

11.037

**Messaggio concernente la proroga e l'aumento del credito quadro per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione**

del 6 giugno 2011

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale semplice che proroga e aumenta il credito quadro per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione.

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

6 giugno 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Il Consiglio federale chiede un aumento di 112 milioni di franchi del credito quadro ordinario del 13 giugno 2007. Tale aumento è volto ad assicurare la continuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione fino a quando inizierà a decorrere il credito quadro del 2013.*

### Situazione iniziale

*Il mandato dell'aiuto umanitario della Confederazione è definito nell'articolo 7 della legge federale del 19 marzo 1976<sup>1</sup> sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali: «L'aiuto umanitario deve contribuire, mediante misure preventive e di soccorso, a preservare la vita umana in pericolo e ad alleviare le sofferenze; esso è destinato in particolare alle popolazioni vittime d'una catastrofe naturale o di un conflitto armato».*

*In seguito alla decisione del Consiglio federale di sincronizzare meglio le decisioni finanziarie pluriennali di portata rilevante con il programma di legislatura, dal 2013 i tre crediti quadro della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) per la continuazione della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto all'Europa dell'Est e dell'aiuto umanitario della Confederazione decorreranno per la prima volta parallelamente. A causa dei diversi scaglionamenti degli attuali crediti quadro e dei rispettivi esaurimenti, da metà 2012 l'aiuto umanitario della Confederazione necessiterà di una fase transitoria di circa sei mesi per superare il periodo tra l'esaurimento del credito quadro corrente e il nuovo credito quadro regolare dal 2013.*

### Contenuto del progetto

*Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede un aumento di 112 milioni di franchi del credito quadro del 13 giugno 2007. L'aumento del credito quadro per la cooperazione con l'Europa dell'Est è stato approvato dal Parlamento il 28 febbraio 2011. I mezzi dell'aiuto umanitario sono parte dell'aiuto pubblico allo sviluppo e sono pertanto computabili interamente nella quota dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) della Svizzera.*

*L'aiuto umanitario della Confederazione non subirà alcuna modifica di fondo dal momento che il presente messaggio si limita a prolungare il messaggio vigente per il breve periodo di sei mesi. Eventuali attualità e nuove esperienze di cui si tiene conto nel quadro del lavoro quotidiano andranno a confluire nei lavori relativi al prossimo messaggio regolare. Una retrospettiva dei risultati e dell'efficacia raggiunta dai mezzi impiegati sarà pure presentata nell'ambito del messaggio 2013–2016, attualmente in elaborazione.*

*La strategia 2010 risultante dall'ultimo messaggio si è rivelata efficace e definisce come segue lo scopo dell'aiuto umanitario della Confederazione:*

<sup>1</sup> RS 974.0

---

*Prima, durante e dopo eventi con gravi conseguenze per le persone colpite, l'aiuto umanitario contribuisce a ridurre i rischi, a prevenire la distruzione e la miseria, a proteggere e salvare vite, ad alleviare le sofferenze. Sostiene persone e comunità nella ricostruzione e nella riconciliazione, promuove i principi umanitari e aiuta a dare una voce alle vittime.*

*La forte tradizione umanitaria della Svizzera e il radicamento della solidarietà nella popolazione svizzera impongono all'aiuto umanitario della Confederazione di soddisfare le esigenze più elevate. Riconosciuto su vasta scala, l'aiuto umanitario della Confederazione è uno degli attori più importanti della comunità umanitaria internazionale e si impegna con rigore a salvare vite e alleviare le sofferenze.*

# Messaggio

## **1 Situazione iniziale e condizioni quadro**

### **1.1 Contesto politico-finanziario**

Il 23 gennaio 2008 il nostro Collegio ha deciso di sincronizzare meglio le decisioni finanziarie pluriennali di portata rilevante con il programma di legislatura, allo scopo di migliorare l'orientamento dei progetti agli obiettivi della legislatura. Il 5 dicembre 2008 ha fissato la nuova regolamentazione nell'ambito della revisione parziale dell'ordinanza del 5 aprile 2006<sup>2</sup> sulle finanze della Confederazione, il cui articolo 7 capoverso 2 stabilisce che il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale decisioni finanziarie pluriennali e periodiche di portata rilevante di regola entro sei mesi dal messaggio sul programma di legislatura.

