

Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 5 aprile 2006

L'essenziale in breve

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 complessivo del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Insieme alla SECO, che fa capo al Dipartimento federale dell'economia (DFE), essa è responsabile della concretizzazione della cooperazione internazionale allo sviluppo. Ad essa compete altresì l'aiuto umanitario della Confederazione.

L'anno scorso, a più riprese, i media, gli ambienti politici e scientifici hanno rimproverato alla DSC di non perseguire una strategia chiara, di ripartire le risorse finanziarie in modo poco trasparente e di non dare ai propri progetti un orientamento preciso. Di conseguenza, l'11 aprile 2005, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha affidato al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) il mandato di procedere all'analisi oggetto del presente rapporto. Il compito del CPA è stato duplice: da un lato, verificare se le strategie e i progetti della DSC sono conformi alle disposizioni legali e se vi è fra loro coerenza di contenuti (coerenza materiale); dall'altro, vagliare l'adeguatezza delle prescrizioni legali in materia di conduzione strategica della DSC e il loro rispetto in sede di formulazione delle strategie (conduzione).

La valutazione delle basi legali ha dimostrato che la DSC gode di un margine di manovra relativamente ampio riguardo sia al contenuto delle sue strategie e dei suoi progetti, sia all'utilizzazione delle risorse finanziarie. Il mandato della DSC è definito dal Consiglio federale e dal Parlamento nei messaggi e nei corrispondenti crediti quadro. Malgrado si tratti di documenti molto dettagliati, essi risultano piuttosto vaghi per quanto riguarda l'orientamento delle attività. Le priorità geografiche e i criteri finanziari, ad esempio, sono molto precisi, ma il numero dei Paesi partner della DSC e dei possibili temi e settori resta molto elevato. Il mandato del Parlamento e del Consiglio federale alla DSC, inoltre, non è formulato nei termini di un mandato di prestazioni concreto. Ciò rende difficile verificare l'efficacia dei progetti e la conformità dei risultati con gli obiettivi.

L'esame della conformità del contenuto dei progetti con le disposizioni legali non ha evidenziato alcuna discrepanza strutturale. Alcune domande sono tuttavia emerse dalla valutazione della banca dati dei progetti (SAP). Il 46 per cento delle risorse della DSC, ad esempio, figura nella categoria «not specified» (non specificato). Sulla base dei dati messi a disposizione non è stato possibile appurare se tali fondi sono erogati ai Paesi prioritari o meno. Buona parte di questo budget è destinata alla cooperazione multilaterale e alle ONG. Dall'esame del solo titolo, inoltre, alcuni progetti della cooperazione allo sviluppo non sembrano coincidere affatto con le priorità definite. Il 13 per cento del budget complessivo della DSC confluisce nella categoria «altri Paesi». Si tratta qui principalmente di progetti che la DSC conduce in Svizzera. Rientrano in questa voce, che totalizza 37 milioni di franchi (3,5 per cento del budget complessivo) congressi, incontri internazionali, contributi a istituti di ricerca, compiti speciali in seno alla DSC o ancora costi del personale a

carico dei crediti quadro. L'impostazione attuale della banca dati SAP non consente un controllo dettagliato dell'utilizzo del budget e delle spese per progetto poiché i progetti non sono registrati con tutti gli attributi necessari. A ciò si aggiunge che, prima del 2005, nella banca dati non venivano neppure registrati i budget di tutti i progetti. Affinché in futuro si possa procedere al controllo summenzionato sarebbe opportuno aumentare la trasparenza e l'utilità di questa banca dati.

Il rapporto sottolinea inoltre la difficoltà di riconoscere se in sede di ripartizione delle risorse finanziarie, la DSC si concentra su temi o settori specifici; questo perché essa sostiene progetti, con budget relativamente modesti, in ben 42 diversi settori. È dunque lecito chiedersi se in questo modo si raggiunge la massa critica necessaria per una cooperazione allo sviluppo efficace.

La costellazione degli attori è ritenuta sostanzialmente adeguata. Tuttavia, il Parlamento, il Consiglio federale e il DFAE fanno un uso limitato della possibilità offerta loro dalle prescrizioni giuridiche e legali di intervenire nella conduzione strategica della DSC. Il Parlamento ha scambi regolari con la DSC ed esercita un certo controllo sul suo lavoro per il tramite della Commissione della politica estera (CPE), della Commissione delle finanze (CdF) e della Commissione consultiva per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CCSCI). Comunque, al di là del rapporto annuale congiunto DSC/SECO e dei messaggi sui crediti quadro – rielaborati ogni quattro/cinque anni – la DSC non sottostà ad alcun altro obbligo formale di rendiconto delle proprie attività.

Dall'analisi condotta scaturisce un giudizio alquanto critico riguardo alla conduzione strategica della DSC da parte del Consiglio federale. Essa è infatti reputata piuttosto lacunosa. Il suo rapporto sulla politica estera risale a sei anni fa e le Linee direttrici sulla cooperazione Nord-Sud datano del 1994. Entrambi i documenti, tuttavia, sono in fase di revisione. Vista la complessità del contesto in cui la cooperazione allo sviluppo è chiamata ad operare e la rapidità con cui tale contesto può cambiare, ci si chiede se un aggiornamento più regolare degli strumenti di conduzione del Consiglio federale non contribuirebbe a migliorare la coerenza e la focalizzazione della cooperazione allo sviluppo. Il Consiglio federale sembra inoltre avvalersi solo raramente dell'apporto della CCSCI. La conduzione della DSC da parte della capodipartimento del DFAE, si traduce principalmente in sforzi tesi al coordinamento dei vari attori oltre che in regolari sedute di coordinamento politico e strategico in seno alla direzione del DFAE. Scarseggiano invece istruzioni, direttive e strumenti di controllo. In linea di massima, la conduzione è fortemente delegata alla DSC.

Dagli studi di caso riguardanti i processi di definizione della Strategia 2010 e i sei programmi di cooperazione della DSC è emerso che, in generale, le direttive della DSC sono rispettate. Poiché i programmi di sviluppo coinvolgono sempre un gran numero di attori, anche i processi di definizione delle strategie comportano uno sforzo di coordinamento importante. Inoltre, la complessa ripartizione delle competenze fra DSC e SECO può condurre alla dispersione di energie e all'aumento delle esigenze in termini di coordinamento. Anche se nell'ambito della riforma del Governo e dell'Amministrazione sono stati fatti progressi, il coordinamento non sempre si dimostra efficace in particolare nell'ambito degli aiuti finanziari multilaterali.

Per la propria conduzione interna la DSC ha messo a punto un'architettura strategica alquanto complessa che dimostra gli sforzi da essa profusi per gestire, coordinare e legittimare le sue attività. La molteplicità delle basi strategiche, tuttavia, rende il sistema di conduzione della DSC poco trasparente. Il programma di cooperazione per la Bosnia ed Erzegovina, ad esempio, è influenzato più o meno direttamente da non meno di 15 documenti strategici (di cui cinque riguardano le strategie interne della DSC). In alcuni casi, poi, non è chiaro perché determinate strategie siano (ancora) in vigore e quale obiettivo perseguano. Il giudizio che scaturisce dalla presente analisi è quindi piuttosto critico nei confronti del sistema di conduzione della DSC poiché trasmette piuttosto un'impressione di «sovracconduzione». L'approccio della DSC poggia sul principio di tenere conto delle esigenze dei Paesi partner. Da questo punto di vista, l'influsso degli uffici di cooperazione e degli attori locali sulle decisioni di progetto è particolarmente importante anche nell'ambito della definizione dei programmi e dei progetti della DSC. Proprio per questo motivo, sorge il dubbio se un'architettura strategica così dettagliata e complessa sia davvero adeguata. La definizione di criteri concreti, di competenze di base e di priorità tematiche per le strategie di cooperazione potrebbe portare ad un miglioramento dell'efficienza e della conduzione delle attività della DSC nell'ambito dei suoi progetti.

Indice

L'essenziale in breve	2654
Indice degli acronimi	2659
1 Obiettivi e priorità della cooperazione svizzera allo sviluppo	2664
1.1 Basi legali	2664
1.2 Obiettivi della DSC	2666
1.3 Strumenti	2667
1.4 Definizione delle priorità: temi, Paesi, attività e budget	2668
1.4.1 Temi prioritari	2668
1.4.2 Paesi	2669
1.4.3 Priorità tematiche e finanziarie per i singoli Paesi	2670
1.4.4 Cooperazione multilaterale	2671
1.5 Conclusione	2671
2 Coerenza materiale delle attività della DSC	2672
2.1 Procedura	2672
2.2 Coerenza materiale delle decisioni di progetto della DSC con le prescrizioni legali	2673
2.2.1 Criteri e quesiti di valutazione	2673
2.2.1.1 Cooperazione allo sviluppo	2673
2.2.1.2 Cooperazione con l'Europa dell'Est	2674
2.2.1.3 Aiuto umanitario	2674
2.2.2 Valutazione della banca dati dei progetti della DSC	2674
2.2.3 Analisi dei Paesi/studi di casi	2684
2.2.3.1 India	2684
2.2.3.2 Bhutan	2686
2.2.3.3 Angola	2687
2.2.3.4 Repubblica democratica del Congo – Regione dei Grandi Laghi	2689
2.2.3.5 Bosnia ed Erzegovina	2690
2.2.3.6 Repubblica di Moldova	2692
2.2.4 Risultati della valutazione della banca dati e degli studi di casi	2692
2.2.4.1 Aiuto umanitario	2692
2.2.4.2 Cooperazione con l'Europa dell'Est	2693
2.2.4.3 Cooperazione allo sviluppo	2694
2.3 Coerenza materiale delle strategie della DSC	2695
2.4 Cooperazione multilaterale	2696
2.5 Trasparenza	2697
2.6 Conclusioni riguardanti la coerenza materiale	2698
3 Conduzione strategica della DSC	2699
3.1 Procedura per la valutazione della conduzione della DSC	2699
3.2 Basi legali	2700

3.3	Conformità della conduzione strategica della DSC	2703
3.3.1	Conduzione della DSC da parte del Parlamento, del Consiglio federale e del DFAE	2703
3.3.2	Conduzione strategica in seno alla DSC	2704
3.3.2.1	Efficienza e trasparenza dell'architettura strategica della DSC	2704
3.3.2.2	Conformità dell'elaborazione delle strategie della DSC con i requisiti procedurali	2707
3.3.3	Trasparenza delle decisioni di progetto della DSC	2712
3.3.4	Conclusioni riguardo all'elaborazione delle strategie della DSC	2712
3.4	Adeguatezza della costellazione degli attori ai fini della conduzione strategica della DSC	2714
4	Riassunto e osservazioni conclusive	2715
Allegati		
1	Elenco dei colloqui individuali e di gruppo	2721
2	Bibliografia	2723
3	Allegato dell'ordinanza del 6 maggio 1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.11)	2725
4	Strategia 2010: processo decisionale	2726
5	Sintesi degli obiettivi, dei temi e dei Paesi ai fini della valutazione	2729

Indice degli acronimi

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
BERS	Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
CCSCI	Commissione consultiva per lo sviluppo e la cooperazione internazionali
CD	Repubblica democratica del Congo
CdF	Commissione delle finanze
CDF	Controllo federale delle finanze
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	Commissioni della politica estera
CPSI	Centro di Politica di Sicurezza Internazionale
CSA	Corpo svizzero di aiuto umanitario
DAC	Comitato di aiuto allo sviluppo
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
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DP	Divisione politica del DFAE
DR/DFAE	Direzione politica del DFAE
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FMI	Fondo Monetario internazionale
GSR	Gruppo per la scienza e la ricerca
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
IDA	International Development Agency
IFADPA	Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque
ISP	Institutional Strategy Papers
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LF	Legge federale

MDG	Obiettivi di sviluppo del Millennio
OACata	Ordinanza sull'aiuto in caso di catastrofe all'estero
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OOrg-DFAE	Ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UNFPA	United Nations Population Fund

Rapporto

Introduzione

Situazione iniziale e mandato

Il mandato svizzero in materia di politica di aiuto allo sviluppo scaturisce dagli articoli 2 e 54 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.). In virtù di detto 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.). Gli obiettivi e le priorità della cooperazione allo sviluppo sono definiti nella legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e sull'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0) e nel decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1).¹

Competenti per l'applicazione della legge summenzionata sono la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO)² del Dipartimento federale dell'economia (DFE). Con un bilancio di 1,3 miliardi di franchi per il 2005, la DSC è l'attore principale della cooperazione allo sviluppo oltre che la responsabile dell'aiuto umanitario della Confederazione. La SECO, che dispone di risorse molto più modeste (un bilancio annuo di soli 260 milioni di franchi e 55 impieghi), si occupa esclusivamente di temi economici³ pertinenti alla cooperazione allo sviluppo e alla cooperazione con l'Europa dell'Est.

In questo contesto, lo studio condotto dal Comitato di aiuto allo sviluppo (*Development Assistance Committee*, DAC)⁴ giunge alla conclusione che il lavoro della DSC gode di ottima reputazione sia tra la popolazione sia nei Paesi beneficiari. Sempre stando allo studio citato, le modalità di realizzazione dei progetti dalla DSC sono di elevata qualità e professionalità. Un giudizio critico è invece espresso sull'estensione tematica e geografica delle attività della DSC e sulla sua focalizzazione strategica. Nel corso degli ultimi anni, anche i media, gli ambienti politici e la ricerca hanno criticato in particolare il fatto che:⁵

- le attività della DSC non corrispondono sempre agli obiettivi e alle priorità fissate dal Consiglio federale e dal Parlamento;

¹ Cfr. allegato 2.

² In seno alla SECO la competenza in materia di cooperazione allo sviluppo spetta alla divisione «Cooperazione allo sviluppo economico».

³ Finanziamento delle infrastrutture, promozione commerciale, promozione degli investimenti e sostegno macroeconomico.

⁴ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) (2005). DAC *Examen par les pairs: La Suisse. Pré-impression des dossiers du CAD 2005*, vol. 6, n. 3.

⁵ Cfr. anche OCSE (2005): *DAC Peer Review «Switzerland»*. CDF (2005): *Auftragsvergabe der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit: Wirtschaftlichkeitsprüfung*. Per una valutazione internazionale trasparente dell'aiuto allo sviluppo (Mo. CN 05.3017); Lobbying politique à la DDC (04.5172) (Ora delle domande. Domanda); Cooperazione allo sviluppo più mirata (Ip. Pfister 04.3500). *Le Matin* dimanche del 26 settembre 2004: «*Le Parlement hausse le ton. Interrogations et enquête autour de l'activisme de la DDC.*»

- il ventaglio delle attività della DSC è troppo ampio e non si basa su orientamenti strategici chiari;
- il margine di manovra della DSC è così ampio da ripercuotersi negativamente sulla trasparenza, sul controllo e, in ultima analisi, sulla coerenza delle attività di cooperazione allo sviluppo;
- i flussi finanziari della DSC non sono trasparenti e non poggiano su una chiara visione strategica.⁶

L'11 aprile 2005, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di verificare la coerenza e la conduzione strategica delle attività della DSC in modo da rispondere ai due interrogativi seguenti:

A Le strategie, i programmi e i progetti della DSC sono coerenti tra loro e con gli obiettivi e le priorità della cooperazione svizzera allo sviluppo definiti per legge? (coerenza materiale)

A1 Quali obiettivi e priorità della DSC sono definiti nelle basi legali?

A2 Gli obiettivi e le priorità fissati nelle strategie, nei programmi e nei progetti della DSC sono conformi alle disposizioni legali?

A3 Quale valutazione si può dare della coerenza fra le strategie, i programmi e i progetti della DSC?

B Che influsso hanno gli attori, le loro risorse, le loro competenze e il loro coordinamento sulla gestione strategica della DSC? (conduzione)

B1 Quali attori sono preposti dalle basi legali alla conduzione strategica della DSC e come sono determinate le loro competenze, le loro risorse e i loro strumenti di coordinamento (costellazione degli attori)?

B2 Le disposizioni legali riguardanti la costellazione degli attori per la conduzione strategica della DSC sono rispettate?

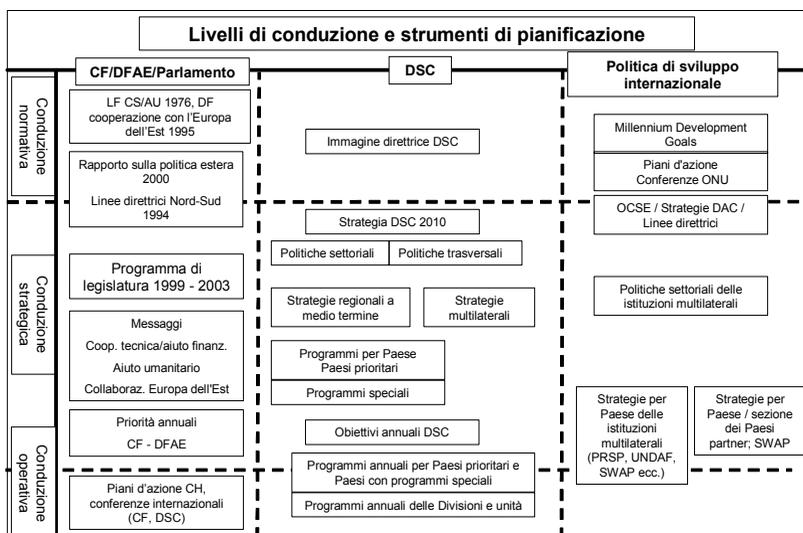
B3 In che misura la costellazione degli attori contribuisce alla conduzione efficace e trasparente della DSC?

Oggetto dell'analisi, procedura e metodologia

L'illustrazione 1 qui di seguito espone in termini molto schematici l'oggetto dell'analisi citata. L'attenzione è stata focalizzata sulle modalità interne con cui la DSC concretizza le sue attività di cooperazione allo sviluppo. Non si è invece tenuto conto dell'efficacia dei progetti nei singoli Paesi beneficiari.

⁶ Questo aspetto è attualmente oggetto di un'indagine del Controllo federale delle finanze (CDF).

Attori, presupposti e direttive della DSC



Fonte: DSC

Nell'illustrazione figurano gli attori e le direttive più importanti per la conduzione strategica della DSC. Dallo schema emerge chiaramente come l'attività della DSC si basi non solo sulle prescrizioni legali del Parlamento, del Consiglio federale e del DFAE bensì anche sulle direttive internazionali. Fra queste spiccano in particolare gli Obiettivi di sviluppo del Millennio definiti dall'ONU nel 2000 (MDG)⁷.

Dall'illustrazione 1 si evince altresì il gran numero di strategie che esistono in seno alla DSC. La più importante è la Strategia 2010. Essa costituisce la strategia di base della DSC e si applica a tutti i suoi settori d'attività. Alla Strategia 2010 si aggiungono strategie e direttive praticamente per tutti i campi d'attività, i Paesi, i temi, le regioni, le istituzioni multilaterali e i settori geografici. Considerata la molteplicità delle strategie per la conduzione della DSC, non è stato possibile, nel quadro di questa analisi, inventariarle tutte.⁸ La presente analisi si basa sull'esame di documenti, sull'analisi di casi, sulla valutazione della banca dati dei progetti della DSC e su interviste e colloqui con oltre trenta rappresentanti dell'Amministrazione, del mondo politico e della società civile. I dettagli sulla metodologia impiegata sono riportati di volta in volta nell'introduzione ai vari capitoli.

⁷ Gli otto Obiettivi di sviluppo del Millennio sono stati ratificati da tutti gli Stati membri dell'ONU. Il loro intento precipuo è dimezzare la povertà nel mondo entro il 2015. Per ulteriori informazioni su tali obiettivi si veda la corrispondente pagina (in francese) del sito dell'ONU: <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

⁸ La DSC non dispone ancora di un inventario di tutti i suoi documenti e di tutte le sue direttive strategiche. Tuttavia, esso è in fase di realizzazione.

L'analisi si è concentrata sulle attività della DSC nel campo della cooperazione allo sviluppo, della cooperazione con l'Europa dell'Est e dell'aiuto umanitario. La cooperazione multilaterale, invece, è stata analizzata solo in modo marginale, da un lato, perché la Svizzera può influire solo in misura limitata sulle decisioni riguardanti i progetti concreti dell'impegno multilaterale, dall'altro, perché era impossibile, per ragioni legate alle risorse, analizzare i processi decisionali internazionali. Al riguardo, si tenga tuttavia presente lo studio del CPA sul ruolo della Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton-Woods.⁹

Per la realizzazione dell'analisi, il CPA ha collaborato con la società *B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung* (Dott. Wolfram Kägi, Dott. Patrick Koch)¹⁰. La *B,S,S*, ha esaminato le questioni riguardanti la coerenza materiale (capitoli 1 e 2), mentre il CPA ha analizzato la conduzione strategica (capitolo 3).

1 Obiettivi e priorità della cooperazione svizzera allo sviluppo

AI Quali obiettivi e priorità della DSC sono definiti nelle basi legali?

AI.1 Quali obiettivi della DSC sono definiti nelle basi legali?

AI.2 Quali priorità della DSC sono definite nelle basi legali?

1.1 Basi legali

La cooperazione allo sviluppo, la cooperazione con l'Europa dell'Est e l'aiuto umanitario della DSC si fondano su una base legale piuttosto ampia (fra parentesi, le abbreviazioni e i titoli abbreviati utilizzati nel presente testo):¹¹

- legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (LF del 1976);
- decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (decreto federale sulla cooperazione con l'Europa dell'Est);
- ordinanza del 12 dicembre 1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo e sull'aiuto umanitario);
- ordinanza del 6 maggio 1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (ordinanza sulla cooperazione con l'Europa dell'Est);
- ordinanza dell'11 maggio 1988 concernente il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe; e dell'
- ordinanza del 24 ottobre 2001 sull'aiuto in caso di catastrofe all'estero (OACata).

⁹ Cfr.: CPA (2003), *La Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton-Woods: bilancio intermedio. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della CdG-S*, Berna.

¹⁰ Indicazioni dettagliate figurano alla fine del presente rapporto.

¹¹ Cfr. anche allegato 2: Basi legali per la DSC.

Queste basi legali fissano il quadro generale del mandato della DSC in termini di obiettivi e di strumenti. Vanno qui menzionate anche altre due ordinanze che disciplinano settori complementari della DSC. Tuttavia, non definendo direttamente il mandato della DSC, non sono state prese in considerazione nel presente rapporto. Si tratta:

- dell’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); e
- dell’ordinanza del 14 agosto 1991 sull’attuazione di programmi e progetti ecologici d’importanza globale nei Paesi in sviluppo.

Il mandato della DSC è precisato nei messaggi concernenti i crediti quadro adottati dal Consiglio federale e dal Parlamento:

- messaggio del 28 maggio 2003 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell’aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo);
- messaggio del 14 novembre 2001 concernente la continuazione dell’aiuto umanitario internazionale della Confederazione (messaggio 2001 sull’aiuto umanitario);
- messaggio del 19 agosto 1998 sul proseguimento della cooperazione rafforzata con l’Europa orientale e la CSI (messaggio 1998 sulla cooperazione con l’Europa orientale);
- messaggio complementare del 14 novembre 2001 sull’aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l’Europa orientale (messaggio complementare 2001 sulla cooperazione con l’Europa orientale).

I messaggi elencati forniscono indicazioni dettagliate sulle modalità con cui la DSC intende perseguire gli obiettivi di politica dello sviluppo. Tuttavia, essi non fissano un quadro d’azione preciso, bensì si limitano a definire un ventaglio di temi e di settori d’attività della DSC assai ampio.

Per una questione di completezza è doveroso citare anche il messaggio del 20 novembre 2002 concernente la continuazione del finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell’ambito della cooperazione allo sviluppo. Tale messaggio copre la parte della cooperazione allo sviluppo che compete alla SECO. La DSC ne è toccata solo marginalmente poiché il suo compito è la concezione globale del sostegno svizzero alla cooperazione internazionale allo sviluppo¹².

Altre indicazioni riguardo agli obiettivi e ai temi prioritari figurano nelle direttive del Consiglio federale. Rilevanti per la DSC sono:

- il rapporto sulla politica estera svizzera pubblicato dal Consiglio federale nel 2000, che descrive le linee direttrici, gli obiettivi e le priorità della politica estera svizzera in questo decennio¹³;

¹² Art. 4 dell’ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo e sull’aiuto umanitario internazionali.

¹³ Rapporto del 15.11.2000 sulla politica estera 2000: «Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale».

- le Linee direttrici Nord-Sud del Consiglio federale del 7 marzo 1994, ossia un rapporto in cui il Consiglio federale fissa le linee direttrici della sua politica dello sviluppo per gli anni Novanta¹⁴.

Di seguito sono presentati gli obiettivi, gli strumenti e le priorità che scaturiscono dalle diverse basi legali e che riguardano i tre settori d'attività della DSC, ossia la «cooperazione allo sviluppo», la «cooperazione con l'Europa dell'Est» e l'«aiuto umanitario». L'ultima parte del presente capitolo è dedicata alle esigenze alle quali deve rispondere l'impegno multilaterale della DSC.

