

Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative

**Rapporto di sintesi del Controllo parlamentare dell'amministrazione
alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 10 giugno 2009

L'essenziale in breve

A causa delle continue domande concernenti i flussi finanziari, l'impiego dei mezzi finanziari e le relazioni di dipendenza tra l'Amministrazione federale e le ONG (organizzazioni non governative), la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha incaricato nel 2008 il Controllo parlamentare dell'amministrazione di esaminare la collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG. Si trattava di valutare in che modo l'Amministrazione gestisce questa collaborazione. È stato verificato se la collaborazione è appropriata dal punto di vista economico, in particolare se l'Amministrazione previene adeguatamente possibili cambi di destinazione dei mezzi, l'erogazione di sussidi per prassi abitudinaria, l'emergere di monopoli e altri rischi insiti in tale collaborazione.

Nel presente rapporto sono riportate sinteticamente le conclusioni principali. Per una visione globale dei risultati, rimandiamo al rapporto completo (www.parlament.ch > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione).

Nel quadro di un esame empirico, abbiamo valutato dettagliatamente 14 cooperazioni effettuando più di trenta colloqui con esperti e analizzando molti documenti. Il CPA ha collaborato strettamente con il dottor Marcel Egger (Egger, Dreher & Partner Unternehmensberatung, Berna), che ha svolto gran parte dei rilevamenti empirici e dell'esame.

L'analisi era incentrata sulla collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG nel settore della cooperazione con i Paesi del Sud, che sono di competenza della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). A fini comparativi, abbiamo esaminato in che modo sono gestite le cooperazioni con le ONG nel settore agricolo (Ufficio federale dell'agricoltura) e in quello ambientale (Ufficio federale dell'ambiente). Nell'anno di riferimento 2007, la DSC ha speso quasi 180 milioni di franchi per cooperazioni con ONG. Nell'Ufficio federale dell'agricoltura, le relative spese ammontano a 150 milioni di franchi e nell'Ufficio federale dell'ambiente a poco più di 13 milioni di franchi.

Globalmente, dall'analisi emergono importanti differenze per quel che concerne le basi legali e le modalità di gestione delle cooperazioni.

Nel settore della cooperazione allo sviluppo, le norme legali sono formulate in modo talmente generico che occorre chiedersi se siano ancora in grado di soddisfare le odierne esigenze del principio della legalità, in particolare quella dell'adeguata precisione delle disposizioni legali per l'erogazione di aiuti finanziari. In uno dei casi esaminati nel settore agricolo, la situazione monopolistica di un fornitore è definita a livello di legge: viene così impedita ogni concorrenza senza che ciò sia economicamente adeguato. Inoltre, la prassi nel settore ambientale evidenzia che i meccanismi legali – l'obbligo di pubblicare le aggiudicazioni mediante trattativa privata e la possibilità di ricorrere – non bastano per imporre il principio dell'aggiudicazione concorrenziale contenuto nel diritto sugli acquisti pubblici.

Le modalità di gestione e di controllo delle cooperazioni differiscono molto non solo da un settore all'altro ma anche all'interno di uno stesso ufficio. Occorre sottolineare che solo in 5 dei 14 casi esaminati vi sono misure di controllo in grado di escludere cambi di destinazione di una certa entità. Anzi, riteniamo che in uno solo dei casi esaminati le misure preventive prese per evitare l'emergere di situazioni monopolistiche siano sufficienti. Dalla nostra analisi emergono debolezze che possono compromettere il successo e l'efficacia della collaborazione con le ONG per quanto riguarda l'applicazione di procedure di aggiudicazione concorrenziali, il calcolo degli aiuti finanziari, le decisioni di aggiudicazione in caso di relazioni di partenariato, le modalità di conteggio dei costi e delle prestazioni e, infine, le misure preventive e i controlli in ambito contabile per evitare i cambi di destinazione. Le lacune non concernono in modo equivalente tutte le cooperazioni esaminate: anzi, dal confronto trasversale, risulta che in alcuni casi si applicano metodi adeguati per evitarle. Tuttavia questi ultimi non sono ancora applicati né dappertutto né sistematicamente. È comunque positivo che i punti deboli siano stati, almeno in parte, individuati dall'Amministrazione stessa e che in molti casi si stia andando nella direzione giusta.

