

# **Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC**

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

dell'8 dicembre 2006

---

## **Indice**

<b>Abbreviazioni</b>	<b>2619</b>
<b>1 Introduzione: cooperazione internazionale e mandato della DSC</b>	<b>2620</b>
<b>2 Premesse e procedura</b>	<b>2621</b>
<b>3 La conduzione politica delle attività della DSC</b>	<b>2623</b>
3.1 Basi legali	2623
3.2 Prescrizioni del Consiglio federale	2625
3.3 La conduzione da parte del DFAE	2627
<b>4 L'architettura strategica della DSC</b>	<b>2628</b>
4.1 Efficacia della Strategia 2010	2628
4.2 Efficacia, coerenza e utilità delle strategie di cooperazione	2629
4.3 Semplificazione dell'architettura strategica	2631
<b>5 Ripartizione geografica e tematica delle attività della DSC</b>	<b>2633</b>
<b>6 Ripartizione delle competenze e coordinamento degli attori</b>	<b>2640</b>
6.1 Coordinamento interdipartimentale	2640
6.2 Coordinamento DSC/SECO	2641
6.3 Commissioni extraparlamentari	2642
<b>7 Trasparenza delle attività della DSC</b>	<b>2643</b>
7.1 Rafforzamento della conduzione mediante obiettivi strategici	2643
7.2 Trasparenza sulle voci di spesa più importanti	2643
7.3 Ottimizzazione della banca dati SAP	2645
7.4 Introduzione di un controllo sistematico degli effetti	2646
<b>8 Conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>2647</b>
<b>Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC.</b>	
<b>Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione     all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio     degli Stati</b>	<b>2653</b>

## Abbreviazioni

ad es.	ad esempio
AFF	Amministrazione federale delle finanze
art.	articolo
cap.	capitolo
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CISCI	Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali
Cost.	Costituzione federale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPE-S	Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati
cpv.	capoverso
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DP IV	Direzione politica IV del DFAE
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FF	Foglio federale
MDG	Obiettivi di sviluppo del Millennio
n.	numero
ONG	Organizzazioni non governative
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAP	<i>Systems, Applications and Products in Data Processing</i>
SECO	Segreteria di Stato dell'economia

# Rapporto

## 1 **Introduzione: cooperazione internazionale e mandato della DSC**

La Svizzera promuove la cooperazione pubblica allo sviluppo principalmente per il tramite della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). La DSC dispone di un budget annuo di 1,3 miliardi di franchi (2005), pari a circa il 66 per cento del budget globale del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e all'85 per cento del budget complessivo della cooperazione allo sviluppo. Il suo organico conta 643 collaboratori di cui 467 presso la sede principale a Berna e 176 negli uffici di cooperazione all'estero. Vi si aggiungono 1150 persone reclutate sul posto<sup>1</sup>.

La DSC opera in tre settori della cooperazione internazionale:

- la cooperazione allo sviluppo (bilaterale e multilaterale),
- la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est,
- l'aiuto umanitario.

L'attività della DSC si traduce in progetti propri, condotti sul posto dagli uffici di cooperazione, e nel sostegno e finanziamento di programmi di organizzazioni multilaterali e non governative. Nel 2004 la DSC era impegnata in un migliaio di progetti.

Mentre l'aiuto umanitario è di esclusiva competenza della DSC, le attività di cooperazione allo sviluppo e di cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est sono svolte congiuntamente dalla DSC e dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). La SECO dispone di risorse ben più modeste di quelle della DSC (un budget annuo di 260 milioni di franchi e di 55 posti in organico) e si occupa esclusivamente di temi economici pertinenti alla cooperazione allo sviluppo e alla cooperazione con l'Europa dell'Est (finanziamento delle infrastrutture, promozione commerciale, promozione degli investimenti e sostegno macroeconomico). Il suo obiettivo è migliorare le condizioni di vita delle popolazioni svantaggiate favorendo la crescita economica nei rispettivi Paesi e la loro integrazione nell'economia mondiale.

Semplificando un po', è possibile affermare che ogni settore d'intervento della DSC (cooperazione allo sviluppo, cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e aiuto umanitario) è finanziato da un credito quadro (cfr. tabella 1). Con i crediti quadro stanziati dal Parlamento il Consiglio federale sostiene spese operative fino a concorrenza del credito concesso e, di norma, per un periodo minimo di quattro anni. Il finanziamento mediante credito quadro consente una programmazione pluriennale degli aiuti garantendo il finanziamento di progetti a medio termine e la prevedibilità degli aiuti alle organizzazioni e ai Paesi beneficiari.

Altri servizi, oltre alla DSC e alla SECO, operano nel settore della cooperazione internazionale: la Divisione politica IV del DFAE è incaricata della promozione civile della pace e dei diritti dell'uomo; l'Amministrazione federale delle finanze cura le relazioni con il Fondo monetario internazionale; l'Ufficio federale dell'ambiente gestisce i contributi al «Global Environment Facility» e l'Ufficio federale della sanità pubblica quelli all'Organizzazione mondiale della sanità. Le misure di

<sup>1</sup> Cfr. OCSE, «Suisse. Examen du Comité d'aide au développement par les pairs», 2005, pag. 71.

riduzione del debito competono, a seconda dei casi, al Dipartimento federale dell'economia (DFE), al Dipartimento federale delle finanze (DFF) o al DFAE. Anche altri uffici, quali l'Ufficio federale della migrazione, l'Ufficio federale della cultura e la Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca si adoperano, nei rispettivi ambiti di competenza, per la cooperazione internazionale. Nel 2005, la Svizzera ha destinato complessivamente alla cooperazione allo sviluppo 2,2 miliardi di franchi.

Tabella 1

**Principali crediti quadro della cooperazione internazionale (stato: 2006)<sup>2</sup>**

<i>Cooperazione allo sviluppo</i>	Credito quadro per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo	4,2 miliardi di franchi per il periodo 2004–2007, ossia circa 1,5 miliardi all'anno	DSC
	Credito quadro per i provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo	970 milioni di franchi per il periodo 2003–2008, ossia circa 194 milioni di franchi all'anno	SECO
<i>Cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est</i>	Credito quadro per la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est	400 milioni di franchi per il periodo 2005–2006, ossia circa 200 milioni di franchi all'anno	DSC e SECO
<i>Aiuto umanitario</i>	Credito quadro per l'aiuto umanitario	1,5 miliardi di franchi per il periodo 2002–2006, ossia circa 375 milioni di franchi all'anno	DSC

## 2 Premesse e procedura

Secondo lo studio pubblicato nel 2005<sup>3</sup> dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), la Svizzera gode di ampio riconoscimento per la sua politica in materia di sviluppo e ciò grazie all'elevata qualità tecnica delle sue attività, al suo standard di integrazione e alla sua professionalità. La DSC, in particolare, è molto apprezzata sia dalla popolazione sia dai Paesi beneficiari del suo aiuto. Le modalità di realizzazione dei suoi progetti sono infatti di elevata qualità e professionalità.

Negli ultimi anni, tuttavia, voci critiche si sono moltiplicate nei confronti sia di quella che è ritenuta un'estensione tematica e geografica eccessiva delle attività della DSC, sia dell'assenza di un chiaro orientamento strategico. Oggetto di critiche sono stati pure la non sempre perfetta coincidenza delle attività della DSC con gli obiettivi e le priorità fissate dal Consiglio federale e dal Parlamento e l'eccessivo margine di manovra della DSC ritenuto dannoso per la trasparenza, il controllo e, in ultima analisi, la coerenza delle attività di cooperazione allo sviluppo. I flussi finan-

<sup>2</sup> A titolo di completezza andrebbero citati anche i crediti quadro per la partecipazione elvetica agli aumenti di capitale delle banche regionali per lo sviluppo nonché i crediti quadro per la promozione civile della pace.

<sup>3</sup> Cfr. nota a piè di pagina n. 1.

ziari della DSC, inoltre, sono considerati poco trasparenti e non poggerebbero su una chiara visione strategica.

Viste le critiche anzidette, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere ad una valutazione della *coerenza e della conduzione strategica delle attività della DSC*. L'analisi dei flussi finanziari è invece stata affidata al Controllo federale delle finanze. Conformemente al mandato della GdG-S, il CPA ha verificato la conformità delle strategie, dei programmi e dei progetti della DSC agli obiettivi e alle priorità della cooperazione svizzera allo sviluppo nonché alle pertinenti basi legali. Parallelamente è stata verificata la coerenza tematica fra programmi e progetti. Il mandato prevedeva altresì la verifica della pertinenza del processo decisionale in materia di cooperazione allo sviluppo e l'analisi del ruolo e delle competenze dei vari attori coinvolti.

Lo studio del CPA si focalizza sulla cooperazione bilaterale e esamina solo marginalmente questioni riguardanti la cooperazione multilaterale. Il CPA non ha analizzato in dettaglio neppure i rapporti tra la DSC e le organizzazioni non governative alle quali la DSC affida mandati. Ad avviso della CdG-S, comunque, questi aspetti non vagliati nel presente esame dovranno, prima o poi, essere sottoposti a un'analisi approfondita.

Il presente rapporto si basa sulle valutazioni del CPA che figurano in allegato al presente rapporto e sul citato studio dell'OCSE. La CdG-S ha inoltre discusso i risultati di detti studi con le persone riportate di seguito nell'ordine cronologico dei colloqui e con la funzione che ricoprivano in quel momento:

- consigliera federale Micheline Calmy-Rey, capo del DFAE,
- Walter Fust, direttore della DSC,
- consigliere federale Joseph Deiss, capo del DFE,
- Oscar Knapp, Delegato agli accordi commerciali, responsabile del campo di prestazioni della SECO Cooperazione allo sviluppo economico.

La CdG-S ha infine preso atto dei verbali delle sedute della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S), riguardanti la concretizzazione delle raccomandazioni dell'OCSE, nonché di diversi altri documenti dell'Amministrazione.

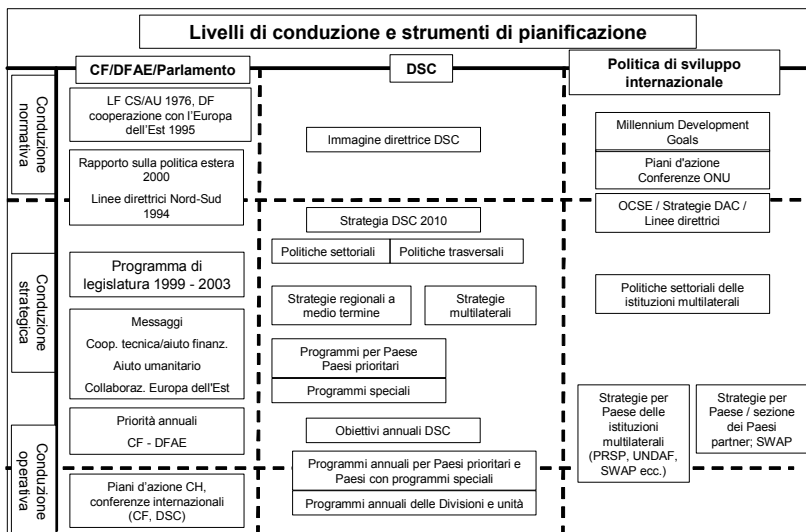
Il 13 ottobre 2006 la sottocommissione DFAE/DDPS ha presentato un progetto di rapporto che è poi stato sottoposto alle responsabili del DFAE e del DFE con preghiera di verificare l'ineccepibilità formale e materiale del rapporto, di correggere gli eventuali errori e di accertare che nessun interesse degno di protezione si opponesse alla pubblicazione del rapporto. Con lettera del 7 novembre 2006, la responsabile del DFE ha comunicato alla sottocommissione di non aver alcuna osservazione. Per quanto riguarda il DFAE, invece, la sua responsabile ha inoltrato, con lettera del 16 novembre, alcune osservazioni di cui si è parzialmente tenuto conto. La CdG-S ha esaminato il rapporto in questione il 17 novembre e l'8 dicembre 2006 e ne ha approvato all'unanimità le conclusioni e le raccomandazioni. Il rapporto è stato trasmesso al Consiglio federale per parere e alla CPE-S per informazione.