1.2 Obiettivi della DSC

Obiettivi della cooperazione allo sviluppo: secondo l'articolo 5 della legge federale del 1976 la cooperazione allo sviluppo si prefigge i seguenti obiettivi:

- essa appoggia gli sforzi dei Paesi in sviluppo per migliorare le condizioni di vita delle loro popolazioni, deve contribuire a permettere a questi Paesi di accrescere il loro sviluppo con le proprie forze e, a lungo termine, persegue un miglior equilibrio nell'ambito della comunità dei popoli;
- essa sostiene prioritariamente i Paesi in sviluppo, le regioni e i gruppi di popolazione più poveri.

Obiettivi della cooperazione con l'Europa dell'Est: l'articolo 2 del decreto federale sulla cooperazione con l'Europa dell'Est fissa i seguenti obiettivi:

- la promozione ed il rafforzamento in tali Paesi dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo come pure l'attuazione o il consolidamento del sistema democratico, segnatamente lo sviluppo di istituzioni politiche stabili;
- il promovimento di un'evoluzione economica e sociale durevole e conforme ai principi dell'economia di mercato, che favorisca la stabilità economica, lo sviluppo culturale, l'aumento dei redditi ed il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, contribuendo ad incoraggiare il rispetto dell'ambiente nonché l'utilizzo razionale delle risorse naturali.

Obiettivi dell'aiuto umanitario: secondo l'articolo 7 della legge federale del 1976, l'aiuto umanitario deve contribuire, mediante misure preventive e di soccorso, a preservare la vita umana in pericolo e ad alleviare le sofferenze; esso è destinato in particolare alle popolazioni vittime di una catastrofe naturale o di un conflitto armato.

In questo contesto non vanno dimenticati gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG)¹⁵ definiti a livello internazionale e riconosciuti anche dalla Svizzera. Il messaggio 2003 sulla *cooperazione allo sviluppo* rinvia esplicitamente a tali Obiet-

¹⁴ Linee direttrici Nord-Sud del 7.3.1994: Rapporto del Consiglio federale sulle relazioni Nord-Sud della Svizzera negli anni Novanta.

¹⁵ *Gli otto Obiettivi del Millennio:* eliminare la povertà e la fame nel mondo; assicurare l'istruzione elementare universale; promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne; diminuire la mortalità infantile; migliorare la salute materna; combattere l'HIV/AIDS, la tubercolosi, la malaria e altre malattie; assicurare la sostenibilità ambientale; sviluppare una partnership globale per lo sviluppo.

tivi¹⁶. Conformemente alla legge federale del 1976, il messaggio in questione si concentra sulla riduzione della povertà che è anche il primo degli 8 Obiettivi del Millennio (eliminare la povertà e la fame nel mondo).

Anche il messaggio complementare 2001 sulla *cooperazione con l'Europa dell'Est* precisa che la cooperazione con l'Europa orientale deve basarsi sugli obiettivi internazionali per lo sviluppo¹⁷. Il messaggio 2001 sull'*aiuto umanitario*, invece, non contiene alcuna indicazione in questo senso poiché l'aiuto umanitario è un aiuto prestato in situazioni d'emergenza.

1.3 Strumenti

La LF del 1976, il decreto federale sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e le corrispondenti ordinanze¹⁸ definiscono gli strumenti con i quali la DSC deve raggiungere i suoi obiettivi. Importante, al riguardo, è anche la chiara ripartizione dei compiti fra la DSC e la SECO e la SECO nei settori della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione con l'Europa dell'Est:

- *cooperazione allo sviluppo*¹⁹: la DSC è competente per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario bilaterale. Per quanto attiene all'aiuto finanziario, essa è competente in collaborazione con la SECO, salvo nei casi in cui l'aiuto finanziario riveste la forma di un credito misto o di provvedimenti simili. L'aiuto finanziario multilaterale è un compito comune della DSC e della SECO. Le nuove forme o le forme miste di cooperazione allo sviluppo competono, a seconda delle loro caratteristiche, alla DSC o alla SECO;
- *cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est*²⁰: gli strumenti della DSC sono la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario nonché qualunque altra forma di cooperazione idonea a raggiungere gli obiettivi propri della cooperazione con l'Europa orientale. In questo ambito, i settori di competenza della DSC, rispettivamente della SECO, sono disciplinati in modo dettagliato nell'ordinanza sulla cooperazione con l'Europa dell'Est;
- *aiuto umanitario*²¹: l'aiuto umanitario è di esclusiva competenza della DSC e può assumere le seguenti forme: prestazioni in natura, specialmente prodotti alimentari, contributi finanziari, invio di specialisti e squadre di soccorso nonché ogni altra forma atta a conseguire gli scopi dell'aiuto umanitario.

¹⁶ Secondo il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo, quest'ultima deve contribuire attivamente all'attuazione degli Obiettivi di sviluppo del millennio a livello bilaterale e multilaterale.

¹⁷ Messaggio complementare del 14.11.2001 sull'aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l'Europa orientale, pag. 1661.

¹⁸ Ordinanza del 12.12.1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali e ordinanza del 6.5.1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

¹⁹ Art. 6 della legge federale del 19.3.1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali; artt. 6 a 11 dell'ordinanza del 12.12.1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

²⁰ Art. 7 del decreto federale del 24.3.1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est; art. 3 e allegato dell'ordinanza del 6 maggio 1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

²¹ Art. 8 della legge federale del 19.3.1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

1.4 **Definizione delle priorità: temi, Paesi, attività e budget**

I messaggi concernenti i crediti quadro per la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione con l'Europa dell'Est e l'aiuto umanitario definiscono le priorità del lavoro della DSC. Le priorità sono classificate per tema, Paesi, attività e capitoli di bilancio della DSC.

1.4.1 **Temi prioritari**

Il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo e il messaggio complementare 2001 sulla cooperazione con l'Europa dell'Est definiscono i cinque temi prioritari dell'attività della DSC nel campo della *cooperazione allo sviluppo e della cooperazione con l'Europa dell'Est*²²:

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

Questi stessi temi prioritari figurano anche nel rapporto del Consiglio federale sulla politica esterna²³.

Il messaggio 2003 sulla *cooperazione allo sviluppo* sottolinea, inoltre, come la cooperazione allo sviluppo dovrebbe concentrarsi sui settori nei quali la Svizzera può far valere i suoi vantaggi comparativi (ad esempio, i temi «montagne» e «acqua») nonché su attività riguardanti temi definiti prioritari nel corso del vertice di Johannesburg quali l'energia, la sanità, l'agricoltura e la biodiversità²⁴.

L'*aiuto umanitario* della Confederazione si traduce, secondo il messaggio 2001 sull'aiuto umanitario, in interventi nei seguenti settori²⁵:

- prevenzione, soprattutto delle catastrofi naturali, ecologiche e tecnologiche, e relativa preparazione;
- aiuto d'emergenza;
- ricostruzione;
- protezione passiva a difesa delle vittime e dei loro diritti.

²² Cfr. messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (pag. 4675) e messaggio complementare sull'aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l'Europa orientale (pag. 1669).

²³ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 2000 sulla politica esterna, pag. 249.

²⁴ Cfr. messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, pag. 4022 e segg.

²⁵ Cfr. messaggio concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione, pag. 2010 e segg.

1.4.2 Paesi

Paesi beneficiari della cooperazione allo sviluppo: il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo definisce altresì le priorità geografiche (cfr. tabella 1) distinguendo fra cosiddetti Paesi prioritari e Paesi oggetto di programmi speciali. I Paesi prioritari sono Paesi nei quali la DSC svolge programmi di cooperazione di una certa entità (almeno 8–10 milioni di franchi all'anno) e di lunga durata. I programmi speciali hanno una portata limitata, rispondono spesso a esigenze puntuali nate da situazioni transitorie o hanno carattere sperimentale. Attualmente, la cooperazione allo sviluppo si concentra su 17 Paesi prioritari e 6 programmi speciali, ma si prevede di estendere gradualmente il numero di Paesi prioritari ad un massimo di 20 entro il 2010²⁶.

Tabella 1

Cooperazione allo sviluppo: i Paesi prioritari e i programmi speciali della DSC

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

Fonte: Messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, pag. 4055 e segg.

Paesi beneficiari della cooperazione con l'Europa dell'Est: il messaggio complementare 2001 sulla cooperazione con l'Europa dell'Est definisce il contesto geografico delle attività della DSC nell'Europa orientale (cfr. tabella 2) senza tuttavia operare la suddivisione fra Paesi prioritari e programmi speciali²⁷.

²⁶ Cfr. messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, pag. 4055.

²⁷ Cfr. messaggio complementare sull'aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l'Europa orientale, pag. 1676 e segg.

Cooperazione con l'Europa dell'Est: i Paesi prioritari della DSC

Regione	Paesi
Europa sud-orientale	Repubblica federale jugoslava, Kosovo, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Albania, Bulgaria, Romania
Comunità degli Stati indipendenti (CSI)	Asia centrale: Kirghizistan, Tagikistan, Uzbekistan, (Turkmenistan, Kazakistan) ²⁸
	Caucaso del Sud: Armenia, Georgia, Azerbaigian
	Russia e Ucraina

Fonte: messaggio complementare sull'aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l'Europa orientale, 1 676 e segg.

Paesi beneficiari dell'aiuto umanitario: a differenza della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione con l'Europa dell'Est, l'aiuto umanitario ha un raggio d'azione globale, non limitato a determinati Paesi o regioni²⁹.

1.4.3 Priorità tematiche e finanziarie per i singoli Paesi

Il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo fissa per le singole regioni i settori specifici sui quali deve concentrarsi l'attività della DSC in materia di *cooperazione allo sviluppo*³⁰. Per ogni regione sono definite da due a quattro priorità tematiche con un grado di dettaglio che varia a seconda della regione. Il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo fissa inoltre il budget a disposizione per ogni singolo Paese.

Per quanto riguarda la *cooperazione con l'Europa dell'Est*, il messaggio complementare 2001 sulla cooperazione con l'Europa dell'Est definisce le priorità tematiche per Paese e regione con un grado di dettaglio che anche in questo caso varia a seconda del Paese o della regione³¹.

Nell'ambito dell'*aiuto umanitario*, invece, non si hanno priorità tematiche distinte per regione in quanto l'aiuto umanitario interviene nel mondo intero.

Per la *cooperazione con l'Europa dell'Est* e l'*aiuto umanitario* non si procede all'attribuzione di budget per Paesi o regioni.

²⁸ Nel rapporto del DFAE e della DSC del 2004 «Contributo svizzero al processo di transizione nell'Europa dell'Est» il Turkmenistan e il Kazakistan non sono più considerati priorità regionali.

²⁹ Cfr. la legge federale del 19.3.1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali e l'ordinanza del 12.12.1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

³⁰ Cfr. messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, pag. 4057 e segg.

³¹ Cfr. messaggio complementare sull'aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l'Europa orientale, pag. 1676 e segg.

1.4.4 Cooperazione multilaterale

Conformemente al rapporto sulla politica estera 2000, il Consiglio federale intende attribuire un ruolo chiave alle attività multilaterali della Svizzera³². Nell'ambito della *cooperazione allo sviluppo* la Svizzera intende concentrare il suo impegno su istituzioni, reti e forum multilaterali strategicamente importanti e difendere adeguatamente le esigenze dei Paesi partner più poveri³³. Per quanto attiene alla ripartizione dei fondi a disposizione della cooperazione allo sviluppo, 1/3 circa delle risorse annuali deve essere destinato alla cooperazione multilaterale allo sviluppo (compreso l'aiuto umanitario)³⁴. La chiave di ripartizione fra le varie istituzioni e i vari programmi è fornita dal messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo. L'impegno multilaterale della Svizzera sul versante della cooperazione allo sviluppo e su quello dell'aiuto umanitario è chiaramente definito nella strategia multilaterale della DSC e della SECO del 2005³⁵.

In materia di *cooperazione con l'Europa dell'Est*, il messaggio complementare 2001 contiene solo poche indicazioni di base circa la cooperazione con istituzioni internazionali. La Svizzera aderisce e fornisce un contributo importante alle principali istituzioni che, sul piano multilaterale, sostengono la transizione (FMI, Gruppo della Banca mondiale, BERS e la Banca asiatica dello sviluppo)³⁶.

Come illustrato nel messaggio 2001 sull'aiuto umanitario, la cooperazione multilaterale riveste un ruolo decisivo. Circa il 60 per cento del budget dell'aiuto umanitario della Confederazione è devoluto al sostegno dell'azione umanitaria internazionale multilaterale, in particolare alle agenzie umanitarie dell'ONU e al CICR³⁷.

1.5 Conclusione

Le leggi e le ordinanze che disciplinano la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario e la cooperazione con l'Europa dell'Est fissano il quadro generale degli obiettivi e dei compiti della DSC e i corrispondenti settori di competenza. Il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo costituisce il testo più completo e dettagliato in quanto definisce chiaramente i Paesi e le regioni d'intervento della DSC, le priorità tematiche e i relativi budget. Relativamente dettagliato è anche il messaggio sulla cooperazione con l'Europa dell'Est, anche se non vi è menzione dei mezzi finanziari destinati ai singoli Paesi. Il meno dettagliato di tutti è il messaggio

³² Cfr. rapporto sulla politica estera 2000, pag. 252.

³³ Cfr. messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, pagg. 4073 e 4091.

³⁴ Questo criterio di ripartizione non è più applicato. Con un decreto del 17.8.2005 il Consiglio federale ha introdotto una nuova chiave di ripartizione dei crediti per la cooperazione allo sviluppo. Secondo le informazioni ottenute, la quota attualmente destinata all'aiuto multilaterale è del 40 per cento circa del totale delle spese della DSC per l'aiuto allo sviluppo.

³⁵ Cooperazione multilaterale: strategia della Svizzera. Linea direttrice DSC – SECO, gennaio.

³⁶ Cfr. messaggio complementare sull'aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l'Europa orientale (pag. 1657) e messaggio del 19.8.1998 sul proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa orientale e la CSI (pag. 44).

³⁷ Cfr. messaggio concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione, pag. 2245 e segg.

sull'aiuto umanitario vista la natura stessa dell'aiuto umanitario che, per l'appunto, è prestato in situazioni puntuali e straordinarie.

Nell'insieme, l'operato della DSC si fonda su una base legale e strategica piuttosto ampia e complessa. Pur risultando molto dettagliato, il mandato della DSC ha un orientamento tematico e settoriale piuttosto vago. Nel messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo, in particolare, il ventaglio di temi e di settori d'intervento è molto ampio. Per quanto attiene ai messaggi sui crediti quadro, la principale lacuna sta nell'assenza di valori di riferimento che consentano di misurare i risultati delle attività della DSC.

2 Coerenza materiale delle attività della DSC

2.1 Procedura

L'aspetto analizzato in questo capitolo è la coerenza e la conformità del contenuto delle attività della DSC con le prescrizioni legali.

A2 Le strategie della DSC corrispondono alle priorità e agli obiettivi formulati nelle leggi, nelle ordinanze e nei messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario?

A3 Come può essere valutata la coerenza fra strategie, programmi e progetti della DSC?

Obiettivo principale della presente analisi è appurare se il lavoro svolto dalla DSC nei Paesi partner è conforme alle prescrizioni legali. L'analisi di cui al capitolo 2.2 si è svolta in tre tappe: innanzitutto, abbiamo sintetizzato il più possibile i contenuti dei messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario concentrandoci su un numero limitato di variabili verificabili. Questa sintesi, i cui risultati figurano nell'allegato 5, ha portato alla formulazione di una serie di quesiti che sono serviti da filo conduttore per l'analisi della coerenza (2.2.1).

Successivamente, alla luce dei quesiti formulati per la valutazione (2.2.2), abbiamo valutato la banca dati dei progetti della DSC (SAP). Infine, partendo da una selezione di Paesi, abbiamo esaminato se il contenuto dei programmi per Paese (programmi di cooperazione) e dei singoli progetti scelti a campione rispondevano a quanto previsto nei messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario (2.2.3). Nella parte dedicata ai risultati, ci siamo basati sull'analisi della banca dati e dei Paesi selezionati per spiegare come e in che misura è possibile rispondere ai quesiti di valutazione (2.2.4).

Nei successivi sottocapitoli sono analizzati brevemente i seguenti aspetti: grado di coerenza delle diverse strategie della DSC con i contenuti dei messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario (2.3), coerenza materiale della cooperazione multilaterale (2.4), trasparenza dei dati e dei documenti della DSC (2.5).

Nel capitolo 2.6 sono esposti i risultati finali dell'analisi.

2.2 Coerenza materiale delle decisioni di progetto della DSC con le prescrizioni legali

2.2.1 Criteri e quesiti di valutazione

Sulla base della sintesi delle leggi, delle ordinanze e dei messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario abbiamo formulato una serie di quesiti di valutazione. Di seguito, essi figurano suddivisi per settore (cooperazione allo sviluppo, cooperazione con l'Europa dell'Est e aiuto umanitario).

2.2.1.1 Cooperazione allo sviluppo

1. Le spese della DSC sono conformi alla ripartizione prevista tra impegno bilaterale e multilaterale?
2. La spesa complessiva annua per i Paesi prioritari rappresenta la parte più consistente delle spese per le attività di cooperazione allo sviluppo? Qual è la proporzione di questa spesa rispetto al budget complessivo della cooperazione allo sviluppo?
3. Ai Paesi prioritari sono devoluti almeno da 8 fino a 10 milioni di franchi all'anno? Quanto per ogni Paese?
4. L'impegno della DSC nei programmi speciali è più breve e finanziariamente più modesto rispetto a quello per i Paesi prioritari?
5. I Paesi che beneficiano della cooperazione allo sviluppo promossa dalla DSC soddisfano i requisiti posti per fruire degli aiuti svizzeri? La DSC ha messo a punto un meccanismo di controllo permanente?
6. I Paesi aiutati dalla DSC attraverso la cooperazione allo sviluppo rientrano nel gruppo dei Paesi poveri o più poveri secondo i criteri di reddito applicati dalla Banca mondiale?
7. Si possono evincere delle specializzazioni della DSC dalla frequenza con cui alcuni settori d'intervento e alcuni temi prioritari ricorrono nei suoi programmi/progetti?
8. Vi è un nesso tra le eventuali specializzazioni della DSC e i presunti vantaggi comparativi della Svizzera?
9. Le attività della DSC nel settore della cooperazione allo sviluppo riguardano principalmente i nove settori d'intervento e i 15 temi prioritari correlati o riguardano anche altri settori d'intervento e temi prioritari?
10. La definizione delle priorità nelle regioni corrisponde agli ambiti tematici che figurano nel messaggio?
11. In che modo è possibile verificare se i programmi/progetti della cooperazione svizzera allo sviluppo si basano effettivamente sul metodo prioritario del sostegno all'auto-aiuto?

12. La DSC dispone di uno strumento analitico per distinguere, in fase di definizione dei settori d'intervento e dei temi prioritari, tra l'obiettivo prioritario «eliminare la povertà e la fame» e l'obiettivo generale «migliorare le condizioni di vita»?

2.2.1.2 Cooperazione con l'Europa dell'Est

1. Le risorse finanziarie stanziare per la cooperazione con l'Europa dell'Est sono devolute ai 17 Paesi previsti? Vi sono anche altri Paesi dell'Est che beneficiano degli aiuti della DSC?
2. È possibile dedurre che le attività della DSC si distribuiscono equamente sui due obiettivi della cooperazione con l'Europa dell'Est vista la frequenza di alcuni settori d'intervento e di alcuni temi prioritari nei suoi programmi/progetti?
3. Si possono evincere delle specializzazioni della DSC dalla frequenza con cui alcuni settori d'intervento e alcuni temi prioritari ricorrono nei suoi programmi/progetti?
4. La DSC ha stabilito altri settori d'intervento e temi prioritari nell'ambito della cooperazione con l'Europa dell'Est oltre a quelli già previsti?

2.2.1.3 Aiuto umanitario

1. Quali conclusioni si possono trarre dall'esame delle attività della DSC circa la ripartizione delle risorse finanziarie disponibili fra i settori d'intervento prevenzione, aiuti urgenti, ricostruzione/riabilitazione?

2.2.2 Valutazione della banca dati dei progetti della DSC

Nel solo 2004 la DSC era impegnata in un migliaio di progetti³⁸. Per disporre rapidamente di una visione d'insieme di questi progetti nel quadro delle risorse disponibili per il presente mandato, abbiamo innanzitutto valutato la banca dati SAP. Nel 1999, la DSC è stata uno dei primi uffici dell'Amministrazione federale a introdurre il sistema SAP. In questa banca dati sono registrate *le spese effettivamente sostenute* nonché *i budget di tutti i progetti* che la DSC ha previsto per gli anni successivi. Nel sistema, ogni progetto ha un numero e un nome ai quali possono essere aggiunti gli attributi «Paese», «settore», «tema», «MDG».

Grazie a questi dati è possibile verificare alcune questioni riguardanti l'orientamento e la struttura delle attività della DSC, ossia: la DSC è davvero attiva nei Paesi in cui dovrebbe impegnarsi stando ai messaggi? Qual è il budget messo a disposizione di questi Paesi? La DSC opera nei settori previsti? In che modo il suo lavoro è rapportabile a uno specifico ambito tematico e a un MDG?

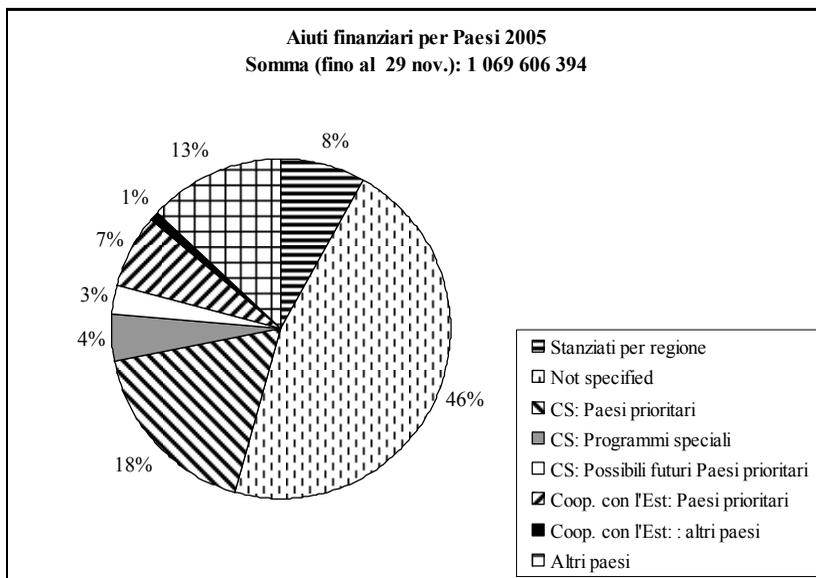
³⁸ DSC/SECO (2005), Rapporto annuale della cooperazione internazionale della Svizzera 2004, pag. 4.

Considerato il fatto che la banca dati presenta anche dei limiti, l'interpretazione della valutazione deve essere avveduta.

Di seguito presenteremo i risultati della valutazione e, sulla base degli stessi, discuteremo anche dei problemi della banca dati. Va qui precisato che, per il 2004, nella banca dati non figurano tutte le spese effettivamente sostenute. Senza entrare nei dettagli tecnici, puntualizziamo unicamente che nella banca dati figurano tutti i progetti e i programmi nuovi, mentre i programmi in corso ormai da tempo vi figurano solo in parte. Nel 2005, per la prima volta, tutti i progetti sono stati registrati con i relativi budget. Anche la ripartizione per settori è stata completata per la prima volta nel 2005. Poiché il completamento della banca dati è avvenuto gradualmente, un confronto dei dati SAP riferito a più anni non risulta ancora possibile.³⁹

Grafico 1

Aiuti finanziari per Paesi e regioni



Fonte: Banca dati SAP della DSC

Nota per l'interpretazione dell'areogramma: la legenda commenta gli spicchi dell'areogramma partendo dal primo in alto a destra e procedendo poi in senso orario.

Il grafico 1 illustra la ripartizione dell'intero budget della DSC per Paesi e per regioni. I dati riflettono la situazione al 29 novembre 2005. A tale data, erano registrati

³⁹ Al momento della nostra analisi la DSC non è stata in grado di metterci a disposizione i dati che avrebbero consentito di operare una distinzione fra spesa per la cooperazione multilaterale e spesa per l'aiuto umanitario. Oggi, stando al parere formulato dalla DSC il 30.3.2006 nel quadro della consultazione esterna, questa possibilità sussiste.

nella banca dati 1,07 miliardi di franchi; il budget 2005 della DSC ammontava complessivamente a 1,3 miliardi.

Il grafico illustra chiaramente come solo una parte delle risorse finanziarie della DSC siano destinate all'aiuto bilaterale nei Paesi prioritari. Colpisce altresì il fatto che una fetta importante del budget non sia rapportabile ad una zona geografica precisa. In effetti, questa parte del budget è costituita principalmente da *contributi generali (core contributions)* versati a organizzazioni multilaterali o non governative per il loro finanziamento di base e che dunque non sono destinati a un particolare Paese. Il 33 per cento del budget globale della DSC è devoluto a organizzazioni multilaterali⁴⁰. Il secondo punto su cui vale la pena soffermarsi è la categoria «altri Paesi» cui è destinato il 13 per cento delle risorse. Quali siano questi Paesi e quali tipi di progetto li riguardino è precisato in seguito. Una delle principali ragioni dell'alta percentuale di «altri Paesi» è che l'aiuto umanitario non è destinato esclusivamente ai Paesi prioritari bensì ovunque nel mondo ce ne sia bisogno. Attualmente la banca dati SAP non consente di repertoriare separatamente i progetti dell'aiuto umanitario⁴¹. Riguardo alla categoria «regioni» va detto che i progetti o programmi regionali coprono diversi Paesi prioritari. Si tratta quindi di risorse non classificabili nella categoria dei fondi destinati ai Paesi prioritari anche se questi ultimi sono tra i beneficiari.