Indice

L'essenziale in breve	1224
Abbreviazioni	1227
1 Introduzione	1228
1.1 Contesto, mandato e struttura del rapporto	1228
1.2 Sulla nozione di ONG	1229
1.3 Problematica	1229
1.4 Esame e metodologia	1231
1.5 Le basi legali	1233
1.6 Ambiti politici e flussi finanziari esaminati	1234
1.7 Studi di casi	1236
2 Valutazione della gestione della cooperazione nei settori esaminati	1237
2.1 Cooperazioni nel settore della cooperazione allo sviluppo – DSC	1238
2.2 Cooperazioni nel settore agricolo – UFAG	1240
2.3 Cooperazioni nel settore ambientale – UFAM	1242
3 Valutazione dei rischi nella collaborazione con le ONG	1243
3.1 Il rischio di cambio di destinazione dei finanziamenti federali da parte delle ONG	1243
3.2 Il rischio che si formino strutture di tipo monopolistico in caso di finanziamenti per prassi abitudinaria	1246
3.3 Il rischio di influenze reciproche tra l'Amministrazione federale e le ONG	1249
4 Conclusioni	1252
4.1 Le procedure di attribuzione concorrenziali	1253
4.2 Determinazione degli aiuti finanziari	1254
4.3 L'attribuzione in un contesto di partenariato	1254
4.4 Il rispetto delle direttive nell'Amministrazione federale	1255
4.5 L'imputazione delle prestazioni e dei costi delle ONG	1255
4.6 Misure di prevenzione contro i cambi di destinazione	1256
Bibliografia, documentazione	1258
Elenco degli intervistati	1261
Impressum	1264

Abbreviazioni

ACES	Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissione della gestione
CdGs	Commissione della gestione delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DMO	Destination Marketing
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FISP	Ispettorato delle finanze dell'Ufficio federale dell'agricoltura
LAPub	Legge federale sugli acquisti pubblici
LParl	Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento)
LSu	Legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi)
N	Consiglio nazionale
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONG	Non-governmental organization, organizzazione non governativa
OPSAgr	Ordinanza concernente il sostegno alla promozione dello smercio di prodotti agricoli (Ordinanza sulla promozione dello smercio)
S	Consiglio degli Stati
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
Settore E	Settore della cooperazione con i Paesi dell'Est
Settore S	Settore della cooperazione allo sviluppo con i Paesi del Sud (dalla riorganizzazione: Settore di direzione Cooperazione regionale)
SPM	Settore prodotti-mercato
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente

Rapporto di sintesi

Nel presente rapporto riportiamo sinteticamente le conclusioni dell'analisi del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). Per una panoramica completa dei risultati sui quali sono basate le nostre conclusioni, rimandiamo al rapporto completo¹.

1 Introduzione

1.1 Contesto, mandato e struttura del rapporto

Il 25 gennaio 2008, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di integrare nel programma annuale della CdG del Consiglio degli Stati un'analisi del CPA della collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG (organizzazioni non governative). La decisione è stata presa a causa delle continue domande e critiche concernenti i flussi finanziari, l'impiego dei mezzi finanziari, le interfacce e le relazioni di dipendenza tra l'Amministrazione federale e le ONG. Anche in Parlamento sono state sollevate domande critiche sulle relazioni tra l'Amministrazione federale e le ONG. Al centro in particolare le attività delle ONG presumibilmente o effettivamente sostenute finanziariamente dalla Confederazione nei settori della politica della migrazione, della cooperazione internazionale (cooperazione allo sviluppo, promozione della pace) e della politica ambientale². Inoltre, da precedenti inchieste realizzate dalla CdG-S³ nell'ambito della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) sono scaturite domande che hanno fatto apparire opportuna un'analisi più approfondita della collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG.

