compiti tra i vari livelli sembra non esser stata sufficientemente chiara sin dall'inizio ai collaboratori sul posto.

² Le competenze di Berna sono ripartite tra il Desk Sri Lanka, il «Backstopping Fachgruppe BAU (SKH)», la sezione Asia/America, il settore Aiuto umanitario + CSA e la Direzione della DSC.

La CdG-S si rende conto che oltre alle strutture gestionali e alla comunicazione tra i diversi livelli, anche altri fattori sono determinanti per la qualità della realizzazione progettuale, in particolare la responsabilità personale dei collaboratori.

Raccomandazione

La CdG-S invita il Consiglio federale a fare in modo che vengano prese tutte le misure necessarie affinché nella realizzazione di progetti di questo tipo le strutture gestionali e la suddivisione delle competenze tra i diversi livelli siano chiare sin dall'inizio e vengano comunicate a tutto il personale in modo adeguato.

2.2.2 Programma di ricostruzione delle scuole: procedura di trasferimento di progetti ad organizzazioni partner

Il 10 marzo 2005 la Svizzera e lo Sri Lanka hanno firmato un «Memorandum of Understanding» (MoU) con il quale la Svizzera si è impegnata a mettere a disposizione mezzi finanziari e tecnici per la ricostruzione e il risanamento di sette scuole nel distretto di Matara e di una scuola nel distretto di Jaffna. Poiché la ricostruzione prevista nel distretto di Jaffna è stata temporaneamente sospesa a causa della situazione critica nel nord del Paese, la DSC ha deciso di inserire nel progetto un'altra scuola nel distretto di Matara.

Svariate persone hanno disapprovato la gestione del programma, criticando la DSC soprattutto per non aver rispettato gli obblighi assunti nei confronti del Governo dello Sri Lanka.

Per la CdG-S l'essenziale è che le scuole siano ricostruite e gli scolari possano tornare a frequentarle, rispettando così gli obblighi assunti dalla Svizzera. La sotto-commissione responsabile ha dunque chiesto di ricevere i rapporti intermedi per informarsi sullo svolgimento dei lavori e sulla realizzazione del progetto.

Delle otto scuole previste, da gennaio 2006 due sono state poste sotto la responsabilità dell'ACES/HEKS e da febbraio 2007 altre due sotto quella dell'UNICEF.

La Commissione può comprendere le ragioni per cui la DSC ha deciso di non ricostruire essa stessa otto scuole, come previsto nel MoU. Il delegato per l'aiuto umanitario della DSC, in particolare, ha spiegato in maniera convincente alla Commissione che, viste le numerose ONG presenti nello Sri Lanka meridionale e gli importanti fondi di cui disponeva l'UNICEF (destinati esclusivamente alla costruzione di scuole nell'isola), la DSC ha preferito cercare soci per il progetto di Matara e impiegare i mezzi finanziari dove riteneva fossero maggiormente necessari, cioè in particolare nel distretto di Jaffna nel nord del Paese e in Pakistan (per le vittime del terribile terremoto del novembre 2005).

La CdG-S constata con soddisfazione che la DSC ha terminato la ricostruzione delle quattro scuole e le ha consegnate alle autorità scolastiche del Paese. Ha anche preso atto del fatto che i lavori nel distretto di Jaffna sono ripresi dopo oltre un anno.

Se il passaggio di due scuole alla responsabilità dell'ACES/HEKS si è svolto regolarmente, quello all'UNICEF non è avvenuto in maniera ideale, anche secondo l'opinione del delegato della DSC per l'aiuto umanitario.

L'affidamento di queste due scuole al Governo dello Sri Lanka è stato attuato infatti prima che l'agenzia onusiana confermasse formalmente di volersi occupare della ricostruzione. La DSC, dopo incontri informali, aveva indicazioni fondate che potevano far presupporre che l'UNICEF avrebbe sostenuto questo progetto con mezzi sia finanziari sia tecnici. Tuttavia, secondo l'opinione della Commissione questo non è sufficiente.

Accertatasi che il delegato della DSC per l'aiuto umanitario aveva riconosciuto l'errore e che non esistono indizi che lascino supporre che questo caso isolato sia da imputarsi ad un malfunzionamento generalizzato, la CdG-S rinuncia a emettere una raccomandazione a questo proposito. Tuttavia si aspetta che il DFAE provveda affinché in futuro la Svizzera non si ritiri da un progetto che fa parte di un «Memorandum of Understanding» concluso con un governo straniero prima di ricevere da un'organizzazione partner affidabile una conferma formale della seria intenzione di occuparsi del progetto.