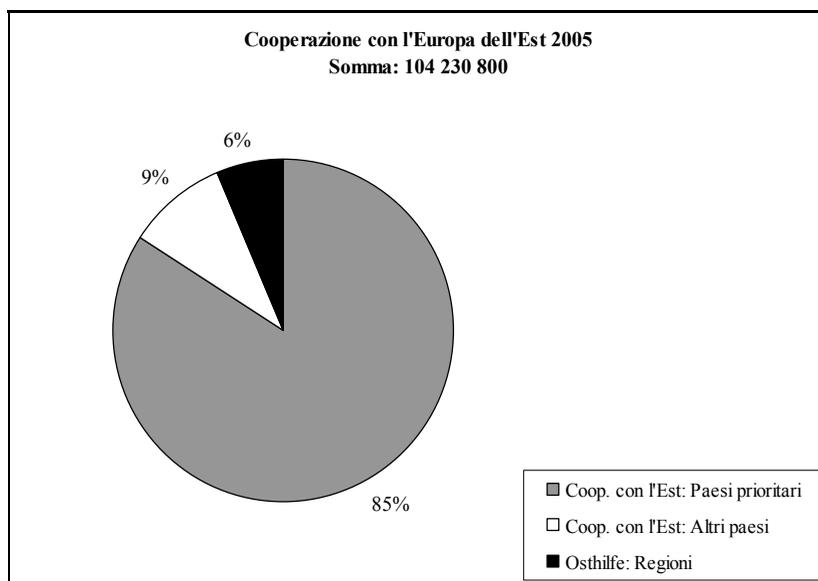
Poiché alle organizzazioni multilaterali è destinato ben 1/3 dei fondi della DSC, appare giudizioso escludere l'aiuto multilaterale dalla ripartizione del budget per Paesi. La distinzione che operiamo qui è fra cooperazione allo sviluppo e cooperazione con l'Europa dell'Est. Nel 2005, sono stati stanziati per la cooperazione con l'Europa dell'Est 104 milioni di franchi (grafico 2). Buona parte di questi fondi è stata destinata ai Paesi prioritari di cui al messaggio 1998 sulla cooperazione con l'Europa dell'Est; una parte più piccola è stata stanziata per altri Paesi e per progetti regionali⁴².

⁴⁰ Questo dato percentuale ci è stato confermato a più riprese durante i colloqui con la DSC. Come già anticipato sopra, e confermato nel parere scritto della DSC, questo criterio di ripartizione (un terzo del budget) non è più applicato. Pur non potendo riprocedere ai conteggi per mancanza di tempo, ciò significa che una parte più consistente del budget può essere destinato al comparto multilaterale e una parte meno cospicua alla categoria «altri Paesi».

⁴¹ Una parte dei progetti è identificabile (ad es. in funzione dei settori cui sono attribuiti), ma non vi è la possibilità di classificarli chiaramente in una delle tre categorie: aiuto umanitario, cooperazione con l'Europa dell'Est o cooperazione allo sviluppo. Al riguardo si veda però la nota 39.

⁴² Occorre precisare che si è tenuto conto solo del budget per la cooperazione con gli Stati dell'Est europeo. In realtà, il budget globale accordato all'Europa dell'Est risulta un po' più elevato laddove questi Paesi abbiano fruito anche delle attività dell'aiuto umanitario.

Cooperazione con l'Europa dell'Est 2005

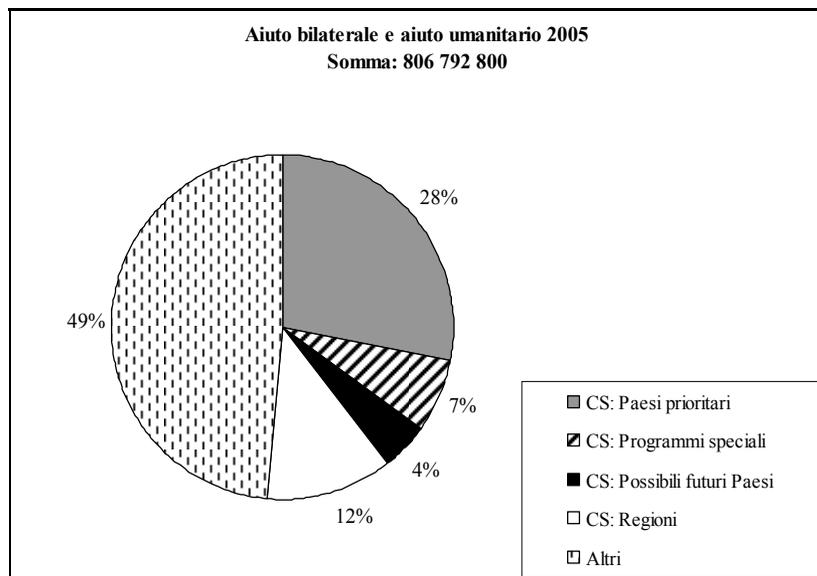


Fonte: Banca dati SAP della DSC

La situazione riguardante i Paesi in sviluppo è meno chiara. Nel 2005 la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario hanno avuto a disposizione un budget di 806 milioni di franchi⁴³ metà del quale è andato ai Paesi prioritari, ai programmi speciali, alle regioni e ai futuri Paesi prioritari. L'altra metà non ha un'attribuzione geografica specifica: una parte è stata utilizzata per contributi generali alle ONG e una parte per contributi ad altri Paesi (grafico 3).

⁴³ Il budget effettivamente a disposizione dei Paesi in sviluppo potrebbe essere leggermente inferiore laddove, come osservato nella precedente nota, una parte degli aiuti sia stata destinata all'Europa dell'Est.

Aiuto bilaterale ai Paesi in sviluppo 2005



Fonte: Banca dati SAP della DSC

Visto quanto precede è importante rilevare quali sono i Paesi che primi fra tutti ricevono i fondi della DSC. Nella tabella 3 sono riportati i Paesi che occupano i primi 20 posti della classifica dei beneficiari seguiti da tutti gli altri Paesi prioritari della cooperazione allo sviluppo. Per quanto riguarda i progetti realizzati in Svizzera, rinviamo ai chiarimenti forniti più avanti. Sorprende il fatto che la Palestina disponga di un budget talmente elevato da occupare il secondo posto nella classifica dei Paesi beneficiari e ciò nonostante sia unicamente oggetto di un programma speciale. Inizialmente, il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo prevedeva per questo Paese un budget di 66 milioni di franchi, ossia oltre 10 milioni di franchi all'anno. Il budget complessivo annuo sale tuttavia a 20 milioni di franchi se si considera che la Palestina riceve dalla DSC anche aiuti umanitari. I successivi posti della classifica sono occupati dai Paesi prioritari India, Tanzania, Mozambico, Ciad, Bangladesh e dal futuro Paese prioritario Afghanistan. Ai posti 10, 19 e 20 figurano l'Indonesia, il Sudan e lo Sri Lanka che verosimilmente hanno beneficiato anche dell'aiuto umanitario svizzero.

Budget per Paese

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	Pakistan	17 348 513	3,6 %	<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	India	15 099 126	3,1 %	20	Sri Lanka	8 307 767	1,7 %
6	Tanzania	13 953 165	2,9 %	21	Ecuador	7 848 939	1,6 %
7	Mozambico	13 255 997	2,7 %	22	Benin	7 182 445	1,5 %
8	Ciad	13 170 287	2,7 %	∴			
9	Bangladesh	12 735 852	2,6 %	40	Nicaragua	4 241 129	0,9 %
10	Indonesia	12 641 644	2,6 %	∴			
11	Perù	12 625 406	2,6 %	54	Bhutan	2 780 405	0,6 %
12	Nepal	12 524 322	2,6 %	∴			
13	Niger	12 244 812	2,5 %				
14	Burkina Faso	11 312 301	2,3 %				
15	Mali	10 678 133	2,2 %		Somma (tutti i Paesi)	486 953 054	100,0 %

Legenda: Paesi prioritari (in grassetto) e programmi speciali (in corsivo) della cooperazione allo sviluppo; programmi della cooperazione con l'Europa dell'Est (sottolineati); né priorità della cooperazione con l'Europa dell'Est né priorità della cooperazione allo sviluppo (standard).

Fonte: Banca dati SAP della DSC

Dal profilo dell'aiuto bilaterale, il messaggio del 28 maggio 2003 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo stabilisce che nei Paesi prioritari debbano essere investiti mediamente 8–10 milioni di franchi all'anno. Il Nicaragua, tuttavia, pur essendo un Paese prioritario riceve solo 4,2 milioni di franchi. Questo perché il Nicaragua fa parte di una regione prioritaria che ingloba diversi Paesi dell'America centrale; sommando i budget di tutti questi Paesi il limite degli 8–10 milioni di franchi è raggiunto. Il Bhutan invece riceve chiaramente contributi troppo bassi per essere un Paese prioritario. Al riguardo va detto che il programma condotto in questo Paese sta giungendo al termine e che prossimamente il Bhutan sarà radiato dall'elenco dei Paesi prioritari per essere inserito in quello dei programmi speciali.

Come già menzionato, una parte considerevole delle risorse finanziarie della DSC (13 per cento) è assegnata alla categoria «altri Paesi». ⁴⁴ Si tratta in primo luogo di progetti della DSC realizzati in Svizzera (circa ¼ del budget contabilizzato in questa categoria) in particolare congressi, incontri internazionali, contributi a istituti di ricerca, e compiti speciali in seno alla DSC quali l'allestimento di siti Internet,

⁴⁴ Dal rapporto annuale 2004 della DSC emerge che circa 177 milioni di franchi, ossia il 13 per cento del budget globale della DSC, sono investiti in progetti non rapportabili a uno specifico continente.

l'acquisto di software, relazioni pubbliche o ancora costi del personale a carico dei crediti quadro).

Altro aspetto già menzionato è il fatto che l'aiuto umanitario non è circoscritto a determinati Paesi; per questa ragione i relativi budget figurano spesso nella categoria «altri Paesi». Vi sono inoltre progetti che in base al titolo loro assegnato sembrerebbero incompatibili, almeno per un osservatore esterno, con le priorità definite nel messaggio. In Siria, ad esempio, la DSC sostiene con oltre 200 000 franchi il progetto «Ökogarten Damaskus» (sebbene la Siria non sia un Paese prioritario e tantomeno un programma speciale) mentre a Taiwan appoggia con circa 17 000 franchi il «Grassroots Women Workers Centre» che è anche l'unico progetto della DSC in questo Paese.

Nel credito quadro figura anche la voce «altre misure bilaterali». Se ne desume che, da un punto di vista puramente formale, sono possibili anche progetti che esulano dalle strategie propriamente dette. A prescindere dai presupposti formali alla base della messa in atto di queste misure, abbiamo discusso con la DSC le ragioni per cui esistono progetti in Paesi che non sono Paesi prioritari e non sono oggetto di programmi speciali. Stando alle informazioni della DSC, le spiegazioni possibili sono diverse:

- a. autorità superiori auspicano lo svolgimento di progetti in un determinato Paese;
- b. è prevista un'estensione del programma a medio termine e la competente sezione della DSC lancia l'iniziativa per il progetto (ad es., per conoscere meglio la situazione del Paese);
- c. per diverse ragioni, le sezioni ritengono importanti i progetti in questione; questa fattispecie rappresenta tuttavia piuttosto un'eccezione;
- d. le Ambasciate svizzere dispongono in tutti i Paesi di piccoli crediti per la realizzazione di progetti (ca. 100 000 franchi per Ambasciata per progetti che vengono poi registrati come progetti della DSC);
- e. le ONG realizzano progetti in Paesi che esulano dalle priorità geografiche della DSC.

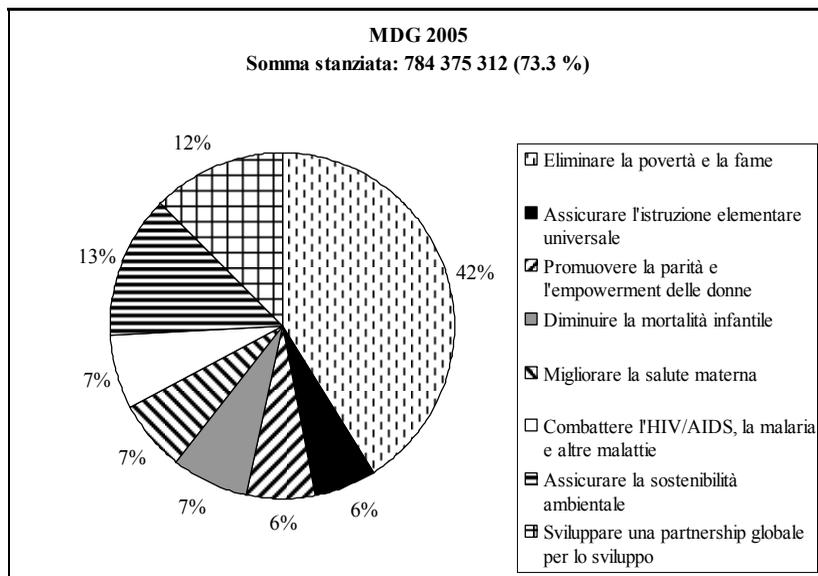
Abbiamo infine esaminato se i fondi riservati ai progetti della DSC sono impiegati in Paesi a basso reddito. Ne è emerso che l'82 per cento del budget è destinato a Paesi appartenenti alle due categorie di reddito più modeste secondo i criteri della Banca mondiale. Ai Paesi con un reddito medio alto («upper-middle-income-economies»), ossia a Paesi appartenenti alla terza categoria prevista dalla Banca mondiale, sono erogati circa 20 milioni di franchi. Al vertice della classifica troviamo il Sudafrica, la Russia e la Turchia. La Russia è un Paese prioritario della cooperazione con l'Europa dell'Est, il Sudafrica un programma speciale e la Turchia compare esplicitamente come Paese beneficiario nel messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo. Anche il Costa Rica riceve degli aiuti e per l'esattezza oltre 1,5 milioni di franchi (da classificare nella regione prioritaria America centrale). Alla voce «Paesi a reddito elevato» (high income countries) figurano in primo luogo i progetti che sono condotti in Svizzera. La Palestina figura nella categoria dei Paesi con un reddito non classificato («not classified»).

I grafici 4 e 5 mostrano la ripartizione delle risorse finanziarie rispettivamente per ambiti tematici e MGD. La tabella 4 illustra la ripartizione per settori. Poiché il messaggio non contiene obiettivi quantitativi, non è possibile verificare se eventuali

requisiti in materia sono stati soddisfatti. La ripartizione delle risorse per temi e MDG appare equilibrata. Le risorse non sono concentrate su singoli settori ma si ripartiscono su un ventaglio di settori. Nell'ambito della ripartizione per settori va rilevato che le voci «costi amministrativi» e «situazioni d'emergenza» (*administrative costs* e *emergency/distress relief*) non rientrano nei valori medi, questo perché per costi amministrativi si intendono diverse voci di spesa amministrativa e non progetti di amministrazione (cfr. tabella 6). La voce «situazioni d'emergenza» copre invece buona parte dei progetti del settore dell'aiuto umanitario. Estremamente positivo è il fatto che, in perfetta sintonia con le previsioni di legge e gli obiettivi strategici cui si ispira l'attività della DSC, una porzione significativa di progetti è classificata alla voce «lotta alla povertà».

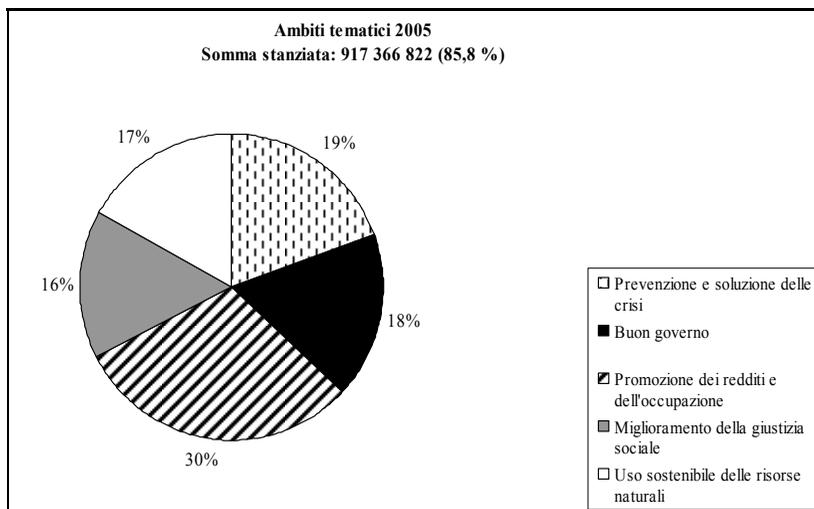
Grafico 4

Ripartizione per MDG



Fonte: Banca dati SAP della DSC

Ripartizione per ambiti tematici della DSC



Fonte: Banca dati SAP della DSC

Tabella 4

Ripartizione per settori

Settore	2005 (fino al 29.11)	Settore	2005 (fino al 29.11)
Administrative Costs	13,7 %	HIV/AIDS	0,6 %
Agricultural Research	2,8 %	Housing	0,7 %
Agriculture/General	3,4 %	Human Rights	1,5 %
Aid to Refugees	5,8 %	Inform. & Communic. Techn.(ICT)	0,9 %
Basic Health Care	2,8 %	Information	0,8 %
Culture and Recreation	0,8 %	Land Mine Clearance	0,1 %
Decentralisation/Democratis.	3,8 %	Legal and Judicial Development	1,2 %
Drinking Water/Basic Sanit.	1,9 %	Livestock	0,6 %
Education/General	2,6 %	Medical Research	0,2 %
Emergency Food Aid	4,7 %	Post-Conflict Peace Building	1,4 %
Emergency/Distress Relief	17,1 %	Primary Education	0,6 %
Employment	0,5 %	Public Sector Financial Mgmt.	0,1 %
Energy	0,4 %	Reconstruction	1,3 %
Environment Protection	3,5 %	Rural Development	3,0 %
Financial Intermediaries	0,6 %	Small&Med.Enterpr.Developm.SME	1,9 %
Financial Sector / General	1,2 %	Social Welfare	0,8 %
Food Crop Production	1,9 %	Trade Policy	0,0 %
Forestry Development	1,1 %	Transportation	1,4 %
Governance/General	2,7 %	Vocational Training	2,0 %
Health and Population/General	5,9 %	Waste Management / Disposal	0,3 %
Health Infrastructure	0,8 %	Water Resources Protection	0,2 %
Higher Education	0,9 %	Water/General	1,3 %

Fonte: Banca dati SAP della DSC

Il testo che contiene le indicazioni più concrete riguardo alla definizione delle priorità tematiche regionali è il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo. Per ogni regione sono definiti da tre a quattro ambiti tematici sui quali l'attività della DSC deve concentrarsi. La tabella 4 illustra in che modo le risorse stanziare dalla DSC nel 2005 per Paesi o regioni sono state ripartite fra i vari settori. In grassetto figurano i temi prioritari. Si constata che la concentrazione inizialmente auspicata non è stata sempre raggiunta e ciò vale in particolare per il Medio Oriente. La cooperazione con l'Europa dell'Est figura nella tabella esclusivamente a titolo informativo; infatti, non è qui prevista alcuna concentrazione su ambiti tematici particolari.

Tabella 5

Ambiti tematici e regioni (ripartizione percentuale per regione)

Regione	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

Fonte: Banca dati SAP della DSC

Limiti (attuali) della banca dati SAP: come già accennato, al momento della nostra valutazione la banca dati non era ancora in grado di specificare se i progetti rientrano nella categoria aiuto umanitario, cooperazione allo sviluppo o cooperazione con l'Europa dell'Est. Se è relativamente facile differenziare tra cooperazione allo sviluppo e cooperazione con l'Europa dell'Est a seconda del Paese cui il progetto è destinato, è invece difficile determinare se si tratta di un progetto di cooperazione allo sviluppo o di aiuto umanitario⁴⁵. Altro problema, anche questo già accennato, è rappresentato dai contributi generali alle organizzazioni multilaterali e alle ONG che, di fatto, non sono imputabili né a un Paese, né a un tema né tantomeno a un settore preciso. Non si tratta di un problema tecnico bensì piuttosto di una questione materiale. I contributi generali che la Svizzera mette a disposizione non sono vincolati: le organizzazioni beneficiare possono disporre liberamente in funzione della propria strategia globale senza doversi attenere alle priorità tematiche e ai Paesi prioritari definiti dalla DSC.

⁴⁵ Cfr. nota n. 39.

2.2.3 Analisi dei Paesi/studi di casi

Basandoci su una selezione di Paesi abbiamo analizzato la coerenza materiale delle attività della DSC. A tal fine abbiamo tenuto conto dei:

- messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario;
- programmi per Paese (programmi pluriennali);
- programmi annuali per il Paese considerato;
- progetti effettivamente realizzati.

La selezione dei Paesi è avvenuta nel modo seguente: per la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione con l'Europa dell'Est sono stati presi in considerazione il Paese con il budget più alto e quello con il budget più basso. Nell'ambito dell'aiuto umanitario è parso interessante il caso dell'Angola poiché questo Paese è stato sostenuto per diversi anni con un budget piuttosto cospicuo. Abbiamo infine preso in considerazione anche la Repubblica democratica del Congo, Paese in cui l'aiuto umanitario lavora in stretta collaborazione con la cooperazione allo sviluppo della DSC.

Per quanto riguarda i progetti, la selezione è stata fatta a campione partendo dalle registrazioni nella banca dati SAP. Di questi progetti è stata analizzata in dettaglio la compatibilità dei contenuti, da un lato, con quanto stabilito nei messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario e, dall'altro, con le strategie per Paese/i programmi di cooperazione.

Per il primo dei due Paesi di ognuno dei tre settori (cooperazione allo sviluppo, cooperazione con l'Europa dell'Est e aiuto umanitario) presenteremo qui di seguito un'analisi un po' più approfondita; per il secondo, invece, saranno esposti brevemente solo i risultati dell'analisi.

2.2.3.1 India

Messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo

Il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo fissa per l'India i seguenti temi prioritari:

- miglioramento della giustizia sociale;
- promozione dei redditi e dell'occupazione;
- uso sostenibile delle risorse naturali.

Questi ambiti tematici di cui al messaggio anzidetto si aggiungono ai temi fondamentali della DSC menzionati nel capitolo 2.

Programma per Paese

Il programma per l'India («Country Programme 2003–2010»)⁴⁶ fornisce innanzitutto uno spaccato della storia indiana, illustra i problemi legati alla povertà e presenta le attività di cooperazione allo sviluppo prestate dai Paesi donatori che operano in quel

⁴⁶ Per i programmi per Paese e i concetti regionali si usa ora la denominazione «programmi di cooperazione».

Paese. Il programma presenta brevemente anche la storia della DSC in India, spiega il programma della SECO e presenta le ONG coinvolte. Questa breve introduzione ha un elevato valore informativo. Tuttavia, presenta una lacuna: la descrizione del programma della SECO è un po' troppo succinta e, dalle nostre informazioni, anche non del tutto corretta⁴⁷. Nella seconda parte è illustrato il programma della DSC. Se, da un lato, i temi e i contenuti delle attività previste dalla DSC sono presentati in modo molto chiaro, dall'altro, i testi riguardanti gli obiettivi, i valori e le linee direttrici strategiche risultano per certi aspetti ridondanti e poco trasparenti. Diversi allegati forniscono dettagli sul programma nonché una moltitudine di informazioni che, per i non addetti ai lavori, non sempre sono importanti.

I temi inseriti nel programma sono:

- lotta alla discriminazione;
- decentralizzazione;
- comunità rurali delle zone semi-aride dell'altopiano del Deccan;
- gestione sostenibile delle risorse idriche;
- energia e abitazioni nelle regioni rurali;
- reddito e lavoro nelle aree rurali;
- ritiro dal programma «lifestock» sull'arco di cinque anni;
- aiuto umanitario;
- progetti nel quadro del Programma ambientale globale (GEP).

Programmi annuali

I programmi annuali descrivono la situazione del Paese, tracciano un bilancio delle attività svolte dalla DSC nell'anno precedente, riflettono sugli errori commessi e i problemi incontrati e illustrano le prospettive per l'anno successivo. Anche questi programmi sono completati da diversi allegati. I documenti, tuttavia, sono chiaramente ad uso interno; per un perito esterno all'oscuro di molti dettagli risulta difficile decrittare tutte le informazioni. La pianificazione concreta dei contenuti per l'anno successivo, ad esempio, si deduce dalle cifre di bilancio previste per i vari progetti sostenuti. Spesso, però, tali progetti sono designati con sigle non esplicitate cosicché una loro classificazione per contenuti diviene impossibile. Nonostante queste difficoltà possiamo affermare che se i programmi 2003 e 2004 non hanno subito un riorientamento tematico, nel programma 2005 si è provveduto, in alcuni punti, a concretizzare gli obiettivi principali del programma per Paese. Nel programma 2006 si è proseguito su questa falsa riga procedendo, in alcuni casi, anche ad un vero e proprio riorientamento del programma.

⁴⁷ A pagina 10 del programma della DSC per l'India si attesta che la SECO concentra il proprio programma Paese sulle medie e grandi imprese. Di fatto, la SECO collabora per il tramite dell'UNIDO, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale, anche con piccole e medie imprese. È possibile, naturalmente, che al momento in cui è stato elaborato il programma, le attività non erano ancora pianificate in questo senso.

Progetti

Infine, abbiamo effettuato un'analisi a campione di documenti relativi ai progetti. La maggior parte dei progetti ci è parsa compatibile con il contenuto dei programmi per Paese e ciò nonostante detta compatibilità non sia sempre emersa chiaramente sin dalla prima analisi sommaria. Il progetto «Cleaner Technologies in the small-scale glass industry» (tecnologie più pulite nelle piccole vetrerie, 2002–2008), ad esempio, si prefigge di diminuire l'impatto ambientale delle tecnologie usate dalle piccole vetrerie ubicate nelle zone urbane. Se è vero che il programma per Paese prevede progetti nel campo dell'efficienza energetica, è anche vero che essi sono esplicitamente destinati alle zone rurali. Lo stesso dicasi per il progetto «Competence Network for small micro enterprises» (rete di competenze per le piccole imprese, 2005–2008). Anche il progetto «Vulnerability and Enhancing Adaptive Capacity» (vulnerabilità e miglioramento della capacità d'adattamento), imperniato sulle ripercussioni dei cambiamenti climatici, non sembra inserirsi nel contesto del programma per Paese. Di fatto però questi tre progetti sono finanziati dal Programma ambientale globale (GEP) della DSC; in un'appendice del programma per Paese, si precisa che progetti afferenti al GEP sono condotti anche in India. La DSC sostiene inoltre di impegnarsi per integrare i programmi del GEP negli obiettivi del programma per Paese.

Impressione generale

I temi menzionati concretamente nel programma annuale sono perfettamente compatibili con il messaggio. Il programma per Paese rinvia chiaramente alla Strategia 2010 nella quale sono definiti anche i temi scelti per l'India. I programmi annuali, a loro volta, si basano esplicitamente sul programma per Paese. Quanto ai progetti, essi riflettono gli obiettivi dei programmi annuali. Che il Programma ambientale globale non si inserisca perfettamente nella strategia per Paese è riconducibile alla natura stessa di tale programma: lanciato recentemente, esso sta dando vita a progetti in vari Paesi.

Nell'insieme, il programma per Paese sembra essere fortemente influenzato dal Paese partner. Il layout, l'uso di citazioni e di illustrazioni hanno carattere tipicamente indiano; il programma nel suo insieme ha una forte identità. Emerge tuttavia chiaramente anche che certe strutture e condizioni hanno dovuto essere rispettate. I programmi annuali, fino al 2004 compreso, hanno un'impostazione piuttosto generica; da qui l'impressione che essi non contengano alcuna novità rispetto al programma per Paese o che le eventuali concretizzazioni non siano state chiaramente comunicate. A partire dal 2005, e soprattutto nel 2006, invece i programmi annuali sono divenuti molto più concreti.

2.2.3.2 Bhutan

Il Bhutan è stato scelto nell'ambito della cooperazione allo sviluppo come Paese di confronto. Esso presenta una particolarità: lo svolgimento del programma sul posto è affidato a Helvetas. L'analisi condotta dimostra che il programma e i progetti rispondono a quanto previsto nel messaggio. Tuttavia, anche nel contesto di questo programma, vi sono progetti che sembrano marginali rispetto alla strategia globale. Uno dei progetti selezionati si prefigge di sviluppare soluzioni informatiche che consentano di trascrivere la lingua nazionale con il computer. A grandi linee, il

progetto rientra sicuramente nel settore formazione e cultura, ma è lecito chiedersi quali siano i bisogni vitali coperti.

2.2.3.3 Angola

L'Angola non è un Paese prioritario della DSC, ma per diversi anni si è vista erogare contributi cospicui da parte dell'aiuto umanitario. Tra il 1995 e il 2005 la Svizzera ha finanziato diversi progetti per un importo annuo oscillante fra 5,5 e 9 milioni di franchi.

Messaggio 2001 sull'aiuto umanitario

Nel messaggio 2001 sull'aiuto umanitario non sono stabiliti temi specifici per Paese. Valgono pertanto gli obiettivi generali dell'aiuto umanitario.

Concetti biennali

I concetti dell'aiuto umanitario sono molto più succinti dei programmi per Paese della cooperazione allo sviluppo⁴⁸. Il *concetto 1999–2000* consta, ad esempio, di 6 pagine più allegato. Su circa 3 pagine sono descritti la situazione generale dell'Angola e, in particolare, il contesto umanitario, la presenza svizzera e il lavoro sin qui svolto dall'aiuto umanitario. Sono poi tracciati diversi possibili scenari di evoluzione della guerra civile e le conseguenze per il lavoro della DSC. A grandi linee sono inoltre presentate alcune attività con la precisazione, tuttavia, che si tratta di attività a breve termine pianificate in funzione dei bisogni del momento.

Le seguenti attività figurano esplicitamente nel *concetto 1999–2000*:

Aiuti urgenti	Salute	Riabilitazione	Lavoro per la pace
Contributi finanziari	Contributi finanziari	Interventi diretti	Contributi finanziari
Trasporti	<i>Secondments</i>	Contributi finanziari	
Costruzione	Costruzione		
<i>Secondments</i> ⁴⁹	Acqua e settore sanitario (WATSAN)		

È altresì menzionata esplicitamente la messa a disposizione di strutture amministrative a Luanda (ufficio di cooperazione) e a Huambo (ufficio tecnico) – infrastrutture di cui si avvalgono anche altre organizzazioni. Il concetto in corso (2004–2006) presenta una struttura simile a quella del concetto 1999–2000.

⁴⁸ Abbiamo ricevuto 2 concetti biennali e 2 triennali, ossia i concetti relativi agli anni 1995–1997, 1999–2000, 2001–2002 e 2004–2006.

⁴⁹ *Secondment* significa mettere a disposizione delle organizzazioni partner esperti internazionali.

Nel concetto 2004–2006 figurano esplicitamente le seguenti attività.

Salute: prestazioni sanitarie di base	Sicurezza alimentare	Promozione della pace e riconciliazione nazionale
Messa a disposizione e miglioramento dell'offerta di prestazioni sanitarie di base	Sostegno alla creazione di mercati per i prodotti alimentari/aiuto allo sviluppo economico	Formazione di giornalisti Diffusione di giornali e di programmi radiofonici
Focalizzazione sul problema dell'AIDS	Formazione di contadini Distribuzione di prodotti alimentari e sementi Integrazione delle donne nella vita economica (agricoltura)	Informazioni alla popolazione sul pericolo mine Preparazione di appuntamenti elettorali

Queste attività si inseriscono nel contesto più ampio della consulenza e *del-empowerment*. Se del caso, andrebbe sviluppata una strategia di ritiro.

Le attività, in parte a carattere regionale, sono incentrate sulla reintegrazione dei rifugiati. Va osservato che dal programma non emerge chiaramente se con i suoi progetti la DSC si prefigge una strategia a lungo termine atta a garantire il mantenimento dei risultati ottenuti, o se, dopo un decennio di presenza, intende ritirarsi rapidamente in considerazione del fatto che l'Angola non è più un Paese prioritario della DSC e per il quale, in sostanza, è previsto solo l'aiuto d'emergenza (strategia di ritiro).

Programmi annuali

Per l'Angola abbiamo ricevuto i programmi 2002–2005. Ad uso interno, questi programmi, di natura operativa, precisano abbastanza chiaramente le attività necessarie al raggiungimento di determinati obiettivi e i risultati auspicati.

Progetti

Nella banca dati SAP figurano per il 2005 i bilanci di 18 progetti. Di questi progetti ne abbiamo esaminati in dettaglio tre, tutti avviati fra il 2004 e il 2005. Il primo persegue la distribuzione di prodotti latticini svizzeri. Il secondo aiuta i profughi e in genere tutte le persone che hanno abbandonato l'Angola a farvi ritorno. Si tratta in particolare di aiutare, in vari modi, gruppi di popolazione che vivono in condizioni difficili affinché possano ricostruirsi un'esistenza autonoma. Il terzo progetto (REHAB) esula un po' da questo contesto: con un budget di 800 000 franchi, la DSC assiste e sostiene l'erogazione dei fondi bloccati durante la guerra civile. Scopo dell'operazione è far sì che questi mezzi siano impiegati nel settore aiuto d'emergenza, ricostruzione e promozione delle potenzialità locali.

Impressione generale

Le strategie analizzate si sono rivelate compatibili con i contenuti dei messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario. I progetti, a loro volta, corrispondono a quanto stabilito dalle strategie. L'unico progetto un po' a margine è il progetto REHAB che tuttavia è da considera-

re un compito speciale, legato ai fondi bloccati, che non poteva essere anticipato in sede di formulazione della strategia.

Ciò che risulta sorprendente per un osservatore esterno è il mantenimento in Angola di un'infrastruttura piuttosto importante. I costi dell'ufficio di cooperazione ammontano ogni anno ad oltre 1,5 milioni di franchi. Il messaggio 2001 sull'aiuto umanitario abilita la DSC, nell'ambito di questo settore d'intervento, a mettere a disposizione squadre di soccorso o singoli specialisti nonché a prestare, così come previsto anche dalla legge, «ogni altra forma di aiuto atta a conseguire gli obiettivi prefissati». A questo punto però è lecito domandarsi se ciò comprenda anche la gestione di un ufficio di cooperazione tanto grande da originare costi annui milionari. Con questa domanda non si vuole in alcun modo mettere in discussione l'utilità di tale ufficio; si tratta piuttosto di definire le attività che competono alla DSC in ambito umanitario conformemente al messaggio 2001 sull'aiuto umanitario. Stando alle informazioni della DSC, l'esistenza di tale struttura è indispensabile per garantire un impegno a lungo termine. Si tratta di una spiegazione del tutto plausibile visto che anche altri Paesi realizzano apposite strutture per coordinare il loro aiuto umanitario nei Paesi d'intervento. Ci si chiede però se non sarebbe opportuno esplicitare questa necessità anche all'interno del messaggio visto che anche la Strategia in materia di aiuto umanitario prevede la creazione di uffici di cooperazione in caso di bisogno.

Oltre ad analizzare i progetti scelti a campione abbiamo vagliato numerosi rapporti e valutazioni stilati a conclusione di viaggi di servizio in Angola. Uno dei rapporti di valutazione dell'aiuto umanitario in Angola⁵⁰ esprime un giudizio critico riguardo ad un progetto teso allo sviluppo di microimprese. Pur non essendo nostro compito vagliare i risultati di questo progetto, ci siamo posti la domanda di quanto lontano possa e debba spingersi l'aiuto umanitario. Il messaggio 2001 sull'aiuto umanitario prevede chiaramente la possibilità per questa forma di aiuto di intervenire nel settore della riabilitazione. In altri termini, il confine fra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo non è chiaramente definito.

La DSC considera il suo mandato nel campo dell'aiuto umanitario una forma d'aiuto a medio termine: non si tratta di un intervento d'emergenza della durata di alcuni giorni o settimane o di una distribuzione puntuale di beni di prima necessità bensì di un intervento volto a lenire una situazione d'emergenza che può protrarsi per diversi anni. In questo senso, il lavoro concreto della DSC non coincide perfettamente con quanto sembrerebbe emergere dal messaggio 2001 sull'aiuto umanitario.

2.2.3.4 Repubblica democratica del Congo – Regione dei Grandi Laghi

Il secondo Paese che abbiamo selezionato nel settore dell'aiuto umanitario è la Repubblica democratica del Congo. Questo Paese non fruisce solo dell'aiuto umanitario della DSC bensì anche della cooperazione allo sviluppo. La nostra analisi, tuttavia, si occupa unicamente del settore dell'aiuto umanitario. I temi prioritari del concetto 2003–2006 sono la salute e l'alimentazione. Il programma annuale 2005 invece copre un ventaglio di temi molto più ampio, ossia: aiuto immediato in situazioni di grave emergenza, protezione e assistenza ai rifugiati e agli sfollati («internally displaced persons»), programmi di rimpatrio, ricostruzione e reintegrazione,

⁵⁰ External Evaluation (EE) of the SDC's program in Angola. 2003/5 del 10.5.2003.

aiuto a donne e bambini vittime della violenza, gestione delle catastrofi («disaster management») e programmi di sminamento. Dal momento in cui è stato formulato il concetto, si direbbe che vi sia stato uno spostamento delle priorità, rispettivamente un ampliamento dei temi. Ciò dimostra quanto sia difficile nel contesto dell'aiuto umanitario, e in particolare per le zone dilaniate da conflitti armati, formulare una strategia anche solo a medio termine e non da ultimo attenersi. Può succedere infatti che, a breve termine, si creino nuove possibilità d'aiuto o che attività pianificate da tempo non siano più possibili.

2.2.3.5 Bosnia ed Erzegovina

Messaggio 1998 sulla cooperazione con l'Europa orientale

Oltre ai temi generali della cooperazione con l'Europa dell'Est, il messaggio 1998 sulla cooperazione con l'Europa orientale stabilisce per la Bosnia le seguenti priorità:

- integrazione delle famiglie che tornano nel loro Paese (programmi di aiuto al ritorno);
- aiuto alla ricostruzione;
- promozione della creazione di PMI e accesso agevolato ai crediti, sostegno sia a livello comunale che regionale alla creazione di imprese per l'approvvigionamento idrico che siano forti dal profilo tecnico, economico ed organizzativo;
- miglioramento dell'approvvigionamento energetico;
- sviluppo e consolidamento dello Stato di diritto.

Programma a medio termine 2000–2003

Per la Bosnia ed Erzegovina, la SECO e la DSC hanno formulato un programma comune a medio termine per gli anni 2000–2003 nell'ambito del quale hanno definito i seguenti settori d'intervento:

Stato e società civile	Salute e reti sociali	Promozione del settore privato	Infrastruttura
		Promozione delle PMI	Acqua
		Promozione del commercio e degli investimenti	Ricostruzione delle infrastrutture chiave

Nel programma in questione figurano inoltre chiari orientamenti geografici e due temi trasversali per la DSC, ossia i giovani e la parità tra uomo e donna.

Programma a medio termine 2004–2008

Nel programma a medio termine 2004–2008 figurano i seguenti temi:

Buon governo e servizi pubblici	Sociale	Promozione del settore privato
Sviluppo a livello di amministrazione regionale	Bambini e giovani Prestazioni sanitarie	Contesto favorevole alle piccole e medie imprese
Realizzazione di infrastrutture di base (ad es. per l'approvvigionamento di acqua potabile)	Aiuto al ritorno	Accesso al capitale (per piccole e medie imprese)
Servizi pubblici		Miglioramento della produzione e del marketing (per piccole e medie imprese)
Sostegno al processo legislativo		Sostegno al commercio e agli investimenti
Società civile e media		
Diritti dell'uomo		

Il programma comune SECO/DSC delimita chiaramente le competenze della SECO e della DSC e stabilisce le priorità geografiche.

Concetti

Per gli anni 2004–2008 sono stati elaborati 3 concetti, uno per ognuno dei seguenti ambiti: settore sociale, settore privato e buon governo. I temi prioritari previsti nell'ambito del settore sociale sono: la protezione dell'infanzia («child protection»), il piano d'intervento per i giovani («youth policy»), il miglioramento delle prestazioni sanitarie («improved health care») e il sostegno al rimpatrio («sustainable return») ossia aiuti al ritorno per i rifugiati delle guerre civili. Nell'ambito della promozione del settore privato sono specificati quattro temi prioritari due dei quali sottostanno alla competenza della DSC: accesso ai finanziamenti («access to finance») e promozione della produzione e del marketing per le PMI («SME promotion in production and marketing»). In materia di buon governo sono sanciti tre obiettivi: miglioramento dei servizi pubblici, incremento dell'efficienza, della trasparenza e della responsabilità delle istituzioni governative locali e, da ultimo, instaurazione di un sistema di controllo e di partecipazione pubblici alle decisioni.

Programmi annuali

Nei programmi annuali sono riproposti e concretizzati i temi figuranti nei concetti. Per ogni ambito tematico sono formulati obiettivi concreti da realizzare nell'anno in questione. Un elenco dettagliato delle attività previste per realizzare i vari progetti completa il programma annuale.

Progetti

In un elenco pubblicato dalla DSC sono brevemente esposti tutti i progetti attualmente in corso nell'ambito della cooperazione con l'Europa dell'Est. Anche in questo caso abbiamo selezionato a campione un certo numero di progetti che abbia-

mo poi confrontato con gli obiettivi del programma. Da tale confronto è emerso che i progetti corrispondono a quanto previsto dalle strategie.

Impressione generale

Fra gli obiettivi del messaggio del 1998 sulla cooperazione con l'Europa dell'Est, da un lato, e i programmi a medio termine, i concetti, i programmi annuali e i progetti, dall'altro, vi è piena coerenza materiale. 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 giovane che, a differenza di un programma come quello riguardante l'India che ha preso corpo sull'arco di diversi anni, è stato strutturato dall'inizio con grande attenzione e precisione.

2.2.3.6 Repubblica di Moldova

Il programma della DSC in Moldova è piuttosto modesto. Un breve esame non ha evidenziato alcuna incongruenza. Stando alla strategia, il lavoro della DSC deve concentrarsi sullo sviluppo del settore privato e su quello del settore sociale inglobando altresì contributi alla riforma sanitaria e ai progetti per la realizzazione di infrastrutture per l'approvvigionamento idrico. L'unico elemento sorprendente del programma 2005 è il fatto che la DSC aveva ponderato la possibilità di partecipare ad un progetto di censimento della popolazione e dunque di operare in un contesto esterno alla strategia; questa collaborazione però non è mai stata concretizzata.

2.2.4 Risultati della valutazione della banca dati e degli studi di casi

Facendo esplicito riferimento alle domande formulate nel capitolo 2.2.1, illustriamo di seguito le conclusioni alle quali siamo giunti in base ai risultati della valutazione della banca dati, all'esame dei programmi e dei documenti riguardanti i progetti, ai numerosi colloqui e all'analisi di diverse valutazioni della DSC nonché del rapporto annuale SECO/DSC.

2.2.4.1 Aiuto umanitario

L'ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo e sull'aiuto umanitario e il messaggio 2001 sull'aiuto umanitario definiscono un quadro piuttosto ampio per la messa in atto dell'aiuto umanitario. Se, in termini globali, sono definiti tre ambiti d'intervento e tre tipi di misure, nessuna esigenza è fissata quanto alla corrispondente ripartizione dei mezzi finanziari. Malgrado ciò è lecito chiedersi quale sia di fatto la chiave di ripartizione dei fondi fra i vari settori (*criterio di valutazione*). Dalla banca dati SAP della DSC non è possibile ricavare alcuna conclusione al riguardo poiché i dati necessari non sono registrati⁵¹. Allo stesso modo, anche le cifre forniteci direttamente dall'aiuto umanitario non consentono di operare questa distinzione.

⁵¹ Cfr. però la nota a piè di pagina n. 39.

Per quanto riguarda il budget dell'aiuto umanitario, il rapporto annuale SECO/DSC fornisce dettagli sulle organizzazioni beneficiarie e specifica i contributi per l'aiuto alimentare nonché i costi degli interventi del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA). Da questa analisi emerge che il budget dell'aiuto umanitario per il 2004, pari complessivamente a 280 milioni di franchi, è stato impiegato per operazioni del CSA (37,9 milioni), per l'aiuto alimentare (33,2 milioni per prodotti lattieri e cereali) e in buona parte per progetti condotti da organizzazioni internazionali ed ONG.

L'esame dei contenuti dei programmi e dei progetti ha evidenziato come spesso i programmi e le strategie pongano l'accento su determinate priorità senza tuttavia fornire un chiaro orientamento concreto. Ciò può apparire giudizioso per il fatto che proprio nell'ambito dell'aiuto umanitario è richiesta flessibilità d'intervento. Di fatto, però, l'aiuto umanitario si trova nel dilemma fra il desiderio di dare un chiaro orientamento al proprio programma e la necessità di adottare un approccio flessibile per le decisioni sul terreno. La DSC tenta qui di trovare un giusto compromesso.

Resta ancora da definire fin dove possa spingersi l'aiuto umanitario, per quanto tempo possa essere prestato e quando debba essere affidato allo stato maggiore della cooperazione allo sviluppo. Il punto di forza della DSC è il fatto di riunire sotto lo stesso tetto l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo e dunque di vantare competenze in entrambi i settori. Problematica è la diversa natura dei due interventi: mentre la cooperazione allo sviluppo si concentra su una selezione di Paesi, l'aiuto umanitario si rivolge al mondo intero. Ne consegue che, laddove l'aiuto umanitario è destinato a un Paese prioritario della DSC, la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario si completano perfettamente⁵². Se invece l'aiuto umanitario è destinato ad un Paese che non è prioritario per la cooperazione allo sviluppo, vi è il rischio che esso si protragga all'infinito proprio per realizzare progetti che di fatto perterrebbero alla cooperazione allo sviluppo.

2.2.4.2 Cooperazione con l'Europa dell'Est

Nel messaggio 1998 sulla cooperazione con l'Europa dell'Est sono specificati 17 Paesi beneficiari. L'analisi della banca dati rivela chiaramente che buona parte delle risorse finanziarie bilaterali della cooperazione con l'Europa dell'Est è destinata a questi Paesi, anche se, negli ultimi anni, si è assistito ad uno spostamento verso i Paesi dell'Europa sud-orientale (*criterio di valutazione 1*). Le informazioni contenute nella banca dati non consentono tuttavia una chiara attribuzione delle risorse all'uno o all'altro dei due obiettivi principali del messaggio 1998 sulla cooperazione con l'Europa dell'Est ossia la promozione dello Stato di diritto e della democrazia, da un lato, e di un'economia di mercato sostenibile dal profilo sociale ed ambientale, dall'altro (*criterio di valutazione 2*). Come sottolineato dal messaggio, il ventaglio dei temi della cooperazione con l'Europa dell'Est è relativamente ampio e ciò si riflette anche nei progetti effettivamente realizzati dalla DSC. Manca quindi una chiara focalizzazione tematica o settoriale (*criterio di valutazione 3*). Gli studi di

⁵² Dai colloqui è emerso, ad esempio, che la transizione dall'aiuto umanitario alla cooperazione allo sviluppo è stata molto buona nel caso della Repubblica di Moldova mentre si è rivelata molto più difficile nel caso della Bosnia ed Erzegovina. Al riguardo, gli operatori hanno precisato che cooperazione e coordinamento dipendono molto anche dalle persone con cui si ha a che fare e dunque, a seconda dei casi, possono rivelarsi più o meno difficili.

casi riguardanti Paesi da noi selezionati, invece, hanno evidenziato una focalizzazione geografica in seno al Paese e questo risultato è stato confermato anche dai colloqui che abbiamo avuto. Nessuno dei progetti analizzati esula dal quadro definito (*criterio di valutazione 4*).

2.2.4.3 Cooperazione allo sviluppo

Dall'esame del rapporto annuale risulta che la ripartizione del budget fra settore multilaterale e settore bilaterale è conforme alle prescrizioni (*criterio di valutazione 1*). L'analisi della banca dati rivela che quasi la metà dei fondi della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario è destinata ai Paesi prioritari, ai programmi speciali, alle regioni e ai Paesi che in futuro potrebbero diventare prioritari (*criterio di valutazione 2*). Il messaggio prevede esplicitamente un budget di almeno 8–10 milioni di franchi per Paese prioritario – obiettivo questo che risulta raggiunto (*criterio di valutazione 3*). L'eccezione è data dal Bhutan il cui programma sarà presto declassato a programma speciale. La maggior parte dei programmi speciali prevede un budget che oscilla fra i 3 e i 6 milioni di franchi (*criterio di valutazione 4*). Occorre qui osservare che il budget del programma speciale per la Palestina ha, per il 2005, un volume superiore a qualsiasi altro Paese prioritario. Al credito quadro che da solo prevede già 66 milioni di franchi (per quattro anni) si aggiungono i progetti dell'aiuto umanitario, il che spiega un importo così elevato. Complessivamente, la ripartizione del budget della DSC ottempera alle prescrizioni del messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo.

La DSC analizza regolarmente se i Paesi cui fornisce il proprio aiuto soddisfano i criteri della DSC (*criterio di valutazione 5*). Al riguardo può prodursi una situazione di conflitto d'interessi laddove il governo di un Paese non soddisfi più le esigenze della DSC. In questo caso, la DSC deve decidere se ritirarsi dal Paese o restare per rispondere ad una necessità effettiva di cooperazione allo sviluppo e ai bisogni della popolazione confrontata ad una situazione politica difficile.

