

Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 21 agosto 2009

Onorevoli presidente e consiglieri,

la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) presenta al Consiglio federale le sue conclusioni sul rapporto del 10 giugno 2009 del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) concernente la collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative.

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

21 agosto 2009

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Hans Hess

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFAE/DDPS:
Peter Briner

La segretaria della sottocommissione DFAE/DDPS:
Jacqueline Dedeystère

Rapporto

1 Introduzione

Nell'ambito del programma annuale 2008, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di sottoporre a un esame approfondito la collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative (ONG). A tal fine, ha affidato al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) l'incarico di valutare la gestione di questa collaborazione da parte dell'amministrazione.

Al centro dell'esame, la collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG nell'ambito della cooperazione allo sviluppo con i Paesi del Sud, che è di competenza della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). A titolo di confronto, il CPA ha valutato anche la gestione delle cooperazioni con ONG nel settore agricolo (Ufficio federale dell'agricoltura) e in quello ambientale (Ufficio federale dell'ambiente).

Terminato nella primavera 2009, l'esame menzionato è stato oggetto di un rapporto del CPA alla CdG-S («Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative», del 10 giugno 2009). Basandosi sui risultati dell'esame, la Commissione è giunta alle seguenti conclusioni.

Globalmente, emergono dall'esame notevoli differenze nella configurazione delle basi legali e nella prassi di gestione. Le lacune individuate non riguardano tutte le cooperazioni nella stessa misura: dal confronto risulta che in alcuni casi vengono utilizzati i metodi appropriati per evitarle. Tali metodi non sono tuttavia applicati dappertutto in modo sistematico.

Il presente rapporto si concentra sui potenziali di ottimizzazione individuati; conviene tuttavia rilevare che diverse lacune sono state individuate almeno in parte dall'amministrazione stessa e che le recenti evoluzioni vanno in molti casi nella direzione giusta.

2 Costatazioni e raccomandazioni

2.1 Applicazione di procedure di aggiudicazione concorrenziali

L'esame del CPA ha mostrato che in molti dei casi esaminati i servizi hanno rinunciato integralmente a procedure concorrenziali anche se un bando di concorso, almeno per il primo mandato, e un esame dell'opportunità di un bando di concorso in caso di rinnovo del mandato sarebbero stati possibili e indicati. Secondo la Commissione, questa prassi può sollevare problemi in particolare in caso di prolungamento o rinnovo di un mandato. Dal punto di vista dell'incentivazione è infatti importante che, per la durata del progetto, le ONG abbiano un interesse personale a raggiungere nel modo migliore gli obiettivi della Confederazione per assicurarsi così anche il mandato successivo.

In considerazione della prassi attuale, occorre anche chiedersi se le basi legali esistenti consentano di assicurare procedure di aggiudicazione concorrenziali.

Raccomandazione 1

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.

2.2 Misure preventive contro i cambi di destinazione

Per assicurarsi che non possano essere effettuati cambi di destinazione di una certa entità, è necessario che le spese conteggiate (giustificativi individuali) siano controllate sistematicamente e dettagliatamente oppure che nella contabilità delle spese l'unità amministrativa esiga dalle ONG l'imputazione ai singoli mandati e aiuti finanziari (conteggio separato per ogni progetto o, almeno, propri centri di costo/proprie unità d'imputazione per singolo progetto nella contabilità analitica contenenti tutti i costi, comprese le quote delle spese generali). Nessuna di queste condizioni è soddisfatta in 9 dei 14 casi oggetto dell'esame del CPA. Gli uffici federali non possono cioè verificare se c'è stato un cambio di destinazione.

Ciò non significa che presso queste ONG abbiano avuto luogo o che siano probabili cambi di destinazione di una certa entità, ma solo che mancano i relativi meccanismi di controllo nella gestione della collaborazione da parte dell'amministrazione.

Raccomandazione 2

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.

2.3 Trasparenza dei criteri in base ai quali la DSC decide di sostenere programmi di ONG e determina l'ammontare degli aiuti finanziari

Dall'esame del CPA emerge che, presso la DSC, non sono chiari i criteri in base ai quali scegliere le ONG oppure determinare l'ammontare dei contributi a programmi o la parte che deve essere finanziata dalle ONG stesse. I contributi variano notevolmente da un'ONG all'altra in genere per ragioni storiche. Inoltre non vi sono né una strategia globale né un portafoglio che permettono di garantire un mix equilibrato di

programmi che beneficiano di un aiuto e di assicurare la complementarietà dei programmi e dei progetti richiesta dalla DSC nella politica in materia di ONG.

Raccomandazione 3

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 la DSC decide di sostenere programmi di ONG e, soprattutto, determina 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.

2.4 Esame critico della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale

La DSC può assegnare alle ONG mezzi per attività conformi agli obiettivi della legislazione svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo e rilevanti in termini di politica dello sviluppo.

Tuttavia, le basi legali della cooperazione allo sviluppo sono formulate in modo troppo vago; infatti, la lista degli obiettivi che figurano nella legge non è esaustiva. Di conseguenza vengono sostenute anche attività di ONG che non possono essere attribuite agli obiettivi esplicitamente menzionati nella legge (p. es. sensibilizzazione della popolazione svizzera). Ci si chiede pertanto se le basi legali, che datano dagli anni 70, siano ancora in grado di soddisfare le esigenze in termini di precisione delle norme legali per la concessione di sussidi.

Si deve anche ricordare che la CdG-S aveva già chiesto al Consiglio federale, nell'ambito della mozione 06.3666 accolta dal Parlamento il 6 giugno 2007 e il 20 marzo 2008, di esaminare l'opportunità di sottoporre al Parlamento un progetto di attualizzazione della legge su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale. Questa mozione è ancora pendente.

Raccomandazione 4

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.

2.5

Applicazione coerente delle leggi e delle direttive nell'Amministrazione federale

Le leggi e le disposizioni relative alle procedure hanno un impatto sulla gestione solo se sono conosciute dalle persone responsabili e applicate o se la loro inosservanza comporta sanzioni. Dall'esame del CPA risulta che, nel caso della DSC, è possibile, nonostante basi legali e direttive analoghe, che il settore S (cooperazione con i Paesi del Sud) e il settore E (cooperazione con i Paesi dell'Est) abbiano una prassi di aggiudicazione fondamentalmente differente. L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) presenta sotto questo aspetto lacune simili a quelle della DSC.

L'esame ha evidenziato l'utilità dell'Ispettorato interno delle finanze dell'UFAG per evitare una situazione del genere. Quest'ultimo distingue per una strategia di controllo adeguata e un impiego efficace degli strumenti a disposizione. Vigila sull'osservanza delle leggi e delle direttive da parte delle ONG esterne, ma anche e soprattutto dei servizi interni, e rende conto direttamente alla direzione dell'Ufficio e al Controllo federale delle finanze (CDF).

Raccomandazione 5

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.

3

Osservazioni conclusive

Per evitare di ripetere ciò che ha già rilevato l'esame del CPA, la CdG-S si limita qui a esporre le sue conclusioni e raccomandazioni a titolo di complemento. La CdG-S ha deciso di pubblicare sia le conclusioni e raccomandazioni che l'esame del CPA.

La CdG-S invita il Consiglio federale a esprimersi entro il 4 febbraio 2010 sulle presenti constatazioni e raccomandazioni e sull'esame del CPA. Lo invita inoltre a indicare con quali misure ed entro quale termine intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