### 3 La conduzione politica delle attività della DSC

Nel grafico 1 sono presentati schematicamente gli attori e le linee direttrici che intervengono nella conduzione delle attività della DSC. Dallo schema emerge chiaramente che le attività della DSC non si basano solo su prescrizioni legali del Parlamento, del Consiglio federale e del DFAE, bensì anche su direttive internazionali. Fra queste vanno menzionati in particolare gli Obiettivi di sviluppo del Millennio definiti dall'ONU nel 2000 (Millennium Development Goals, MDG). Per la propria conduzione interna, la DSC ha invece sviluppato una specifica architettura strategica illustrata nel capitolo 4 del presente rapporto.

Grafico 1

Strumenti di conduzione della DSC (fonte: DSC)



#### 3.1 Basi legali

Le attività della DSC e della SECO si basano su un *mandato costituzionale*. In virtù di tale mandato, la Svizzera contribuisce «ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, 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» (art. 54 cpv. 2 Cost.)<sup>4</sup>. Gli obiettivi e le priorità di questo mandato, i compiti e la ripartizione delle competenze sono definiti nella *legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e sull'aiuto umanitario internazionali*<sup>5</sup>, nel

<sup>4</sup> Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101).

<sup>5</sup> Legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0).

*decreto federale concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est*<sup>6</sup> e in diverse altre ordinanze<sup>7</sup>.

### *Apprezzamento della CdG-S*

Fatta salva una piccola modifica della disposizione riguardante il trattamento di dati in seno al DFAE, la legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali non ha praticamente subito alcuna modifica dalla sua adozione nel 1976. Malgrado il carattere visionario di alcune sue disposizioni, essa non può più essere considerata al passo con i tempi. Non sempre, infatti, essa riflette l'evoluzione subita negli ultimi trenta anni dalla prassi in materia di cooperazione allo sviluppo. Le priorità tematiche<sup>8</sup> definite all'articolo 5 capoverso 2, ad esempio, sono l'espressione del tempo in cui furono definite e corrispondono solo in parte alle priorità attuali della Confederazione. Un altro esempio è dato dal fatto che, malgrado la sua crescente importanza, l'aiuto di bilancio non figura tra le forme di cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 6 capoverso 1.

Malgrado queste lacune, la legge appare, almeno di primo acchito, una base legale sufficiente per le attività della DSC e della SECO, non da ultimo per il suo carattere normativo molto generale e per le numerose disposizioni aperte e potestative. L'elenco delle priorità di cui all'articolo 5 capoverso 2 non è esaustivo e l'articolo 6 capoverso 1 lettera e abilita a qualunque altra forma di cooperazione allo sviluppo che consenta di raggiungere gli obiettivi elencati nell'articolo 5. Una tale apertura a livello legislativo è giustificata in quanto corrisponde alla natura dinamica della cooperazione allo sviluppo. Le modalità per la sua concretizzazione possono essere fissate nelle ordinanze del Consiglio federale e discusse in sede di stanziamento dei crediti quadro.

Nondimeno, una revisione della legge appare necessaria affinché essa rifletta i principi, le modalità, gli obiettivi, le forme e la prassi attuali della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. La CdG-S ritiene pertanto opportuno procedere in tempi brevi a tale revisione e suggerisce di sottoporre al Parlamento questo progetto in occasione, ad esempio, dell'esame del prossimo credito quadro per la cooperazione allo sviluppo.

<sup>6</sup> Decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1).

<sup>7</sup> Ordinanza del 12 dicembre 1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.01); ordinanza del 6 maggio 1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.11); ordinanza dell'11 maggio 1988 concernente il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe (RS 172.211.31); ordinanza del 24 ottobre 2001 sull'aiuto in caso di catastrofe all'estero (OACata; RS 974.03); ordinanza del 14 agosto 1991 sull'attuazione di programmi e progetti ecologici d'importanza globale nei Paesi in sviluppo (RS 172.018); ordinanza del 2 dicembre 2005 sul personale impiegato per la promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario (OPers-PRA; RS 172.220.111.9).

<sup>8</sup> Sviluppo rurale, miglioramento delle condizioni alimentari, promozione dell'artigianato e della piccola industria locale, creazione di posti di lavoro, conseguimento e mantenimento dell'equilibrio ecologico e demografico.



## 3.2

### Prescrizioni del Consiglio federale

Due altri documenti definiscono sul piano normativo la missione della DSC: il rapporto sulla politica estera svizzera pubblicato dal Consiglio federale nel 2000<sup>9</sup> e le Linee direttrici Nord-Sud(1994)<sup>10</sup>. Il *rapporto sulla politica estera 2000* definisce la politica estera e di sviluppo della Svizzera fino al 2010 concentrandosi in particolare su cinque obiettivi: promuovere la convivenza pacifica dei popoli, favorire il rispetto dei diritti umani e della democrazia, preservare le risorse naturali, salvaguardare gli interessi dell'economia svizzera all'estero, soccorrere le popolazioni nel bisogno e lottare contro la povertà.

Le *Linee direttrici Nord-Sud* sono state elaborate parallelamente al rapporto sulla politica estera del 1993. Esse illustrano i problemi principali della politica di sviluppo svizzera degli anni Novanta e ne definiscono i principi fondamentali per la sua evoluzione futura. Oggetto delle Linee direttrici sono non solo la cooperazione allo sviluppo, bensì l'insieme delle relazioni della Svizzera con i Paesi in sviluppo e la coerenza delle stesse.

Per scrupolo di completezza vanno citate anche la Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002 e il rapporto del 7 giugno 1999 sulla politica di sicurezza, poiché anch'essi apportano un contributo normativo all'orientamento della cooperazione internazionale.

I *messaggi del Consiglio federale* sui crediti quadro sono di natura strategica e forniscono indicazioni più concrete sul modo in cui il Consiglio federale intende raggiungere gli obiettivi e le priorità definiti nelle basi legali. In tali messaggi, il Consiglio federale illustra e motiva la destinazione che intende dare ai crediti richiesti e rende conto dell'utilizzo del precedente credito quadro. I messaggi in questione sono la base concettuale delle attività della DSC e della SECO; fissano le regioni d'intervento e definiscono un ampio ventaglio di temi e settori.

Attualmente, le attività della DSC si basano sui seguenti messaggi:

- messaggio del 28 maggio 2003 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (messaggio sulla cooperazione allo sviluppo)<sup>11</sup>;
- messaggio del 14 novembre 2001 concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione (messaggio sull'aiuto umanitario)<sup>12</sup>;
- messaggio del 19 agosto 1998 sul proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa orientale e la CSI (messaggio sulla cooperazione con l'Europa orientale)<sup>13</sup>;

<sup>9</sup> Rapporto del 15 novembre 2000 sulla politica estera 2000. Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale, FF **2001** 201.

<sup>10</sup> Linee direttrici Nord-Sud: Rapporto del Consiglio federale sulle relazioni Nord-Sud della Svizzera negli anni Novanta, 7 marzo 1994, FF **1994** 1099.

<sup>11</sup> FF **2003** 4001

<sup>12</sup> FF **2002** 1997

<sup>13</sup> FF **1998** 3941

- messaggio complementare del 14 novembre 2001 sull'aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l'Europa orientale (messaggio complementare sulla cooperazione con l'Europa orientale)<sup>14</sup>.

Dal profilo finanziario, il messaggio sulla cooperazione allo sviluppo costituisce il testo più importante. Esso definisce in particolare i Paesi e le regioni d'intervento della DSC nonché le priorità tematiche e i budget per ciascun Paese e ciascuna regione. Relativamente dettagliato è anche il messaggio sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est sebbene non vi sia menzione dei mezzi finanziari destinati ai vari Paesi. Il messaggio sull'aiuto umanitario è il meno dettagliato di tutti vista la natura stessa di questo aiuto che, per l'appunto, è prestato in situazioni puntuali e straordinarie.

#### *Apprezzamento della CdG-S*

Sia il rapporto sulla politica estera che le Linee direttrici Nord-Sud sono in corso di revisione. La CdG-S considera importante questa attualizzazione poiché l'ultimo rapporto sulla politica estera risale a sei anni fa e le Linee direttrici, basate su un'analisi dei problemi degli anni Novanta, datano del 1994. Già nel 2002, nell'ambito della sua Strategia per uno sviluppo sostenibile, il Consiglio federale aveva annunciato di voler rielaborare le sue linee direttrici. Visto il carattere dinamico e complesso della cooperazione internazionale, *la Commissione ritiene che, in futuro, il Consiglio federale debba discutere della propria politica estera e rinnovare i propri strumenti di conduzione con una frequenza più regolare.*

In questa prospettiva, la CdG-S sostiene il postulato 06.3417 della CPE-S che incarica il Consiglio federale di vagliare i vantaggi e gli inconvenienti connessi alla stesura di un unico rapporto annuale indirizzato al Parlamento sull'insieme delle attività di politica estera della Svizzera.

*Per la CdG-S, il Consiglio federale dovrebbe approfittare della revisione delle Linee direttrici Nord-Sud per sottoporre a un esame critico l'insieme dei suoi strumenti di conduzione della cooperazione internazionale.* In particolare, la Commissione chiede al Consiglio federale di elaborare una strategia unica che sostituisca le singole strategie dei vari uffici dell'Amministrazione federale. (cfr. n. 4.1).

*Il Consiglio federale dovrebbe inoltre analizzare le possibilità di rendere più trasparente per il Parlamento il sistema dei diversi crediti quadro della cooperazione internazionale.* Attualmente è difficile farsi un quadro globale poiché ogni messaggio copre solo una parte delle attività di cooperazione internazionale e le attività sono espletate da uffici diversi, in momenti diversi e applicando requisiti strategici distinti.

La Commissione suggerisce al Consiglio federale di presentare il risultato delle sue riflessioni in concomitanza con il prossimo messaggio sul credito quadro per la cooperazione allo sviluppo, in modo da suscitare un dibattito globale sull'orientamento fondamentale da dare alla cooperazione internazionale.

<sup>14</sup> FF 2002 1657

### 3.3

### La conduzione da parte del DFAE

La conduzione e il controllo della DSC competono alla responsabile del DFAE al quale la DSC è direttamente subordinata. La responsabile del DFAE adempie questo compito mediante sedute mensili con la direzione della DSC e attraverso il «*Conseil de direction*» del DFAE, composto per l'appunto dalla capodipartimento, dal segretario di Stato, dal segretario generale e dai rappresentanti delle varie direzioni (dunque anche della DSC). Queste riunioni consentono di orientare l'operato della DSC e di coordinare la politica di sviluppo con altri strumenti di politica estera.

Nel corso di un colloquio con la CdG-S, la capodipartimento ha sottolineato che nella conduzione della DSC confluiscono diversi fattori che esulano dalla sua competenza diretta. Gli obiettivi strategici della DSC sono fissati, infatti, nei messaggi del Consiglio federale concernenti i crediti quadro e le sue attività tengono conto anche delle discussioni a livello internazionale e con i Paesi partner. Sulla politica di sviluppo influiscono inoltre gli obiettivi settoriali della politica estera fissati dal Consiglio federale per un quadriennio.

Per quanto riguarda il controllo delle attività della DSC, la capodipartimento vi provvede approvando, per progetti e programmi della DSC, crediti di pagamento compresi fra 5 e 20 milioni di franchi. Fino a 5 milioni di franchi i crediti possono essere approvati dal direttore della DSC; per importi superiori a 20 milioni la competenza è del Consiglio federale. Dal rapporto del CPA emerge, tuttavia, che la firma della capodipartimento è spesso una semplice formalità e che, di fatto, fino a 20 milioni di franchi il direttore della DSC decide autonomamente.

La valutazione del CPA mostra chiaramente che le relazioni fra la responsabile del DFAE e la DSC sono improntate a una grande fiducia e che la DSC dispone di un margine di manovra molto ampio per quanto riguarda i contenuti e la forma delle sue strategie e dei suoi progetti. Secondo il CPA, è solo grazie a questa libertà d'azione che la DSC è in grado di reagire in modo così rapido e flessibile agli eventi internazionali, locali o nazionali e può svolgere le sue attività in modo efficace e mirato. A questo margine di manovra è altresì imputabile l'immagine della DSC quale ufficio innovativo e dinamico.

