

Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC

**Rapporto dell'8 dicembre 2006 della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati**

Parere del Consiglio federale

del 28 marzo 2007

Onorevoli presidente e consiglieri,

ci preghiamo trasmettervi il nostro parere sul rapporto dell'8 dicembre 2006 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati concernente la «Coerenza e la conduzione strategica delle attività della DSC».

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

28 marzo 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-S per il suo rapporto dell'8 dicembre 2006 «Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC». Il rapporto, peraltro assai informativo, si occupa del problema se le strategie, i programmi e i progetti della DSC collimano con gli obiettivi della cooperazione svizzera allo sviluppo e con le basi legali. Illustra anche la coerenza tematica dei programmi e dei progetti e l'opportunità dei diversi processi decisionali.

Il Consiglio federale constata con soddisfazione che il rapporto apprezza l'elevata qualità tecnica e la professionalità caratterizzanti la cooperazione svizzera allo sviluppo secondo gli specialisti internazionali, i Paesi beneficiari e l'opinione pubblica svizzera. Prende atto con soddisfazione che la CdG-S, alla fine del suo rapporto, è in grado di respingere espressamente le asserzioni critiche secondo le quali le attività della DSC non corrisponderebbero agli obiettivi e alle priorità stabiliti dal Consiglio federale e dal Parlamento. Va apprezzato inoltre che il rapporto sottolinei l'impegno della DSC in una serie di regioni e settori importanti, in adempimento del mandato affidatole.

L'esame della CdG-S situa il mandato della DSC nel contesto più ampio di tutti gli operatori della cooperazione pubblica allo sviluppo in Svizzera. Il campo d'indagine esula dunque in parte dalle sole attività della DSC menzionate nel titolo. In diversi punti del rapporto non è sempre chiaro se le constatazioni e le raccomandazioni della CdG-S si riferiscono esclusivamente alla DSC o a tutta la cooperazione svizzera allo sviluppo. Il Consiglio federale è comunque lieto che le raccomandazioni della Commissione pongano l'accento sulla chiarificazione di queste questioni.

L'impostazione dell'esame svolto tiene solo parzialmente conto della tensione tra la situazione specifica della DSC e la situazione generale della cooperazione svizzera allo sviluppo. Ad esempio, il rapporto risponde alla questione della coerenza e della conduzione strategica della DSC prevalentemente nell'ottica della cooperazione bilaterale allo sviluppo. La cooperazione con organizzazioni multilaterali e con organizzazioni non governative è interessata solo marginalmente dalla valutazione. Secondo il Consiglio federale, questo ha per conseguenza che le prestazioni della DSC sono insufficientemente contestualizzate nella rete degli obiettivi, delle norme, delle regole e delle istituzioni concordati a livello internazionale e condivisi dalla Svizzera. Nella dinamica della politica internazionale la DSC (come pure gli altri operatori) è costantemente chiamata a scoprire e a realizzare sinergie tra la cooperazione bilaterale e quella multilaterale allo sviluppo. Il rapporto si occupa in modo insufficiente del contributo specifico che la DSC fornisce nel concretamento delle priorità di politica dello sviluppo convenute tra i Paesi beneficiari e le organizzazioni internazionali (bilaterali e multilaterali). Parimenti, occorre constatare che la collaborazione tra la DSC e gli altri operatori della cooperazione svizzera allo sviluppo è poco considerata nelle analisi, mentre è molto considerata nelle raccomandazioni.

Il Consiglio federale riconosce in linea di massima la necessità di adottare alcune misure al livello generale della cooperazione svizzera allo sviluppo e al livello specifico della DSC. Riconosce in particolare che occorra chiarire i rapporti tra questi due livelli. Visto che il rapporto non insiste sulla distinzione tra i livelli, l'orientamento e la concretizzazione di alcune raccomandazioni vanno relativizzate.

Il Consiglio federale riconosce una certa e, dato che si tratta di sistemi dinamici, in fin dei conti permanente necessità di migliorare ulteriormente la coerenza e la conduzione strategica delle attività della cooperazione svizzera allo sviluppo in generale e della DSC in particolare. Affermare che vi siano grandi lacune nella conduzione politica e strategica non riflette tuttavia la realtà effettiva della situazione.

Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto. Qui di seguito il Consiglio federale esprime un parere sulle due mozioni e sulle sei raccomandazioni della Commissione.