Una quota superiore all'80 per cento degli aiuti bilaterali è stanziata a favore di Paesi che appartengono alle due categorie di reddito più basse secondo la classifica della Banca mondiale (*criterio di valutazione 6*). Se questa percentuale non è più elevata è solo perché un numero relativamente alto di progetti tesi a migliorare la situazione dei Paesi beneficiari è condotto in Svizzera. Maggiori dettagli su questo tema sono contenuti nel capitolo 2.2.2 di cui sopra. Vi sono infine singoli grandi Paesi quali la Russia, la Turchia, il Costa Rica e il Sudafrica che non appartengono alla categoria dei Paesi poveri o estremamente poveri ma figurano comunque nei messaggi come Paesi beneficiari.

Nel programma annuale 2004 della DSC e della SECO i budget relativi ai singoli Paesi beneficiari della cooperazione bilaterale sono suddivisi per settore. Dalla statistica emerge una certa concentrazione sui settori «salute» e «popolazione» (30 mio. fr.) e sui progetti multisettoriali (39 mio. fr.). Seguono i settori «agricoltura» (20 mio. fr.), «amministrazione pubblica» (19 mio. fr.), «educazione», «arte» e «cultura» (17 mio. fr.). Malgrado ciò, non emerge una netta specializzazione (*criterio di valutazione 7*). Per alcuni Paesi si assiste, tuttavia, ad una chiara focalizzazione dei contenuti. In Tanzania, ad esempio, 8 su 18 milioni di franchi confluiscono nei settori «salute» e «popolazione»; in Madagascar 5 su 5,5 milioni di franchi sono spesi per il settore agricolo.

Sulla base dell'analisi dei documenti e dei colloqui con i collaboratori della DSC si ha l'impressione, nell'insieme, che la DSC imposti sì la propria attività su criteri geografici, ma che poi nei vari Paesi d'intervento copra volutamente un ventaglio di temi molto più ampio (e questo nonostante si persegua sempre più spesso anche una focalizzazione dei contenuti). La DSC non si concentra esplicitamente su un numero limitato di temi nei quali ha o sta sviluppando una forte specializzazione. I «vantaggi comparativi» della DSC non sono dunque unicamente di natura tecnica, ma sono dati anche dall'esperienza maturata nei vari Paesi (*criterio di valutazione 8*).

Per quanto attiene alle priorità tematiche, lo stesso messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo è formulato in modo ampio e generico. Il tenore di detto messaggio si riflette anche nei programmi per Paese i quali, pur prevedendo alcune priorità tematiche, mantengono una formulazione piuttosto vaga e lasciano spesso un certo margine di manovra. Non è possibile stabilire in che misura il lavoro della DSC si limiti o concentri sui 15 ambiti tematici fissati nel messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo (si veda al riguardo l'allegato 5 che illustra schematicamente i contenuti dei messaggi) (*criterio di valutazione 9*), poiché né nella banca dati SAP né tantomeno nel rapporto annuale della DSC le attività sono ripartite secondo i temi anzidetti. La nostra analisi dei documenti riguardanti i singoli Paesi ha dimostrato, comunque, che i criteri stabiliti nel messaggio sono stati rispettati. Dalla valutazione della banca dati SAP risulta che i progetti contribuiscono con i loro risultati al raggiungimento degli MDG e, in primo luogo, alla lotta contro la povertà. I progetti si distribuiscono infine piuttosto equamente fra i vari gruppi tematici. La focalizzazione su un numero che varia fra due e quattro gruppi tematici, come previsto dal messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo, non è osservata scrupolosamente e, in alcuni casi, è lungi dall'essere evidente (*criterio di valutazione 10*).

Non è invece possibile affermare in che misura i progetti della cooperazione allo sviluppo costituiscono un sostegno all'auto-aiuto (*criterio di valutazione 11*). Di fatto, molti sono i progetti che si prefiggono tale obiettivo, ma mancano criteri chiari per verificare e accertare se un progetto può essere considerato di sostegno all'auto-aiuto o meno. Fanno altresì difetto dei criteri per operare una chiara distinzione fra l'obiettivo prioritario «eliminazione della povertà e della fame» e l'obiettivo generale «miglioramento delle condizioni di vita» (*criterio di valutazione 12*). Ulteriori dettagli su questo punto sono riportati più avanti.

2.3 Coerenza materiale delle strategie della DSC

Nel presente capitolo tratteremo della coerenza della Strategia 2010 con i messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario.

La Strategia 2010 fissa i temi prioritari della cooperazione nonché gli obiettivi della DSC, in termini di sostenibilità, orientamento delle attività sui risultati, sostegno all'auto-aiuto, dialogo internazionale, solidarietà e promozione del sapere⁵³. Per ognuno di questi temi sono poi elencate le priorità nonché i settori complementari o

⁵³ Prevenzione e risoluzione delle crisi; buona gestione degli affari pubblici; promozione dei redditi e dell'occupazione; miglioramento della giustizia sociale; utilizzo sostenibile delle risorse naturali.

specifici. La Strategia esplicita inoltre la necessità di una concentrazione delle attività in «*aree geografiche scelte*» senza, tuttavia, nominare concretamente i Paesi.

Nell'insieme, il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo è in sintonia con la Strategia 2010 della DSC. Per quanto riguarda le risorse naturali, tuttavia, si constata come mentre il messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo (come pure il rapporto del Consiglio federale sulla politica estera 2000) punti esplicitamente sulla protezione del clima, la Strategia 2010 si concentra sulla necessità della lotta alla desertificazione. Una ragione di questa divergenza potrebbe essere il fatto che in materia di protezione del clima la ripartizione delle competenze fra DSC e SECO è piuttosto nebulosa.

L'aiuto umanitario, che rinuncia volutamente ad una rigida focalizzazione di carattere tematico o geografico al fine di reagire nel modo più flessibile possibile alle situazioni d'emergenza, è praticamente escluso dalla Strategia 2010. Se ne ricava pertanto l'impressione che l'anzidetta Strategia verta innanzitutto sulla cooperazione allo sviluppo sebbene il suo intento sia di coprire tutto il campo d'attività della DSC. Questa impressione è altresì rafforzata dal fatto che l'aiuto umanitario ha formulato una strategia propria.

Una certa incoerenza o debolezza a livello di contenuto emerge dal fatto che mentre il rapporto sulla politica estera sottolinea l'importanza di realizzare una maggiore interdipendenza tematica e geografica della cooperazione allo sviluppo, la Strategia 2010 della DSC non fissa specifiche priorità geografiche. Anche il quadro tematico sembra essere stato lasciato volutamente vago; sono stati sanciti principi generali dell'aiuto umanitario, della cooperazione con l'Europa dell'Est e della cooperazione allo sviluppo, senza tuttavia definire o delimitare troppo l'attività della DSC a medio termine. Lo stesso potrebbe dirsi riguardo all'obiettivo definito in varie sedi della concentrazione sui vantaggi comparativi: anche qui pare esservi un certo conflitto d'interessi fra ventaglio di temi e concentrazione sui vantaggi comparativi, qualunque sia la definizione che si voglia dare a questi ultimi. Già a livello di strategie, infine, vi è un conflitto di base fra la strategia top-down e la strategia elaborata e gestita dal Paese al momento della scelta dei progetti. Se da un lato la DSC deve impegnarsi su certi temi, dall'altro, deve tenere conto il più possibile delle richieste formulate dai suoi partner. Questi due obiettivi potrebbero, quindi, trovarsi in conflitto.

Viste le risorse a nostra disposizione per questa analisi, non ci è stato possibile vagliare in dettaglio e confrontare tra loro tutte le strategie. È dunque possibile che sussistano altri casi di incoerenza. Noi, tuttavia, non abbiamo riscontrato incoerenze significative.

2.4 Cooperazione multilaterale

Da un'analisi a grandi linee della cooperazione multilaterale non sono emersi elementi di incongruenza fra la strategia della DSC unitamente al lavoro effettivamente svolto in questo settore e le esigenze del messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo.

È opportuno sottolineare come si abbia l'impressione che la scarsa focalizzazione tematica da parte della DSC – o, in un'ottica positiva, l'ampio quadro delle competenze – si rifletta anche sulla cooperazione con le istituzioni multilaterali. Da un lato,

la DSC può fornire preziosi input in numerosi temi e correlare perfettamente fra loro temi diversi ma tra i quali esiste un nesso. Dall'altro, la DSC ha poche competenze attestate e chiaramente identificabili da offrire alle istituzioni multilaterali (sarebbe possibile pensare ad una specializzazione tecnica e geografica). Non mancano tuttavia esempi positivi. Come sottolineato nel corso di un'intervista, la DSC vanta competenze riconosciute e apprezzate a livello internazionale nei settori «acqua» e «diritti dell'uomo».

2.5 Trasparenza

Il rapporto annuale DSC/SECO illustra molto bene l'attività di questi due uffici. Più difficili si sono rivelate le ricerche dettagliate poiché la DSC dispone di un gran numero di strategie e di programmi che per l'osservatore esterno non risultano immediatamente intelligibili. Le strategie di cooperazione, che fissano il quadro dell'attività della DSC in un certo Paese o in una certa regione per un periodo di alcuni anni, sono spesso formulate in termini generici e non forniscono indicazioni concrete sui progetti condotti sul terreno. I programmi annuali per Paese, invece, sono sostanzialmente concepiti per l'uso interno, ragione per cui anche qui è difficile per l'osservatore esterno penetrare i dettagli dell'attività della DSC.

In linea di principio, la banca dati SAP potrebbe costituire una valida base per ottenere una visione d'insieme dei progetti realizzati. Tuttavia, poiché il sistema è ancora in fase di elaborazione, ci vorrà un po' di tempo prima che siano possibili valutazioni complete anche sull'arco di più anni. Sarebbe altresì necessario assegnare ai progetti un numero maggiore di attributi per operare delle valutazioni che consentano un confronto sistematico con gli obiettivi e i settori d'intervento previsti dalla DSC. Sebbene nel messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo siano esplicitamente menzionati 15 ambiti tematici, i progetti nella banca dati non sono classificati secondo detti temi. Allo stesso modo, non è specificato se un progetto afferisce all'aiuto umanitario, alla cooperazione con l'Europa dell'Est o alla cooperazione allo sviluppo, cosa che invece in futuro dovrebbe essere possibile⁵⁴. La banca dati non consente neppure di distinguere chiaramente fra progetti multilaterali o bilaterali. Questa distinzione è invece possibile per i contributi generali alle organizzazioni internazionali, ma vi sono anche progetti per i quali questa distinzione non è evidente. È il caso di progetti riguardanti un determinato Paese che, in parte, sono realizzati da organizzazioni multilaterali (progetti cosiddetti bi-multilaterali); la banca dati SAP non fornisce alcuna indicazione circa la loro attribuzione al budget multilaterale o bilaterale.

Oltre ai documenti di cui al capitolo 2.2.3 e alla banca dati SAP, la DSC dispone di altri sistemi e banche dati il cui accesso, tuttavia, non ci è stato accordato per l'intera DSC. Per il settore umanitario abbiamo ottenuto dei file Excel che, pur dimostrandosi criptici per i non addetti ai lavori e nonostante non contenessero tutti gli attributi che avremmo sperato di trovare per operare un'analisi secondo i nostri criteri di valutazione, ci hanno consentito di affinare la valutazione. Positivo è il fatto che la registrazione dei progetti nei file Excel è coerente con quella nella banca dati SAP.

⁵⁴ Cfr. la nota a piè di pagina n. 39.

In sostanza, le banche dati e i documenti sono concepiti innanzitutto per un uso interno. Non sorprende quindi – e non è una critica – che l'osservatore esterno fatichi un po' a ricavarne una rapida visione d'insieme. Il perfezionamento in corso della banca dati SAP e l'uso sistematico delle possibilità offerte da questo programma dovrebbero consentire di muovere un ulteriore passo nella direzione di una maggiore trasparenza.

2.6 Conclusioni riguardanti la coerenza materiale

Nei capitoli da 2.2 a 2.4 ci siamo soffermati sull'implementazione vera e propria. Ne è emerso che la DSC opera entro i limiti delle prescrizioni dei messaggi concernenti i crediti quadro. In alcuni casi sono emersi dubbi circa la pertinenza del programma e la sua coerenza materiale. In altri, ci si è chiesti se determinati progetti rientrassero davvero nel quadro fissato. Sta di fatto che i messaggi concernenti i crediti quadro sono generalmente formulati in termini così vaghi che la DSC non corre praticamente alcun rischio di sentirsi rimproverare una violazione dei criteri fissati.

L'aspetto centrale che resta da chiarire è se i progetti della DSC sono concepiti in modo tale da fornire un effettivo contributo all'obiettivo prioritario della lotta alla povertà e alla fame o piuttosto all'obiettivo generale del miglioramento delle condizioni di vita. Inoltre, tutti i progetti dovrebbero essere una forma di sostegno all'auto-aiuto. A queste domande la nostra analisi non è in grado di fornire risposte esaustive poiché la DSC non dispone di un sistema di indicatori in grado di precisare se e quali progetti si prefiggono di raggiungere gli obiettivi summenzionati (lotta alla povertà e alla fame/miglioramento delle condizioni di vita/sostegno all'auto-aiuto). Per la questione riguardante il sostegno all'auto-aiuto, gli indicatori potrebbero essere: «programmi di formazione riguardanti il programma/progetto», «sforzi comuni nel settore della ricerca», «proporzione del personale locale e ripartizione delle competenze fra stranieri e autoctoni», «lasso di tempo fino al ritiro della DSC» o ancora «proseguimento dei programmi/progetti dopo il ritiro della DSC».

La DSC dispone già di un vasto sistema di monitoraggio e di controllo che prevede anche numerose valutazioni a vari livelli. Tuttavia, manca un controllo sistematico dei risultati auspicati (outcome) sulla base di un campione di progetti precedentemente fissato. Controllare gli effetti dei progetti di sviluppo certo non è facile e comporta numerosi problemi, ma nel corso della nostra analisi abbiamo constatato come sia sempre più marcata la tendenza di chiedere valutazioni sistematiche esterne ex-post i cui risultati possano essere presentati anche in forma concisa all'opinione pubblica interessata. Recentemente adottato dalle tedesche «Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)» e «Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)», questo metodo ha dato risultati validi. Controlli di questo tipo, basati sull'esame sistematico dei risultati e il cui obiettivo è la verifica dell'efficacia dei progetti, consentirebbero all'alta vigilanza parlamentare di spostare la propria attenzione sui risultati del lavoro della DSC piuttosto che sulle strategie e sulle decisioni di progetto.

Va qui precisato che i risultati raggiunti dalla cooperazione allo sviluppo sono spesso difficilmente attribuibili ad un singolo progetto. L'analisi empirica è meno problematica se in un determinato Paese la comunità dei donatori persegue una strategia comune, come nel caso, ad esempio, della strategia per la riduzione della povertà («Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP»). In questi casi, il raggiungimento degli obiettivi è facilmente verificabile e l'eventuale successo è attribuito

all'intera comunità dei donatori. Laddove la Svizzera partecipa alla realizzazione del progetto in qualità di membro della comunità dei donatori, una parte del risultato (misurabile) del programma globale è attribuito alla DSC.

3 Conduzione strategica della DSC

Questo capitolo tratta della conduzione strategica della DSC, rispondendo in particolare alle domande riportate di seguito.

B Che influsso hanno gli attori, le loro risorse, le loro competenze e il loro coordinamento sulla gestione strategica della DSC? (conduzione)

B1 Quali attori sono preposti dalle basi legali alla conduzione strategica della DSC e come sono determinate le loro competenze, le loro risorse e i loro strumenti di coordinamento (costellazione degli attori)?

B2 Le disposizioni legali riguardanti la costellazione degli attori per la conduzione strategica della DSC sono rispettate?

B3 In che misura la costellazione degli attori contribuisce alla conduzione efficace e trasparente della DSC?

3.1 Procedura per la valutazione della conduzione della DSC

Per rispondere alla domanda B1 sono state analizzate (nel capitolo 3.2) le basi legali riguardanti le competenze e le risorse degli attori. La costellazione degli attori così identificata funge da quadro di riferimento per la valutazione della conformità e dell'adeguatezza della conduzione strategica della DSC.

La risposta alla domanda B2 è fornita in due tappe (capitolo 3.3). La prima analizza il ruolo del Parlamento, del Consiglio federale e del DFAE in materia di conduzione strategica della DSC (capitolo 3.3.1). Nella seconda, si procede a un confronto tra situazione reale e situazione auspicata in modo da valutare se il processo che porta alla formulazione delle strategie in seno alla DSC è conforme alle prescrizioni in materia. Per sette strategie della DSC sono stati ricostruiti i processi decisionali e, successivamente, confrontati con le linee direttrici per l'elaborazione di programmi di cooperazione (capitolo 3.3.2)⁵⁵. Questa analisi ha consentito di valutare l'adeguatezza dei processi, i meccanismi di coordinamento e di consultazione come pure il ruolo degli attori. Insieme alle informazioni raccolte nel corso dei colloqui e delle interviste con i responsabili della DSC è così stato possibile valutare l'efficienza e la trasparenza dei processi decisionali alla base delle strategie di cooperazione e della Strategia 2010.

La domanda B3 è oggetto del capitolo 3.4. L'esame dell'adeguatezza della costellazione degli attori ai fini della conduzione delle attività della DSC si basa, da un lato, sui risultati dei capitoli 3.2 a 3.4 e, dall'altro, sulle informazioni e valutazioni scaturite

⁵⁵ Processi decisionali ricostruiti: Strategia 2010; programmi di cooperazione della cooperazione allo sviluppo (Bhutan, India), cooperazione con l'Europa dell'Est (Bosnia ed Erzegovina; Repubblica di Moldova), aiuto umanitario (Regione dei Grandi Laghi, Angola).

rite dai colloqui con la DSC, il DFAE e i membri degli organi di coordinamento CCSCI e CISCI.

3.2 Basi legali

La costellazione degli attori per la conduzione strategica della DSC è definita nelle seguenti basi legali:

- legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0);
- decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1);
- 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 29 marzo 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg-DFAE; RS 172.211.1).

Il Parlamento e il Consiglio federale hanno fissato in queste basi legali le regole per l'esecuzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario della DSC. Essi influenzano tuttavia l'attività della DSC nei settori menzionati anche attraverso i crediti quadro e i relativi messaggi (cfr. capitolo 1). La costellazione degli attori per la conduzione strategica della DSC presenta le caratteristiche seguenti: un importante numero di attori e di strumenti di coordinamento; la ripartizione istituzionale delle competenze afferenti alla cooperazione allo sviluppo fra DSC e SECO; la delega relativamente importante delle competenze alla DSC nei limiti dei messaggi sui crediti quadro.

Per il coordinamento globale della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, le basi legali prevedono i seguenti organi di coordinamento:

- la *Commissione consultiva per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CCSCI)*: il suo compito è assistere il Consiglio federale in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo, di aiuto umanitario e di cooperazione con l'Europa dell'Est. La CCSCI esamina inoltre gli obiettivi, le priorità e la concezione generale della cooperazione allo sviluppo e può avanzare proposte al Consiglio federale⁵⁶;

⁵⁶ Cfr. art. 14 della legge federale del 19.3.1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali e l'ordinanza del 12.12.1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. La CCSCI, la cui segreteria è assicurata dalla DSC, si compone di 21 membri in rappresentanza degli ambienti scientifici ed economici, dei dipartimenti, delle ONG e delle istituzioni di soccorso.

- il *Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CISCI)*⁵⁷: diretto dalla DSC, il CISCI si compone di 21 membri. Ad esso incombe di preparare le decisioni del Consiglio federale sulla concezione del contributo svizzero alla cooperazione internazionale allo sviluppo; elaborare decisioni del Consiglio federale su singoli temi e provvedimenti nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, che assumono un'importanza fondamentale; prendere decisioni, in caso di dubbio, circa l'esecuzione dell'ordinanza, tenuto conto che i temi rilevanti sono sottoposti al Consiglio federale; deliberare sul piano finanziario per l'aiuto pubblico allo sviluppo⁵⁸. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) è l'unico dipartimento non membro del CISCI e tuttavia, stando alla DSC, esso collabora strettamente con la Direzione dello sviluppo e della cooperazione in particolare nel settore dell'aiuto umanitario. Proprio in considerazione della correlazione fra temi di politica di sicurezza e di politica dello sviluppo, appare sorprendente che il DDPS non faccia parte del CISCI;
- per la cooperazione con l'Europa dell'Est l'ordinanza concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est prevede un *Comitato della politica d'intervento DSC/SECO*⁵⁹. Il suo compito consiste nel determinare e coordinare l'impiego dei mezzi e nel proporre ai direttori della DSC e della SECO l'apertura e la chiusura di uffici di cooperazione. Anche per l'aiuto umanitario l'articolo 26 dell'ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali prevede un organo di coordinamento interdipartimentale. Si tratta del *Comitato consultivo per l'aiuto in caso di catastrofe*⁶⁰ al quale incombe la coordinazione dei servizi federali e delle istituzioni estranee all'Amministrazione federale e la consulenza della DSC riguardo a temi fondamentali e all'attuazione pratica dell'aiuto in caso di catastrofe.

Oltre agli strumenti di coordinamento interdipartimentali previsti dalle disposizioni legali, il DFAE, la DSC e la SECO hanno creato tutta una serie di strumenti per armonizzare al meglio le loro attività. Il coordinamento assume dunque un ruolo centrale nell'ambito della costellazione degli attori in materia di conduzione strategica della DSC e ne costituisce una prima importante caratteristica.

⁵⁷ Cfr. ordinanza del 12.12.1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Membri: Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE): Divisioni politiche III, IV, V, Direzione del diritto internazionale pubblico, Centro di Politica di Sicurezza Internazionale (CPSI). Dipartimento federale delle finanze (DFF): Amministrazione federale delle finanze. Dipartimento federale dell'economia (DFE): SECO, Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP): Ufficio federale della migrazione (UFM). Dipartimento federale dell'interno (DFI): Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque (IFADPA), Gruppo per la scienza e la ricerca (GSR), Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

⁵⁸ Art. 24 dell'ordinanza del 12.12.1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

⁵⁹ Art. 4 dell'ordinanza del 6.5.1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

⁶⁰ Questo Comitato si compone di rappresentanti dell'Amministrazione federale e della Croce Rossa Svizzera.

Una seconda caratteristica della costellazione degli attori per la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario della Confederazione è di natura istituzionale. La responsabilità per la messa in atto della cooperazione allo sviluppo è ripartita fra il DFAE e il DFE ossia fra la DSC e la SECO. Ai due uffici federali compete congiuntamente la concezione della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione con l'Europa dell'Est⁶¹. Nel settore dell'aiuto umanitario invece la competenza è esclusivamente della DSC e dell'Amministrazione federale delle finanze. Nei settori che competono sia alla SECO che alla DSC, le basi legali definiscono le competenze solo in termini molto vaghi. Nel settore della *cooperazione allo sviluppo*, e più precisamente nell'ambito degli aiuti finanziari bilaterali e multilaterali, la definizione delle competenze risulta piuttosto complessa⁶². Va qui precisato che l'aiuto finanziario multilaterale è realizzato dalla DSC e dalla SECO congiuntamente. I 300 milioni di franchi che ogni anno convergono in questi settori, tuttavia, sono finanziati esclusivamente sulla base del credito quadro della DSC. Inoltre, l'ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario menziona «nuove forme e forme miste»⁶³, senza tuttavia definirle nel dettaglio e senza precisare chi decide sulle competenze in materia. Essa stabilisce unicamente che la competenza sulle «forme miste» spetta, a seconda delle loro caratteristiche, all'uno o all'altro ufficio.

Anche per quanto riguarda la *cooperazione con l'Europa dell'Est*, le basi legali definiscono solo in termini molto vaghi le competenze della DSC e della SECO per i vari ambiti d'attività⁶⁴. Nell'allegato all'ordinanza sulla cooperazione con l'Europa dell'Est figura un elenco in cui le competenze sono ripartite secondo i settori d'attività (DSC per la cooperazione tecnica, SECO per l'aiuto finanziario). Dal punto di vista dei contenuti, tuttavia, una chiara attribuzione delle competenze⁶⁵ è operata solo per quattro settori su 17⁶⁶.

Nel settore dell'aiuto umanitario la responsabilità della messa in atto operativa delle misure spetta al Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe all'estero (CSA). Le basi legali conferiscono al Delegato per l'aiuto in caso di catastrofe ampie competenze.⁶⁷ I compiti, le competenze decisionali e i processi sono fissati in questo settore in modo più dettagliato rispetto a quanto avviene per la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione con l'Europa dell'Est⁶⁸. Le disposizioni legali non precisano tuttavia a partire da quale momento una misura di aiuto umanitario debba trasformarsi in una misura di cooperazione allo sviluppo.

⁶¹ Insieme all'Amministrazione federale delle finanze.

⁶² *Aiuto finanziario bilaterale*: compete alla DSC purché non si tratti di misure che assumono la forma di crediti misti. La definizione delle posizioni svizzere nonché delle priorità geografiche e dei contributi spetta alla DSC e alla SECO congiuntamente.