#### *Apprezzamento della CdG-S*

La CdG-S ritiene che l'autonomia accordata alla DSC, in particolare a livello finanziario, accresca l'importanza di una conduzione e di un controllo efficaci da parte della capodipartimento. L'ex capo del DFE ha sottolineato come a volte fosse necessario lottare in Consiglio federale per ottenere l'autorizzazione ad aumentare il numero dei membri di una delegazione di una unità e, conseguentemente, a sostenere una spesa supplementare di poche migliaia di franchi, mentre al direttore della DSC o della SECO è concesso di firmare in tutta autonomia documenti che comportano impegni finanziari per svariati milioni di franchi.

La CdG-S non mette in discussione questa autonomia finanziaria che reputa necessaria per consentire alla DSC e alla SECO di operare efficacemente e per ridurre al minimo le pratiche burocratiche. Tuttavia, ritiene necessario controbilanciarla con un più elevato grado di trasparenza e una conduzione strategica chiara. Il colloquio con la consigliera federale Micheline Calmy-Rey, come pure la valutazione del CPA, sembrano indicare che il compito della capodipartimento consista essenzialmente nel coordinare i vari attori e nel decidere su questioni specifiche di natura politica. L'esercizio di questo compito sembrerebbe, tuttavia, mancare di sistemati-

cità e di impianto strategico. Tra gli obiettivi del DFAE per il 2006, ad esempio, uno solo riguarda la DSC<sup>15</sup>. La Strategia 2010, inoltre, è stata adottata dal direttore della DSC coinvolgendo l'allora capo del DFAE solo a titolo consultivo.

La CdG-S è dell'avviso che la conduzione della DSC debba basarsi su un sistema di obiettivi e di indicatori che consentano di misurarne la realizzazione (cfr. anche n. 7.1). Inoltre, come già suggerito dalla responsabile del DFAE, la Commissione ha invitato il Consiglio federale ad applicare in modo rigoroso lo strumento della concertazione degli obiettivi nell'ambito della cooperazione internazionale onde garantire una migliore integrazione di queste questioni nella politica estera svizzera.

## **4 L'architettura strategica della DSC**

### **4.1 Efficacia della Strategia 2010**

Per la propria conduzione strategica la DSC ha messo a punto un sistema estremamente complesso di strategie e direttive. Essa dispone di documenti strategici per quasi tutti i settori d'intervento, i temi, le istituzioni multilaterali e i settori geografici. La *Strategia 2010* costituisce la strategia centrale; valida per tutti gli ambiti d'attività, si inserisce tra l'Immagine direttrice, di natura normativa, e le diverse strategie delle sezioni e dei settori di prestazione della DSC. Essa definisce in particolare i principi essenziali della DSC (sostenibilità, prospettive a lungo termine, efficacia, partenariato) e i quattro processi fondamentali che la DSC deve promuovere (sostegno all'auto-aiuto, promozione del sapere, dialogo internazionale e solidarietà).

Un esame dettagliato dei processi dai quali è scaturita la Strategia 2010 ha dimostrato che la sua elaborazione è stata pianificata con la massima meticolosità. Per la definizione delle proprie strategie e per le decisioni riguardanti i progetti, la DSC dispone inoltre di direttive e documenti di pianificazione interni.

La Strategia 2010 è stata definita in modo molto centralizzato nell'ambito di una stretta collaborazione fra il gruppo di lavoro preposto e la direzione della DSC. La Segreteria generale del DFAE, gli uffici di cooperazione, i collaboratori della DSC e due organizzazioni non governative sono state invitate a fornire il loro parere prima dell'adozione della Strategia. La Direzione ha invece informato formalmente tutti gli altri attori (Commissione consultiva per lo sviluppo e la cooperazione internazionali, SECO, organizzazioni non governative, istituzioni di soccorso) solo dopo l'adozione definitiva.

Il CPA ha espresso un giudizio piuttosto critico nei confronti dell'efficacia di questo processo. Per elaborare il documento è stato necessario molto tempo (oltre 22 mesi, ovvero quasi il doppio del tempo previsto) e la sua utilità reale per le decisioni strategiche è ritenuta insufficiente. La Strategia sancisce i principi generali della cooperazione internazionale, ma non descrive con precisione il quadro tematico delle attività della DSC a medio termine. Neppure le priorità geografiche sono precisate; si fa solo vagamente riferimento a «un certo numero di zone geografiche prioritarie». Malgrado la Direzione della DSC abbia gestito il processo in modo centralizzato, nessun consenso è stato raggiunto su indicatori concreti atti a fungere da valori di riferimento per l'orientamento strategico delle attività della DSC.

<sup>15</sup> Obiettivo 7: «Rafforzamento della cooperazione allo sviluppo».

Pertanto, anche se in seno alla DSC la Strategia 2010 è considerata un prezioso strumento di identificazione, essa non costituisce un documento strategico utilizzabile concretamente. *Per fornire un contributo effettivo alla conduzione strategica, la Strategia 2010 dovrebbe quindi definire obiettivi, priorità e indicatori più precisi, sulla base dei quali operare concretamente la selezione dei progetti.* La Strategia 2006 della SECO, ad esempio, fissa gli obiettivi in funzione delle priorità geografiche (26 Paesi di concentrazione che assorbono l'80 % della spesa e il 90 % delle risorse umane impegnate nelle operazioni bilaterali).

## **4.2 Efficacia, coerenza e utilità delle strategie di cooperazione**

La DSC elabora una *strategia di cooperazione* per ogni regione o Paese prioritario che benefici della cooperazione allo sviluppo o della cooperazione con l'Europa dell'Est. Laddove SECO e DSC intervengano nello stesso Paese, esse elaborano una strategia di cooperazione comune (ad es. nel caso della Bosnia ed Erzegovina). Le strategie di cooperazione abbracciano un arco di tempo che va da quattro a sei anni e si compongono al massimo di 12 pagine di testo principale. Esse disciplinano in particolare le modalità di collaborazione con il Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CISCI) e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Ogni revisione di dette strategie mira a una definizione più accurata delle priorità e a una focalizzazione più precisa degli obiettivi principali. In linea di massima, andrebbero definite non più di tre priorità tematiche. La concretizzazione delle strategie di cooperazione è affidata ai programmi annuali.

### *Efficacia dei processi di elaborazione*

Dopo aver analizzato i processi che hanno portato all'elaborazione di sei strategie di cooperazione (India, Bhutan, Bosnia ed Erzegovina, Moldavia, Angola e Regione dei Grandi Laghi), il CPA è giunto alla conclusione che questi processi sono conformi alle direttive della DSC, ma che la loro efficacia potrebbe essere migliorata.

Il gran numero di attori coinvolti sia in Svizzera che nei Paesi interessati comporta uno sforzo di coordinamento importante. Scambi regolari si hanno, in particolare, tra i responsabili della sezione geografica a Berna e gli uffici di cooperazione sul posto. Ciononostante, il coinvolgimento di tutti i partner non è sempre ottimale. Se la SECO, ad esempio, è stata ampiamente coinvolta nel processo di formulazione della strategia per il programma riguardante la Bosnia ed Erzegovina (strategia comune DSC/SECO), lo stesso non è avvenuto nel caso della strategia per l'India, nonostante la SECO sia presente anche in quel Paese (cfr. anche n. 6.2).

I tempi necessari per l'elaborazione di una strategia variano considerevolmente da un Paese all'altro (da appena un anno per la Bosnia ed Erzegovina a tre anni per il Bhutan), ma in linea di massima sono piuttosto lunghi. Alcuni ritengono questo processo particolarmente utile poiché si traduce in un fase di apprendimento per tutte le parti coinvolte che sviluppano così una visione comune. Per altri, invece, la sua utilità è minima vista la rapidità con la quale la situazione nei Paesi coinvolti può cambiare. Non è dunque sempre giudizioso e utile dedicare tanti sforzi alla formulazione di strategie che rischiano di risultare obsolete prima ancora di essere implementate.

### *Decisioni riguardanti i progetti*

In linea di principio, i programmi di cooperazione costituiscono i documenti di riferimento per l'insieme delle attività della DSC nel Paese interessato e fungono da anello di congiunzione tra l'orientamento strategico e la selezione concreta dei progetti.

Tuttavia, l'utilità operativa di detti programmi sembra essere piuttosto limitata. Solo raramente definiscono indicatori e criteri di selezione concreti; molto più spesso indicano un gran numero di settori d'intervento senza però fornire alcuna indicazione utile a valutare quale settore o tema sia prioritario rispetto ad altri. Agli occhi di un osservatore esterno, le decisioni riguardanti i progetti possono quindi apparire poco trasparenti. A ciò si aggiunge che le decisioni operative si basano essenzialmente su considerazioni legate all'efficacia sul campo cosicché i documenti strategici perdono la loro utilità concreta e fungono esclusivamente da documenti di legittimazione. L'OCSE suggerisce al riguardo di riflettere sull'opportunità operativa delle direttive e di verificare se esse forniscono agli operatori sul posto indicazioni e orientamenti funzionali ai loro bisogni specifici<sup>16</sup>.

Va detto che, se l'ufficio di cooperazione dispone di un margine di manovra relativamente ampio per la prima selezione dei progetti, esistono istruzioni relativamente dettagliate a partire dalla fase in cui la proposta di progetto è trasmessa a Berna. *Il problema non sta dunque nel processo in quanto tale, ma piuttosto nell'assenza di criteri concreti sui cui basare le decisioni riguardanti i progetti e di esigenze precise riguardo ai contenuti.*

### *Coerenza con le prescrizioni strategiche e normative superiori*

Gli studi di casi condotti dal CPA hanno dimostrato una sostanziale coerenza fra le strategie di cooperazione, i progetti sul posto, la Strategia 2010 della DSC e i messaggi del Consiglio federale. Vi sono singoli progetti che rivestono un carattere marginale rispetto alla strategia globale (ad esempio lo sviluppo di soluzioni informatiche per trascrivere con il computer la lingua nazionale del Bhutan), ma si tratta di esempi isolati.

In India, ad esempio, il programma per Paese si basa esplicitamente sulla Strategia 2010 della DSC. Sebbene il programma sia fortemente influenzato dal Paese partner, alcune esigenze di contenuto hanno dovuto essere rispettate. I programmi annuali si basano sul programma per Paese e vi rinviano esplicitamente. I progetti, dal canto loro, riflettono gli obiettivi dei programmi annuali (fatta eccezione per alcuni progetti finanziati dal Programma ambientale globale della DSC).

Va detto, non senza una nota critica, che le strategie di cooperazione non sono chiaramente focalizzate su temi e settori precisi. Esse sono formulate in termini così generici che sarebbe praticamente impossibile rilevare incoerenze anche grossolane rispetto ai requisiti sanciti nei messaggi o nella Strategia 2010.

### *Apprezzamento della CdG-S*

*La CdG-S ritiene che la DSC debba migliorare l'efficacia dei processi di definizione delle strategie di cooperazione. Le risorse investite devono essere rapportate alla durata e alla validità delle strategie. Inoltre, i partner della DSC – in particolare la SECO e la Direzione politica del DFAE – devono essere coinvolti con molto antici-*

<sup>16</sup> Cfr. OCSE, pag. 28.

*po nel processo di elaborazione. Anche l'utilità operativa delle strategie di cooperazione va migliorata. Esse devono contemplare esigenze concrete riguardo ai temi e ai settori prioritari nonché stabilire chiaramente i risultati perseguiti.*

Fra i Paesi esaminati dal CPA, la Bosnia ed Erzegovina sembra soddisfare al meglio questi requisiti. Per gli anni 2004–2008 sono stati elaborati tre concetti riguardanti rispettivamente la socialità, il settore privato e il buon governo, ognuno dei quali ingloba, a sua volta, temi dettagliati. I programmi annuali ripropongono, concretizzandoli, i temi specificati nei concetti. Per ogni ambito tematico sono formulate obiettivi concreti da realizzare nell'anno in questione. Il programma annuale è completato da un elenco dettagliato delle attività pianificate per realizzare i progetti. Per la Bosnia ed Erzegovina la strategia sembra essere stata tradotta nei fatti in modo molto rigoroso e coinvolgendo tutti i livelli strategici. Ciò è dovuto forse al fatto che si tratta di un programma relativamente recente. A differenza di un programma come quello riguardante l'India, che ha preso corpo sull'arco di diverse decine d'anni, esso è stato strutturato dall'inizio con grande attenzione e precisione.

### **4.3 Semplificazione dell'architettura strategica**

La CdG-S è rimasta perplessa di fronte alle difficoltà che incontra un osservatore esterno nel farsi un quadro globale dei documenti e delle direttive strategiche su cui si basa l'operato della DSC. Per rendersi conto di questa difficoltà, basti ricordare che la DSC non è (ancora) in grado di produrre un elenco completo di tutti i documenti strategici. Sebbene non abbia potuto analizzarli completamente, il CPA ha evidenziato l'esistenza di una moltitudine di testi il cui ordine gerarchico non è sempre trasparente e i cui contenuti non sono chiaramente circoscritti. Ciò dimostra la rapida evoluzione della cooperazione internazionale, ma anche la volontà della DSC di coordinare, armonizzare e legittimare le proprie attività.

Nel caso della Bosnia ed Erzegovina si contano, in particolare: la strategia di politica estera svizzera per l'Europa sud-orientale; un concetto a medio termine per i Balcani occidentali 2004–2006 del DFAE/DP IV; un concetto 2000–2005 per la cooperazione con l'Europa dell'Est e la CIS; un concetto regionale della DSC per i Balcani 2002–2005 per la cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est; un programma a medio termine 2004–2008 della DSC e della SECO per la Bosnia ed Erzegovina e ancora una strategia tematica per i tre temi prioritari (socialità, giovani e cultura, buon governo).

La CdG-S riconosce che vi sono sfumature fra i vari documenti nonché un certo ordine gerarchico. Tuttavia, essa sostiene la necessità di tenere conto della perdita di trasparenza e di chiarezza – con cui devono misurarsi sia gli operatori esterni sia i collaboratori della DSC – a fronte del moltiplicarsi di strategie mirate. La poca trasparenza della struttura strategica si traduce inoltre in un apprezzamento molto variabile, in seno alla DSC, del valore e della funzione dei vari documenti. L'OCSE sottolinea che la molteplicità dei testi strategici di riferimento, nei quali si rinvia a concetti densi e complessi, tende a offuscare i messaggi che l'Amministrazione federale auspica trasmettere. Non da ultimo sono messi in discussione il carattere vincolante dei documenti pubblicati e la possibilità per coloro che operano sul posto di fare proprie le politiche oggetto di tali documenti<sup>17</sup>. *La CdG-S ritiene pertanto*

<sup>17</sup> Cfr. OCSE, pagg. 27–28.

*necessario semplificare e rendere più trasparente l'architettura strategica della DSC.*

La CdG-S è consapevole del fatto che la razionalizzazione dell'architettura strategica presuppone una focalizzazione tematica e geografica più rigorosa delle attività di cooperazione (cfr. n. 6). Tenendo presente che i numerosi documenti strategici hanno lo scopo di inquadrare e coordinare i vari livelli e temi d'intervento della DSC, la Commissione ritiene che sarebbe tuttavia possibile razionalizzare i *documenti esistenti. Da un lato vanno eliminate le strategie ridondanti.* È il caso, ad esempio, della strategia di cooperazione multilaterale della DSC (2002) che dovrebbe essere sostituita dalla strategia di cooperazione multilaterale DSC/SECO (2005). È lecito altresì chiedersi in che misura la coesistenza dell'Immagine direttrice della DSC e della Strategia 2010 abbia senso. Quest'ultima ha indubbiamente maggiore valore strategico, ma entrambi i documenti sono piuttosto astratti e hanno carattere idealistico. L'Immagine direttrice, inoltre, che non sembra venir mai citata quale documento strategico, si direbbe abbia perso la sua utilità.

*Dall'altro lato, occorre sopprimere strategie concorrenti: se una politica riguarda più servizi dell'Amministrazione federale, tali servizi dovrebbero perseguire una strategia comune.* Ciò vale in particolare per la Strategia 2010 della DSC e per la Strategia 2006 della SECO, che, nell'insieme, sono state elaborate in modo del tutto autonomo l'una dall'altra. Entrambe sono strategie organizzative che si prefiggono di sviluppare una cultura in seno all'ufficio, sulla base di valori fondamentali comuni. L'esistenza di due strategie parallele rende la collaborazione e la comunicazione più difficili sia con i partner interni all'Amministrazione federale sia con quelli esterni. Al fine di garantire la coerenza dell'operato di questi due uffici e una migliore focalizzazione delle loro risorse, *la CdG-S ritiene che i due documenti in questione vadano abbandonati a vantaggio di una strategia comune che definisca l'orientamento e gli obiettivi comuni a medio termine di tutte le attività di cooperazione internazionale della Svizzera.* Questa strategia comune dovrebbe altresì inglobare l'aiuto umanitario che praticamente non figura nella Strategia 2010 della DSC e che è oggetto di una strategia a sè. La stessa OCSE ha espresso una raccomandazione in questi termini sottolineando che un documento comune favorirebbe la collaborazione fra la DSC e la SECO e costituirebbe un punto di riferimento per gli scambi d'opinione fra i vari attori dei settori pubblico e privato e della società civile.<sup>18</sup>

Per quanto riguarda le Linee direttrici Nord-Sud del 1994, esse non possono sostituire una strategia comune; non solo non risultano più attuali, ma vertono sull'insieme delle relazioni con i Paesi in sviluppo e non sulla sola cooperazione allo sviluppo. Infine, non hanno carattere strategico bensì normativo.

La CdG-S ritiene che la semplificazione dell'architettura della DSC passi anche per la *gerarchizzazione dei documenti e l'integrazione a un livello inferiore di norme di livello superiore.* Le priorità regionali definite nei messaggi sui crediti quadro, ad esempio, devono essere inserite nei programmi di cooperazione regionale. In fin dei conti, i programmi di cooperazione devono fornire indicazioni concrete che consentano, segnatamente, di decidere, in sede di selezione dei progetti, a quali settori o temi dare priorità. Che ciò non avvenga sistematicamente è dimostrato, ad esempio, dall'analisi del programma di cooperazione per la Repubblica di Moldova, in cui diversi orientamenti strategici coesistono senza una chiara gerarchizzazione.

<sup>18</sup> Cfr. OCSE, pagg. 27–28.



Un ordine gerarchico delle strategie non significa che i flussi d'informazione devono essere unidirezionali dall'alto verso il basso. La CdG-S sostiene chiaramente l'approccio della DSC secondo cui i bisogni vanno definiti partendo da un'analisi della situazione sul campo e con la partecipazione dei partner e dei beneficiari. Questi impulsi devono tuttavia cristallizzarsi in strategie coerenti e trasparenti che fissino priorità chiare affinché sia possibile utilizzare al meglio i mezzi e le competenze della DSC e garantire l'armonizzazione delle attività con gli altri donatori presenti sul campo.

## 5 Ripartizione geografica e tematica delle attività della DSC

### *Ripartizione geografica*

Attualmente la cooperazione allo sviluppo della DSC si concentra su 17 Paesi prioritari e sei *programmi speciali* (cfr. tabella 2). I *Paesi prioritari* sono definiti Paesi nei quali la DSC conduce programmi di cooperazione di lunga durata e di una certa entità (almeno 8–10 milioni di franchi all'anno). La cooperazione deve avere un chiaro orientamento tematico e associare il più possibile l'aspetto operativo al dialogo politico. I *programmi speciali* invece hanno una portata limitata, sono spesso la risposta a bisogni puntuali nati da situazioni transitorie o hanno una funzione esplorativa. La maggior parte dei programmi speciali beneficia di un budget che oscilla tra i 3 e i 6 milioni di franchi.

Per quanto attiene alla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che non distingue fra Paesi prioritari e programmi speciali, 17 sono i Paesi (o regioni) che ne beneficiano (cfr. tabella 3). L'aiuto umanitario, dal canto suo, ha un raggio d'azione globale: prestato in situazioni specifiche di bisogno, non è limitato a determinati Paesi o regioni. I messaggi sui crediti a sostegno di questi due settori non prevedono quindi una ripartizione dei budget per Paese o regione.

*Tabella 2*

### **Priorità geografiche della cooperazione allo sviluppo della DSC**

Regione/sezione	Paesi prioritari	Programmi speciali	Possibili futuri Paesi prioritari
<i>Africa occidentale</i>	Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Ciad		
<i>Africa orientale e australe</i>	Mozambico, Tanzania	Madagascar, Ruanda, Sudafrica	
<i>Asia meridionale</i>	Bangladesh, India, Pakistan		Afghanistan
<i>Sud-Est asiatico/Himalaya</i>	Nepal, Bhutan, Mekong/Vietnam	Corea del Nord	Cambogia, Laos, Mongolia
<i>America latina</i>	America centrale/ Nicaragua, Bolivia, Perù, Ecuador	Cuba	Haiti
<i>Medio Oriente/ Nord Africa</i>		Palestina	

**Paesi beneficiari della cooperazione della DSC con i Paesi dell'Europa dell'Est**

Regione	Paesi
<i>Europa sud-orientale</i>	Repubblica federale jugoslava, Kosovo, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Albania, Bulgaria, Romania
<i>Comunità degli Stati indipendenti (CSI)</i>	Asia centrale: Kirghizistan, Tagikistan, Uzbekistan (Turkmenistan, Kazakistan)
	Caucaso del Sud: Armenia, Georgia, Azerbaigian
	Russia e Ucraina

Il grafico 2 mostra che solo una parte dei mezzi della DSC, ovvero il 18 per cento, è impiegata nei Paesi prioritari<sup>19</sup>. Sembra, inoltre, che una parte importante del budget della DSC (46 %) non sia rapportabile a un'area geografica precisa («non specificato»); si tratta principalmente di *contributi generali* a organizzazioni multilaterali o a organizzazioni non governative (ONG). La Svizzera mette i contributi generali a disposizione delle organizzazioni beneficiarie senza vincolarli a un Paese, un tema o un settore specifico. In altre parole, le organizzazioni possono disporne liberamente in funzione delle proprie priorità.

Nella categoria «altri Paesi» d'intervento della DSC (13 %) rientrano soprattutto i Paesi che beneficiano dell'aiuto umanitario senza essere Paesi di concentrazione e i progetti condotti in Svizzera. Questi ultimi assorbono all'incirca un quarto della quota di budget destinata agli «altri Paesi». Si tratta di congressi, incontri internazionali, contributi a istituti di ricerca e compiti speciali quali l'allestimento di siti Internet, l'acquisto di software, le relazioni pubbliche.

La rubrica «altri Paesi» ingloba anche progetti di cooperazione allo sviluppo non destinati a Paesi di concentrazione. Le ragioni alla base di progetti di questo tipo possono essere diverse: estensione a medio termine del programma riguardante un determinato Paese, auspicio da parte delle autorità superiori di lanciare un progetto nel Paese, ecc. Sebbene il CPA non abbia proceduto ad un'analisi dettagliata della banca dati SAP, è emerso che, sulla base della loro denominazione, alcuni progetti non appaiono compatibili con le priorità espresse nel messaggio sulla cooperazione allo sviluppo. Ne sono un esempio il fatto che la DSC sostiene con circa 17 000 franchi un progetto a Taiwan (peraltro l'unico in questo Paese) a sostegno di donne operaie e finanzia un progetto per la conservazione di un tempio in Cambogia.

Un'analisi delle spese per Paese (cfr. tabella 4) rivela che, nel 2005, la Palestina ha ricevuto aiuti per un importo superiore al budget di ognuno dei Paesi prioritari e questo malgrado sia considerato solo un programma speciale. Il messaggio sulla cooperazione allo sviluppo prevedeva, infatti, un budget di 66 milioni di franchi sull'arco di quattro anni<sup>20</sup>; eppure, a tutt'oggi, la Palestina non è considerata un Paese prioritario. Il Bhutan, al contrario, è ritenuto un Paese prioritario, eppure, viste

<sup>19</sup> I Paesi prioritari beneficiano altresì di una parte dei fondi riservati alla categoria «regioni» quando le regioni comprendono più Paesi prioritari.