2.2.3 Valutazione e controllo dei progetti

In una lettera del 28 aprile 2008, la CdG-S ha invitato il capo del DFAE ad informare la Commissione sulle misure prese dal Dipartimento per esaminare la fondatezza delle critiche espresse nei confronti di questi programmi. Inoltre ha chiesto al Dipartimento un elenco delle valutazioni e degli audit.

Dopo aver esaminato la risposta del capo del DFAE del 16 giugno 2008, la CdG-S ha constatato con soddisfazione che i due progetti sono stati sottoposti a più valutazioni e audit svolti su incarico del DFAE o di un'organizzazione associata.

La Commissione ha accolto con favore la decisione del consorzio svizzero di far valutare da esperti esterni³ il programma CfRR durante la fase di attuazione (a novembre 2006) per poter tener conto delle loro raccomandazioni nell'ambito della successiva realizzazione. Ha inoltre preso atto del fatto che era prevista una valutazione finale esterna.

Poiché nella valutazione intermedia del novembre 2006 si affermava tra l'altro che *«the relative success of the project does not mean that there were not serious concerns and drawbacks in its implementation and areas where more could perhaps have been done to add to its impact»*⁴, la Commissione invita il DFAE a inviarle la valutazione finale non appena sarà disponibile e a chiarire in tale occasione in che modo si è tenuto conto delle raccomandazioni del rapporto intermedio nella realizzazione del progetto. La Commissione approva il fatto che il DFAE ha pubblicato la valutazione intermedia e auspica che lo stesso sia fatto per la valutazione finale.

³ AYSAN Yasemin et al. (nov. 2006), *External evaluation report on the Cash for Repair and Reconstruction Project Sri Lanka*, cfr. il sito web della DSC: http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_158087.pdf

⁴ Ibid. pag. 7. traduzione italiana: «Il fatto che questo progetto abbia avuto un relativo successo non significa che non ci siano state serie esitazioni e contraccolpi nella sua realizzazione e settori in cui avrebbe potuto esser fatto di più per aumentarne l'efficacia».

Nella risposta del 16 giugno 2008 il capo del DFAE ha inoltre segnalato alla Commissione che nel quadro della riorganizzazione in corso della DSC le unità organizzative «Audit interno» e «Valutazione e controlling» sarebbero state integrate nella segreteria generale del DFAE.

Il capo del DFAE ha comunque sottolineato che questa misura, volta ad assicurare meglio l'autonomia dei due organi di controllo e a renderla più visibile, non è da ricondursi alle critiche mosse ai programmi di ricostruzione.

Secondo l'opinione della Commissione questa misura corrisponde ad un'esigenza generale emersa nel quadro del controllo qualitativo dei progetti.

Questo argomento è di grande interesse per la CdG-S. La Commissione ha dunque deciso di incontrarsi l'anno prossimo con il capo del DFAE e con il direttore della DSC per discutere la riorganizzazione della DSC e occuparsi in maniera approfondita della valutazione e del controllo dei progetti.

La CdG-S ha approvato il presente rapporto nella riunione del 24 ottobre 2008 e ne ha autorizzato la pubblicazione. Durante la medesima riunione ha anche approvato la pubblicazione del rapporto del CDF del 28 agosto 2008.

Vi preghiamo dunque di far pervenire il parere sul rapporto e sulla raccomandazione ivi contenuta *entro il 15 marzo 2009* alla segreteria delle Commissioni della gestione.

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

24 ottobre 2008

In nome della
Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

Il presidente della Commissione:
Hans Hess, consigliere agli Stati

La segretaria:
Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFAE/DDPS:
Peter Briner, consigliere agli Stati

La segretaria della sottocommissione DFAE/DDPS:
Jacqueline Dedeystère

Abbreviazioni

ACES/HEKS	Aiuto delle Chiese evangeliche Svizzere
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CfRR	Cash for Repair and Reconstruction
CRS	Croce Rossa Svizzera
CSA	Corpo svizzero di aiuto umanitario
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
KPMG SA	Azienda internazionale di consulenza finanziaria
MoU	Memorandum of Understanding
ONG	Organizzazioni non governative
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia

