

Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
del 21 agosto 2009**

Parere del Consiglio federale

del 20 gennaio 2010

Onorevoli presidente e consiglieri,

vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 21 agosto 2009 concernente la «Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative».

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

20 gennaio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 In generale

1.1 Introduzione

Il rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) del 10 giugno 2009 concernente la collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative esamina i meccanismi impiegati dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) per la condotta e il controllo della collaborazione con le organizzazioni non governative svizzere.

Nell'ambito dell'esame, gli uffici federali interessati hanno avuto l'opportunità di fornire informazioni dettagliate oralmente e per scritto. Il Consiglio federale e gli uffici interessati ritengono che il presente rapporto costituisca un prezioso contributo all'ulteriore miglioramento della gestione della qualità e dei rischi nella collaborazione con le organizzazioni non governative.

Per quanto concerne le lacune rilevate dal CPA, il Consiglio federale prende atto della constatazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), secondo la quale gli stessi uffici federali interessati hanno individuato buona parte di queste lacune e hanno avviato le misure del caso, che vanno nella giusta direzione. Gli uffici interessati prendono ulteriori provvedimenti per attuare i potenziali di ottimizzazione osservati dal CPA.

Le conclusioni a cui perviene il rapporto sono, in parte, analoghe per i tre uffici. Al tempo stesso, tuttavia, il Consiglio federale sottolinea che si tratta di compiti della Confederazione sostanzialmente distinti e scarsamente comparabili. Perciò nei tre settori – cooperazione allo sviluppo, ambiente e agricoltura – si devono dare risposte diverse.

1.2 La cooperazione allo sviluppo

La cooperazione allo sviluppo, la cooperazione con i Paesi dell'Est e l'aiuto umanitario fanno parte della politica estera e si orientano secondo le priorità fissate dal Consiglio federale e dal Parlamento nelle relazioni internazionali.

La cooperazione allo sviluppo riguarda transizioni e mutamenti a carattere sociale, economico e politico tanto nei Paesi partner quanto a livello globale. Si ispira a prospettive di lungo respiro e incoraggia la messa in valore delle conoscenze e delle esperienze dei centri di competenza svizzeri e dei partner locali. Non può essere ridotta a un semplice compito pubblico volto all'acquisizione di prestazioni di servizi tramite aste pubbliche. Negli altri Paesi comparabili alla Svizzera, questa è la logica che detta la regolamentazione.

Nella cooperazione allo sviluppo si applicano procedure di aggiudicazione concorrenziali. Una visione puramente tecnica, tuttavia, priva la cooperazione allo sviluppo della sua dimensione di politica estera e non è propizia né al sapere né al mercato in Svizzera. La messa a concorso di un progetto sanitario in uno Stato partner secondo le norme ordinarie degli acquisti pubblici, per esempio, porterebbe all'aggiudica-

zione a una impresa sanitaria asiatica anziché privilegiare un centro di competenze che disponga di esperienze di cooperazione diversificate e incarni lo spirito della politica estera svizzera.

Gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, della cooperazione con i Paesi dell'Est e dell'aiuto umanitario possono essere raggiunti soltanto grazie alla mobilitazione delle capacità dello Stato, della società civile e del settore privato. Da qui l'impegno del Consiglio federale per una politica dello sviluppo che coinvolga i diversi attori. Le ONG svizzere fanno parte di questo approccio. Dispongono di esperienze di lunga data in importanti settori della lotta contro la povertà (sviluppo economico e sociale, gestione delle risorse naturali, promozione della salute e dell'educazione, salvaguardia dei diritti dei fanciulli), del consolidamento delle strutture della società civile, della prevenzione e della risoluzione dei conflitti, del soccorso d'emergenza e della ricostruzione. Le organizzazioni private sono quindi partner importanti per l'attuazione della politica dello sviluppo e dell'aiuto umanitario della Confederazione.

Le esperienze e conoscenze delle ONG ampliano e completano il potenziale della cooperazione internazionale. Per questo motivo la legge del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0) e la relativa ordinanza del 12 dicembre 1977 (RS 974.01) prevedono esplicitamente la collaborazione con organizzazioni private. Preservare e incoraggiare le competenze svizzere è d'altronde uno degli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo della Confederazione, obiettivo che è stato ribadito dal Consiglio federale nel messaggio del 14 marzo 2008 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (FF 2008 2451), e approvato dal Parlamento con il corrispondente decreto di finanziamento.

In particolare, la collaborazione con le organizzazioni non governative è finalizzata anche alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle problematiche dello sviluppo, come previsto nella stessa legge e relativa ordinanza. La collaborazione presenta inoltre il vantaggio di mezzi supplementari generati dalle organizzazioni stesse, vantaggio che verrebbe meno se l'attuazione fosse realizzata unicamente dalla Confederazione.

Le prestazioni e le competenze delle organizzazioni non governative fanno parte del marchio di qualità della cooperazione internazionale svizzera. Queste organizzazioni contribuiscono quindi all'immagine della Svizzera all'estero e fungono in un certo senso da «ambasciatrici» della Svizzera nei Paesi partner.

Il Consiglio federale non vuole una politica dello sviluppo e di aiuto umanitario limitata all'aggiudicazione di mandati. Intende operare in collaborazione con altri Stati laddove la Svizzera e le sue istituzioni possono apportare un valore aggiunto. A ciò contribuisce la collaborazione con le organizzazioni non governative svizzere. Esse non sono tuttavia le sole partner della Svizzera all'estero. Fra i partner di rilievo nella realizzazione della cooperazione allo sviluppo, della cooperazione con i Paesi dell'Est e dell'aiuto umanitario la Svizzera annovera anche le organizzazioni e le autorità locali dei Paesi partner, le organizzazioni internazionali e via dicendo.

La politica della DSC in materia di ONG determina gli obiettivi e le modalità della collaborazione e funge da base per la concretizzazione della collaborazione operativa e per il dialogo politico sui molteplici aspetti delle questioni umanitarie, di sviluppo e di transizione.

Sul piano operativo le regole della collaborazione della DSC con le organizzazioni non governative svizzere sono chiare. Le forme di collaborazione sono due:

- tramite mandati, la DSC affida a organizzazioni non governative specializzate l'incarico di svolgere compiti chiaramente definiti (attuazione di programmi e progetti, assistenza tematica e tecnica). In questo caso, i rapporti sono analoghi a quelli che vincolano i fornitori di prestazioni dell'economia privata e le condizioni sono concorrenziali;
- tramite contributi ai programmi, la DSC sostiene le attività svolte da organizzazioni non governative nel loro settore di competenza e sotto la loro responsabilità. I contributi ai programmi sono aiuti finanziari a programmi globali che consentono all'organizzazione interessata di sviluppare e preservare le proprie infrastrutture di base come pure le proprie competenze e capacità specialistiche e metodologiche in materia di politica dello sviluppo e di realizzare programmi operativi.

La politica della DSC in materia di ONG definisce gli ambiti prioritari di collaborazione per i contributi di sostegno ai programmi:

- lotta contro la povertà;
- rafforzamento delle organizzazioni della società civile e promozione di processi democratici;
- soccorso d'emergenza e ampliamento delle capacità di ricostruzione, prevenzione e preparazione come pure di advocacy dei principi umanitari;
- partecipazione all'allestimento di condizioni quadro globali;
- sensibilizzazione della popolazione svizzera alle questioni relative allo sviluppo.

Nell'attribuzione dei contributi ai programmi, la DSC applica i criteri qui appresso:

- criteri istituzionali (gestione delle conoscenze, orientamento all'efficienza e ai risultati, gestione della qualità e dei rischi, buongoverno dell'organizzazione);
- criteri programmatici (approccio mirato e focalizzato, impostazione del programma in funzione della soluzione di problemi di sviluppo locali e regionali e in funzione delle organizzazioni partner);
- criteri metodologici (rete di contatti, sviluppo dell'organizzazione).

Nel suo rapporto, il CPA conclude che la collaborazione della DSC con le organizzazioni non governative è retta da un chiaro principio di base, che i processi di attribuzione e di vigilanza dei mandati e dei contributi sono strutturati in maniera trasparente e che la focalizzazione sull'efficienza della DSC in materia di vigilanza e controlling è sostanzialmente adeguata e pertinente.

Il rapporto del CPA, tuttavia, segnala anche lacune e necessità di miglioramento. La DSC riconosce l'esistenza di aree dove è necessario agire e ha avviato le misure del caso. Tali misure sono esplicitate nei pareri sulle singole raccomandazioni.

1.3 Ambiente

Nell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) i mandati a organizzazioni non governative ammontano a 13,5 milioni di franchi annui e sono impiegati per prestazioni che non rientrano nei compiti centrali dell'amministrazione – e quindi non sono automaticamente tutelati – ma che rivestono grande importanza per l'educazione e la sensibilizzazione alle questioni ambientali. Le conclusioni del CPA a riguardo del potenziale di miglioramento dell'UFAM in materia procedure di aggiudicazione e di meccanismi di vigilanza e di controllo sono prese in seria considerazione dall'ufficio che ha già introdotto misure appropriate. Inoltre l'UFAM esaminerà quali sono i settori nei quali sono attualmente conferiti appalti su trattativa privata in base alle regole degli acquisti pubblici e dove potrebbero essere introdotte, in futuro, procedure di aggiudicazione o almeno procedure mediante invito.

1.4 Agricoltura

Le conclusioni del CPA circa i settori esaminati coincidono per larga parte con le considerazioni e gli apprezzamenti dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). In due di questi tre settori – aiuti finanziari per la promozione della commercializzazione e mandati a Proviande – non è stato rilevato alcun bisogno di intervento. L'UFAG si è già preoccupato della necessità di azione in merito alla collaborazione con l'organizzazione partner AGRIDEA sottolineata dal CPA e ha disposto e attuato i primi passi volti al miglioramento e/o all'ulteriore sviluppo.

2 Parere sulle cinque raccomandazioni della CdG-S

2.1 Procedure di aggiudicazione concorrenziali

Raccomandazione

La CdG-S chiede al Consiglio federale di adottare le misure necessarie perché siano applicate procedure di aggiudicazione concorrenziali. In questo contesto, il Consiglio federale presenta le misure con cui intende influire direttamente sulla prassi e rafforzare le basi legali nel quadro dell'attuale revisione del diritto degli acquisti pubblici per raggiungere un'attuazione più efficace del principio di concorrenza.

Il Consiglio federale considera imprescindibili la trasparenza e l'economicità in materia di diritto degli acquisti pubblici e sottolinea l'importanza del principio di concorrenza. Incombe agli uffici federali la responsabilità di incoraggiare procedure di aggiudicazione concorrenziali e trasparenti adeguate ai loro compiti e alle loro condizioni quadro.

La revisione totale della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1) è stata provvisoriamente rinviata perché, tra l'altro, si attende la revisione del General Procurement Agreement (Accordo dell'OMC del 15 apr. 1994 sugli appalti; RS 0.632.231.422). Invece l'ordinanza dell'11 dicembre 1995

sugli acquisti pubblici (RS 172.056.11) emendata è entrata in vigore il 1° gennaio 2010.

DSC

La DSC accorda grande importanza all'applicazione di procedure di aggiudicazione concorrenziali, tenendo sostanzialmente a lasciare libero gioco alla concorrenza. Nel caso di eccezioni si fonda sull'articolo 3 della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub).

A livello internazionale, in ragione della già citata dimensione di politica estera della cooperazione allo sviluppo, sono scientemente previste eccezioni alle disposizioni sulle procedure di aggiudicazione pubbliche. Clausole pertinenti sono contenute nella LAPub attualmente vigente, nell'attuale progetto del nuovo Accordo dell'OMC e nel progetto della nuova LAPub. Stati comparabili con la Svizzera applicano la medesima prassi.

I progetti e i programmi della cooperazione allo sviluppo sono realizzati in Africa, Asia e America latina con un gran numero di partner di vario genere (amministrazioni statali, organizzazioni locali, organizzazioni non governative, imprese locali, altre istituzioni locali, organizzazioni multilaterali, organizzazioni della società civile e via dicendo). I mandati in questo settore non possono quindi essere assegnati, controllati e valutati unicamente secondo parametri propri del mercato svizzero. La situazione è notevolmente più complessa che nel caso dell'attribuzione dell'incarico per una prestazione o per un acquisto pubblico in Svizzera.

Attualmente gli elementi tecnici e materiali dei programmi di aiuto allo sviluppo sono realizzati per la maggior parte da imprese o da organizzazioni partner locali. I compiti delle ONG svizzere riguardano la concettualizzazione, l'introduzione di nuovi strumenti e metodi, l'assistenza e la consulenza di progetto, il dialogo di programma, il monitoraggio, la formazione e il perfezionamento professionali, la rielaborazione di conoscenze e di esperienze, la vigilanza e il controllo e così via.

Benché anche in futuro la cooperazione allo sviluppo della Confederazione non possa fondarsi su una logica prettamente concorrenziale, nell'assegnazione dei mandati la DSC intende rafforzare la concorrenza, come raccomandato dalla CdG-S, basandosi sui seguenti principi:

- i nuovi mandati sono, di norma, messi a concorso. Incombenze e offerte sono formulate in termini chiari. Date le esigenze di conoscenze contestuali, specialistiche e metodologiche, si deve tuttavia tenere conto del fatto che il mercato è assai limitato e che la cerchia degli offerenti qualificati non è destinata a crescere. Perciò una prassi di aggiudicazione di tipo concorrenziale non può orientarsi unicamente in funzione dei costi. In un mercato fortemente improntato alla qualità e all'esperienza, l'offerta meno cara non è necessariamente la soluzione più idonea ed efficace. In questo contesto si deve altresì considerare che l'indizione di gare d'appalto comporta oneri elevati e costi supplementari per tutte le parti in causa;
- per i mandati susseguenti si esaminano le prestazioni fornite. Se i risultati sono stati soddisfacenti deve essere possibile la continuazione dell'incarico con lo stesso mandatario. In caso di prestazioni inadeguate, invece, si deve porre termine al mandato. In considerazione del fatto che i programmi di sviluppo sono programmi a lungo termine, la solidità dei risultati dipende dall'instaurarsi di rapporti di lavoro di lunga durata con i mandatari e i

partner locali. Se si deve indire ogni volta una nuova asta pubblica, i rischi (ritardi, perdite di collaborazioni durevoli) e gli esborsi supplementari (costi) sono ingenti.

Nel settembre 2009 sono entrate in vigore le nuove istruzioni della DSC sui mandati e gli acquisti, che definiscono, in particolare:

- la responsabilità della linea operativa nello svolgimento del processo di indizione di gare d'appalto;
- la chiarificazione e la motivazione della procedura di asta pubblica nel primo stadio di identificazione del progetto;
- la verifica dei mandati susseguenti;
- l'elaborazione di linee guida in materia di onorari.

Queste istruzioni potenziano la concorrenzialità e sono conformi alle raccomandazioni della CdG-S. In merito alla verifica dei mandati susseguenti, sono addirittura più severe di quanto previsto dalla legge. Secondo la situazione la DSC sceglie anche una procedura di aggiudicazione di livello superiore rispetto a quello previsto dalla legge.

Ulteriori misure sono attualmente allo studio, in particolare per quanto concerne la qualità dei testi dei bandi di concorso e dei criteri di valutazione.

Nell'estate 2009 la DSC ha migliorato il meccanismo di monitoraggio interno delle assegnazioni di mandati. Il nuovo sistema permette al servizio competente di individuare eventuali anomalie e se del caso di prendere le misure appropriate. I servizi competenti possono autorizzare eccezioni nella misura in cui siano ammissibili nell'ambito della normativa.

UFAM

La CdG-S constata che, in sostanza, l'UFAM osserva le disposizioni in materia di acquisti pubblici e motiva e pubblica nel Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC) gli appalti su trattativa privata per volumi superiori alla soglia dell'OMC. Raccomanda che anche per quelle prestazioni per le quali, dal punto di vista dell'amministrazione, non ci sono offerenti compatibili si ricorra più frequentemente alle gare di appalto.

Una serie di prestazioni che l'UFAM acquisisce presso le organizzazioni non governative presuppone conoscenze talmente specialistiche che attualmente il numero di offerenti in grado di fornirle secondo principi di economicità è esiguo. Ciò è particolarmente vero nel settore della formazione. I contratti conclusi dall'UFAM, tuttavia, sono contratti a termine che alla scadenza devono essere rinegoziati e non sono prolungati automaticamente. L'ufficio è quindi disposto anche a ricorrere più largamente alla via dell'indizione di gare d'appalto anche nel settore delle organizzazioni non governative. Per quanto concerne il mandato di prestazioni con AGRIDEA, l'UFAM si baserà sull'esito delle precisazioni dell'UFAG.

UFAG

La CdG-S rileva che l'aiuto finanziario a AGRIDEA ha creato, di fatto, un monopolio legale. Di conseguenza, la procedura di aggiudicazione applicata dall'UFAG, pur essendo conforme alla normativa, non è tale da incoraggiare l'efficienza. La CdG-S raccomanda quindi l'introduzione di procedure di aggiudicazione concorrenziali.

L'UFAG ha preso in considerazione questo stato di cose e ha avviato diverse misure. Per esempio ha disdetto a titolo preventivo il mandato di prestazioni 2008–2011 con AGRIDEA, che altrimenti sarebbe stato prolungato automaticamente. Inoltre è stato allestito un progetto «procedure di aggiudicazione concorrenziali in materia di consulenza» (WVB) affidato a una ditta esterna e volto a far luce sui seguenti punti:

- nell'ambito del sistema delle conoscenze agricole, quali prestazioni rientrano nei compiti centrali di AGRIDEA e molto probabilmente non possono essere fornite da nessun altro offerente (cosiddetto mandato di base restrittivo)?
- Quali prestazioni fornite attualmente da AGRIDEA potrebbero essere fornite anche da altri offerenti (frazionamento e messa a concorso delle prestazioni)?
- Nell'ambito del sistema delle conoscenze agricole, quali sono i vantaggi e gli svantaggi di una procedura di aggiudicazione concorrenziale rispetto all'odierno conferimento diretto del mandato di prestazioni a AGRIDEA?

Il rapporto finale della ditta di consulenza esterna è atteso entro il 31 maggio 2010. Dopo di che l'UFAG deciderà se si devono indire gare d'appalto e per quali prestazioni. Secondo la pianificazione attuale la nuova procedura dovrebbe essere in vigore dal 1° gennaio 2012.

2.2 Miglioramento dei meccanismi di controllo

Raccomandazione

La CdG-S chiede al Consiglio federale di adottare le misure necessarie perché siano migliorati i meccanismi di controllo nei servizi amministrativi al fine di limitare il rischio di cambi di destinazione dei mezzi stanziati alle ONG. Il Consiglio federale deve in particolare provvedere affinché i servizi federali esigano dalle ONG con cui cooperano l'imputazione univoca nella contabilità delle spese ai singoli mandati o aiuti finanziari affinché, se necessario, i costi possano essere controllati dettagliatamente.

La responsabilità di assicurare l'impiego appropriato dei fondi mediante meccanismi di controllo efficienti e di limitare i rischi incombe, in virtù della legge del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0), ai singoli uffici federali.

Il Consiglio federale si compiace nel prendere atto del fatto che dalla valutazione del CPA non emergono indizi di cambi di destinazione o di abuso dei mezzi stanziati. Nel suo rapporto il CPA stabilisce esplicitamente che il constatato potenziale di ottimizzazione dei meccanismi di condotta e di controllo degli uffici federali non implica la probabilità che si verifichino cambi di destinazione dei mezzi stanziati alle organizzazioni non governative.

DSC

Tutti i mandati e i contributi della DSC alle organizzazioni non governative sono oggetto di accordi contrattuali che definiscono chiaramente l'impiego dei mezzi stanziati. Nella collaborazione con le organizzazioni non governative la DSC dispone

inoltre dei necessari strumenti di controllo e di direttive volte ad assicurare la trasparenza della contabilità e dell'impiego dei mezzi.

Alle organizzazioni non governative è imposta la registrazione separata di mandati e contributi. La contabilità deve essere conforme agli standard di rendiconto GAAP FER 21¹. La presentazione dei conti è quindi definita in maniera vincolante e la verità e la trasparenza dei costi sono garantite.

Le organizzazioni non governative devono sottoporre il rendiconto a un revisore svizzero esterno che deve esaminare se i mezzi della DSC sono stati impiegati secondo gli accordi contrattuali, compreso lo svolgimento di audit locali nei Paesi partner. Nel caso in cui la revisione evidenzia lacune nel rendiconto, la DSC può differire o cessare ulteriori versamenti. Le organizzazioni non governative sottostanno inoltre alle disposizioni di legge sulla revisione ai sensi dell'articolo 727 e seguenti del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220).

Infine la DSC ha concordato contrattualmente il diritto di consultazione della contabilità delle organizzazioni non governative. Alla DSC, come pure all'ispettorato del DFAE e al Controllo federale delle finanze, è quindi esplicitamente assicurato il diritto di controllo e di informazione su tutti gli interessi delle organizzazioni e dei programmi cofinanziati nonché il diritto di consultazione della contabilità.

Le organizzazioni non governative con le quali la DSC collabora sono altresì vincolate alle condizioni dello ZEW².

Ai fini dell'ottimizzazione, per incrementare l'efficienza dei meccanismi di controllo esistenti nell'ambito della collaborazione con le organizzazioni non governative, la DSC ha già preso le seguenti misure:

- introduzione graduale di group audit dal 2006. La revisione raggruppata dei mandati e dei contributi di tutti i settori della DSC a una medesima organizzazione migliora la supervisione dei flussi finanziari e la loro imputazione, assicurando la completezza della verifica contabile;
- rafforzamento delle competenze e della capacità nel settore della gestione e del controlling delle finanze della Divisione partenariati istituzionali. Dal 1° settembre 2009 vigono una nuova descrizione del capitolato d'oneri e esigenze più elevate in materia di competenze;
- introduzione, nel settembre 2009, di un esame sistematico migliorato dei sistemi di gestione e di controlling delle finanze delle organizzazioni.

Tenuto conto della raccomandazione della CdG-S, dall'esercizio 2010 saranno intraprese ulteriori migliorie:

- obbligo contrattuale di imputare i contributi ai programmi in fondi a destinazione vincolata immediatamente dopo l'entrata del pagamento. È così rafforzata l'obbligatorietà di una contabilità della DSC separata e trasparente;
- generalizzazione del rendiconto analitico sull'utilizzazione dei fondi. Si deve così migliorare la qualità del rendiconto finanziario e incrementare la significatività di tutta la contabilità;

¹ Swiss GAAP FER 21 è un modello di rendiconto per le organizzazioni svizzere a scopo non lucrativo elaborato dalla Camera svizzera degli esperti-contabili, fiduciari e fiscali.
² Ufficio centrale delle opere di beneficenza.

- esposizione dettagliata degli obblighi contabili pretesi nei contratti di contributi ai programmi. Si esplicitano così le esigenze della presentazione dei conti;
- svolgimento di prove per campionatura dettagliate sull'imputazione dei mezzi ad opera di terzi. A tal fine è elaborato un capitolato d'oneri di base pertinente.

Lo scopo di queste misure non è di istituire controlli supplementari, bensì di migliorare la qualità degli strumenti di controllo esistenti.

UFAM

L'osservazione del CPA secondo la quale in seno all'UFAM le procedure di aggiudicazione come pure i meccanismi di controllo e di vigilanza non sono sufficientemente definiti e sistematizzati ha già prodotto nel 2009 un'ottimizzazione dei medesimi grazie a un rafforzamento dell'Unità finanze e controlling. È fondamentale anche la conclusione del CPA sulla necessità di concertazione con gli altri uffici federali che attribuiscono mandati alle medesime organizzazioni non governative. Per quanto concerne AGRIDEA, un accordo tra UFAG e UFAM interverrà dal 2010. Si tiene così conto della raccomandazione della CdG-S.

UFAG

La CdG-S osserva che, per quanto riguarda l'aiuto finanziario a AGRIDEA, l'UFAG può determinare solo in maniera molto imprecisa l'ammontare dei costi delle prestazioni fornite da AGRIDEA nell'ambito del mandato di prestazioni. La CdG-S constata inoltre l'assenza di concertazione tra l'UFAM e l'UFAG in materia dei mandati e degli aiuti finanziari a AGRIDEA. Raccomanda infine di rafforzare i meccanismi di controllo ossia di imputare chiaramente i costi contabilizzati ai singoli mandati o aiuti finanziari.

Come prima misura l'ispettorato delle finanze (FISP) dell'UFAG ha esaminato in maggio/giugno 2009 la contabilità di AGRIDEA, formulando le raccomandazioni del caso all'attenzione dell'UFAG (introduzione rapida di uno standard di rendiconto efficace per la contabilità finanziaria, una nuova valutazione del bilancio neutrale sotto il profilo del risultato e l'introduzione di una contabilità significativa nel senso di una contabilità analitica a costi integrali di tutti i prodotti). AGRIDEA ha accolto le raccomandazioni e le attuerà dall'inizio del 2011. A cominciare dal mandato di prestazioni 2012–2013 con AGRIDEA, i costi devono poter essere chiaramente imputati ai singoli mandati o settori.

Dal 1° ottobre 2009 l'UFAG ha separato l'assistenza peritale di AGRIDEA dalle funzioni di controllo. Inoltre, dal 1° gennaio 2010, l'UFAG intende concordare con l'UFAM i mandati e gli aiuti finanziari.

Raccomandazione

La CdG-S chiede al Consiglio federale di adottare le misure necessarie per aumentare la chiarezza e la trasparenza dei criteri in base ai quali sono scelti i programmi di ONG da sostenere e, soprattutto, è determinato l'importo degli aiuti finanziari. A tal fine, il Consiglio federale esamina in particolare l'opportunità, per la DSC, di assegnare gli aiuti finanziari, come fa l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), sulla base di un'analisi di portafoglio e di elaborare una strategia globale per questo settore.

I contributi della DSC ai programmi delle organizzazioni non governative sono un importante strumento per mantenere e accrescere le competenze svizzere nell'attuazione della cooperazione internazionale e nella sensibilizzazione del pubblico. I due obiettivi sono sanciti dalla legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e sull'aiuto internazionale e dalla relativa ordinanza (RS 974.1 e 974.01). Questi obiettivi sono stati ribaditi dal Consiglio federale nel messaggio del 14 marzo 2008 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (messaggio sull'aiuto al Sud, FF 2008 2451), e approvati dal Parlamento con il corrispondente decreto di finanziamento.

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, i contributi ai programmi sono orientati ai settori della cooperazione definiti nella strategia dello sviluppo della Confederazione enunciata nel messaggio sull'aiuto al Sud (2008). Lo stesso vale, per analogia, in materia di cooperazione con i Paesi dell'Est e di aiuto umanitario. Si tratta di contributi a programmi globali, secondo le competenze di base rispettive delle varie organizzazioni. I contributi a sostegno dei programmi si fondano su una collaborazione a lungo termine della DSC con le organizzazioni selezionate. Nel corso della riorganizzazione della DSC (2008), grazie all'istituzione della Divisione partenariati istituzionali, si sono creati presupposti strutturali atti a cementare la coesione delle relazioni di partenariato della DSC. Ciò consente anche la promozione di una maggiore coerenza e integrazione dei partenariati della DSC con le organizzazioni non governative nei settori della cooperazione allo sviluppo, della cooperazione con l'Est e dell'aiuto umanitario.

Come quadro di riferimento per l'attribuzione di contributi a sostegno dei programmi vigono i campi prioritari della cooperazione definiti dalla DSC, che comprendono:

- programmi finalizzati alla lotta contro la povertà;
- programmi volti al rafforzamento delle organizzazioni della società civile e all'incoraggiamento dei processi democratici;
- soccorso d'emergenza e costituzione di capacità per la ricostruzione, la prevenzione e la preparazione nonché per l'advocacy delle fasce di popolazione emarginate e bisognose;
- partecipazione all'elaborazione di condizioni quadro globali per promuovere la crescita sostenibile e l'uguaglianza sociale;

- sensibilizzazione della popolazione svizzera alle questioni di sviluppo nell'ambito di attività destinate al grande pubblico e del sistema di educazione formale.

Non esiste alcun diritto ai contributi ai programmi. La DSC ne decide liberamente l'attribuzione secondo i criteri qui appresso:

- criteri istituzionali (gestione delle conoscenze, orientamento all'efficienza e ai risultati, gestione della qualità e dei rischi, buongoverno dell'organizzazione)
- criteri programmatici (approccio programmatico mirato, orientamento del programma al superamento di problemi di sviluppo locali e regionali e alle organizzazioni partner locali)
- criteri metodologici (rete di contatti, sviluppo organizzativo)

I contributi di sostegno ai programmi sono attribuiti a organizzazioni la cui attività di cooperazione allo sviluppo è di provata efficacia e rilevanza. Il lavoro delle organizzazioni è analizzato e seguito (dialogo di programma, elaborazione del rapporto, conferenze annuali, seminari tematici e processi di scambio, valutazioni e via dicendo).

Inoltre, per poter ottenere contributi di sostegno ai programmi, le organizzazioni non governative devono disporre di prestazioni proprie di una certa entità e avere radici nella società svizzera.

Le determinazioni e l'attuazione dei contributi ai programmi sono oggetto di negoziazioni come pure di un ambizioso dialogo di programma. Le esigenze di qualità e di rilevanza dei programmi hanno un ruolo centrale.

Il contributo della DSC è limitato al 50 % al massimo dei costi globali di programma dell'organizzazione non governativa. In molti casi è inferiore. I contributi più elevati in ragione di disposizioni derogatorie anteriori sono stati progressivamente ridotti e sono cessati a fine 2008. Per i contributi a organizzazioni che inviano personale (volontario) nei Paesi partner, la riduzione della partecipazione terminerà alla fine del periodo contributivo 2009–2012.

I contributi ai programmi sono ormai pubblicati nel rapporto annuo DSC/SECO sulla cooperazione internazionale della Svizzera. Anche le Commissioni delle finanze del Parlamento sono informate sui contributi ai programmi concordati nell'ambito della presentazione del preventivo.

I requisiti qualitativi per l'ottenimento di contributi di sostegno ai programmi non hanno cessato di aumentare. Aspetti dei programmi come qualità, rilevanza, coerenza e connessione con altri attori sono esaminati secondo criteri unitari.

Si intende rafforzare ulteriormente le complementarità e le sinergie tra i programmi della DSC e le organizzazioni non governative. Anche in futuro, tuttavia, i contributi a sostegno dei programmi non saranno legati esclusivamente alle priorità tematiche e geografiche dirette dei programmi operativi della DSC, bensì saranno finalizzati a promuovere le competenze chiave e i programmi di base delle organizzazioni non governative nell'ambito della fissazione generale degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, della cooperazione con i Paesi dell'Est e dell'aiuto umanitario della Svizzera. Ciò corrisponde all'obiettivo di partenariato con le ONG (ambito di cooperazione 5) definito esplicitamente nel messaggio del Consiglio federale sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in

sviluppo (messaggio sull'aiuto al Sud). Le negoziazioni sui contributi sono scientemente orientate alle priorità fissate dalle organizzazioni stesse, ma ne tematizzano la rilevanza in termini di effetti come pure di dimostrate prestazioni e competenze dell'organizzazione. Il potenziale di complementarità e di sinergie tanto tra le organizzazioni non governative e la DSC quanto tra le organizzazioni partner non è ancora del tutto sfruttato.

Il volume dei contributi ai programmi delle singole ONG è il riflesso della collaborazione passata come pure dei diversi presupposti istituzionali e programmatici ma anche delle possibilità di finanziamento proprio delle singole organizzazioni, tenuto conto delle limitazioni di disponibilità del budget della DSC.

Nel corso della negoziazione dei contributi ai programmi per il periodo contrattuale 2009 – 2012 si sono effettuate rettifiche nella ripartizione dei mezzi. Nel settore dei contributi ai programmi, la DSC riconosce la necessità di tenere maggiormente conto, nell'assegnazione dei mezzi, di obiettivi a lungo termine come pure di aspetti qualitativi e di efficacia. Ciò, tuttavia, non può avvenire mediante criteri prettamente formali, ma in funzione di punti di vista qualitativi e di politica dello sviluppo.

I contributi ai programmi non devono essere intesi come semplici aiuti finanziari. In materia non esistono legittime pretese; perciò il Consiglio federale respinge l'idea di una ripartizione dei mezzi basata unicamente sul principio del sovvenzionamento. Non è opportuno attribuire i contributi di sostegno ai programmi in base a un'analisi di portafoglio, come quella praticata dall'Ufficio federale dell'agricoltura per la promozione della commercializzazione dei prodotti agricoli. Nel caso della promozione della commercializzazione dei prodotti agricoli, contrariamente a quanto avviene nella cooperazione allo sviluppo, le prestazioni in questione sono omogenee, chiaramente delimitabili e facilmente quantificabili.

Per altro, la DSC riconosce la necessità di agire ai fini di una maggiore chiarezza nell'attribuzione dei contributi ai programmi. Conformemente alla raccomandazione della CdG-S, nel primo semestre 2010 sono previste le seguenti misure:

- il contesto strategico dei contributi di sostegno ai programmi delle organizzazioni non governative è esaminato e formulato più esplicitamente, assicurando anche una maggiore coerenza tra i settori della cooperazione allo sviluppo, della cooperazione con l'Europa dell'Est e dell'aiuto umanitario. Fungono da base di questo esame i messaggi del Consiglio federale sulla cooperazione con i Paesi in sviluppo, sulla cooperazione con i Paesi dell'Est e sull'aiuto umanitario;
- i criteri di assegnazione dei contributi ai programmi sono esaminati e se necessario adeguati. Su questa base è effettuata anche l'analisi del portafoglio dei contributi.

La DSC prenderà inoltre misure per migliorare la comunicazione in materia dei contributi a sostegno dei programmi.

Raccomandazione

La CdG-S chiede al Consiglio federale di valutare in che misura le basi legali dell'aiuto allo sviluppo soddisfano le attuali esigenze del principio di legalità in materia di precisione delle disposizioni legali e, se del caso, di proporre una corrispondente revisione della legge. Un'attenzione particolare deve essere rivolta alla determinazione degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo.

DSC

Facendo seguito alla mozione 06.3666 depositata dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati sugli «Strumenti di condotta strategica del Consiglio federale e basi legali», il Consiglio federale ha elaborato un rapporto separato circa l'opportunità di un aggiornamento della legge federale del 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Tale rapporto, approvato nella seduta del Consiglio federale del 13 gennaio 2010, conclude che la legge vigente fornisce alla cooperazione allo sviluppo della Svizzera un quadro al passo con i tempi e che quindi, al momento attuale, una revisione non è necessaria né opportuna.

Dalle perizie giuridiche esterne raccolte in occasione dell'elaborazione del rapporto sulla revisione della legge federale non emergono lacune del diritto vigente in materia di collaborazione con le organizzazioni non governative.

5

Applicazione coerente delle leggi e delle direttive*Raccomandazione*

La CdG-S chiede al Consiglio federale di adottare le misure necessarie per assicurare un'applicazione coerente delle leggi e delle direttive all'interno del medesimo ambito di attività. Il Consiglio federale esamina in particolare l'opportunità di riprendere i metodi di lavoro dell'Ispettorato delle finanze dell'UFAG in altre unità che hanno importanti volumi finanziari come la DSC.

È indiscutibile che gli uffici federali devono vegliare all'applicazione unitaria di leggi e direttive, pur tenendo conto delle rispettive condizioni quadro.

DSC

Nella sua attività, la DSC è confrontata alle condizioni più varie, sia in situazioni più o meno stabili, sia in situazioni di emergenza e di conflitto aperti. È quindi imperativo saper agire con flessibilità a livello operativo.

Le divergenze nella prassi di assegnazione nei settori della cooperazione con i Paesi dell'Est e, rispettivamente, della cooperazione allo sviluppo dipendono dalle differenze di situazione iniziale spesso notevoli nell'Europa dell'Est rispetto all'Africa, all'Asia o all'America latina. Non di rado nei Paesi del Sud è difficile reperire possibili organizzazioni partner che dispongano di buone conoscenze locali e delle

competenze metodologiche e specialistiche necessarie, mentre in alcuni Paesi dell'Europa dell'Est le condizioni sono del tutto compatibili con quelle svizzere.