⁶³ Art. 11 dell'ordinanza del 12.12.1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

⁶⁴ Art. 3 e allegato dell'ordinanza del 6.5.1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

⁶⁵ Cfr. l'allegato 3 del presente rapporto: allegato dell'ordinanza del 6.5.1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

⁶⁶ Fondi trust; infrastruttura/ambiente; politica/organizzazione dello Stato/cultura/amministrazione pubblica/politica budgetaria; promozione del commercio.

⁶⁷ L'aiuto umanitario deve fornire, ovunque nel mondo, un aiuto d'emergenza rapido e non burocratico.

⁶⁸ Cfr. ordinanza del 24.10.2001 sull'aiuto in caso di catastrofe all'estero (OACata) e l'ordinanza dell'11.5.1988 concernente il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe.

La decisione di avviare o interrompere la cooperazione con un Paese/regione spetta al Consiglio federale. È dunque quest'ultimo attraverso i messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario, a decidere se limitare le misure di cooperazione a tale o tal altro Paese o regione.

La terza caratteristica della costellazione degli attori riguarda le competenze finanziarie che, in buona parte, sono delegate alla DSC. Nei limiti posti dai crediti quadro e dai relativi messaggi del Consiglio federale, la DSC può gestire liberamente i propri fondi. Solo per gli interventi i cui costi superano 5 milioni di franchi è necessaria l'autorizzazione del capodipartimento e del DFF (5–20 milioni di franchi) o del Consiglio federale (per cifre superiori a 20 milioni di franchi).

Le basi legali restano piuttosto vaghe anche in merito alle procedure per la definizione delle strategie di conduzione della DSC. Lo stesso DFAE si limita nelle proprie direttive e nella stessa ordinanza sull'organizzazione del DFAE a riferirsi alle prescrizioni che figurano nelle leggi e nei messaggi sui crediti quadro per la cooperazione allo sviluppo. Per la conduzione strategica della propria organizzazione, la DSC ha pertanto sviluppato direttive e procedure proprie.

3.3 Conformità della conduzione strategica della DSC

In questo capitolo analizzeremo se le disposizioni legali applicabili alla conduzione strategica delle attività della DSC sono rispettate. A tal fine, abbiamo vagliato innanzitutto il ruolo del Parlamento, del Consiglio federale e del DFAE per il coordinamento della cooperazione allo sviluppo e la conduzione strategica della DSC (capitolo 3.3.1). Nella seconda parte l'attenzione è incentrata sulla conformità dell'elaborazione delle strategie in seno alla DSC con le direttive amministrative interne.

3.3.1 Conduzione della DSC da parte del Parlamento, del Consiglio federale e del DFAE

Il Consiglio federale e il Parlamento, competenti per la conduzione strategica della DSC, ne orientano l'attività attraverso le disposizioni legali e i messaggi sulla cooperazione allo sviluppo, sulla cooperazione con l'Europa dell'Est e sull'aiuto umanitario nonché attraverso i corrispondenti crediti quadro (cfr. capitolo 1). Come sottolineato nel capitolo 1, i messaggi relativi ai crediti quadro della DSC sono molto dettagliati, ma restano vaghi per quanto riguarda l'orientamento strategico. Il ventaglio dei temi e dei settori in cui la DSC dovrebbe operare è infatti estremamente ampio. Il Consiglio federale dispone inoltre di due importanti strumenti di coordinamento che sono il CИСCI e la CCSCI. Da colloqui avuti con rappresentanti di questi organi di coordinamento, tuttavia, è emerso che essi esplicano solo in misura limitata la loro funzione di conduzione nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Essi fungono molto più da piattaforma di informazione e di scambio fra i vari fronti politici (CИСCI) o da ponte tra Parlamento, DSC e attori della società civile (CCSCI). Per diverse ragioni, inoltre, il mandato legale della CCSCI appare di difficile attuazione (ad es. scarsa partecipazione del Consiglio federale, mancanza di risorse e di competenze decisionali e difficoltà di trovare un consenso in presenza di un conflitto d'interessi). Più che un organo consul-

tivo del Consiglio federale, la CCSCI si ritiene un anello di collegamento fra Parlamento, Amministrazione federale e attori della società civile.

La responsabilità della conduzione strategica della DSC spetta al DFAE. Eppure, l'analisi delle direttive del DFAE dimostra che non è stata fissata alcuna priorità strategica riguardo alle procedure della DSC. L'ordinanza sull'organizzazione del DFAE (OOrg-DFAE) cita le basi legali ma non dice nulla di concreto a proposito dell'organizzazione operativa o dell'orientamento strategico della DSC. Le competenze finanziarie per gli impegni che scaturiscono da interventi concreti e che si inseriscono nei crediti quadro in corso sono disciplinate nella direttiva 4A dell'AFF. Degni di nota sono gli sforzi di coordinamento intrapresi dalle varie direzioni del DFAE, dalla SECO e da altri servizi federali per meglio armonizzare fra loro le rispettive attività.⁶⁹ Dai colloqui è altresì emerso che il DFAE accorda alla DSC un margine di manovra piuttosto ampio in termini di competenze finanziarie. È stato ad esempio menzionato il fatto che la DSC gode di ampia fiducia da parte del DFAE per quanto riguarda l'approvazione di programmi e progetti. La firma del capodipartimento sembra essere spesso una semplice formalità.

3.3.2 Conduzione strategica in seno alla DSC

Come illustrato, la DSC può definire autonomamente i propri strumenti di conduzione strategica. Nel capitolo seguente analizzeremo in che modo vi procede e se si tratta di una procedura efficiente e trasparente.

3.3.2.1 Efficienza e trasparenza dell'architettura strategica della DSC

Per la propria conduzione strategica la DSC ha messo a punto un sistema estremamente complesso di strategie e direttive. Essa dispone di documenti strategici praticamente per la totalità degli ambiti d'intervento, dei Paesi, delle regioni, dei settori e delle sezioni, il che testimonia dei suoi grandi sforzi per coordinare e armonizzare al meglio nonché per legittimare le sue attività. Nell'ambito di questa analisi non abbiamo potuto esaminare tutte le strategie. Partendo, tuttavia, dall'analisi di casi riguardanti sette strategie è stato possibile giungere a delle conclusioni riguardo alla trasparenza e all'efficienza del sistema di conduzione interna della DSC.

Strategie ridondanti: qui si potrebbe citare, a titolo di esempio, la strategia multilaterale DSC/SECO 2005 che, secondo la DSC, è complementare alla propria strategia multilaterale del 2002. Visti dall'esterno, i due documenti non sembrano essere in concorrenza poiché muovono nella stessa direzione; tuttavia, essi non sono neppure

⁶⁹ DFAE: sedute settimanali del «Conseil de Direction» presiedute dalla capodipartimento e sedute di coordinamento trimestrali delle Direzioni politiche e della DSC. La Direzione politica IV/DFAE e la DSC, ad esempio, hanno elaborato principi comuni di collaborazione tesi a garantire il regolare coordinamento delle rispettive attività, dei campi d'intervento e degli obiettivi. DSC: Comitato strategico DSC/SECO: definisce l'orientamento strategico della cooperazione con l'Europa dell'Est e garantisce lo scambio d'informazioni tra SECO e DSC. Comitato strategico della direzione della DSC (COSTRA): organo di coordinamento interno alla DSC: coordina le attività dei vari settori d'intervento della DSC (cooperazione allo sviluppo, aiuto umanitario, cooperazione con l'Europa dell'Est, cooperazione multilaterale).

davvero complementari dal profilo dei contenuti e paiono piuttosto ridondanti. Questo almeno fino a quando i due documenti continueranno a coesistere e la strategia più recente non sostituirà la nuova. Non va dimenticata neppure l'Immagine direttrice della DSC che definisce gli orientamenti strategici per tutti i settori dell'ufficio. Si tratta tuttavia di orientamenti molto astratti che assumono persino carattere visionario. Sulla base dell'Immagine direttrice della DSC è stata sviluppata la Strategia 2010, un secondo documento strategico altrettanto astratto che dovrebbe definire l'identità organizzativa e l'orientamento strategico della DSC. Anche qui, in quanto osservatori esterni, ci si può interrogare sulla coesistenza dei due documenti e sulla ragione per cui non sia stato deciso, a vantaggio di una maggiore chiarezza, di sostituire l'Immagine direttrice con la più recente Strategia 2010. Tanto più che, a differenza della Strategia 2010, l'Immagine direttrice non è mai stata menzionata nei colloqui con la DSC come documento di riferimento per la conduzione strategica.

Strategie concorrenti o, in altri termini, le strategie di due uffici per una sola politica: parallelamente alla Strategia 2010 della DSC esiste la Strategia 2006 della SECO. Si tratta in entrambi i casi di strategie organizzative il cui obiettivo è sviluppare una cultura in seno all'ufficio sulla base di valori fondamentali comuni. Considerato che i conflitti d'interesse sono già di per sé numerosi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, appare legittimo chiedersi se due strategie per un'unica politica comune siano davvero auspicabili. Se è vero che le Linee direttrici Nord-Sud del Consiglio federale del 1994 definiscono gli orientamenti strategici delle attività della DSC e della SECO⁷⁰, parrebbe opportuno, nella prospettiva di un orientamento «ideale» comune dei due uffici federali, integrare il settore Cooperazione economica allo sviluppo della SECO nella Strategia 2010 e formulare così un orientamento comune generale per tutte le attività pubbliche della Confederazione in materia di cooperazione allo sviluppo.

Sovrapposizione di orientamenti nello stesso documento: la focalizzazione tematica dei programmi di cooperazione è piuttosto vaga (cfr. capitolo 2). Nonostante ciò essi servono da base e quadro di riferimento operativo per tutte le attività della DSC nel rispettivo Paese partner. Il programma di cooperazione 2006–2008 per la Repubblica di Moldova⁷¹ definisce, ad esempio, diversi settori in cui la DSC e la SECO possono realizzare progetti⁷². Contemporaneamente, nello stesso programma figurano anche temi prioritari (madre e figli, salute, acqua, installazioni sanitarie, riabilitazione di istituzioni sociali, prevenzione della tratta dei bambini, aiuti urgenti durante l'inverno ecc.) e temi trasversali (buon governo e migrazione). Nel programma di cooperazione mancano tuttavia indicazioni che, in sede di scelta concreta dei progetti, consentano di dare la preferenza all'uno o all'altro criterio (settore, priorità tematica, tema trasversale).

Una conseguenza di questa architettura strategica pesante e poco trasparente è un apprezzamento molto variabile in seno alla DSC del valore e della funzione dei

⁷⁰ Le Linee direttrici del Consiglio federale del 1994 sono in fase di revisione e aggiornamento.

⁷¹ Cfr. «Mittelfristkonzept 2006–2008. DEZA-Sonderprogramm: Republik Moldau», pag. 4 (Concetto a medio termine 2006–2008. Programma speciale DSC: Repubblica di Moldova).

⁷² Nella Repubblica di Moldova, la SECO è presente con un unico progetto. Si tratta, in sostanza, dell'estensione alla Moldavia di un'iniziativa regionale che rientra nel quadro dell'«Investment Compact» dell'OCSE. I settori della SECO menzionati nella strategia di cooperazione rappresentano, in buona parte, settori d'attività teorici.

singoli documenti strategici. Il caso della Bosnia ed Erzegovina è estremamente emblematico per quanto attiene al numero di documenti che servono da quadro di riferimento per la fissazione delle priorità e dei criteri.

Esempio della Bosnia ed Erzegovina:

- decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1);
- messaggio del 31 marzo 2004 concernente la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (FF 2004 1705);
- programma di legislatura del Consiglio federale;
- DFAE 2002: Strategia di politica estera svizzera per l'Europa sud-orientale;
- Immagine direttrice della DSC;
- Strategia 2010 della DSC e Strategia della SECO del 2006;
- strategia del settore Cooperazione con l'Europa dell'Est e la CSI: concetto 2000–2005;
- Regionalkonzept Balkan 2002–2005 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (Sparte Humanitäre Hilfe und SKH, Sektion Europa und GUS); [Concetto regionale per i Balcani 2002–2005 per la cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est (Divisione Aiuto umanitario e CSA, sezione Europa e CIS)];
- Medium Term Programme Bosnia and Herzegovina 2004–2008 (Programma a medio termine 2004–2008 della DSC e della SECO per la Bosnia ed Erzegovina);
- strategia tematica per i tre temi prioritari (settore sociale, giovani e cultura, buon governo);
- contributo della Svizzera al processo di transizione (DSC/SECO);
- FOR: Strategy Return for the Balkans 2003–2006;
- DFAE/Divisione politica IV: Mittelfristkonzept Westbalkan 2004–2006 (concetto a medio termine per i Balcani occidentali 2004–2006);
- Obiettivi di sviluppo del Millennio 2015;
- Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) (strategia a medio termine per la lotta contro la povertà).

In sintesi, non meno di quindici documenti influenzano direttamente o indirettamente il programma della Bosnia ed Erzegovina. Considerata la molteplicità delle strategie previste, viene da chiedersi se non si sia in presenza di una «sovracconduzione» delle attività della DSC. A ciò si aggiunge che le strategie hanno durate diverse e, in alcuni casi, si accavallano per cui risulta difficile identificare il documento di riferimento più chiaro ed attuale.

3.3.2.2

Conformità dell'elaborazione delle strategie della DSC con i requisiti procedurali

Per meglio focalizzare e coordinare le diverse strategie, la DSC ha stilato direttive e documenti di pianificazione interni. Per l'analisi di casi afferenti alla Strategia 2010 e dei sei programmi di coordinamento (cfr. capitolo 2) abbiamo preso in esame le seguenti direttive:

- i documenti di pianificazione interna per l'elaborazione della Strategia 2010;
- Richtlinien für die Landesprogramme Schwerpunktländer: Kapitel 4.5.2 des operationelles Organisationshandbuch DEZA vom 3. Mai 1999, (direttive per i programmi riguardanti i Paesi prioritari: capitolo 4.5.2 del Manuale del 3 maggio 1999 sull'organizzazione operativa della DSC);
- Leitlinien zum Ablauf der Entscheidungsprozesse zur Erarbeitung von Kooperationsstrategien vom Mai 2005 (direttive sullo svolgimento dei processi decisionali per l'elaborazione di strategie della cooperazione, maggio 2005);
- Pflichtenheft für die Erarbeitung des Mittelfristprogrammes Bosnien und Herzegowina 2004–2007 (mansionario per l'elaborazione del programma a medio termine 2004–2007 per la Bosnia ed Erzegovina).

Inoltre, per la valutazione della trasparenza delle decisioni di progetto sulla base dei programmi di cooperazione sono stati vagliati i seguenti documenti:

- Guidelines Quality Management of Credit Proposals in Cooperation with Eastern Europe and the CIS (direttive per il controllo della qualità delle richieste di credito nell'ambito della cooperazione con l'Europa dell'Est e la CSI);
- Beiträge der DEZA an Schweizer NGOs für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens (contributi della DSC alle ONG svizzere per progetti di cooperazione allo sviluppo nei Paesi del Sud; capitolo 4.4.1 del Manuale del 3 maggio 1999 sull'organizzazione operativa della DSC);
- Richtlinien für den Kreditantrag in der Entwicklungszusammenarbeit (linee direttrici per la richiesta di crediti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo).

A) Conformità del processo decisionale alla base della Strategia 2010

La Strategia 2010 è concepita quale strategia globale della DSC. Dal profilo gerarchico essa si colloca fra l'Immagine direttrice a lungo termine della DSC e le strategie a breve termine delle sezioni e dei settori.

La pianificazione, molto sistematica, del processo di definizione della Strategia 2010 è stata realizzata con l'aiuto di un consulente esterno. Per il processo di elaborazione della Strategia erano stati previsti 12 mesi. Di fatto, il processo è durato otto mesi in più (complessivamente 22 mesi)⁷³ poiché si sono rese necessarie più consultazioni del previsto e non è stato possibile raggiungere un accordo in merito alla formulazione di indicatori concreti applicabili all'orientamento della cooperazione allo sviluppo della DSC.

⁷³ Cfr. allegato 4: illustrazione dell'analisi APES (schema attore-processo-evento) per il processo di definizione della Strategia 2010.

Per l'elaborazione della Strategia 2010 la Direzione ha istituito un gruppo di base⁷⁴ il quale, nell'arco di una ventina di incontri, ha redatto diversi rapporti intermedi che, prima della stesura finale, sono stati vagliati e approvati dalla Direzione. In generale, tuttavia, il giudizio sull'efficienza di questo processo non è molto positivo in particolare perché non ha portato alla formulazione di indicatori concreti per la Strategia 2010 della DSC. Va tuttavia ricordato che il gruppo di base ha elaborato la strategia in questione senza poter fare affidamento su risorse supplementari della DSC. Nel frattempo, tuttavia, la Strategia 2010 ha assunto grande importanza in seno alla DSC. Dai colloqui è emerso, infatti, che essa è considerata un importante strumento di identificazione atto a promuovere lo sviluppo di una cultura e di una scala di valori comuni in seno all'ufficio. L'utilità reale del documento per le decisioni strategiche è comunque considerata limitata.

La conduzione del processo di definizione della Strategia 2010 è avvenuta in modo molto centralizzato, in stretta collaborazione con il gruppo di base e la Direzione della DSC. Anche la Segreteria generale del DFAE è stata coinvolta nel processo di definizione; in occasione delle due sedute del Comitato politico (COPOL), essa ha avuto la possibilità di pronunciarsi sia sul rapporto intermedio sia sulla Strategia 2010 ma, stando alle indicazioni della DSC, non ha fornito alcun feedback. In tre altre occasioni anche gli uffici di cooperazione e i collaboratori della DSC sono stati invitati a formulare proposte relative alla Strategia 2010. Nell'ambito di un seminario della Direzione, sono stati coinvolti anche il WWF e Swisspeace. Tutti gli altri attori (CCSCI, SECO, ONG, istituzioni di soccorso) sono stati formalmente informati della Strategia 2010 solo dopo la sua approvazione da parte della Direzione. Dai colloqui avuti è emerso che le informazioni passano spesso anche per il tramite di canali informali. In altre parole, prima ancora di essere stati informati ufficialmente, gli attori interessati conoscevano già il contenuto della Strategia 2010.

Per finire va detto che il processo di elaborazione della Strategia 2010 è stato pianificato con grande attenzione. L'elaborazione ha però richiesto molto più tempo del previsto e il prodotto finale non sembra essere molto utile per la conduzione strategica della DSC. Sebbene il processo sia stato gestito in modo centralizzato dalla Direzione della DSC, non si è riusciti a definire degli indicatori comuni accettabili per tutte le parti coinvolte.

Il coinvolgimento dei collaboratori della DSC e degli uffici di cooperazione nel processo di definizione della Strategia 2010 merita di essere sottolineato così come va ricordato che altri attori (DFAE, SECO, CCSCI) hanno avuto la possibilità di pronunciarsi su tale Strategia; in alcuni casi, purtroppo, questa occasione non è stata colta (SG-DFAE), in altri, vi si è provveduto solo alla fine del processo di elaborazione (SECO, CCSCI).

B) Conformità dei processi decisionali alla base dei programmi di cooperazione della DSC

Una strategia di cooperazione è elaborata per ogni Paese o regione prioritaria che benefici delle attività della DSC in materia di cooperazione allo sviluppo e di cooperazione con l'Europa dell'Est. Laddove la SECO e la DSC siano impegnate entrambe nello stesso Paese, esse elaborano una strategia di cooperazione comune (ad es. nel caso della Bosnia ed Erzegovina). Per la messa a punto dei programmi di coope-

⁷⁴ Nel gruppo di base (Kerngruppe) erano rappresentati tutti i responsabili dei settori della DSC e un rappresentante della direzione DSC.

razione la DSC ha emanato direttive e istruzioni dettagliate applicabili alla cooperazione allo sviluppo, alla cooperazione con l'Europa dell'Est e alle attività a lungo termine dell'aiuto umanitario. Contrariamente alle Linee direttrici del 1999, quelle del 22 marzo 2005 stabiliscono esplicitamente come esse debbano contribuire a un orientamento strategico sistematico dei processi di pianificazione⁷⁵.

Le linee direttrici del 2005 forniscono indicazioni circa l'importanza, la funzione e il carattere vincolante dei programmi di cooperazione. Esse precisano altresì che i programmi di cooperazione devono regolamentare le modalità di cooperazione con il CИСCI e il DDPS. Inoltre, forniscono direttive dettagliate in merito alla durata, alla forma, alla portata e alla lingua dei programmi di cooperazione⁷⁶. Ogni revisione della strategia di cooperazione deve tradursi altresì in una definizione più accurata delle priorità e in una focalizzazione più precisa degli obiettivi principali. Al massimo vanno fissate tre priorità tematiche⁷⁷.

La responsabilità del processo spetta alla sezione geograficamente competente⁷⁸. Le linee direttrici non specificano né la frequenza, né il momento, né tanto meno la forma in cui devono avvenire le consultazioni ma specificano quali attori devono essere consultati durante il processo di elaborazione. In Svizzera sono:

- gli uffici federali attivi nella regione;
- le istituzioni di soccorso attive sul posto;
- in seno alla DSC, il gruppo d'accompagnamento o AGORA (piattaforma per tutti i collaboratori).

Nel Paese partner:

- i servizi competenti in seno al Governo, al Parlamento e alla società civile;
- organizzazioni nazionali specializzate;
- rappresentanza sul posto (organizzazioni donatrici);
- rappresentanza svizzera sul posto.

Una volta adottato dalla Direzione sulla base di una sinossi e firmato dal Direttore, il programma di cooperazione entra in vigore.

Per le sei analisi dei processi decisionali alla base dei programmi di cooperazione della DSC è possibile trarre le seguenti conclusioni per quanto attiene alla loro conformità con l'Immagine direttrice della DSC. In tutti i casi esaminati le tappe previste e i requisiti formali sono stati più o meno rispettati. Quando un programma è in corso già da tempo, l'elaborazione del programma di cooperazione si basa sulla valutazione del programma precedente. In generale, nelle strategie di cooperazione

⁷⁵ DEZA Leitlinien für la Erarbeitung der Kooperationsstrategie für Schwerpunktländer und -regionen der internationalen Zusammenarbeit. (Linee direttrici della DSC per l'elaborazione delle strategie di cooperazione per le regioni e i Paesi prioritari della cooperazione internazionale.)

⁷⁶ Le strategie di cooperazione hanno una validità che varia da 4 a 6 anni e constano al massimo di 12 pagine di testo principale redatto in tedesco, francese o inglese.

⁷⁷ Nessuna indicazione è stata formulata in materia di temi trasversali e orientamento geografico.

⁷⁸ Tappe del processo di elaborazione delle strategie di cooperazione: (1) mandato di elaborazione della strategia di cooperazione conferito dal capo del settore o della sezione; (2) contesto e analisi delle esperienze; (3) consultazione; (4) approvazione da parte del capo settore, della Direzione o della capodipartimento (a partire da 5 milioni di franchi).

esaminate, è stata accordata grande importanza all'analisi del contesto. Il processo di elaborazione richiede quindi molto tempo e la partecipazione di numerosi attori in particolare locali. I processi di elaborazione dei programmi di cooperazione presi in esame, inoltre, hanno durate molto diverse⁷⁹, ma in tutti i casi gli oneri connessi sono molto elevati. Nel corso dei colloqui con la DSC, sono stati raccolti pareri diversi riguardo all'efficienza dei processi di elaborazione dei programmi di cooperazione. Alcuni li considerano estremamente utili perché si traducono in un processo di apprendimento utile per tutte le parti coinvolte e consentono di giungere ad una visione comune. Altri invece li reputano poco utili vista la rapidità con cui la situazione nei Paesi prioritari può cambiare. Non è pertanto ritenuto sempre giudizioso e funzionale dedicare tanto tempo e tante energie alla formulazione di strategie che rischiano di risultare già obsolete al momento della loro implementazione.

Come per la Strategia 2010, anche l'elaborazione dei programmi di cooperazione richiede un'assidua attività di coordinamento e di consultazione. Nel caso della Strategia 2010 essa si è tradotta in un regolare scambio fra la Direzione e il gruppo di base preposto alla Strategia 2010. Nell'ambito delle strategie di cooperazione, questo scambio avviene essenzialmente, come previsto dalla direttive, fra responsabili delle sezioni geografiche e uffici di cooperazione.

Per quanto riguarda il programma di cooperazione per l'*India*, si constata che la responsabilità del processo di definizione è chiaramente dell'ufficio di cooperazione; solo al termine di questo processo, in occasione dei seminari di consultazione della DSC, essa è passata alla corrispondente sezione della DSC. Nel processo di definizione del programma di cooperazione sono stati coinvolti relativamente presto anche il settore Cooperazione bilaterale allo sviluppo della DSC e la rappresentanza diplomatica a Nuova Delhi. A metà processo si è tenuto conto di diversi attori locali e, a fine processo, degli altri settori della DSC. La SECO, invece, che è presente in India con svariati progetti, è stata informata della Strategia solo a processo concluso durante un seminario.