Il messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo<sup>3</sup> tiene già conto di tale regolamentazione (valida dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2012). Per i crediti quadro per la continuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione e della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI sono necessarie fasi transitorie per superare il periodo tra l'esaurimento dei correnti crediti quadro e il nuovo credito quadro regolare.

A tale proposito, con il presente messaggio il nostro Collegio chiede un aumento di 112 milioni di franchi del credito quadro del 13 giugno 2007. L'aumento e la proroga del credito quadro si basano sull'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976<sup>4</sup> sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali e garantiscono la continuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione. I mezzi dell'aiuto umanitario sono parte dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e pertanto interamente computabili nella quota APS.

L'orientamento strategico e operativo dell'aiuto umanitario della Confederazione resta sostanzialmente immutato per la durata di questi sei mesi. Una retrospettiva dei risultati e dell'efficacia raggiunta con i mezzi impiegati sarà presentata nel quadro del messaggio 2013–2016, attualmente in elaborazione.

Eventuali attualità e nuove esperienze, come quelle fatte nel quadro delle catastrofi in Giappone o degli sviluppi nel Sud del Mediterraneo, pur rappresentando una grande sfida per tutte le parti coinvolte – e un importante onere supplementare a livello di risorse e di personale –, sono sostanzialmente parte integrante del lavoro quotidiano e in quanto tali costantemente prese in considerazione. Esse andranno a confluire nei lavori preparatori del prossimo messaggio regolare.

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale<sup>5</sup>, il decreto federale semplice proposto sottostà al freno alle spese e necessita pertanto del consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Il freno alle spese e i programmi di sgravio del Parlamento sono debitamente considerati.

<sup>2</sup> RS 611.01

<sup>3</sup> FF 2008 2451

<sup>4</sup> RS 974.0

<sup>5</sup> RS 101

## 1.2

### Rilevanza del progetto da finanziare

L'aiuto umanitario internazionale comprende tutte le attività intese a salvare vite e ad alleviare sofferenze. Il mandato dell'aiuto umanitario della Confederazione poggia sull'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale: «La Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese; contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita.»

Il mandato è definito anche nella legge federale del 19 marzo 1976<sup>6</sup> sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali: «L'aiuto umanitario deve contribuire, mediante misure preventive e di soccorso, a preservare la vita umana in pericolo e ad alleviare le sofferenze; esso è destinato in particolare alle popolazioni vittime d'una catastrofe naturale o di un conflitto armato.»

Secondo tale mandato e nel rispetto della dignità umana, l'aiuto umanitario della Confederazione opera prima, durante e dopo eventi con gravi conseguenze per le persone colpite. La sua attività comprende provvedimenti preventivi per affrontare in modo efficace le catastrofi naturali e misure mirate per aumentare la sicurezza della popolazione di fronte ai mutamenti climatici. Le statistiche parlano chiaro: le catastrofi riconducibili al clima aumentano drasticamente, non solo in quanto a frequenza, ma anche a livello di intensità. Di conseguenza, aumenta la necessità dell'aiuto umanitario nel mondo.

A livello internazionale la Svizzera vanta un'eccellente reputazione grazie al suo modo professionale e rapido di reagire a crisi e catastrofi. I diversi strumenti degli aiuti d'emergenza, in particolare la Catena di salvataggio<sup>7</sup> e le squadre di pronto intervento<sup>8</sup>, sono la dimostrazione tangibile della solidarietà svizzera.

In collaborazione con partner, organizzazioni umanitarie e la comunità internazionale, occorre consentire alle vittime e ai bisognosi di condurre una vita dignitosa anche in situazioni di emergenza. Con il processo di ricostruzione, queste persone sono riportate ad agire autonomamente e a prendere decisioni libere.

In tutte queste fasi – dalla prevenzione agli aiuti d'emergenza, fino alla ricostruzione – il tema della difesa della causa delle vittime è sempre presente. Le persone devono essere coinvolte e poter far sentire la loro voce, sia nei progetti locali, sia a livello internazionale.

La Svizzera è un attore ben posizionato e riconosciuto a livello internazionale nel contesto umanitario. Grazie al forte orientamento operativo del Corpo svizzero di

<sup>6</sup> RS 974.0

<sup>7</sup> La Catena svizzera di salvataggio è l'elemento d'intervento immediato soprattutto in caso di terremoto all'estero per il salvataggio delle vittime imprigionate sotto le macerie. Essa è composta da organizzazioni partner di diritto pubblico e privato, civili e militari, che in caso di intervento agiscono sotto la direzione dell'Aiuto umanitario della Confederazione.

<sup>8</sup> Le squadre di pronto intervento sono composte di esperti convocabili nell'arco di poche ore provenienti dal Corpo svizzero di aiuto umanitario e dalla centrale. In una prima fase, il loro mandato consiste nel potenziare la presenza svizzera in loco (Ufficio di programma della DSC, Ambasciata svizzera), effettuare chiarimenti e adottare le prime misure d'urgenza.

aiuto umanitario<sup>9</sup>, il nostro Paese vanta una vasta esperienza sul campo. L'intervento degli esperti del Corpo umanitario dà un volto e una voce alla responsabilità internazionale assunta dalla Svizzera. L'esperienza aiuta inoltre ad ancorare nella popolazione i propositi e il profilo della cooperazione internazionale.

I partenariati con organizzazioni umanitarie svizzere e internazionali e con le agenzie dell'ONU attive nel campo umanitario sono parte del lavoro quotidiano dell'aiuto umanitario. Questa competenza istituzionale e la prossimità operativa sul terreno, abbinate alle prospettive e alla rete di contatti di un'organizzazione governativa, rafforzano l'immagine dell'aiuto umanitario della Confederazione in tutte le importanti piattaforme del settore umanitario e lo distinguono da altri attori internazionali. Nel 2009 la *Peer Review* del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE<sup>10</sup> ha sottolineato il grande operato e la qualità in tutti i settori dell'aiuto umanitario della Confederazione.

### **1.3 Interesse della Svizzera al progetto**

La forte tradizione umanitaria della Svizzera e il radicamento della solidarietà nella popolazione svizzera impongono all'aiuto umanitario della Confederazione di soddisfare le esigenze più elevate.

Le esigenze delle vittime e il rispetto dei principi umanitari sono al centro dell'aiuto umanitario che, in quanto settore di direzione, è parte del Dipartimento federale degli affari esteri e come tale è integrato nella politica estera della Svizzera.

In qualità di Stato depositario e firmatario delle Convenzioni di Ginevra e di custode della quarta Convenzione, la Svizzera gode di grande riconoscimento e di un'elevata credibilità per il suo impegno umanitario. L'aiuto umanitario della Confederazione contribuisce al rafforzamento della Ginevra internazionale e umanitaria. Esso opera con l'autonomia necessaria a garantire la rapidità e la responsabilità umanitaria degli interventi, ma al contempo si affida anche a una vasta rete di contatti.

I partner principali al di fuori dell'Amministrazione federale sono la Croce Rossa e la Mezza Luna Rossa, le agenzie dell'aiuto umanitario delle Nazioni Unite e organizzazioni non governative, soprattutto le opere di soccorso svizzere.

La visibilità degli effetti degli interventi umanitari della Confederazione è grande. L'impiego mirato di personale e mezzi svizzeri permette di fornire aiuto dove sono necessari sostegno e assistenza. Questo tipo di aiuto, apolitico e non condizionato politicamente, rafforza l'immagine della Svizzera in seno agli organi internazionali, consente di intensificare le relazioni bilaterali e sostiene solidalmente gli sforzi a favore della sicurezza umana e dello sviluppo. Con le sue attività preventive e di preparazione alle catastrofi naturali, l'aiuto umanitario della Confederazione si impegna anche nel campo dell'ambiente e della sostenibilità nella gestione delle risorse naturali.

<sup>9</sup> RS 172.211.31

<sup>10</sup> [http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en\\_2649\\_34603\\_44020118\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34603_44020118_1_1_1_1,00.html)



liazione, a promuovere i principi umanitari e ad aiutare a dare una voce alle vittime prima, durante e dopo eventi con gravi conseguenze per le persone colpite.

L'aiuto umanitario della Confederazione deve rendere conto al Parlamento e alla popolazione svizzera. I fondi a disposizione devono essere impiegati in modo rapido, mirato ed efficiente.

L'aiuto umanitario ha obblighi anche verso l'esterno, dove devono prevalere le esigenze delle vittime. L'assistenza deve essere mirata, coordinata ed efficace.

L'obiettivo è quello di soddisfare, su entrambi i fronti, i massimi requisiti qualitativi in termini di innovazione, partecipazione, trasparenza e visibilità.

Gli interventi, i progetti e i programmi dell'aiuto umanitario sono orientati prevalentemente alla valutazione delle esigenze, della fragilità, della predisposizione alle crisi e della vulnerabilità delle persone e delle strutture colpite. Nel suo operato, l'aiuto umanitario rispetta sistematicamente sia il diritto umanitario internazionale che i principi umanitari riconosciuti a livello mondiale; in cambio attende altrettanto dai suoi partner. L'aiuto umanitario considera inoltre la specifica rilevanza di genere per le popolazioni destinatarie, la qualità del lavoro, gli aspetti della sicurezza, la prova dell'efficacia e il vantaggio comparativo della Svizzera. L'operato dell'aiuto umanitario della Confederazione è rappresentato nella tabella seguente.



Compiti	Obiettivi	Attività
Prevenire e preparare	Ridurre durevolmente i rischi naturali e tecnologici che minacciano la vita e le basi esistenziali	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Creare e potenziare le capacità di riconoscimento e valutazione dei rischi</li> <li>– Sostenere le capacità di gestione integrale dei rischi</li> <li>– Rafforzare le strutture nazionali e locali per affrontare crisi e catastrofi</li> <li>– Promuovere meccanismi di scambio di conoscenze ed esperienze</li> <li>– Rafforzare il coordinamento internazionale</li> </ul>
Aiuti d'emergenza (aiuti immediati e aiuti alla sopravvivenza)	Salvare vite e coprire le esigenze fondamentali delle vittime	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Valutare la situazione e individuare le esigenze di genere specifiche</li> <li>– Garantire l'approvvigionamento di base di acqua potabile e cibo</li> <li>– Mettere a disposizione alloggi temporanei</li> <li>– Prestare le cure mediche d'emergenza</li> <li>– Assistere e proteggere profughi, rifugiati e senza tetto</li> <li>– Rafforzare il coordinamento internazionale degli sforzi umanitari</li> </ul>
Ricostruzione/ripristino	Compiere i primi passi verso la ricostruzione e uno sviluppo sostenibile e rispettoso delle specificità di genere	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sostenere il ritorno e la reintegrazione di profughi, rifugiati e senza tetto</li> <li>– Ricostruire l'infrastruttura di base, inclusi edifici pubblici come scuole e centri sanitari, e garantire l'approvvigionamento idrico</li> <li>– Mettere a disposizione spazi abitabili</li> <li>– Creare incentivi per le iniziative personali e l'autoresponsabilità</li> <li>– Mantenere e creare le condizioni quadro e le reti sociali per lo sviluppo delle comunità colpite</li> </ul>
Difesa della causa delle vittime ( <i>advocacy</i> )	Rafforzare l'impegno e la responsabilità per le vittime	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Proteggere con la presenza e le testimonianze</li> <li>– Intervenire (in seno a organi internazionali) a favore delle vittime, promuovere l'analisi, informare sulla situazione delle vittime, segnatamente nei cosiddetti conflitti dimenticati</li> <li>– Rafforzare il coordinamento internazionale degli sforzi umanitari e l'assegnazione delle risorse</li> <li>– Rafforzare la coerenza delle misure umanitarie, militari, economiche e di politica della pace</li> <li>– Rafforzare gli organi di informazione</li> </ul>

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Per la Confederazione**

Con il presente messaggio aggiuntivo si chiede l'aumento di 112 milioni di franchi e la proroga del sesto credito quadro per la continuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione. L'importo prevede 82 milioni per evadere gli impegni nel secondo semestre 2012 e una riserva di 30 milioni per eventi imprevisi, che sostituisce la riserva di 110 milioni del messaggio del 29 novembre 2006<sup>12</sup> concernente la continuazione dell'aiuto umanitario. La determinazione dell'ammontare del credito quadro considera la media degli impegni dell'aiuto umanitario ancora da evadere (ossia i pagamenti concernenti gli impegni in scadenza del periodo precedente), corrispondenti al 15 per cento circa delle spese annue.

I mezzi necessari, con l'eccezione di quelli a beneficio delle vittime di catastrofi straordinarie, sono previsti nel bilancio e nel piano finanziario della Confederazione, e sono approvati ogni anno dal Parlamento nell'ambito del preventivo.

Il progetto non ha ripercussioni a livello di personale.

#### **3.2 Per i Cantoni e i Comuni**

L'esecuzione del decreto federale proposto spetta esclusivamente alla Confederazione e non rappresenta pertanto alcun onere supplementare per Cantoni e Comuni.

#### **3.3 Per l'economia**

L'aiuto umanitario non ha alcuna ripercussione sull'economia svizzera.

### **4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario**

Il progetto comprende l'obiettivo 16 «Ridurre la povertà» mediante il «proseguimento dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione negli anni 2011–2016» espresso nell'indirizzo politico 5 «Consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato» del rapporto del 23 gennaio 2008<sup>13</sup> sul programma di legislatura 2007–2011. Il progetto è previsto tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2011.

<sup>12</sup> FF 2006 8805

<sup>13</sup> FF 2008 597

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Il progetto di proroga e aumento del credito quadro poggia sull'articolo 167 della Costituzione federale<sup>14</sup>, che attribuisce all'Assemblea federale l'onere di decidere le spese della Confederazione, e sull'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976<sup>15</sup> sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, il quale prevede che i fondi per la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali siano stanziati in forma di crediti quadro pluriennali.

### **5.2 Forma dell'atto**

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale<sup>16</sup> e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>17</sup> sul Parlamento, il presente progetto richiede la forma di un decreto federale semplice, non soggetto a referendum.

### **5.3 Subordinazione al freno alle spese**

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale<sup>18</sup> il presente messaggio richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, dato che il decreto comporta una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi.

<sup>14</sup> RS 101

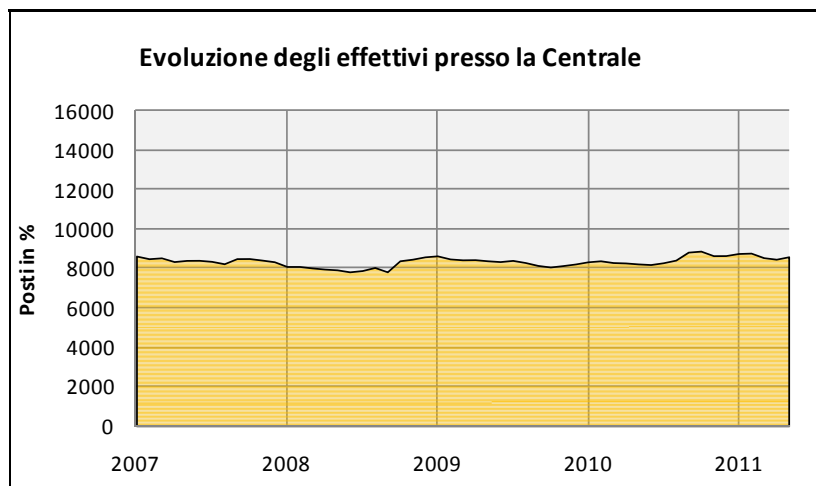
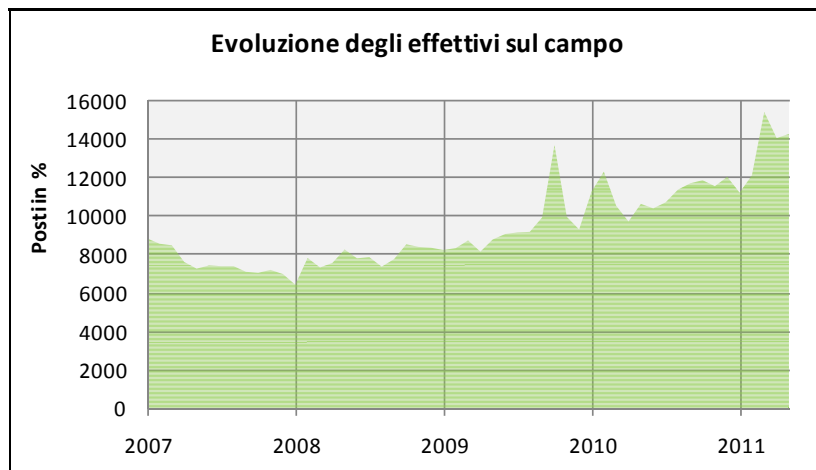
<sup>15</sup> RS 974.0

<sup>16</sup> RS 101

<sup>17</sup> RS 171.10

<sup>18</sup> RS 101

## Statistiche sul personale dell'aiuto umanitario



Benché dal 2007 siano aumentati gli impieghi sul campo e all'aiuto umanitario siano stati affidati diversi compiti supplementari, la quota del personale fisso presso la centrale è rimasta costante.