Mozione 1 (06.3666) Strumenti di conduzione strategica del Consiglio federale e basi legali

Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre a un esame critico le basi legali e l'insieme dei suoi strumenti di conduzione strategica relativi al settore della cooperazione internazionale:

- 1.1 il Consiglio federale esamina l'opportunità di sottoporre al Parlamento un progetto di attualizzazione della legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali;
- 1.2 il Consiglio federale vaglia misure idonee a rendere più trasparente il sistema dei crediti quadro;
- 1.3 il Consiglio federale elabora una strategia unica che definisca l'orientamento generale e le priorità strategiche per l'insieme delle attività della Confederazione nel settore della cooperazione internazionale. Questa strategia comune sostituirà le strategie dei singoli uffici dell'Amministrazione federale;
- 1.4 il Consiglio federale applica in modo rigoroso lo strumento della concertazione degli obiettivi nell'ambito della cooperazione internazionale in modo da assicurare una migliore integrazione di tale cooperazione nella politica estera svizzera;
- 1.5 il Consiglio federale definisce, nel suo prossimo messaggio sulla cooperazione allo sviluppo, un sistema di obiettivi strategici che permetta di favorire il dibattito in Parlamento e in Consiglio federale sulle grandi opzioni strategiche della politica di cooperazione.

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere la mozione 1 (06.3666).

Il DFAE e il DFE presenteranno al Consiglio federale prima della pausa estiva 2007 un documento interlocutorio che fornirà alcune risposte alla mozione 1. Ulteriori risposte saranno pure fornite nell'elaborazione del messaggio sulla «continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo negli anni 2008–2011».

Il Consiglio federale constata che i punti 1.1 e 1.2 della mozione formulano un mandato di esame, mentre il tenore degli altri punti lascia intendere che si tratti di un mandato di realizzazione. Il campo d'applicazione della mozione è indubbiamente l'intera cooperazione svizzera allo sviluppo. Considerate le sue conseguenze istituzionali, il punto 1.3 «strategia unica» può essere accolto soltanto quale mandato di esame. I punti 1.4 «concertazione degli obiettivi» e 1.5 «obiettivi strategici» potreb-

bero, nell'ambito della prassi adottata dai diversi attori, essere intesi come l'aggiornamento di mandati di realizzazione esistenti.

Per quanto concerne il punto 1.2, il Consiglio federale riconosce che la leggibilità e la trasparenza del sistema dei crediti quadro per la cooperazione allo sviluppo internazionale possa essere migliorato. A tal fine, in adempimento della mozione, il DFAE presenterà adeguate misure e una proposta per accrescere la leggibilità e la trasparenza dei crediti quadro. Questa proposta sarà poi attuata la prima volta nel già citato messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo.

I crediti quadro si sono rivelati uno strumento necessario ed adeguato per la pianificazione finanziaria della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. Permettono da un lato una pianificazione precisa degli impegni su più periodi di preventivo, il che consente alla Svizzera di affermarsi quale partner internazionale riconosciuto e affidabile. D'altro canto, decidendo sul preventivo e sul credito di pagamento il Parlamento può esercitare la sua funzione di pilotaggio.

Mentre il credito quadro individuale è uno strumento comprovato e costituisce un'unità totale per un determinato settore di attività, il sistema che comprende più crediti quadro non consente sempre una visione globale. Questa complessità è dovuta al fatto che per ogni credito quadro viene presentato un messaggio che si concentra su un settore d'attività specifico e descrive il mandato di prestazioni corrispondente. I settori d'intervento Sud, Est, aiuto umanitario e cooperazione economica allo sviluppo comprendono diversi compiti ma costituiscono complessivamente gli elementi della cooperazione svizzera allo sviluppo.

Mozione 2 (06.3667) Concentrazioni tematiche e geografiche

Il Consiglio federale è incaricato di determinare gli ambiti e le regioni in cui la Svizzera presenta vantaggi comparativi e, conseguentemente, di rivedere il portafoglio d'attività della DSC e della SECO. La concentrazione dei mezzi finanziari sui programmi prioritari deve essere accentuata, in particolare, a favore dei Paesi più poveri e dell'Africa. La definizione degli ambiti tematici d'intervento deve scaturire da una ponderazione politica degli interessi e abbandonare concetti generali. Il Consiglio federale fissa altresì obiettivi in termini di risultati per ogni settore in cui focalizza la propria attività e valori-obiettivo per la concentrazione geografica dell'aiuto bilaterale.

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere la mozione 2 (06.3667).

Il Consiglio federale è in linea di principio d'accordo con l'idea della concentrazione tematica e geografica. Nella sua seduta speciale del 18 maggio 2005 aveva del resto già conferito al DFAE il compito di presentare prima del messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo un documento interlocutorio sulle priorità della cooperazione svizzera allo sviluppo. Nel maggio 2006 il DFAE ha presentato un documento interlocutorio sul futuro orientamento della politica dello sviluppo quale parte del Rapporto sulla politica estera 2006.

Negli anni 2005–2006 la DSC ha esaminato il suo portafoglio tematico e geografico e ha presentato proposte di concentrazione della cooperazione allo sviluppo nel citato documento interlocutorio. La DSC si appresta ora a concentrare la sua cooperazione bilaterale allo sviluppo da 17 a 14 Paesi e regioni prioritari. Essa pone chiaramente l'accento sull'Africa: 7 Paesi prioritari si trovano in Africa. La DSC si concentrerà su 10 tra un totale di 29 temi rilevanti per lo sviluppo, stabiliti dal CAS (Comitato per l'assistenza allo sviluppo) dell'OCSE.

L'affermazione figurante nel rapporto della CdG-S secondo cui la DSC destina soltanto il 18 per cento del suo budget ai Paesi prioritari dà adito a controversie. Questa interpretazione poggia su un malinteso, poiché i mezzi destinati alla cooperazione multilaterale e all'aiuto umanitario non possono essere conteggiati nel settore cooperazione bilaterale allo sviluppo e cooperazione con i Paesi dell'est. La DSC destina il 65 per cento dei suoi contributi bilaterali ai Paesi prioritari.

Questi e altri elementi (definizione delle regioni e delle priorità tematiche, concentrazione dei mezzi finanziari, definizione dei settori d'intervento tematici in base ad una ponderazione degli interessi politici) saranno affrontati nei prossimi messaggi e crediti quadro come pure nell'ambito della riforma dell'Amministrazione.

Il Consiglio federale non è d'accordo di fondare unilateralmente le attività della DSC sul solo criterio dei «vantaggi comparativi» per non mettere in questione il principio finora coronato da successo della cooperazione svizzera allo sviluppo, consistente nell'orientarsi sulla domanda. Questo significherebbe un regresso nell'approccio partenariale applicato sinora. Una definizione più precisa dei vantaggi comparativi degli uffici federali coinvolti contribuirebbe certo a chiarire i loro settori d'attività, ma la questione della ripartizione dei compiti dovrà essere valutata nel quadro della strategia unica menzionata nella mozione 1 (06.3666).

La cooperazione allo sviluppo si colloca in un ambito di tensione tra il principio dell'universalità della politica estera e la volontà politica di raggiungere un «livello critico» e una corrispondente influenza sulle attività, ciò che necessariamente comporta una concentrazione dei mezzi impiegati. Quale Paese economicamente forte ma piccolo, la Svizzera dipende anche dai voti dei Paesi in sviluppo negli organi multilaterali.

Il principio guida per la concentrazione della cooperazione svizzera allo sviluppo e dell'aiuto umanitario resta l'efficacia della cooperazione svizzera. In quest'ottica è possibile sia una sinergia tra i diversi strumenti sia l'impiego esclusivo di un unico strumento. La base per la scelta degli strumenti aiuto umanitario, cooperazione allo sviluppo, cooperazione finanziaria, promozione della pace, è creata in base a un'analisi della situazione concreta nei Paesi o nelle regioni corrispondenti.

Nel documento interlocutorio menzionato in relazione alla mozione 1, e che il DFAE e il DFE dovranno presentare al Consiglio federale entro la pausa estiva 2007, si illustreranno anche i risultati di un nuovo esame del portafoglio tematico e geografico delle attività della DSC e della SECO.

Questo nuovo esame si basa sul documento interlocutorio sulla politica di sviluppo della Svizzera (capitolo 5) presentato nel maggio 2006 nell'ambito del Rapporto sulla politica estera 2006. Muovendo da questo orientamento strategico sovraordinato, sollecitato anche dall'OCSE/CAS nel suo esame tra pari 2005 (Peer Review 2005), il nuovo documento interlocutorio chiarisce le priorità tematiche e geografi-

che della DSC e della SECO e spiega in particolare la complementarità dei messaggi che i due uffici presenteranno nel 2007.