Anche nel caso del programma di cooperazione per il *Bhutan* il processo di elaborazione è stato diretto dall'ufficio di cooperazione. Il caso del Bhutan presenta una particolarità: la messa in atto del programma di cooperazione è infatti affidata a Helvetas. Nel Bhutan inoltre, a differenza di molti altri Paesi beneficiari della cooperazione allo sviluppo, è possibile finanziare progetti con il sostegno del Governo. Nel processo decisionale alla base del programma di cooperazione per il Bhutan sono stati coinvolti regolarmente e attivamente tutti gli attori importanti. Scambi regolari si sono avuti sia in loco, tra il gruppo della DSC competente per il Paese e il gruppo corrispondente di Helvetas, sia in Svizzera, tra il responsabile del programma presso la DSC e i collaboratori di Helvetas. Il Governo del Bhutan è stato coinvolto in particolare nella prima fase del processo, nell'ambito della stesura del primo documento di lavoro. Questo approccio corrisponde all'idea secondo cui l'orientamento strategico del programma deve tenere maggiormente conto delle esigenze del Paese partner. Nell'ambito di questo programma di cooperazione, anche gli attori in Svizzera (DFAE/capodipartimento, DFAE/Divisioni politiche II e IV, sezioni e Direzione della DSC) sono stati consultati più di quanto sia stato fatto per l'India.

⁷⁹ Repubblica di Moldova 2 anni, India 2,5 anni, Bosnia ed Erzegovina 1 anno, Bhutan 3 anni, Angola 2 anni, Regione dei Grandi Laghi quasi 1 anno.

Nel settore della *cooperazione con l'Europa dell'Est* i due processi di definizione delle strategie di cooperazione esaminati presentano delle divergenze. In *Bosnia ed Erzegovina* dove la DSC e la SECO operano insieme, questi due uffici lavorano sulla base di un programma di cooperazione comune. La responsabilità del processo di elaborazione del programma di cooperazione per la Bosnia ed Erzegovina è stata chiaramente assunta dai consulenti preposti alla valutazione e all'elaborazione del programma, mentre il coordinamento è stato assicurato dall'ufficio di cooperazione a Sarajevo. Nell'ambito di questo processo di elaborazione vi sono stati scambi regolari e intensi. In Svizzera, oltre a varie sezioni della DSC, sono stati coinvolti anche altri uffici federali (Ufficio federale della migrazione, SECO, Divisione politica I e IV); nel Paese partner, la partecipazione alle consultazioni è stata consistente (attori internazionali, governi locali, ambasciata svizzera, ONG in Svizzera). Dal profilo della consultazione ma anche della durata del processo di definizione (neppure un anno), il caso della *Bosnia ed Erzegovina* risponde perfettamente all'Immagine direttrice della DSC.

Nella *Repubblica di Moldova* la DSC è presente dal 2000. In questo Paese, il settore Cooperazione con l'Europa dell'Est si sostituisce all'aiuto umanitario. Anche per l'elaborazione di questo programma di cooperazione ci si è avvalsi della collaborazione di consulenti esterni ma, rispetto al programma di cooperazione per la Bosnia ed Erzegovina, il numero di attori coinvolti è stato notevolmente inferiore. L'elaborazione del programma di cooperazione per la Moldova è avvenuta in stretta collaborazione con l'aiuto umanitario della DSC. La cosa che colpisce riguardo a questo processo decisionale è la definizione poco chiara della responsabilità: essa è assunta alternativamente dall'aiuto umanitario, dalla cooperazione con l'Europa dell'Est e dall'ufficio di coordinamento.

Nell'ambito dell'aiuto umanitario, sono stati esaminati in dettaglio i programmi di definizione dei concetti a medio termine per l'*Angola* e la *Regione dei Grandi Laghi*. In entrambi i casi, gli uffici federali attivi in loco sono stati coinvolti molto prima di quanto sia stato fatto per le strategie di cooperazione in materia di cooperazione allo sviluppo e di cooperazione con l'Europa dell'Est. Infatti, l'Ufficio federale della migrazione e le Divisioni politiche II e IV sono state coinvolte nel programma già nella fase di elaborazione del progetto del concetto. Vale la pena sottolineare che anche qui l'orientamento strategico è chiaramente imperniato sui bisogni locali. Ne è un chiaro esempio la Regione dei Grandi Laghi dove l'ufficio di coordinamento ha rivestito un ruolo centrale durante tutto il processo.

In sintesi, si constata che i processi di definizione dei programmi di cooperazione sono sostanzialmente conformi alle direttive. Al massimo si potrebbe dibattere dell'efficienza di questi processi, ma se è vero che il tempo dedicato alla formulazione della strategia è relativamente lungo, è anche vero che l'orientamento strategico tiene largamente conto dei bisogni e degli attori locali. Nell'ambito dell'aiuto umanitario, ma anche della cooperazione allo sviluppo, la validità delle strategie a lungo termine è limitata poiché la situazione nei Paesi beneficiari può cambiare rapidamente.

3.3.3 Trasparenza delle decisioni di progetto della DSC

Le linee direttrici per l'elaborazione dei programmi di cooperazione guidano la selezione, la concezione, la pianificazione, la messa in atto e la valutazione di tutte le attività nel Paese interessato. Anche dai colloqui con la DSC è emerso che i programmi di cooperazione sono lo strumento di riferimento per le decisioni di progetto. In quanto fondamento strategico, esse sono riprese nei programmi annuali e nelle proposte di progetto. In questo senso i programmi di cooperazione assumono un'importanza notevole poiché fungono da ponte fra l'orientamento strategico e la selezione concreta dei progetti. L'analisi condotta ha tuttavia rilevato un'utilità operativa limitata di detti programmi che, solo raramente, forniscono indicatori e criteri di selezione concreti. L'esame delle proposte di progetto dei Paesi partner è affidato all'ufficio di coordinamento competente. Al di là di quanto previsto dal programma di cooperazione, per la scelta dei progetti non sono definiti altri criteri di selezione oltre al principio del partenariato. Poiché l'orientamento dei programmi di cooperazione non è chiaramente definito e i settori di attività previsti sono numerosi (cfr. capitolo 2), al coordinatore resta un ampio margine di manovra in sede di prima scelta dei progetti. Non è chiaro, ad esempio, qualche criterio sia prioritario (priorità tematica, settore, temi trasversali). La sovrapposizione dei criteri geografici, settoriali, trasversali e tematici fa sì che le decisioni relative ai progetti non risultino sempre trasparenti.

Dopo che l'ufficio di cooperazione ha proceduto alla selezione dei progetti, il capo sezione presenta una richiesta di credito che deve essere approvata dalla Direzione (fino a 5 milioni di franchi), dalla capodipartimento (da 5 a 20 milioni di franchi) o dal Consiglio federale (per importi superiori a 20 milioni). Dal momento in cui la proposta di progetto è trasmessa alla sezione, la procedura è disciplinata da istruzioni della DSC relativamente dettagliate. Anche qui, il problema della trasparenza sembra risiedere non tanto nel processo in sé quanto nell'assenza di criteri chiari e concreti per le decisioni relative ai progetti e nell'assenza di esigenze precise riguardo ai contenuti.

3.3.4 Conclusioni riguardo all'elaborazione delle strategie della DSC

La tabella 6 qui appresso riassume i risultati dell'esame dei processi di elaborazione. Sono state valutate la conformità delle strategie (programmi di cooperazione e Strategia 2010 della DSC) con le direttive e l'efficienza dei processi di elaborazione delle strategie della DSC. La tabella consente inoltre di comparare gli sforzi di coordinamento, le attività di consultazione e la durata dei processi di formulazione delle strategie.

Riassunto della valutazione dei processi di formulazione delle strategie della DSC

Criterio	DSC	Cooperazione allo sviluppo		Cooperazione con l'Europa dell'Est		Aiuto umanitario	
	Strategia 2010	India	Bhutan	Bosnia ed Erzegovina	Repubblica di Moldova	Regione dei Grandi Laghi	Angola
Conformità dei processi di elaborazione delle strategie con le direttive	media	minima	elevata	elevata	media	media	media
Onere in termini di coordinamento	elevato	minimo	elevato	elevato	medio	medio	medio
Efficienza del processo di definizione (durata/ utilità operativa)	minima	minima	minima	media	minima	media	minima
Coinvolgimento degli attori in Svizzera	medio	minimo	medio	elevato	medio	elevato	elevato
Coinvolgimento degli attori nel Paese partner	minimo	minimo	elevato	elevato	medio	elevato	elevato

Coordinamento nell'ambito dell'elaborazione delle strategie della DSC

Dagli studi per Paese è emerso che in genere la cooperazione con la SECO è estremamente ben organizzata, anche se in alcuni casi presenta delle lacune. A nostro avviso, la cooperazione funziona al meglio nell'Europa dell'Est dove i programmi sono coordinati dalla DSC congiuntamente alla SECO sin dall'inizio. Anche in numerosi Paesi in sviluppo i programmi risultano ben coordinati. In India, invece, non vi è un programma comune e in occasione di un'analisi a campione abbiamo persino constatato la forte somiglianza del contenuto di un progetto della DSC con quello di un progetto della SECO. Né la SECO né l'incaricato dei programmi della DSC per l'India ne erano al corrente (questo, malgrado il Programma ambientale globale della DSC che gestisce il progetto in questione fosse a conoscenza delle attività della SECO in tale segmento). Si tratta naturalmente di un fatto aneddotico, ma colloqui informali con collaboratori della SECO, della DSC e di aziende private hanno confermato l'impressione che in alcuni Paesi o settori la collaborazione fra la SECO e la DSC potrebbe essere notevolmente migliorata.

Efficienza dei processi di elaborazione delle strategie della DSC

In linea di massima, i processi di definizione della Strategia 2010 e dei programmi di cooperazione hanno richiesto un notevole dispendio di tempo e di energie. Dai colloqui con la DSC è emerso che l'utilità operativa di questi documenti non è sempre proporzionata al tempo impiegato per la loro elaborazione. I programmi di cooperazione e la Strategia 2010 sono importanti basi di lavoro per la DSC. Tuttavia, affinché si traducano in un contributo reale alla conduzione strategica, andrebbero definiti obiettivi, priorità e indicatori più precisi per la selezione concreta dei progetti.

Inoltre, tenuto conto della nebulosità dell'architettura strategica della DSC e dei documenti strategici ridondanti e concorrenti, sarebbe possibile rendere la conduzione strategica più trasparente e mirata semplificando e riducendo il numero dei documenti di riferimento.

3.4 Adeguatezza della costellazione degli attori ai fini della conduzione strategica della DSC

Questo capitolo affronta la questione dell'adeguatezza della costellazione degli attori ai fini della conduzione strategica della DSC alla luce delle considerazioni presentate nei precedenti capitoli.

Il Parlamento e il Consiglio federale espletano la loro funzione di conduzione strategica principalmente attraverso i crediti quadro e i relativi messaggi. Anche se in questi documenti i settori d'intervento della DSC sono elencati in modo dettagliato, l'orientamento strategico delle attività della DSC resta vago. Inoltre, le basi legali menzionate sono rinnovate ogni quattro/cinque anni cosicché, tralasciando il rapporto annuale della DSC e della SECO, la DSC non sottostà ad alcun altro obbligo formale di rendiconto sulla propria attività al Consiglio federale e al Parlamento. Il Parlamento esercita un certa attività di controllo grazie a scambi regolari con la DSC e a presentazioni di quest'ultima in seno alla Commissione della politica estera (CPE), della Commissione delle finanze (CdF) e della CCSCI. Il Consiglio federale invece sembra intervenire nella conduzione strategica della DSC con minore regolarità sebbene le Linee direttrici Nord-Sud del 1994 e il Rapporto sulla politica estera 2000 siano determinanti per l'orientamento strategico delle attività della DSC. Al riguardo è opportuno precisare che le Linee direttrici sono in fase di aggiornamento e che si sta vagliando l'opportunità di aggiornare anche il Rapporto sulla politica estera⁸⁰. Visti i continui cambiamenti del contesto in cui la cooperazione allo sviluppo è chiamata ad operare, si pone la questione se per una conduzione più efficace delle attività della DSC non sarebbe opportuno adeguare più regolarmente gli strumenti di conduzione strategica. Stando ai colloqui, tuttavia, sembrerebbe che il Consiglio federale si avvalga solo di rado della collaborazione della CCSCI.

Inoltre, nella costellazione degli attori è prevista tutta una serie di strumenti di coordinamento⁸¹. Essi sono essenziali per una buona conduzione e soprattutto per una certa coerenza delle attività di cooperazione allo sviluppo che vedono la partecipazione di numerosi attori. La CCSCI sembra essere più una piattaforma di informazione e di scambio fra Amministrazione, attori della società civile e Parlamento che non uno strumento di scambio fra Parlamento e Consiglio federale e di formulazione degli obiettivi strategici.

In seno al DFAE, la direzione e il controllo della DSC spettano alla capodipartimento. Di fatto 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. Dai colloqui è emerso che solo grazie a questa libertà d'azione la DSC è in grado di reagire in

⁸⁰ Nell'ambito della riforma dell'Amministrazione 05–07 è previsto inoltre di formulare degli obiettivi di prestazione e di giungere a chiari orientamenti strategici nel quadro dell'analisi del portafoglio della DSC.

⁸¹ Buona parte di questi strumenti di coordinamento sono stati creati nell'ambito della riforma del Governo e dell'Amministrazione (NOVE DUE). Gli attori li reputano approvati.

modo così rapido e flessibile agli eventi internazionali, locali o nazionali e di svolgere le sue attività in modo efficace e mirato. Inoltre, se la DSC è considerata un ufficio innovativo e dinamico con attività sul terreno ritenute di elevato livello qualitativo e professionale è, in parte, grazie anche a questo margine di manovra. In linea di massima, le competenze del DFAE definite nella legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali e nelle ordinanze sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario e sulla cooperazione con l'Europa dell'Est sono ampiamente delegate alla DSC. Stando ai colloqui, sembrerebbe che il DFAE nutra grande fiducia nei confronti della DSC. Lo stesso controllo dei flussi finanziari e la verifica dell'efficacia dei mezzi impiegati sono in buona parte delegati a tale ufficio.

Viste le attribuzioni delle competenze e delle funzioni di coordinamento previste per legge, nell'insieme, la costellazione degli attori può considerarsi adeguata. La ripartizione delle competenze tra la DSC e la SECO, tuttavia, implica automaticamente uno sforzo di coordinamento supplementare nonché possibili dispersioni di energie ed efficienza. Già nel rapporto del CPA e nelle raccomandazioni della CdG-S dell'ottobre 2003 al Consiglio federale⁸² si rese attenti al fatto che l'elaborazione e l'implementazione delle strategie nel settore dell'aiuto finanziario multilaterale risultavano estremamente laboriose a causa di una ripartizione molto complessa delle competenze fra i due uffici. Stando ai nostri interlocutori, la situazione, ad oggi, non è cambiata.

4 Riassunto e osservazioni conclusive

L'11 aprile 2005, la CdG-S ha incaricato il CPA di esaminare la coerenza e la conduzione strategica delle attività della DSC. L'analisi aveva un duplice obiettivo. Da un lato, esaminare in che misura i contenuti delle strategie, dei programmi e dei progetti della DSC sono conformi alle previsioni di legge e se vi è *coerenza materiale* fra programmi e progetti. Dall'altro, verificare l'adeguatezza della costellazione degli attori ai fini della conduzione strategica della DSC e la conformità della formulazione delle strategie con le prescrizioni legali (*conduzione*).

A Le strategie, i programmi e i progetti della DSC sono coerenti tra loro e con gli obiettivi e le priorità definiti per la cooperazione svizzera allo sviluppo? (coerenza materiale)

A1 Quali sono gli obiettivi e le priorità della DSC definiti nelle basi legali?

Gli obiettivi e le priorità della cooperazione allo sviluppo sono formulati dagli attori internazionali, dai Paesi partner, dagli attori della cooperazione svizzera allo sviluppo e dalle autorità politiche. Sul piano legale, i principi della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario della Confederazione sono definiti nella legge federale del 19 marzo 1976 e nel decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Obiettivo precipuo della cooperazione allo sviluppo promossa dalla Confederazione è l'eliminazione della povertà e della fame nel mondo. L'aiuto umanitario, dal canto suo, si prefigge di contribuire a

⁸² Cfr. CPA (2003). La Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton-Woods: bilancio intermedio. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, Berna, 6 giugno 2003; Raccomandazioni della CdG-S al Consiglio federale, agosto 2003.

lenire le sofferenze delle popolazioni vittime di catastrofi naturali o di conflitti armati.

A livello operativo, la DSC riceve ogni quattro/cinque anni un mandato concreto dal Parlamento e dal Consiglio federale sotto forma di messaggi sui crediti quadro per la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario e la cooperazione con l'Europa dell'Est. Questi messaggi sono relativamente dettagliati. Per la cooperazione con l'Europa dell'Est, ad esempio, sono menzionati le priorità geografiche e tematiche, i settori e la portata finanziaria degli interventi della DSC. Malgrado l'elevato grado di dettaglio, tuttavia, questi messaggi restano piuttosto vaghi per quanto riguarda l'orientamento delle attività della DSC. Il ventaglio dei Paesi, dei temi e dei settori è molto ampio. Mancano inoltre indicatori concreti riguardo alle prestazioni e agli obiettivi delle attività della DSC. In altri termini, il mandato del Parlamento e del Consiglio federale alla DSC non riveste la forma di un mandato di prestazioni concreto il che rende difficile verificare la conformità degli obiettivi e l'efficacia dei progetti realizzati dalla DSC.

A ciò si aggiunge che il Consiglio federale definisce gli obiettivi e le priorità strategiche e di contenuto per le attività di cooperazione allo sviluppo della DSC attraverso documenti strategici. Il Rapporto sulla politica estera 2000 e le Linee direttrici Nord-Sud del 1994, ad esempio, sono strumenti essenziali per l'orientamento delle attività della DSC. Per l'orientamento strategico generale della cooperazione allo sviluppo promossa dalla Confederazione sono soprattutto le Linee direttrici Nord-Sud a rivestire grande importanza.

A2 Gli obiettivi e le priorità fissati nelle strategie, nei programmi e nei progetti della DSC sono conformi alle previsioni di legge?

Dalla valutazione della banca dati SAP e dal vaglio a campione dei programmi per Paese e dei progetti realizzati nei vari Paesi è emerso che il lavoro della DSC è sostanzialmente conforme ai messaggi sui crediti quadro.

La valutazione della banca dati ha tuttavia sollevato alcune domande. Per il 46 per cento delle risorse della DSC non è possibile dimostrare, partendo dai dati SAP, se esse sono erogate o meno ai Paesi prioritari. Questa cifra va tuttavia presa con le dovute riserve poiché occorre ricordare che una parte dei fondi è destinata all'aiuto umanitario o ai progetti multilaterali. Di fatto, per quasi la metà dei progetti non è possibile una chiara ripartizione delle spese per Paese⁸³.

Una fetta pari al 13 per cento del budget confluisce nella categoria «altri Paesi». Si tratta di fondi destinati, in parte, a progetti dell'aiuto umanitario che, come già ricordato, ha un raggio d'azione geograficamente non circoscritto e, in parte, a progetti il cui nome, per un osservatore esterno, può sembrare poco compatibile con le priorità sancite nel messaggio 2003 sulla cooperazione allo sviluppo. In Siria, ad esempio, la DSC sostiene con oltre 200 000 franchi il progetto «Ökogarten Damas-kus» (sebbene la Siria non sia né un Paese prioritario né un programma speciale). A Taiwan la DSC appoggia con circa 17 000 franchi il «Grassroots Women Workers Centre», l'unica attività della DSC in questo Paese. Nella rubrica «altri Paesi» figurano inoltre, per un totale di 37 milioni di franchi, ossia circa il 3,5 per cento del budget della DSC, progetti che la DSC realizza in Svizzera ossia congressi, incontri

⁸³ Al momento dell'analisi, la DSC non ha potuto fornirci i dati auspicati. Nel suo parere del 30.3.2006 sul presente rapporto, essa ha tuttavia affermato che la banca dati SAP consente questa differenziazione. Il CPA sta esaminando la questione.

internazionali, contributi a istituti di ricerca, compiti speciali in seno alla DSC o costi del personale a carico dei crediti quadro.

Un'altra difficoltà è data dal fatto che la banca dati dei progetti non specifica se essi pertengono all'aiuto umanitario, alla cooperazione allo sviluppo o alla cooperazione con l'Europa dell'Est. Altro problema è quello dei contributi alle organizzazioni multilaterali e alle ONG. Laddove tali organizzazioni ricevono contributi di base nell'ambito di programmi di sviluppo, la ripartizione di detti contributi per Paese, tema o settore non è possibile. Non si tratta di un problema tecnico bensì di una questione di fondo: la Svizzera mette i contributi a libera disposizione dei beneficiari secondo le regole applicate dalle istituzioni internazionali e multilaterali.

La banca dati dei progetti della DSC (SAP) non si presta ad una valutazione dettagliata dell'implementazione. Essa non consente un controllo minuzioso dell'utilizzo del budget e delle spese per progetto poiché non tutti gli attributi necessari, relativi ai singoli progetti, sono stati inseriti. A ciò si aggiunge che per gli anni antecedenti al 2005 non vi figurano i budget di tutti i progetti. Allo stato attuale, la banca dati SAP è utilizzabile solo in misura limitata quale strumento di gestione e di controllo dei flussi finanziari.

A3 *Quale valutazione si può dare della coerenza fra le strategie, i programmi e i progetti della DSC?*

In materia di cooperazione allo sviluppo sussiste all'interno come pure all'esterno della DSC un'architettura strategica alquanto complessa. Le previsioni di legge e le strategie del Consiglio federale sembrano essere confluite in modo sistematico nella Strategia 2010 della DSC. Per quanto attiene alla struttura di gestione interna della DSC si constata l'applicazione, ad uno stesso livello gestionale, di più strategie. Inoltre, malgrado i numerosi scalini intermedi fra livello strategico (Strategia 2010 della DSC) e livello operativo (programmi di cooperazione), il grado di concretizzazione è piuttosto esiguo. Nell'ambito dell'analisi per Paesi, tuttavia, non sono emerse incoerenze sistematiche fra i programmi e la Strategia 2010.

Considerando la DSC nel suo insieme, colpisce tuttavia l'assenza di una focalizzazione tematica o settoriale⁸⁴. La DSC sostiene progetti in ben 42 diversi settori con budget relativamente esigui. A livello di programmi di cooperazione si constata una certa focalizzazione su temi prioritari e settori, ma essi sono comunque formulati in termini così generici che è difficile rilevare delle incoerenze con le esigenze fissate (ad esempio, in riferimento alla scelta concreta dei progetti). Visto l'orientamento molto generale dei progetti della DSC è opportuno chiedersi se e in quali casi si raggiunge la «massa critica» che garantisce una cooperazione allo sviluppo efficace.

B **Che influsso hanno gli attori, le loro risorse, le loro competenze e il loro coordinamento sulla gestione strategica delle attività della DSC? (conduzione)**

B1 *Quali attori sono preposti dalle basi legali alla conduzione strategica della DSC e come sono determinate le loro competenze, le loro risorse e i loro strumenti di coordinamento (costellazione degli attori)?*

⁸⁴ Cfr. anche la *peer review* del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) (OCSE: 2005).

Numerosi sono gli attori che influenzano e forgianno la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario della Confederazione. La conduzione strategica della DSC è esercitata in primo luogo dal Parlamento e dal Consiglio federale. Oltre a definire in termini molto generali gli obiettivi e le priorità della cooperazione allo sviluppo (cfr. capitoli 1 e 2), essi stabiliscono mediante leggi, ordinanze e direttive le competenze, le risorse e gli strumenti di coordinamento della cooperazione allo sviluppo promossa dalla Confederazione.

La Commissione della politica estera (CPE), la Commissione delle finanze (CdF) e la Commissione consultiva per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CCSCI) sono strumenti importanti mediante i quali il Parlamento può gestire e controllare le attività della DSC. Inoltre, mediante i crediti quadro e i messaggi sui crediti quadro, il Parlamento può ogni quattro/cinque anni rivedere il mandato alla DSC, rinnovarlo, ampliarlo o ridurlo.

Il Consiglio federale assicura la conduzione strategica della DSC innanzitutto mediante i rapporti strategici (Rapporto sulla politica estera 2000 e Linee direttrici Nord-Sud del 1994). Inoltre, dispone di due organismi previsti per legge (il CИСCI e la CCSCI) grazie ai quali può influire sul coordinamento della cooperazione allo sviluppo e sul suo orientamento tematico. Il Consiglio federale può inoltre decidere dell'avvio delle attività della DSC in un Paese in sviluppo o del loro abbandono ed è chiamato ad autorizzare le spese superiori a 20 milioni di franchi.

Il DFAE ha la possibilità di influire sulla gestione della DSC dal profilo organizzativo e dei contenuti mediante direttive, linee direttrici e meccanismi di controllo. Inoltre, per spese superiori a 5 milioni di franchi, la DSC deve ottenere l'avallo della capodipartimento per l'utilizzazione dei fondi e il controllo del loro impiego. Per quanto attiene ai progetti e ai programmi della DSC riguardanti i crediti quadro in corso, le competenze finanziarie sono disciplinate in dettaglio nella direttiva dell'AFF del 1° gennaio 2003.

B2 Le disposizioni legali riguardanti la costellazione degli attori per la conduzione strategica della DSC sono rispettate?