La differenza di prassi tra la cooperazione con i Paesi dell'Est e quella con il Sud corrisponde al margine di manovra ammissibile per legge. Tuttavia in futuro anche nella cooperazione con il Sud la DSC rafforzerà la procedura di aggiudicazione concorrenziale laddove possibile. Le migliorie introdotte dalla DSC sono esplicitate alla raccomandazione 1.

La DSC dispone di un sistema di controllo interno (SIC) conforme alle direttive del Dipartimento delle finanze. Fino a metà 2008 la DSC aveva un proprio ispettorato delle finanze; in occasione della riorganizzazione della DSC intervenuta nel 2008, tuttavia, esso è stato incorporato nell'ispettorato della Segreteria generale del DFAE per garantirne l'indipendenza ottimale.

Oltre che dall'ispettorato del DFAE, le attività della DSC sono esaminate anche dal Controllo federale delle finanze e dalle Commissioni della gestione. Non si avverte la necessità di uno strumento supplementare di ispezione delle finanze in seno alla DSC.

Panoramica delle raccomandazioni della CdG-S e delle relative misure

1. DSC

Raccomandazione	Misure prese	Misure da prendere	Termine
1	<p>Aggiudicazione concorrenziale dei mandati</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nuove istruzioni dal 15.9.2009 - Miglioramento del monitoraggio inter-no e dell'attribuzione dei mandati 	<ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento dei testi dei bandi di concorso e dei criteri di valutazione 	2010
2	<p>Miglioramento dei meccanismi di controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Introduzione di group audit - Rafforzamento delle competenze e delle capacità nel settore gestione e del controlling delle finanze della Divisione partenariati istituzionali - Verifica migliorata dei sistemi di gestione e di controlling delle finanze delle ONG 	<ul style="list-style-type: none"> - Condizione contrattuale sull'imputazione dei mezzi della DSC in fondi a destinazione vincolata immediatamente all'entrata del pagamento - Spiegazione dettagliata degli obblighi contabili richiesti nei contratti - Generalizzazione del rendiconto analitico - Svolgimento di prove per campionatura sull'imputazione dei mezzi ad opera di una parte terza 	Esercizio 2010
3	<p>Trasparenza nella selezione delle ONG partner e nella determinazione dei contributi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generalizzazione del limite del 50 % per i contributi ai programmi - Esigenze qualitative più elevate nella negoziazione dei contributi ai programmi 	<ul style="list-style-type: none"> - Applicazione del limite del 50 % ai contributi alle organizzazioni che inviano personale (volontario) - Esame del quadro strategico per i contributi ai programmi e della coerenza tra i settori della cooperazione 	<p>Progressivamente fino al 2012</p> <p>Primo semestre 2010</p>

Raccomandazione	Misure prese	Misure da prendere	Termine
		allo sviluppo, della cooperazione con i Paesi dell'Est e dell'aiuto umanitario	2010
		– Precisione dei criteri per l'attribuzione dei contributi ai programmi e esame del portafoglio dei contributi	
		– Miglioramento della comunicazione circa i contributi ai programmi	2010
4	Analisi critica della legge federale del 1976	– Rapporto separato del Consiglio federale sulla mozione 06.3666 della CdG-S	– Rapporto separato del Consiglio federale sulla mozione 06.3666 della CdG-S
5	Applicazione unitaria di leggi e direttive	– Integrazione dell'ispettorato delle finanze della DSC a livello dipartimentale del DFAE	– Nessun intervento è necessario
2. UFAM			
Raccomandazione	Misure prese	Misure da prendere	Termine
1	Aggiudicazione concorrenziale dei mandati		Estate 2010
		– Esame del mandato di prestazioni con AGRIDEA in base al progetto «procedure di aggiudicazione concorrenziali in materia di consulenza» dell'UFAG	

Raccomandazione	Misure prese	Misure da prendere	Termine	
2	Miglioramento dei meccanismi di controllo	<ul style="list-style-type: none"> – Rafforzamento sotto il profilo del personale e delle competenze dell'Unità finanze e controlling ai fini di un'ottimizzazione delle procedure di aggiudicazione come pure dei meccanismi di controllo e di vigilanza 	<ul style="list-style-type: none"> – Coinvolgimento dell'Unità finanze e controlling nella parte finanziaria delle negoziazioni contrattuali (separazione delle negoziazioni materiali e finanziarie) 	Inizio 2010

3. UFAG

Raccomandazione	Misure prese	Misure da prendere	Termine	
1	Aggiudicazione concorrenziale dei mandati	<ul style="list-style-type: none"> – Rescissione precauzionale del mandato di prestazioni con AGRIDEA – Progetto «procedure di aggiudicazione concorrenziali in materia di consulenza» 	<ul style="list-style-type: none"> – Decisione sull'opportunità di mettere a concorso le prestazioni di consulenza, quali e in che forma 	Ottobre 2010
2	Miglioramento dei meccanismi di controllo	<ul style="list-style-type: none"> – Controllo delle finanze presso AGRIDEA ad opera dell'ispettore delle finanze dell'UFAG 	<ul style="list-style-type: none"> – Introduzione di una contabilità significativa presso AGRIDEA con imputazione dei costi alle prestazioni corrispondenti 	Esercizio 2011