Raccomandazione 1 Coordinamento tra la DSC e la SECO

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati chiede al Consiglio federale di chiarire e semplificare la ripartizione delle competenze tra la DSC e la SECO e, conseguentemente, di sottoporre a revisione le ordinanze pertinenti. Il Consiglio federale adotta altresì le misure necessarie per sfruttare le sinergie sul campo.

Il Consiglio federale riesaminerà la ripartizione delle competenze tra la DSC e la SECO nell'ambito della riforma dell'Amministrazione.

Il Consiglio federale è d'accordo con la CdG-S che il ridisciplinamento della ripartizione delle competenze tra la DSC e la SECO costituisce il fulcro di una chiarificazione e semplificazione del coordinamento tra la DSC e la SECO. Nel 1996 aveva deciso di non procedere a una nuova ripartizione delle competenze. Nel 2000 ha confermato questa decisione e disciplinato le competenze relative all'aiuto finanziario bilaterale e multilaterale nell'ambito della riforma del Governo e dell'Amministrazione (RGA). Oggi, nell'ambito della riforma dell'Amministrazione, il Consiglio federale riesamina ancora una volta la ripartizione delle competenze, giacché questo disciplinamento non può avvenire soltanto nell'ambito della conduzione strategica del DFAE, ma in quanto necessariamente connesso al chiarimento delle competenze di diversi dipartimenti è parte integrante della riforma dell'Amministrazione.

Raccomandazione 2 Commissione consultiva

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati chiede al Consiglio federale di sottoporre a esame critico il ruolo e l'utilità della Commissione consultiva e di adottare misure adeguate.

Il Consiglio federale sta ridefinendo il ruolo della Commissione consultiva per lo sviluppo e la cooperazione internazionali.

Il 29 novembre 2006, nell'ambito del suo esame delle Commissioni extraparlamentari della Confederazione, il Consiglio federale ha deciso di mantenere la Commissione consultiva. Nel disegno di modifica della legge sul Parlamento, il Consiglio federale propone che nessun parlamentare potrà più far parte della Commissione a causa del disciplinamento delle incompatibilità. Il 20 dicembre 2006 il Consiglio degli Stati ha respinto questa proposta. Nel Consiglio nazionale l'affare sarà dibattuto in primavera. Se il termine per il referendum scadrà inutilizzato la legge entrerà in vigore il 3 dicembre 2007.

Raccomandazione 3 Trasparenza sull'impiego dei crediti quadro

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati chiede al Consiglio federale di illustrare in modo più trasparente, nei suoi messaggi sui crediti quadro, come intende impiegare i mezzi che non sono destinati ai Paesi prioritari o a programmi speciali della cooperazione allo sviluppo. Il Consiglio federale ne rende conto anche nei suoi rapporti sull'impiego dei crediti quadro. La Commissione invita inoltre il Consiglio federale ad indicare nel suo prossimo messaggio sulla cooperazione allo sviluppo la quota dell'aiuto bilaterale prevista per attività che saranno svolte in Svizzera nonché tutte le altre voci di spesa importanti e prevedibili. Il Consiglio federale rende conto, infine, dei principali mandati assegnati dalla DSC nel periodo di credito precedente, nonché delle modalità di assegnazione (accordo amichevole o procedura di concorso) e dell'identità dei principali mandatarî.

Il Consiglio federale è del parere che questa raccomandazione sia in gran parte concretata.

L'esposizione trasparente dell'impiego dei mezzi è effettuata segnatamente nel consuntivo della Confederazione nel quale figurano sistematicamente tutti i crediti quadro. Il nuovo modello contabile impiegato dal 1° gennaio 2007 permette un'ulteriore semplificazione e una migliore leggibilità.

Detto questo, il Consiglio federale ammette che sia necessario migliorare ulteriormente la presentazione degli indicatori finanziari. Si tratta in particolare di aumentare la qualità, la consistenza e il livello di capillarità dei dati nei messaggi e nei rapporti annuali. L'illustrazione sistematica degli indicatori finanziari di tutto l'APS (Aiuto pubblico allo sviluppo) deve essere effettuata nel messaggio sulla «continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo 2008–2011» nei messaggi successivi. Detti messaggi devono render conto della parte dell'APS impiegata in Svizzera. Un'illustrazione aggregata dell'impiego dei crediti quadro deve essere effettuata nel rapporto annuo sulla politica estera, un'illustrazione dettagliata nel rapporto annuo DSC-SECO. La statistica sui mandati assegnati è presentata nell'allegato al rapporto annuo.