Per l'elaborazione dei programmi di cooperazione la DSC ha elaborato direttive interne dettagliate e concrete. Nell'insieme, i processi decisionali esaminati relativi ai sei programmi di cooperazione le hanno rispettate. Il Dipartimento, dal canto suo, non ha emanato alcuna prescrizione né per i programmi anzidetti né per la Strategia 2010.

L'analisi dei processi decisionali alla base dell'elaborazione delle strategie di cooperazione e della Strategia 2010 della DSC ha dimostrato che detti processi implicano sempre un'importante mobilitazione di risorse. Il gran numero di partner internazionali, svizzeri e locali coinvolti in un programma di sviluppo richiede uno sforzo di coordinamento vieppiù importante e non sempre il coinvolgimento di questi attori riesce nel migliore dei modi. Mentre la SECO ha partecipato attivamente al processo di formulazione della strategia per il programma a favore della Bosnia ed Erzegovina (strategia comune DSC/SECO), lo stesso non può dirsi per il programma a favore dell'India sebbene la SECO fosse presente anche in questo Paese. La difficoltà sta probabilmente anche nella ripartizione in parte molto complessa delle competenze fra DSC e SECO che porta alla dispersione di energie e all'aumento degli oneri di coordinamento (ad es. nell'aiuto finanziario multilaterale). Nel rapporto della CdG-S al Consiglio federale dell'ottobre 2003 questa difficoltà riguardante l'aiuto finanzia-

rio multilaterale è già stata segnalata⁸⁵, eppure la situazione non è ancora stata risolta. Al gran numero di partner coinvolti si aggiunge la durata spesso molto lunga dei processi di elaborazione delle strategie e della loro validità. Poiché detti processi si basano su analisi approfondite del contesto e della situazione non è impossibile che al momento dell'implementazione, la strategia risulti superata.

Oltre alla Strategia 2010 e ai programmi di cooperazione esaminati, la DSC dispone di un'architettura strategica piuttosto vasta e complessa. Il programma di coordinamento per la Bosnia ed Erzegovina, ad esempio, è influenzato più o meno direttamente da non meno di 15 documenti strategici. Il gran numero di strategie riflette la volontà della DSC di guidare, coordinare e legittimare le proprie attività. A volte, tuttavia, è difficile capire perché certe strategie sono (ancora) in vigore o quale sia l'obiettivo che perseguono. Anche il grado di concretizzazione e l'utilità operativa di questi documenti strategici è discutibile. Già in sede di formulazione della Strategia 2010, ad esempio, non fu possibile giungere ad un consenso riguardo a degli indicatori concreti per le attività strategiche e operative della DSC. Ne consegue che, pur essendo un documento importante per la cultura dell'organizzazione, la Strategia 2010 non rappresenta uno strumento d'uso concreto.

Il presente rapporto è pertanto piuttosto critico nei confronti dell'attuale sistema di conduzione della DSC. Da un lato, perché il risultato sembra essere quello di una «sovracconduzione» delle attività e, dall'altro, perché le attività della DSC e le decisioni relative ai progetti devono tenere adeguatamente conto delle necessità dei Paesi partner e del contesto locale. Sorge dunque spontanea la domanda se un'architettura strategica così complessa e dettagliata sia davvero utile al raggiungimento degli obiettivi prefissati e all'espletamento efficace delle attività.

La DSC dispone di un sistema di monitoraggio e di controllo particolarmente esteso che consente numerose valutazioni a svariati livelli. Manca tuttavia un controllo sistematico e comparato dei risultati di progetti scelti a campione⁸⁶. Nel lasso di tempo in cui è stata svolta la presente analisi, è stato tuttavia osservato il ricorso sempre più marcato a valutazioni sistematiche esterne ex-post e alla pubblicazione dei loro risultati in forma riassunta.

B3 In che misura la costellazione degli attori contribuisce alla conduzione efficace e trasparente della DSC?

Il rapporto ritiene che la costellazione degli attori sia sostanzialmente adeguata.

Con la CPE, la CdF e la CCSCI il Parlamento sembra disporre di un buon sistema di controllo, scambio e informazione. Nei limiti di quanto fissato nei messaggi sui crediti quadro, la DSC dispone di un importante margine di manovra. L'obbligo formale di rendiconto sul proprio operato nei confronti dei decisori politici si limita al rapporto annuale congiunto DSC/SECO e ai messaggi sui crediti quadro, rivisti ogni quattro, cinque anni.

⁸⁵ Cfr. OPCA (2003). La Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton-Woods: bilancio intermedio. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, Berna, 6.6.2003; Raccomandazioni della CdG-S al Consiglio federale.

⁸⁶ Le tedesche «Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)» (istituto per la ricostruzione) e «Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)» (società per la cooperazione tecnica), che si occupano di cooperazione allo sviluppo in Germania, hanno già adottato questo metodo con buoni risultati.

La conduzione della DSC da parte del Consiglio federale è giudicata piuttosto debole. L'ultimo rapporto sulla politica estera risale a sei anni fa, mentre le direttive strategiche per la cooperazione allo sviluppo (Linee direttrici Nord-Sud) datano del 1994. A ciò si aggiunge lo scarso interesse che alcuni membri del Governo nutrono per la Commissione consultiva per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CCSCI). Considerato il contesto dinamico, complesso e in rapida evoluzione della cooperazione allo sviluppo è lecito domandarsi se non sarebbe opportuno attualizzare regolarmente gli strumenti di conduzione e le priorità strategiche a livello di Consiglio federale al fine di orientare la cooperazione allo sviluppo della DSC in modo più coerente e pertinente.

Il DFAE dal canto suo sembra espletare solo in minima parte la funzione di conduzione delle attività della DSC. Praticamente, esso non ha previsto alcuna direttiva o strumento di controllo per la DSC e concentra i suoi sforzi prevalentemente sul miglioramento del coordinamento fra i vari attori e su scambi regolari fra la capodipartimento e la DSC nonché fra la DSC e le varie Direzioni del DFAE. A livello di attribuzione delle risorse finanziarie, inoltre, pare vigere un sistema poco burocratico e poco centralizzato. In sostanza, molte competenze sembrano essere delegate alla DSC.

Una coerenza assoluta delle attività di cooperazione allo sviluppo è sostanzialmente impossibile se si considerano il contesto complesso e in continua evoluzione in cui opera questo tipo di cooperazione e i conflitti d'interesse e d'obiettivo esistenti. La conduzione delle attività della DSC inoltre è soggetta a limiti in particolare perché, nel definire le sue attività, la DSC deve tenere conto della situazione (contesto) e delle esigenze dei Paesi partner che, in questo modo, esercitano un influsso importante sulle decisioni concrete riguardanti i progetti. Il rafforzamento della conduzione strategica segnatamente da parte del Consiglio federale – senza per questo compromettere la flessibilità della DSC – nonché la definizione di criteri concreti, di competenze di base e di campi d'attività limitati, come pure la definizione di priorità tematiche e settoriali per i programmi di cooperazione potrebbero contribuire a migliorare l'efficienza, la trasparenza e la coerenza delle attività della DSC.

Sprili, Gabriella	Economista, settore Temi e Nozioni tecniche
Steffen, Peter	Incaricato del programma per l'Angola
Stocker, Katrin	Incaricato del programma Romania e Patto di stabilità
Von Steiger, Tatjana	Incaricato del programma UNFPA

Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CISCI)

Betschard, Urs	Direttore supplente, Ufficio federale della migrazione (UFM)
Greninger, Thomas	Responsabile della Divisione politica IV del DFAE
Jeanrenaud, Pascal	Servizio finanziario IV, Amministrazione federale delle finanze (AFF)
Morasini, Michel	Sostituto del responsabile del settore Cooperazione allo sviluppo economico della SECO

Commissione consultiva per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CCSCI)

Eberlein, Christine	Dichiarazione di Berna (EvB)
Fasel, Hugo	Presidente della CCSCI, Presidente di Travail.Suisse
Gurtner, Bruno	Responsabile del settore Finanze internazionali, Alliance Sud
Krummenacher, Jürg	Direttore di Caritas Svizzera
Kux, Stephan	Docente di scienze politiche all'Università di Zurigo, responsabile della sezione Promovimento economico (Standortförderung) presso la Direzione del lavoro e dell'economia (Amt für Wirtschaft und Arbeit) del Cantone di Zurigo

Altri colloqui

Kappel, Rolf	Professore per i problemi dei Paesi in sviluppo e responsabile del corso postdiploma sui Paesi in sviluppo NADEL presso il PFZ
Käppeli, Guido	Responsabile del progetto Caritas «Fensterfabrik in Armenien» (fabbrica di finestre in Armenia); imprenditore edile
Niggli, Peter	Direttore di Alliance Sud

Bibliografia

Basi legali

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

Ordinanza del 12 dicembre 1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.01).

Messaggio del 28 maggio 2003 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (FF 2003 4001).

Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (RS 979.1).

Messaggio del 15 maggio 1991 concernente l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (FF 1991 II 949).

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

Ordinanza del 6 maggio 1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.11).

Messaggio del 19 agosto 1998 sul proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa orientale e la CSI (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 (FF 2002 1657).

Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione (FF 2002 1997).

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 29 marzo 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg-DFAE; RS 172.211.1).

Rapporti ufficiali

Consiglio federale 1994: Linee direttrici Nord-Sud: Rapporto del Consiglio federale sulle relazioni Nord-Sud della Svizzera negli anni Novanta, 7 marzo 1994.

Consiglio federale 2000: Rapporto sulla politica estera 2000, «Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale» (FF 2001 201).

Commissione della gestione (CdG) 1992: Rapporto del 6 aprile 1993 delle Commissioni della gestione alle Camere federali concernente le ispezioni e le richieste nel 1992 (FF 1993 II 270).

DSC 2000: Strategia 2010 della DSC. Berna.

DSC 1994: Immagine direttrice della DSC. Berna.

Controllo federale delle finanze (CDF) 2005: Auftragsvergaben der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftlichkeitsprüfung. Berna.

DSC/SECO 2004: High level statement, ein klares Bekenntnis der Schweiz zur Unterstützung der Armutsbekämpfungs-Strategien. Berna.

DSC/SECO 2005: Rapporto annuale 2004 della cooperazione internazionale della Svizzera. Berna.

SECO 2002: Strategie 2006. Berna.

Centro d'analisi e di prospettiva (CAP) del DFAE 2002: «Aussenpolitische Südosteuropa-Strategie der Schweiz». In: Politorbis, pubblicazione trimestrale (in ted. e franc.) sulla politica estera n. 30 – 1/2002. Berna.

Valutazioni, letteratura specialistica

Ashoff, Guido 2002: «Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung». In: Stulas: Analysen und Stellungnahmen (1/2002), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Bonn.

Eberlein, Christine 2000: «Crise de la dette en Tanzanie et cohérence de la politique de développement suisse». In: Annuaire Suisse – Tiers Monde 2000, n. 19 (IUED): 73–87. Ginevra.

Forster, Jacques 1999: *Policy coherence in development co-operation*. London.

Forster, Jacques 2000: «La cohérence des politiques: une nouvelle approche des relations Nord-Sud». In: Annuaire Suisse – Tiers Monde 2000, n. 19 (IUED): 3–12. Ginevra.

OCSE 2000: Development Co-operation Report 2000, Switzerland. The DAC Journal, volume 1, n. 4. Parigi.

OCSE 2003: Policy coherence: Vital for global development. In: Policy Brief, luglio 2003. Washington.

OCSE 2005: Development Co-operation Report 2004, Switzerland. The DAC Journal, volume 6, n. 1. Parigi.

OCSE 2005: DAC Peer Review 2005: Memorandum of Switzerland 2004.

OCSE 2005: DAC Examen par les pairs: La Suisse. Pré-impression des dossiers du CAD 2005, vol.6, n. 3.

OPCA 2003: La Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton-Woods: bilancio intermedio. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, Berna, 6 giugno 2003.

Serdült, Uwe / Hirschi, Christian 2004: «From Process to Structure: Developing a Reliable and Valid Tool for Policy Network Comparison». In: Swiss Political Science Review 10(2): 137–155.

Tschumi, Xavier/Schümperli Younossian, Catherine 2000: «Les lignes directrices Nord-Sud. Un bilan de leur mise en œuvre dans l'administration fédérale cinq ans après leur adoption». In: Annuaire Suisse – Tiers Monde 2000, n. 19 (IUED): 13–35. Ginevra.

ONU 2000: Risoluzione adottata dall'Assemblea generale, 55/2. United Nations Millenium Declaration (Dichiarazione del Millennio). N. 00 55951.

Vatter, Adrian 2000: Sicherheit und nachhaltige Entwicklung: Zielsetzungen einer kohärenten Friedenspolitik. Schlussbericht. Berna.

Allegato dell'ordinanza del 6 maggio 1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.11)

Settori di competenza DSC/SECO

974.11

Cooperazione economica e tecnica internazionale

Allegato 21 (art. 3)

Settori di competenza DSC/SECO nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Est

Settore	Cooperazione tecnica (più aiuto finanziario) (di regola meno di 1,5 mio. fr. di beni d'investimento per progetto)	Aiuto finanziario (più coopera- zione tecnica) (di regola più di 1,5 mio. fr. di beni d'investimento per progetto)
– Politica, organizzazione dello Stato, cultura, amministrazione pubblica, politica budgetaria	DSC	DSC
– Previdenza sociale, istruzione, scienza, ricerca, alimentazione, sanità		
– Infrastruttura/ambiente	DSC	SECO
– Foreste, diversità biologica, catasto/metrologia, management		
– Finanze nel settore del piccolo credito e in ambito rurale, promozione dell'artigianato		
– Disinquinamento, riduzione generale delle sostanze nocive industriali, acqua/acque luride, impianti di tecnica ambientale		
– Energia, energia nucleare, carichi residui		
– Telecomunicazioni		
– Trasporti	Per sostegno tecnico di progetti multilaterali	Per preparazione/ accompagnamento di investimenti
– Impianti industriali, privatizzazione		
– Fondi trust		
– Promozione del commercio	SECO	SECO
– Promozione degli investimenti		
– Sdebitamento		
– Aiuto vincolato alla bilancia dei pagamenti		
– Garanzie dei crediti		
– Settore finanziario transfrontaliero		

Legenda riguardante il processo decisionale alla base della Strategie 2010

Tappa	Evento	Data
1	Mandato della Direzione al gruppo di base	18.02.1999
2	Seduta costitutiva del gruppo di base	15.04.1999
3	Presentazione alla Direzione del piano di lavoro	17.04.1999
4	Seduta della Direzione: approvazione del piano di lavoro	18.04.1999
5	Seduta del gruppo di base: elaborazione del rapporto intermedio «Analyse» (analisi)	12.05.1999
6	Seduta del gruppo di base: elaborazione del rapporto intermedio «Analyse» (analisi)	04.06.1999
7	Presentazione alla Direzione del rapporto intermedio «Analyse» (analisi)	17.06.1999
8	Seduta della Direzione: approvazione del rapporto intermedio «Analyse» (analisi)	18.06.1999
9	Seduta del gruppo di base: rapporto intermedio «Optionen-Teil I» (opzioni-parte 1)	01.07.1999
10	Seduta del gruppo di base: rapporto intermedio «Optionen-Teil I» (opzioni-parte 1)	29.07.1999
11	Seduta del gruppo di base: rapporto intermedio «Optionen-Teil I» (opzioni-parte 1)	19.08.1999
12	Seduta del gruppo di base: rapporto intermedio «Optionen-Teil I» (opzioni-parte 1)	20.09.1999
13	Seduta del gruppo di base: rapporto intermedio «Optionen-Teil I» (opzioni-parte 1)	30.09.1999
14	Seduta COPOL: input al rapporto intermedio «Optionen-Teil I» (opzioni-parte 1)	21.10.1999
15	Presentazione alla Direzione del rapporto intermedio «Optionen-Teil I» (opzioni-parte 1)	01.11.1999
16	Seduta della Direzione: input per il rapporto intermedio «Optionen-Teil I» (opzioni-parte 1)	02.11.1999
17	Seduta del gruppo di base: integrazione degli input per il rapporto intermedio	05.11.1999
18	Seduta del gruppo di base: formulazione della strategia	18.11.1999
19	Seduta del gruppo di base: elaborazione del rapporto intermedio «Optionen-Teil II» (opzioni-parte 2)	01.12.1999
20	Presentazione alla Direzione del rapporto intermedio «Optionen-Teil II» (opzioni-parte 2)	16.12.1999
21	Seduta della Direzione: approvazione del rapporto intermedio «Optionen-Teil II» (opzioni-parte 2)	17.12.1999
22	Seduta dei gruppi di lavoro: discussione dei temi	22.12.1999
23	Seduta del gruppo di base: elaborazione del rapporto intermedio «Strategie-Teil I» (strategia-parte 1)	13.01.2000
24	Presentazione alla Direzione del rapporto intermedio «Strategie-Teil I» (strategia-parte 1)	18.01.2000
25	Seduta della Direzione: approvazione del rapporto intermedio «Strategie-Teil I» (strategia-parte 1)	21.01.2000
26	Seduta del gruppo di base: preparazione del seminario di direzione	03.02.2000
27	Seminario di direzione (giorno 1)	16.02.2000
28	Seminario di direzione (giorno 2)	17.02.2000
29	Seminario di direzione (giorno 3)	18.02.2000
30	Seduta del gruppo di base: elaborazione del rapporto intermedio «Entscheidung I» (decisioni-parte 1)	01.03.2000
31	Presentazione alla Direzione del rapporto intermedio «Entscheidung I» (decisioni-parte 1)	05.03.2000
32	Seduta della Direzione: approvazione del rapporto intermedio «Entscheidung I» (decisioni-parte 1)	14.03.2000
33	Seduta COPOL (tutti i collaboratori della DSC e degli uffici di cooperazione): input alla Strategia 2010	16.03.2000
34	Seduta del gruppo di base: integrazione degli input della COPOL	17.03.2000
35	Seduta del gruppo di base: discussione della struttura organizzativa	29.03.2000
36	Presentazione alla Direzione del rapporto intermedio «Entscheidung II» (decisioni-parte 2)	10.04.2000

Tappa	Evento	Data
37	Seduta della Direzione: input della Direzione sulla struttura organizzativa	14.04.2000
38	Seduta del gruppo di base: discussione sull'attribuzione delle risorse	19.04.2000
39	Seduta del gruppo di base: discussione sull'intero testo «Strategie 2010» (Strategia 2010)	03.05.2000
40	Seduta informativa e tavola rotonda sulla «Strategia 2010»	10.05.2000
41	Presentazione alla Direzione del rapporto finale «Strategia 2010»	02.06.2000
42	Seduta della Direzione: approvazione del rapporto finale «Strategia 2010»	05.06.2000
43	Seduta della Direzione: approvazione della «Strategia 2010»	07.06.2000
44	Discussione e consultazione	15.06.2000
45	Seduta della Direzione: approvazione della «Strategia 2010»	15.08.2000
46	Seduta del gruppo di base: elaborazione del documento strategico finale	21.08.2000
47	Seminario di coordinamento: input per la «Strategia 2010»	28.08.2000
48	Seminario di coordinamento: discussione della «Strategia 2010»	28.08.2000
49	Presentazione e discussione della «Strategia 2010»	04.09.2000
50	Presentazione e discussione della «Strategia 2010»	07.09.2000
51	Presentazione e discussione della «Strategia 2010»	20.09.2000
52	Pubblicazione e distribuzione della «Strategia 2010»	15.12.2000

Sintesi degli obiettivi, dei temi e dei Paesi ai fini della valutazione

Aiuto umanitario

A. Obiettivi e forme

Tre obiettivi equivalenti	1. Aiuti urgenti in caso di catastrofi o conflitti
	2. Prevenzione di catastrofi e conflitti
	3. Ricostruzione e riabilitazione dopo il verificarsi di catastrofi o conflitti
Formen	4. Corpo per l'aiuto in caso di catastrofe
	5. Beni di prima necessità
	6. Aiuti finanziari

B. Settori d'intervento e temi prioritari

1. Prevenzione	di: conflitti crisi catastrofi naturali catastrofi tecnologiche
2. Aiuti urgenti	come sopra
3. Ricostruzione/riabilitazione	come sopra

C. Delimitazioni geografiche e Paesi prioritari

Nessuna; intervento globale in funzione delle risorse disponibili, della raggiungibilità dei luoghi e della richiesta d'aiuto del Paese colpito.

Aiuto ai Paesi dell'Est

A. Obiettivi e forme

Due obiettivi equivalenti:	1. Stato di diritto e democrazia
	2. Economia di mercato sostenibile dal profilo ecologico e sociale
Forme	Cooperazione tecnica
	Aiuti finanziari

B. Settori d'intervento e temi prioritari

Modernizzazione e stabilizzazione politica (2)	Gestione delle crisi, good governance
Occupazione/redditi (3)	PMI Crediti Associazioni
Infrastrutture (3)	Energia Telecomunicazioni Trasporti
Sviluppo sociale (4)	Alimentazione Salute Istruzione Fasce sociali minacciate
Equilibrio ecologico (2)	Gestione delle risorse Tutela dell'ambiente

C. Delimitazioni geografiche e Paesi prioritari

Paesi prioritari (17)	
Sud-Est europeo (7)	Serbia e Montenegro, Kosovo, Albania, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Bulgaria, Romania
Asia centrale (5)	Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Kazakistan
Caucaso meridionale (3)	Armenia, Georgia, Azerbaigian
Eurasia (2)	Ucraina, Russia

Cooperazione allo sviluppo

A. Obiettivi, metodi e forme

Obiettivo prioritario	Eliminazione della povertà e della fame
Obiettivo generale	Miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi e nelle regioni più povere e delle fasce più povere della popolazione
Metodo prioritario	Sostegno all'auto-aiuto
Forme della cooperazione allo sviluppo	Bilaterale: ⅔ delle risorse per la cooperazione tecnica; multilaterale: ⅓ aiuto finanziario

B. Settori d'intervento e temi prioritari

Modernizzazione e stabilizzazione politica (2)	Good governance (GG) Gestione delle crisi
Alimentazione (1)	Produzione agricola/Autosostentamento
Salute (3)	Madri, mortalità infantile, malattie
Istruzione (2)	Istruzione di base per tutti (metodo: sostegno all'auto-aiuto!)
Occupazione/redditi (2)	Artigianato e piccola industria Creazione di posti di lavoro
Equilibrio sociale (2)	Parità fra uomo e donna Accesso dei poveri ai servizi di base (basic needs)
Equilibrio regionale (1)	Decentralizzazione (cfr. modernizzazione/ stabilizzazione politica/alimentazione)
Equilibrio ecologico (2)	Gestione delle risorse Biodiversità
Equilibrio demografico	Cfr.: salute, istruzione, equilibrio sociale

C. Delimitazioni geografiche, Paesi prioritari e Programmi speciali

(fra parentesi: numero di temi prioritari per ogni settore d'intervento)

Paesi destinatari	Paesi in sviluppo, regioni e popolazioni più povere
Condizioni poste ai Paesi: criteri	Condizioni quadro favorevoli allo sviluppo, interesse per la good governance Dimestichezza della DSC con il contesto locale Interesse politico della Svizzera a lungo termine
Paesi prioritari (17): carattere: impegno finanziario quantificabile in 8-10 milioni di franchi all'anno	Africa (7): Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Ciad, Mozambico, Tanzania Asia (6): Bangladesh, India, Pakistan, Nepal, Bhutan, Mekong/Vietnam America (4): America centrale / Nicaragua, Perù, Bolivia, Ecuador
Programmi speciali (7): carattere: impegno finanziario inferiore rispetto a quello per i Paesi prioritari	Africa (3): Madagascar, Ruanda, Sudafrica Asia/Vicino Oriente (2): Corea del Nord, Palestina, evt. nuovi Paesi (4): Afghanistan, Cambogia, Laos, Mongolia America (2): Cuba, Haiti

La valutazione è stata curata da:

Team del CPA (L'essenziale in breve e i capitoli 3 e 4):

Riccarda Schaller (direzione del progetto)

Pauline Morard (collaborazione scientifica)

Hedwig Heinis (collaborazione amministrativa)

Team di esperti esterni (capitoli 1 e 2):

Dr. Wolfram Kägi, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basilea (direzione del progetto)

Dr. Patrick Koch, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basilea (collaborazione scientifica)

Dr. Elke Staehelin-Witt, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basilea (collaborazione scientifica)

Il progetto è stato seguito da:

o. Prof. em. Jean-Max Baumer, Università di San Gallo

Dr. Thomas Widmer, Istituto di scienze politiche (IPW), Università di Zurigo

Il CPA ringrazia la DSC delle risorse e delle informazioni messe a disposizione per la realizzazione dell'analisi oggetto del presente rapporto.

Un ringraziamento particolare va alla sezione E&C (Valutazione e controlling) per aver coordinato in modo efficiente e professionale le interviste e le richieste del CPA.

Il CPA desidera altresì ringraziare il gruppo di esperti esterni della B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung dell'ottima collaborazione offerta, dell'interesse dimostrato e del grande impegno profuso durante tutto il processo di valutazione.

Un sentito grazie infine ai due esperti esterni che hanno accompagnato questo progetto e che con il loro sostegno hanno fornito un contributo importante all'elaborazione del presente rapporto.

Lingua originale del rapporto: tedesco