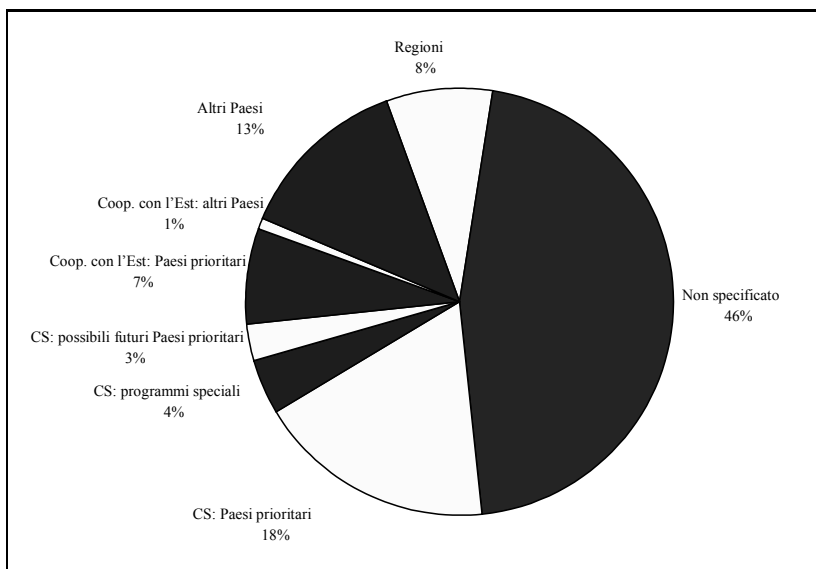
<sup>20</sup> La differenza rispetto alla spesa effettiva è dovuta a progetti di aiuto umanitario che si aggiungono al budget della cooperazione allo sviluppo.

le risorse che gli sono destinate, avrebbe dovuto essere classificato piuttosto fra i programmi speciali.

I fondi assegnati all'Afghanistan superano di molto il budget inizialmente previsto; è lecito supporre che esso abbia beneficiato anche dell'aiuto umanitario. Lo stesso dicasi per l'Indonesia, il Sudan e lo Sri Lanka.

*Grafico 2*

**Ripartizione geografica del budget della DSC nel 2005**  
(stato al 20.11.2005; *fonte*: CPA)



Nell'insieme, le priorità geografiche stabilite nel messaggio sono rispettate. Tuttavia, gli importi effettivamente accordati a certi Paesi possono discostarsi considerevolmente dai valori indicativi riportati nel messaggio sulla cooperazione allo sviluppo. Per il Bangladesh, ad esempio, il messaggio prevede 92 milioni di franchi sull'arco di quattro anni, ossia circa 23 milioni di franchi all'anno. A fine novembre 2005 erano stati spesi solo 12,7 milioni. La situazione è analoga per l'India, la Tanzania e il Mozambico.

Più dell'80 per cento dell'aiuto bilaterale della DSC è destinato a Paesi che, secondo i criteri della Banca mondiale, sono fra i Paesi poveri e più poveri al mondo. Alcuni grossi Paesi beneficiari, quali la Russia, la Turchia, il Costa Rica e il Sudafrica, figurano comunque esplicitamente nel messaggio quali Paesi beneficiari sebbene non facciano parte delle categorie anzidette. I progetti che figurano nella rubrica dei Paesi con un reddito elevato sono soprattutto progetti condotti in Svizzera.

Tabella 4

## Aiuto bilaterale della DSC per Paese (fonte: CPA)

Gra- dua- toria	Paese	2005 (fino al 29.11)		Gra- dua- toria	Paese	2005 (fino al 29.11)	
		in CHF	%			in CHF	%
1	Svizzera	37 321 464	7,7 %	16	Vietnam	10 149 963	2,1 %
2	Palestina	23 494 439	4,8 %	17	Bolivia	10 044 174	2,1 %
3	<b>Pakistan</b>	<b>17 348 513</b>	<b>3,6 %</b>	<u>18</u>	<u>Russia</u>	<u>9 422 276</u>	<u>1,9 %</u>
4	<i>Afghanistan</i>	<i>17 299 453</i>	<i>3,6 %</i>	19	Sudan	8 838 335	1,8 %
5	<b>India</b>	<b>15 099 126</b>	<b>3,1 %</b>	20	Sri Lanka	8 307 767	1,7 %
6	<b>Tanzania</b>	<b>13 953 165</b>	<b>2,9 %</b>	21	<b>Ecuador</b>	<b>7 848 939</b>	<b>1,6 %</b>
7	<b>Mozambico</b>	<b>13 255 997</b>	<b>2,7 %</b>	22	<b>Benin</b>	<b>7 182 445</b>	<b>1,5 %</b>
8	<b>Ciad</b>	<b>13 170 287</b>	<b>2,7 %</b>	⋮			
9	<b>Bangladesh</b>	<b>12 735 852</b>	<b>2,6 %</b>	40	<b>Nicaragua</b>	<b>4 241 129</b>	<b>0,9 %</b>
10	Indonesia	12 641 644	2,6 %	⋮			
11	<b>Perù</b>	<b>12 625 406</b>	<b>2,6 %</b>	54	<b>Bhutan</b>	<b>2 780 405</b>	<b>0,6 %</b>
12	<b>Nepal</b>	<b>12 524 322</b>	<b>2,6 %</b>	⋮			
13	<b>Niger</b>	<b>12 244 812</b>	<b>2,5 %</b>				
14	<b>Burkina Faso</b>	<b>11 312 301</b>	<b>2,3 %</b>				
15	<b>Mali</b>	<b>10 678 133</b>	<b>2,2 %</b>		<b>Somma (tutti i Paesi)</b>	<b>486 953 054</b>	<b>100,0 %</b>

In grassetto: Paesi prioritari della cooperazione allo sviluppo.

In corsivo: programmi speciali della cooperazione allo sviluppo.

Sottolineati: Paesi destinatari della cooperazione con l'Europa dell'Est.

## Ripartizione tematica

Il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo e il messaggio complementare 2001 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est definiscono cinque ambiti tematici prioritari per le attività della DSC nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione con l'Europa dell'Est:

- prevenzione e soluzione delle crisi;
- buon governo;
- aumento della giustizia sociale;
- incremento dei redditi e dell'occupazione;
- utilizzo sostenibile delle risorse naturali.

Il messaggio sulla cooperazione allo sviluppo non fissa obiettivi quantitativi, ma precisa che questa cooperazione dovrebbe concentrarsi sui settori nei quali la Svizzera può far valere i suoi vantaggi comparativi (ad esempio, sui temi montagne e acqua, o sulle attività riguardanti temi definiti prioritari nel corso del vertice di Johannesburg quali l'energia, la sanità, l'agricoltura e la biodiversità).

Dall'analisi della banca dati SAP della DSC risulta una ripartizione per temi prioritari alquanto equilibrata (a ogni tema è destinata una quota che oscilla tra il 16 e il 19 % dell'aiuto bilaterale)<sup>21</sup>. Solo il settore «incremento dei redditi e dell'occupazio-

<sup>21</sup> Cfr. grafico 5 del rapporto del CPA (in allegato).

ne» non rientra nella media (30 %). Un'analisi per settore d'attività mostra che i progetti multisettoriali (39 milioni di franchi) e il settore salute e popolazione (30 mio. fr.) si discostano leggermente<sup>22</sup>. Seguono i settori agricoltura (20 mio. fr.), amministrazione pubblica (19 mio. fr.), istruzione, arte e cultura (17 mio. fr.). Tuttavia, non emerge a livello di DSC una qualche netta specializzazione.

Secondo quanto previsto dal messaggio sulla cooperazione allo sviluppo, la DSC deve concentrarsi, per ogni regione, su due a quattro dei cinque temi prioritari summenzionati. I dati della tabella 5 dimostrano che la concentrazione auspicata non sempre è raggiunta, in particolare in Medio Oriente. In certi Paesi, tuttavia, alcuni settori godono di evidente priorità. In Tanzania, ad esempio, 8 dei 18 milioni di franchi impiegati confluiscono nel settore salute e popolazione, mentre nel Madagascar, 5 dei 5,5 milioni di franchi vanno al settore agricolo.

Un'analisi delle attività della DSC ripartite secondo gli Obiettivi di sviluppo del Millennio rileva che una buona parte dei progetti figura nella categoria lotta all'indigenza e alla fame (42 % contro i 6–13 % dei mezzi stanziati per gli altri obiettivi), in conformità con le prescrizioni legali e strategiche della DSC<sup>23</sup>.

*Tabella 5*

### **Ripartizione delle risorse della DSC per temi prioritari e regione [%]**

(fonte: CPA)

	Prevenzione e risoluzione delle crisi	Buon governo	Promozione dei redditi e dell'occupazione	Miglioramento della giustizia sociale	Uso sostenibile delle risorse naturali
Africa orientale e australe	15,0	15,6	46,3	11,6	11,5
Africa occidentale	11,5	23,3	36,8	13,8	14,7
America latina	5,3	16,3	32,1	22,7	23,6
Asia meridionale e Afghanistan	11,3	16,3	38,0	18,1	16,3
Sud-Est asiatico e Himalaya	11,7	17,0	40,8	11,5	18,9
Medio Oriente e Nord Africa	24,5	14,8	34,6	11,3	14,8
Cooperazione con l'Europa dell'Est	7,1	24,6	36,1	20,0	12,2

In corsivo: i temi prioritari definiti per ogni regione nel messaggio sulla cooperazione allo sviluppo. La cooperazione con l'Europa dell'Est figura nella tabella solo a titolo informativo in quanto non prevede alcuna concentrazione su temi prioritari.

### *Apprezzamento della CdG-S*

Sebbene in determinati Paesi d'intervento della DSC venga data importanza prioritaria ad alcuni temi, dall'analisi della CPA emerge chiaramente che la DSC non è specializzata in un tema o in un settore particolare. I progetti della DSC riguardano infatti 42 diversi settori ad ognuno dei quali è riservata una quota di bilancio proporzionalmente modesta. Lungo rispetto al volume del programma bilaterale è anche l'elenco dei Paesi che beneficiano prioritariamente della cooperazione elvetica, il

<sup>22</sup> Cfr. tabella 4 del rapporto del CPA (in allegato).

<sup>23</sup> Cfr. grafico 4 del rapporto del CPA (in allegato).

che implica una forte dispersione dell'aiuto<sup>24</sup>. Allo stato attuale, la cooperazione svizzera si concentra su 17 Paesi prioritari, sei programmi speciali e 11 Stati dell'Europa dell'Est.

La forte dispersione geografica e tematica dell'aiuto svizzero genera costi di transazione elevati e pregiudica la coerenza e l'efficacia della cooperazione internazionale (creazione e gestione di uffici esterni, ricerca e aggiornamento delle conoscenze nei vari settori, moltiplicazione dei concetti e degli sforzi di coordinamento, perdita di trasparenza per i partner nazionali e internazionali, ecc.). *Per la CdG-S la questione fondamentale è sapere come e in quali casi è possibile raggiungere la «massa critica» per una cooperazione internazionale efficace.*

La SECO ha già reso noto di voler concentrare la sua cooperazione su un numero inferiore di Paesi (il loro numero verrebbe ridotto a 20 nel 2010 dopo essere passato da 36 nel 1998 a 26 nel 2006). In un documento interlocutorio del maggio 2006, indirizzato al Consiglio federale, la DSC prevede di riorganizzare le sue attività concentrandole su 12 Paesi prioritari, due regioni prioritarie e nove programmi speciali. I programmi prioritari verrebbero dotati di mezzi finanziari più cospicui per un importo oscillante fra i 10 e i 20 milioni di franchi all'anno. In altri termini, la DSC condurrebbe le sue attività nello stesso numero di Paesi nei quali si concentra oggi (23), ma destinando alle regioni e ai Paesi prioritari un volume d'aiuti più importante. La DSC sta vagliando anche la possibilità di avviare programmi di partenariato, di durata limitata, con Paesi più avanzati.

La CdG-S è favorevole a questa revisione critica dell'estensione geografica delle attività della DSC, ma è consapevole della limitazione costituita dal principio dell'universalità su cui si basa la politica estera svizzera. *Se il numero dei Paesi d'intervento non può essere portato al di sotto di un certo valore soglia, la Commissione ritiene che la concentrazione dei mezzi finanziari a favore dei programmi prioritari potrebbe essere invece ulteriormente accentuata.* I Paesi che andrebbero privilegiati sono i Paesi più poveri e l'Africa. L'Agenzia norvegese per la cooperazione allo sviluppo (Norad), una delle agenzie più vicine alla politica svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo e la cui disponibilità di mezzi è di molto superiore a quella della DSC, concentra la sua attività su sette Paesi prioritari ai quali destina il 37 per cento dell'aiuto bilaterale; un 28 per cento va ad altri diciassette Paesi partner e il restante 35 per cento ad altri sessanta Paesi attraverso organizzazioni multilaterali e norvegesi.

*La CdG-S ritiene che anche la ripartizione tematica delle attività della DSC andrebbe sostanzialmente riesaminata.* Attualmente è difficile per la CdG-S immaginare un progetto che non possa essere associato a uno dei cinque temi prioritari definiti nel messaggio sulla cooperazione allo sviluppo. Gli ambiti di intervento della DSC coprono infatti l'intero ventaglio delle attività di cooperazione allo sviluppo. Ciò dimostra, come osservato dall'OCSE, quanto siano estese le competenze raggruppate nel sistema svizzero e quanto siano importanti gli sforzi intellettuali compiuti per mettere a punto il portafoglio delle attività. Non di meno si pone la domanda dell'efficacia della strategia adottata dalla Svizzera per fissare le sue priorità<sup>25</sup>. La focalizzazione su due fino a quattro temi per regione, come previsto dal messaggio sulla cooperazione allo sviluppo, non è osservata rigorosamente anzi, in alcuni casi, non è affatto evidente.

<sup>24</sup> Cfr. OCSE, pag. 36.

<sup>25</sup> Cfr. OCSE, pagg. 43-44.

*Pur difendendo l'approccio basato sui principi del partenariato e dell'apertura ai bisogni dei Paesi, la CdG-S ritiene che sia necessario ponderare gli interessi per ridurre i costi-opportunità a vantaggio di un aiuto efficace sul terreno. Come l'OCSE<sup>26</sup>, la Commissione è dell'avviso che la Svizzera debba concentrare i propri interventi nei settori nei quali gode di vantaggi comparativi, vanta un potenziale d'impatto su larga scala e apporta un valore aggiunto ed esperienze utili alla cooperazione allo sviluppo. Questa opinione è condivisa dall'ex capo del DFE e dalla responsabile del DFAE. Quest'ultima ha ribadito davanti alla Commissione l'importanza di non delimitare eccessivamente la presenza svizzera a livello geografico, ma di favorire piuttosto la concentrazione tematica dell'aiuto e sfruttare meglio le nicchie della cooperazione svizzera (buon governo, protezione delle minoranze, decentralizzazione, protezione ambientale, agricoltura e silvicoltura). Per tornare all'esempio dell'agenzia norvegese Norad, essa ha definito, sulla base dei suoi vantaggi comparativi, tre ambiti prioritari per la cooperazione allo sviluppo: lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali (ad es. idrocarburi); l'uguaglianza, l'integrazione e i diritti economici; la promozione della pace e la prevenzione dei conflitti.*

Va detto che i vantaggi comparativi della DSC non sono solo di natura tecnica, ma scaturiscono anche dall'esperienza acquisita nei vari Paesi. *La CdG-S ritiene essenziale che la Svizzera si adoperi per collaborare con altri donatori presenti sul campo assumendo un ruolo guida negli ambiti in cui vanta conoscenze ed esperienze chiaramente riconosciute.* In questo modo la Svizzera potrebbe offrire alle istituzioni multilaterali competenze comprovate e chiaramente identificabili. Questo approccio corrisponde allo spirito della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo di cui la Svizzera è cofirmataria: «L'eccessiva frammentazione dell'aiuto allo sviluppo a livello globale, nazionale e settoriale, ne compromette l'efficacia. Un approccio pragmatico della ripartizione del lavoro e dei compiti rafforza la complementarità e riduce i costi di transazione. [...] I donatori si impegnano a sfruttare appieno i rispettivi vantaggi comparativi a livello settoriale o nazionale delegando, all'occorrenza, ai donatori più importanti l'autorità per l'esecuzione di programmi, attività e compiti» (*trad.*). Occorre rammentare che alcuni Paesi, ad esempio l'India, hanno deciso di limitare il numero dei Paesi donatori per arginare i costi legati all'aumento dei partner (ricevimento di delegazioni ufficiali, rendicontazioni, ecc.).

Nel suo documento interlocutorio indirizzato al Consiglio federale la DSC definisce tre ambiti principali all'interno dei quali sono fissate priorità tematiche: sviluppo delle capacità umane ed istituzionali [(istruzione, salute, acqua, problematiche di genere (*gender*))], incremento dei redditi e dell'occupazione, ambiente e sviluppo rurale, buon governo e stato di diritto. La DSC sembra invece attribuire un'importanza secondaria alla prevenzione delle crisi e alla soluzione dei conflitti, così come alla lotta contro i rischi sistemici (ambiente, salute/HIV AIDS, migrazione, pace). Ad avviso della CdG-S questa analisi della concentrazione tematica della DSC è un passo nella giusta direzione, tuttavia, essa rileva che gli ambiti principali e i temi prioritari sono definiti ancora in termini molto generici e non poggiano su un'analisi dei vantaggi comparativi della Svizzera.

*Visto quanto precede, la CdG-S chiede al Consiglio federale di determinare chiaramente, nel suo prossimo messaggio sulla cooperazione allo sviluppo, i settori e le regioni in cui la Svizzera dispone di vantaggi comparativi e, conseguentemente, di*

<sup>26</sup> Cfr. OCSE, pagg. 46 e 53–54.

*rivedere il portafoglio d'attività della DSC e della SECO. La concentrazione dei mezzi finanziari a sostegno dei programmi prioritari andrebbe accentuata, in particolare a favore dei Paesi più poveri e dell'Africa. La definizione dei campi d'intervento tematici deve scaturire da una ponderazione politica degli interessi e non da concetti generali che consentono di diluire le priorità. Il Consiglio federale deve fissare altresì obiettivi incentrati sulle prestazioni per ogni settore nel quale si concentra la sua attività nonché valori-obiettivo per la focalizzazione geografica dell'aiuto bilaterale.*

## **6 Ripartizione delle competenze e coordinamento degli attori**

### **6.1 Coordinamento interdipartimentale**

La maggior parte dei Paesi occidentali concentra i compiti legati alla cooperazione internazionale in un unico ministero o in un'unica unità amministrativa. In Svizzera, invece, la responsabilità di tale cooperazione è assunta congiuntamente dal DFAE e dal DFE e, per l'esattezza, dalla DSC e dalla SECO. Interrogati in proposito dalla CdG-S, i capi di entrambi i dipartimenti hanno difeso questa impostazione: il fatto che le questioni legate allo sviluppo siano affidate a due capi dipartimento garantisce loro maggior peso in Consiglio federale e un più ampio sostegno da parte della popolazione. Questa ripartizione dei compiti è giustificata, altresì, dalla diversità degli approcci e delle modalità di funzionamento dei due uffici. Mentre la DSC si concentra su attività di cooperazione tecnica in una vasta gamma di settori legati allo sviluppo, la SECO focalizza le sue attività sulla cooperazione economica, a mezzo di strumenti propri<sup>27</sup>.

Questa ripartizione dei compiti comporta sforzi di coordinamento importanti e un elevato rischio di attriti poiché il coordinamento deve essere assicurato anche con numerosi altri servizi dell'Amministrazione su tematiche puntuali o interdipartimentali (ad esempio l'ambiente, la ricerca e l'istruzione, le migrazioni). Per di più, determinati aspetti rientrano integralmente nella competenza di altri servizi (cfr. n. 1).

Il *Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali* (CISCI) è un organo di coordinamento interno all'Amministrazione la cui esistenza è sancita nell'ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Salvo nei casi di crisi, in cui il numero delle sedute aumenta, esso si riunisce dalle sei alle otto volte all'anno. La sua funzione è di preparare le decisioni importanti del Consiglio federale in materia di cooperazione allo sviluppo e di dibattere questioni al confine fra sviluppo e altri settori di competenza dell'Amministrazione. Il CISCI discute ad esempio l'elenco dei Paesi d'intervento senza disporre, tuttavia, di competenza decisionale. La DSC, la SECO e l'AFF sono gli attori principali in seno al CISCI, nel quale siedono anche i rappresentanti di numerosi altri servizi (ad es. Ufficio federale dell'ambiente, Ufficio federale dell'agricoltura e Ufficio federale della migrazione). Il DDPS è l'unico dipartimento non rappresentato nel CISCI. Si tratta di un fatto sorprendente, se si considera la stretta collaborazione che esiste fra questo dipartimento e la DSC nel settore dell'aiuto

<sup>27</sup> Cfr. OCSE, pag. 65.



umanitario e se si tiene conto, altresì, delle interrelazioni fra politica della sicurezza e politica di sviluppo.

Il coordinamento tra l'azione della DSC e quella del resto del dipartimento è garantito anche da diversi altri strumenti e organi: ne sono un esempio le sedute di coordinamento trimestrali tra la Direzione politica e la DSC e il comitato di coordinamento DSC/PA IV.

## **6.2 Coordinamento DSC/SECO**

Il coordinamento più complesso e difficile è quello fra la DSC e la SECO. Dall'analisi condotta dal CPA risulta che la collaborazione fra questi due uffici è migliorata negli ultimi anni. Tuttavia, se sotto certi aspetti può dirsi particolarmente ben organizzata, essa resta perfettibile.

Il CИСCI è affiancato da un organo di coordinamento più tecnico che è il *Comitato della politica d'intervento DSC/SECO*; esso è preposto alla determinazione e al coordinamento dei mezzi per la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Laddove i programmi sono stati coordinati sin dall'inizio, ed è il caso dell'Europa dell'Est, la cooperazione sul terreno funziona benissimo (ad es. in Bosnia ed Erzegovina). Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, invece, il coordinamento fra SECO e DSC è meno strutturato e in alcuni Paesi (ad es. India) andrebbe migliorato considerevolmente. Quando i due uffici sono presenti nello stesso Paese è essenziale che siano rappresentati dallo stesso ufficio e che il loro approccio sia strettamente coordinato. È in gioco, secondo la CdG-S, la coerenza dell'immagine e dell'operato della Svizzera all'estero.

Nei settori la cui responsabilità spetta congiuntamente alla SECO e alla DSC, la ripartizione delle competenze risulta particolarmente complessa, in particolare in materia di aiuti finanziari bilaterali o multilaterali. L'ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali prevede diverse possibilità:

- l'ufficio competente, che opera «d'intesa con un altro», può prendere decisioni soltanto con l'assenso di questo;
- l'ufficio competente sente l'ufficio che ha il diritto di pronunciarsi, ma non è vincolato al parere espresso;
- i due uffici agiscono «in comune». In alcuni casi, uno dei due uffici è incaricato del coordinamento, in altri casi, il coordinamento non è disciplinato;
- le «nuove forme e le forme miste» di cooperazione allo sviluppo «sono di competenza, secondo le loro caratteristiche» dell'uno o dell'altro ufficio (art. 11).

Per quanto riguarda la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, la ripartizione delle competenze fra la DSC (cooperazione tecnica) e la SECO (aiuto finanziario) è disciplinata in una tabella allegata all'ordinanza concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. È tuttavia emblematico il fatto che solo sei dei 17 settori d'attività riportati nella tabella siano esplicitamente attribuiti a uno dei due uffici.

*La situazione esposta illustra la complessità della ripartizione dei compiti e lascia immaginare quanto sia difficile far rispettare le competenze definite nelle ordinanze. Inevitabili, in questa situazione, doppioni, sovrapposizioni ed elevati costi di transa-*

zione, per non parlare del notevole potenziale di attrito. In un rapporto del 2003 sul ruolo della Svizzera nelle istituzioni di Bretton Woods<sup>28</sup>, la CdG-S aveva già sottolineato che la definizione e la messa in atto delle strategie nel settore dell'aiuto finanziario multilaterale erano troppo laboriose, proprio a causa della ripartizione delle competenze fra la DSC e la SECO. Dai colloqui condotti dal CPA è emerso che, in sostanza, la situazione non è ancora stata risolta. Alla stessa conclusione giunge il rapporto intermedio riguardante il progetto di riforma teso ad eliminare i doppioni in seno nell'Amministrazione federale.

La CdG-S riconosce gli ingenti sforzi compiuti per migliorare il coordinamento fra la DSC e la SECO e i successi ottenuti. Ritiene, tuttavia, che le sinergie possibili siano ancora numerose. Le differenti modalità di funzionamento dei due uffici e gli sforzi di coordinamento assorbono risorse considerevoli che sarebbero meglio investite in attività sul campo. La responsabile del DFAE ha ammesso che gli sforzi di coordinamento sono considerevoli e che i processi di coordinamento, pur apportando vantaggi, risultano piuttosto pesanti. La CdG-S aveva considerato la possibilità di raccomandare la subordinazione dell'insieme della cooperazione internazionale ad un unico dipartimento. Tuttavia vi ha rinunciato poiché ritiene che, a condizione di ottimizzare l'impostazione attuale e di rafforzare la gestione di questi compiti a livello di Consiglio federale, le missioni dei due uffici sono complementari. Oltre ad ottimizzare il coordinamento, la Commissione ritiene essenziale semplificare le competenze e armonizzare le strategie ad un livello superiore. *La CdG-S chiede dunque al Consiglio federale di chiarire la ripartizione delle competenze e, all'occorrenza, di imporre soluzioni efficaci. Le ordinanze pertinenti vanno riviste.* Per la Commissione è particolarmente insoddisfacente il fatto che la questione dell'aiuto multilaterale non sia ancora stata risolta. Il Consiglio federale dovrebbe interrogarsi, come raccomandato anche dall'OCSE<sup>29</sup>, sui vantaggi di una fusione dei servizi incaricati delle relazioni con le istituzioni multilaterali.

Inoltre, come già menzionato sopra, la Commissione chiede al Consiglio federale di elaborare un documento strategico unico per l'insieme della cooperazione internazionale (cfr. n. 4.1). La CdG-S si augura che una strategia comune consenta altresì di superare le differenze culturali e agevoli la collaborazione tra i due uffici. In questo contesto, il Consiglio federale si adopererà per armonizzare le priorità geografiche e tematiche dei due uffici e per adottare una terminologia unica che garantisca maggiore trasparenza e una migliore comparabilità delle rispettive attività (ad es. stessa denominazione e definizione dei Paesi prioritari).

### **6.3 Commissioni extraparlamentari**

Agli organi di coordinamento interni all'Amministrazione si aggiungono due commissioni consultive incaricate di garantire il coordinamento con gli attori non governativi.

Il *Comitato consultivo per l'aiuto in caso di catastrofe*, composto da rappresentanti dell'Amministrazione federale e della Croce Rossa Svizzera, si occupa di coordinare le attività dei servizi federali e delle istituzioni esterne all'Amministrazione e di

<sup>28</sup> Cfr. rapporto della Cd-S «La partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods» del 14.10.2003, FF **2004** 785.

<sup>29</sup> S. OCSE, S. 19–20.

consigliare la DSC sia su questioni di principio, sia su questioni riguardanti l'attuazione pratica dell'aiuto in caso di catastrofe.

La *Commissione consultiva del Consiglio federale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CCSCI)* è una commissione consultiva extraparlamentare attualmente composta da 21 rappresentanti del mondo scientifico ed economico, del Parlamento e delle istituzioni di soccorso. Assiste il Consiglio federale nelle questioni pertinenti ai tre settori della cooperazione internazionale (aiuto umanitario, cooperazione allo sviluppo e cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est), esamina gli obiettivi, le priorità e la concezione generale della cooperazione allo sviluppo e avanza proposte all'Esecutivo.

Dalle ricerche del CPA risulta che la CCSCI non può, per svariate ragioni, rivestire un ruolo decisivo nella gestione della cooperazione internazionale (per mancanza di risorse e di competenze decisionali, per la difficoltà di raggiungere un consenso a causa dei conflitti d'interesse, ecc.). Inoltre, contrariamente a quanto previsto dagli statuti della Commissione consultiva, è raro che un membro del Consiglio federale assista alle sue sedute. Più che fungere da strumento di conduzione, la CCSCI assume quindi la funzione di piattaforma di informazione e di scambio fra Amministrazione, attori della società civile e Parlamento. Per la CdG-S la situazione attuale è insoddisfacente. Chiede pertanto al Consiglio federale di vagliare in modo critico il ruolo e l'utilità della Commissione consultiva e di adottare misure adeguate.

## **7 Trasparenza delle attività della DSC**

### **7.1 Rafforzamento della conduzione mediante obiettivi strategici**

I messaggi del Consiglio federale sui crediti quadro forniscono una visione d'insieme estremamente interessante dei problemi e delle sfide con cui deve misurarsi la cooperazione internazionale, nonché delle evoluzioni internazionali e dei principali orientamenti della cooperazione svizzera. Essi sono un contributo intellettuale e politico prezioso, ma presentano *una grossa lacuna: non contengono né obiettivi in termini di prestazioni né valori di riferimento che consentano di misurare gli effetti delle attività della DSC*. In altri termini, i messaggi del Consiglio federale non hanno la forma di mandati concreti, per cui il loro valore per la conduzione strategica del Parlamento risulta limitata. *La CdG-S chiede quindi al Consiglio federale di definire, nel suo prossimo messaggio sulla cooperazione allo sviluppo, un sistema di obiettivi strategici che favorisca un dibattito in Parlamento sulle opzioni strategiche della politica di cooperazione.*

### **7.2 Trasparenza sulle voci di spesa più importanti**

Con lo strumento del credito quadro, il Parlamento delega buona parte della sua sovranità budgetaria al Consiglio federale e all'Amministrazione. In compenso, il Legislativo si aspetta dal Consiglio federale una conduzione politica chiara e dall'Amministrazione un elevato livello di trasparenza delle attività. Nel caso della cooperazione allo sviluppo, la possibilità di un controllo democratico efficace appare tanto più necessaria vista l'entità delle somme stanziare.

Ad avviso della CdG-S, i messaggi del Consiglio federale sui crediti quadro devono presentare e motivare al Parlamento le voci di spesa più importanti e gli obiettivi perseguiti. Sulla base dell'analisi condotta dal CPA, la Commissione ha potuto constatare che, su certi punti, sarebbe auspicabile un più elevato livello di trasparenza.

L'ultimo messaggio sulla cooperazione allo sviluppo descrive in modo relativamente dettagliato la destinazione prevista per l'aiuto bilaterale in favore dei Paesi prioritari e dei programmi speciali. *Un livello di trasparenza più elevato sarebbe auspicabile per i fondi che non sono attribuiti ai Paesi prioritari o ai programmi speciali della cooperazione allo sviluppo. Dall'analisi della banca dati SAP risulta che si tratta di una grossa fetta, se non addirittura, della maggior parte dell'aiuto bilaterale svizzero*<sup>30</sup>.

Il messaggio del Consiglio federale suddivide i costi in quattro rubriche senza specificare, tuttavia, la ripartizione geografica: i «programmi settoriali globali» (208 mio. fr.), i «programmi ambientali globali» (98 mio. fr.), i «contributi ai programmi delle ONG» (247 mio. fr.) e le «altre misure bilaterali» (135 mio. fr.)<sup>31</sup>. Il messaggio prevede altresì crediti per «programmi regionali», «altri Paesi» o «programmi speciali» non specificati. Per la CdG-S è inoltre sconcertante il fatto che pur assorbendo quote sostanziali dei mezzi finanziari, numerose categorie non siano oggetto di una giustificazione o di una spiegazione ad hoc (fatta eccezione per il Programma ambientale globale). L'impiego di questi fondi non può essere ricostruito neppure sulla base del rapporto annuale o del rapporto riguardante gli anni dal 1999 al 2002. Questa difficoltà era già stata rilevata dall'ex capo del DFE. *La CdG-S conviene sulla necessità per la DSC di disporre di un margine di manovra piuttosto ampio e questo è proprio l'obiettivo del credito quadro. Tuttavia, ritiene necessario migliorare la trasparenza riguardo alla destinazione che il Consiglio federale intende dare a questi fondi e ai criteri adottati.* Anche l'OCSE ha rilevato che una parte importante dell'aiuto pubblico bilaterale – ossia il 35 per cento nel 2003 contro il 21 per cento di media del Comitato di aiuto allo sviluppo (Development Assistance Committee, DAC) – non ha un'attribuzione geografica particolare. Vista l'impossibilità di attribuire una tale proporzione ad un Paese, regione o programma, diventa difficile disporre di un quadro dettagliato della ripartizione dell'aiuto svizzero. Sarebbero quindi necessari sforzi maggiori per ripartire questi importi e rendicontarne l'impiego al fine di migliorare le statistiche riguardanti la Svizzera<sup>32</sup>.

L'analisi del CPA ha anche messo in evidenza alcuni progetti che, agli occhi dell'osservatore esterno, non presentano un'evidente compatibilità con le priorità che figurano nel messaggio sulla cooperazione allo sviluppo (cfr. n. 5.1). La CdG-S non intende tuttavia trarre conclusioni da questi esempi aneddotici. *Per la Commissione è importante, innanzitutto, che i criteri per l'impiego dei fondi non attribuiti ai Paesi prioritari o ai programmi speciali della cooperazione allo sviluppo siano*

<sup>30</sup> Cfr. grafico 3 del rapporto del CPA (in allegato). Le cifre riportate nel grafico vanno tuttavia interpretate con prudenza. La parte di fondi della cooperazione allo sviluppo destinata ai Paesi prioritari e ai programmi speciali è infatti più elevata. Il motivo è che non è stato possibile distinguere fra progetti dell'aiuto umanitario e progetti della cooperazione allo sviluppo. La categoria «Altri», ad esempio (49 % dell'aiuto bilaterale), comprende, oltre ai contributi generali alle ONG e a progetti di cooperazione allo sviluppo, una parte non definita ma verosimilmente elevata di fondi dell'aiuto umanitario.

<sup>31</sup> Cfr. n. 6.5.2 del messaggio: «Ripartizione del credito».

<sup>32</sup> Cfr. OCSE, pag. 36.

*definiti in modo chiaro, preferibilmente nei messaggi del Consiglio federale, in modo da prevenire il rischio di decisioni arbitrarie e incoerenti in materia di attribuzione dei fondi. Anche nei rapporti sull'utilizzo dei crediti quadro e nei rapporti annuali sarebbe opportuno renderne conto.*

Nella misura in cui sono prevedibili, la CdG-S ritiene che le voci di spesa importanti vadano presentate in modo trasparente. È il caso, ad esempio, delle *attività della DSC in Svizzera*. A fine novembre 2005 la DSC aveva speso in Svizzera un po' più di 37 milioni di franchi, vale a dire circa il 7,7 per cento dell'aiuto bilaterale. In altre parole, la Svizzera è il primo Paese beneficiario dell'aiuto bilaterale DSC (cfr. n. 5.1 e tabella 4). Queste spese sono imputabili, in parte, al mandato di informazione e sensibilizzazione descritto al numero 6.4 del messaggio sulla cooperazione allo sviluppo, ma anche alla ricerca e al trasferimento di conoscenze. Pur trattandosi di un importo cospicuo, esso non è precisato nelle tabelle in cui figura la ripartizione del credito quadro fra i vari comparti della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario (cfr. n. 6.5.2 del messaggio). *La Commissione invita quindi il Consiglio federale ad indicare nel suo prossimo messaggio sulla cooperazione allo sviluppo la parte dell'aiuto bilaterale previsto per le attività in Svizzera, così come avviene per altri importanti Paesi d'intervento.*

In un recente rapporto dedicato al ricorso ad esperti esterni da parte dell'Amministrazione federale<sup>33</sup>, la CdG-S ha constatato che nel 2004 la DSC ha speso 123 milioni di franchi per la consulenza di esperti esterni, destinando così ai mandati esterni più di quanto spenda per il personale interno. Se da questo importo si esclude la quota di spesa per i mandati di concretizzazione dei progetti di sviluppo, il volume finanziario della DSC per i mandati peritali si aggira attorno a 30 milioni di franchi. Visto il gran numero di mandati assegnati dalla DSC, la CdG-S ritiene che essa debba incoraggiare la concorrenza fra gli offerenti e aggiudicare i mandati sulla base di procedure di concorso. La CdG-S chiede inoltre al Consiglio federale di rendere conto, nei suoi messaggi sui crediti quadro, 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 mandati.

### **7.3 Ottimizzazione della banca dati SAP**

I rapporti annuali della DSC e della SECO forniscono una buona visione d'insieme dell'attività di questi due uffici. Nella sua analisi, il CPA ha tentato una ricostruzione dettagliata delle attività della DSC sulla base della banca dati SAP e degli studi di casi, ma le ricerche si sono rivelate ardue poiché i documenti e le banche dati sono state pensate innanzitutto per l'uso interno.

La banca dati SAP presenta inoltre alcuni limiti importanti. Innanzitutto, non tutti gli attributi necessari a una valutazione minuziosa dei progetti sono stati inseriti. In secondo luogo, non permette di determinare con assoluta certezza se un progetto rientra nel settore della cooperazione bilaterale o della cooperazione multilaterale. Se questa classificazione è inequivocabile per i contributi generali alle organizzazioni internazionali, è meno evidente per altri progetti (i cosiddetti progetti bi-multi-

<sup>33</sup> Cfr. rapporto della CdG-S «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'amministrazione federale: portata, concorrenza e gestione», del 13 ottobre 2006, [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch)

lateralmente). Poiché, inoltre, la banca dati è stata alimentata gradualmente, paragoni sull'arco di più anni non sono possibili. Il 2005 è il primo anno in cui sono stati registrati i budget di tutti i progetti. Occorrerà quindi pazientare ancora un po' prima di poter disporre di valutazioni complete riguardanti più anni.

Allo stato attuale, la banca dati SAP può servire solo in parte da strumento di conduzione e di controllo dei flussi finanziari. *Secondo la CdG-S, occorre attribuire maggiore importanza all'estensione della banca dati e all'utilizzazione sistematica delle possibilità offerte da questa applicazione ai fini della conduzione strategica.* I criteri e gli attributi devono essere in linea con gli obiettivi della DSC e consentire di verificarne la realizzazione.

Il nuovo modello contabile della Confederazione dovrebbe migliorare notevolmente la trasparenza finanziaria. La Commissione ritiene che sarebbe interessante riflettere su nuovi metodi per documentare il lavoro della DSC e renderlo più trasparente. Una possibilità potrebbe essere quella di introdurre un sistema di computo del tempo che consenta di documentare il costo effettivo dei differenti compiti della DSC (costi amministrativi, costi legati alla concezione dei progetti, costi per seguirne l'evoluzione, ecc.). L'Agenzia svedese per lo sviluppo si sta muovendo in questa direzione.

Nella banca dati SAP potrebbero essere inseriti altri criteri. Uno dei quattro processi fondamentali che la DSC deve promuovere, ad esempio, è il sostegno all'auto-aiuto. Nell'ambito della sua valutazione, tuttavia, il CPA non ha potuto verificare la rispondenza delle attività della DSC a questo requisito. La DSC non dispone neppure di uno strumento d'analisi che consenta, in sede di definizione degli ambiti d'intervento e dei temi prioritari, di distinguere tra l'obiettivo prioritario «eliminazione della povertà e della fame» e l'obiettivo generale «miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni svantaggiate nei Paesi partner». È dunque necessario sviluppare criteri che consentano di orientare la scelta e la valutazione dei progetti tenendo conto degli aspetti citati.

## **7.4 Introduzione di un controllo sistematico degli effetti**

La DSC dispone già di un importante sistema di controllo e di monitoraggio grazie al quale sono possibili valutazioni a svariati livelli. Tuttavia, la CdG-S constata come sia difficile disporre di un quadro globale dei progetti della DSC e dei loro effetti. Nemmeno i rapporti della DSC consentono di procedere a confronti sistematici, ad esempio, sull'arco di un certo periodo di tempo o fra diversi ambiti tematici o Paesi d'intervento.

La Commissione ritiene che questa situazione potrebbe essere migliorata introducendo un meccanismo di controllo sistematico per misurare e confrontare gli effetti di un campione di progetti. Introdotta recentemente da alcuni organismi tedeschi, questa metodologia si sta dimostrando valida. Uno di questi organismi, ad esempio, analizza, un anno dopo il loro lancio, tutti i progetti che hanno a che fare con l'acqua, basandosi su criteri standardizzati. Valutazioni di questo tipo producono risultati che possono essere presentati all'opinione pubblica in forma concisa.

La CdG-S è consapevole della difficoltà di misurare gli effetti a lungo termine della cooperazione allo sviluppo. L'impiego sempre più frequente dell'aiuto di bilancio o dell'aiuto settoriale (i cosiddetti SWAP: *Sector-Wide Approach Programmes*) e l'allineamento alle strategie nazionali esigono nuovi strumenti di controllo che, in

parte, devono ancora essere sviluppati. Ad avviso della Commissione, un tale meccanismo di controllo consentirebbe anche all'alta vigilanza parlamentare di concentrare la sua attenzione sui risultati effettivi delle attività della DSC piuttosto che sulle strategie e sulle decisioni riguardanti i progetti. La stessa OCSE ha sottolineato la necessità di incentrare maggiormente il sistema di valutazione della DSC sui risultati e sull'impatto dei progetti<sup>34</sup>.

## 8 Conclusioni e raccomandazioni

Innanzitutto, ricordiamo le premesse sulle quali si è basato il lavoro della CdG-S: in generale, la Svizzera gode di un'ottima reputazione per quanto riguarda la qualità tecnica delle sue attività di cooperazione allo sviluppo, i suoi standard di integrazione e la sua professionalità. Con il presente rapporto, la CdG-S non intende quindi assolutamente mettere in discussione la cooperazione internazionale in quanto tale bensì semplicemente avanzare delle proposte per migliorarne l'efficacia, aumentare la trasparenza e ridurre i costi generali, a beneficio dell'aiuto effettivo sul campo.

A conclusione dei suoi lavori, la CdG-S è in grado di respingere le critiche secondo cui le attività della DSC non corrisponderebbero alle priorità e agli obiettivi fissati dal Consiglio federale e dal Parlamento. La DSC è impegnata su diversi fronti sia settoriali che regionali, ma la sua attività corrisponde al mandato assegnatole. Le strategie di cooperazione, i progetti sul posto, la Strategia 2010 della DSC e i messaggi del Consiglio federale sono sostanzialmente coerenti. Solo alcuni progetti non sembrano rientrare completamente negli ambiti di competenza della DSC.

La CdG-S ritiene che il problema sia rappresentato piuttosto da alcune lacune a livello di conduzione strategica e dal fatto che la cooperazione allo sviluppo sia priva di una chiara focalizzazione tematica e geografica. L'ampio ventaglio degli ambiti tematici e l'entità dei fondi non ripartiti secondo criteri geografici garantiscono alla DSC un margine di manovra molto ampio. Né i messaggi del Consiglio federale sui crediti quadro né tanto meno la Strategia 2010 della DSC fissano obiettivi in termini di prestazioni o indicatori concreti che possano fungere da valori di riferimento per l'orientamento strategico e le attività della DSC.

La Commissione è consapevole del fatto che la cooperazione internazionale è un campo d'azione estremamente complesso e in costante mutamento, che coinvolge numerosi temi e attori a vari livelli. Un'assoluta coerenza delle attività di cooperazione allo sviluppo sembra dunque impossibile. Non va neppure dimenticata l'influenza decisiva che esercitano i Paesi partner sulle decisioni concrete riguardanti i progetti proprio perché la DSC definisce le sue attività essenzialmente in funzione della situazione e dei bisogni dei Paesi beneficiari.

L'opportunità, ravvisata dalla CdG-S, di una conduzione strategica più chiara delle attività della DSC non mette in discussione l'approccio, incentrato sui bisogni, su cui si basa la DSC per la scelta e la realizzazione dei suoi programmi e progetti. Al contrario, la politica svizzera di cooperazione deve continuare a ruotare attorno a questo principio. Tuttavia, visti i limitati mezzi a disposizione della DSC, i quali non consentono di rispondere alla totalità dei bisogni, la Commissione ritiene che la fissazione di criteri concreti e la definizione di priorità tematiche e settoriali consen-

<sup>34</sup> Cfr. ad es. OCSE, pag. 74.

tirebbero di migliorare l'efficienza e la coerenza delle attività della DSC e di ridurre i costi-opportunità a beneficio dell'aiuto sul campo. La DSC e la SECO devono disporre anche in futuro di un margine di manovra ampio in modo da operare in modo flessibile e rispondere ai bisogni dei loro partner, ma la loro attività deve inserirsi nei limiti delle priorità strategiche fissate dal Consiglio federale e dal DFAE e rispondere a elevati criteri di trasparenza.

La CdG-S riconosce le diverse missioni della DSC e della SECO e ritiene giudiziosa la loro subordinazione a due distinti dipartimenti a condizione, tuttavia, di ottimizzare il coordinamento e di semplificare la ripartizione delle competenze. Essa reputa altresì che la coerenza e l'efficacia potrebbero essere migliorate sulla base di una strategia comune che definisca orientamenti e obiettivi comuni a medio termine.

Per quanto riguarda la conduzione interna della DSC, la CdG-S ritiene che sarebbe possibile rendere più trasparenti e mirate le attività della DSC semplificando l'architettura strategica e migliorando l'efficacia dei documenti strategici di riferimento. I processi per la definizione delle strategie (ad esempio della Strategia 2010) e dei programmi di cooperazione presuppongono, normalmente, un investimento considerevole non sempre proporzionato alla loro utilità operativa. La semplificazione dell'architettura strategica della DSC sarebbe opportuna anche perché i programmi e i progetti devono inserirsi nelle strategie e negli obiettivi dei Paesi partner, secondo i principi di «ownership» (responsabilizzazione e coinvolgimento attivo dei beneficiari) e di partnership.

In generale, la Commissione ritiene che la conduzione della DSC dovrebbe basarsi su un sistema di obiettivi strategici in grado di favorire il dibattito in Parlamento e in Consiglio federale sulle opzioni strategiche della politica di cooperazione. Ciò consentirebbe altresì alla responsabile del DFAE di esercitare un miglior controllo strategico basato sui risultati effettivi delle attività della DSC.

*La CdG-S constata con soddisfazione che la responsabile del DFAE condivide buona parte delle riflessioni della Commissione e che ne ha già tratto conclusioni. Concorda sulla necessità di: presentare più chiaramente le attività strategiche e la conduzione della DSC; applicare rigorosamente lo strumento della concertazione degli obiettivi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo; concretizzare le decisioni riguardanti la concentrazione tematica e geografica scaturite dall'analisi del portafoglio della DSC e della SECO; semplificare l'architettura strategica e la politica interna della DSC; ottimizzare l'applicazione informatica SAP quale strumento di conduzione strategica e ridurre le zone grigie esistenti tra la DSC e la SECO.*

Sulla base di quanto precede, la CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare le seguenti raccomandazioni:

*Mozione 1      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.

*Mozione 2 Concentrazione tematica e geografica*

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.

*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 fra 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.

*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.

*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 a 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 mandatari.

*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 es. 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.

*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.

*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.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati chiede al Consiglio federale di informarlo entro la metà di marzo 2007 sul seguito che intende dare al presente rapporto e alle sue conclusioni. Per informazione, il rapporto è inviato anche alla Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati.

8 dicembre 2006

In nome della  
Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

Il presidente della Commissione:  
Hansruedi Stadler, consigliere agli Stati

Il presidente della sottocommissione DFAE/DDPS:  
Michel Béguelin, consigliere agli Stati

Il segretario delle Commissioni della gestione:  
Philippe Schwab

La segretaria della sottocommissione DFAE/DDPS:  
Sarah Scholberg

Lingua originale: francese