La DSC è uno degli uffici federali più controllati. Le commissioni delle finanze di entrambe le Camere vi svolgono regolarmente ispezioni, i cui rapporti sono sinora stati sempre positivi. Dal canto suo, il Controllo federale delle finanze procede a intervalli regolari a diverse verifiche. Per il solo anno 2007 sono annunciate sette verifiche.

Secondo il rapporto della CdG-S, il 46 per cento dei mezzi finanziari impiegati non sono attribuiti geograficamente, ossia non sarebbe chiaro come siano impiegati. L'impiego di questi mezzi può chiaramente essere ricostruito, è sufficiente a tal fine associare i dati pertinenti alle valutazioni in questione.

Raccomandazione 4 Semplificazione e concretizzazione dell'architettura strategica della DSC

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati chiede al DFAE di razionalizzare e rendere più efficace l'architettura strategica della DSC.

- 4.1 nella misura del possibile, i documenti di carattere strategico devono essere chiaramente definiti e gerarchizzati e le strategie ridondanti o concorrenti soppresse (ad esempio strategia di cooperazione multilaterale della DSC/strategia di cooperazione multilaterale DSC/SECO);
- 4.2 le risorse investite nell'elaborazione delle strategie di cooperazione devono essere ottimizzate e l'utilità operativa di tali strategie migliorata. Esse devono contemplare esigenze concrete in merito a temi e settori prioritari ed elencare i risultati da raggiungere. I partner della DSC, in particolare la SECO e la Direzione politica del DFAE, devono inoltre essere coinvolti nella loro elaborazione.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 4.

L'architettura strategica della cooperazione svizzera allo sviluppo è chiara e definita mediante legge e ordinanza, nonché per il tramite dei singoli mandati di prestazione assegnati alla DSC e alla SECO dal Consiglio federale e dal Parlamento nell'ambito dei messaggi relativi ai crediti quadro. La semplificazione e il chiarimento di questa architettura implicano a livello generale della cooperazione svizzera allo sviluppo la semplificazione e il raggruppamento dei documenti con interconnessioni. Per l'essenziale a livello della DSC questo intento significherà i seguenti elementi: chiarimento della gerarchia dei documenti, completamento e precisazione della strategia 2010 in base alla Mid Term Review 2005 eseguita dalla DSC, riduzione del numero dei documenti strategici interni depositati in seguito e ulteriore riduzione dell'onere per l'allestimento dei documenti di conduzione strategici e operativi.

Raccomandazione 5 Banca dati SAP

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati chiede al DFAE di ampliare la banca dati SAP e di sfruttare sistematicamente le possibilità di questa applicazione quale strumento di conduzione strategica. I criteri e gli attributi definiti devono essere in linea con gli obiettivi della DSC e devono consentire di verificarne la realizzazione.

Il Consiglio federale è del parere che la raccomandazione sia in gran parte attuata con il nuovo modello contabile.

La DSC ha introdotto il sistema SAP nel 1999 quale ufficio pilota dell'Amministrazione federale. Come molti altri utenti privati o pubblici di questo sistema, da allora ha dovuto fra fronte a una serie di problemi nell'utilizzazione della banca dati come sistema di pilotaggio strategico. Ha verificato periodicamente il sistema SAP

nell'ambito del progetto «Using Data for Quality», completandolo e adeguandolo ove necessario alle attuali esigenze in materia di informazione e di direzione.

L'introduzione del Nuovo modello contabile (NMC) dal 1° gennaio 2007 permetterà una migliore trasparenza per quanto concerne i costi amministrativi e i diversi costi accessori dei progetti. La DSC analizzerà continuamente le esperienze fatte con il NMC.

Raccomandazione 6 Controllo sistematico degli effetti

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati chiede al DFAE di sviluppare un meccanismo di controllo sistematico che ponga l'accento sui risultati e sull'impatto dei progetti della DSC e consenta di misurare e confrontare gli effetti di un campione di progetti.

Il Consiglio federale è del parere che la raccomandazione 6 sia in parte concretata

I controlli degli effetti a livello dei progetti sono eseguiti regolarmente da anni. Inoltre viene integrata anche una serie di valutazioni indipendenti nel programma annuo di lavoro. Si possono già attualmente eseguire campionature in rapporto a un controllo degli effetti.

I controlli degli effetti a livello dei programmi e dei Paesi vengono approfonditi. Nel 2008 la DSC elaborerà e pubblicherà un rapporto sugli effetti.