- 1 www.parlament.ch > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione
- 2 P 07.3000 «Attività delle ONG nei territori palestinesi e in Israele» (CPE-N); Iv. Pa. 06.411 «Territori palestinesi. Aiuti finanziari conformi alla neutralità» (Freysinger, Oskar); Ip 05.3810 «Contributi pubblici in favore dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati» (Müller, Philipp); Ip 05.3788 «Impiego discutibile dei sussidi federali da parte dell'ONG FIMM Svizzera» (Reimann, Maximilian); M 04.3236 «Contributi alle ONG. Obbligo di pubblicità» (Brunner, Toni); Ip 04.3156 «Viaggio a Bombay» (Kaufmann, Hans); I 04.1130 «La Confederazione finanzia l'associazione «augenauß?»» (Schlüer, Ulrich); I 03.5088 «Accordo con il Senegal. Le cause del fallimento» (Heim, Alex); Ip 03.3353 «ONG. Servizi d'informazione della Confederazione» (Brunner, Toni); P 03.3191 «Ruolo delle ONG in materia d'asilo e di rifugiati» (CPE-S); Ip 03.3115 «Le ONG sono responsabili del fallimento dell'accordo di transito con il Senegal?» (Heim, Alex); I 03.1022 «Fallimento dell'accordo con il Senegal in materia d'asilo. Ruolo delle ONG» (Stamm, Luzi); I 02.5104 «Assunzione delle spese di viaggio di ONG da parte della Confederazione» (Kaufmann, Hans); Ip 02.3619 «Pagamento delle indennità di viaggio da parte della Confederazione» (gruppo UDC); Ip 02.3571 «Pubblicazione di dichiarazioni a nome della Confederazione» (gruppo UDC); IO 00.1111 «Organizzazioni non governative, estremisti e sovvenzioni federali» (Reimann, Maximilian); Ip 98.3666 «Sostegno finanziario del DFAE e del DDPS per il sito Internet delle ONG» (Freund, Jakob).
- 3 CdG, 2006, Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC, Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, FF 2007 2617; CdG, 2008, Aiuto umanitario della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) allo Sri Lanka dopo lo tsunami. Costatazioni e raccomandazioni della CdG-S. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 24 ott. 2008 all'attenzione del Consiglio federale, FF 2009 1889.

In questo contesto, basandosi su uno schema di progetto del CPA, la competente sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S ha formulato la domanda centrale dell'analisi:

- *Come valutare il modo in cui l'Amministrazione gestisce la collaborazione con le ONG?*

Qui di seguito vi presentiamo il metodo che abbiamo utilizzato per rispondere alla domanda. In primo luogo spieghiamo la nozione di ONG e presentiamo la problematica. Quindi, ci dedichiamo al modello di analisi e alla metodologia prima di ricordare brevemente le basi legali. Nei due ultimi punti di questa parte spieghiamo la scelta dei tre ambiti politici e dei flussi finanziari analizzati e descriviamo i singoli casi esaminati all'interno di questi ambiti.

Nei capitoli due – quattro presentiamo le principali conclusioni del nostro esame sotto diversi aspetti. Nel secondo capitolo esponiamo i punti di forza e i punti deboli della prassi di collaborazione in ciascuno degli ambiti esaminati (cooperazione allo sviluppo, agricoltura, ambiente). Nel terzo, illustriamo i risultati nell'ottica dei rischi principali discussi nel dibattito politico. Infine, nel quarto capitolo concludiamo riassumendo i problemi che devono essere affrontati dal punto di vista del CPA.

1.2 Sulla nozione di ONG

Né il diritto né la scienza propongono una definizione universalmente valida della nozione di ONG. Per ONG si intendono molte organizzazioni, dalle istituzioni di soccorso attive a livello internazionale e dai sindacati alle associazioni economiche passando per le associazioni di quartiere. Nel quadro del presente esame ci siamo basati su una definizione ampia comprendente le idee chiave della nozione di ONG, cioè l'organizzazione, l'indipendenza rispetto alla Confederazione e lo scopo non lucrativo:

- si tratta di un'organizzazione formale cioè di una persona giuridica ai sensi del diritto svizzero (di regola, un'associazione o una fondazione);
- sul piano istituzionale, l'organizzazione non dipende dalla Confederazione. Né lo statuto dell'organizzazione né la legge esigono che la Confederazione sia rappresentata in seno agli organi di direzione (p. es. consiglio di fondazione, comitato). Inoltre, né il finanziamento da parte della Confederazione né l'impiego dei corrispondenti mezzi sono oggetto di una legge specifica;
- l'organizzazione non versa utili a membri, proprietari o collaboratori.

1.3 Problematica

Dalla formulazione della domanda centrale risulta che l'oggetto principale della valutazione è la gestione della collaborazione con le ONG da parte dell'amministrazione. Di conseguenza l'accento è messo sull'attività di controllo dell'Amministrazione e non, ad esempio, sul metodo di lavoro delle ONG nei settori che ricevono fondi pubblici.

La nostra analisi della maniera in cui l'Amministrazione gestisce la collaborazione con le ONG è incentrata sui problemi. Esaminiamo i processi di collaborazione nell'ottica della loro adeguatezza e conformità ai vincoli normativi. Vogliamo in particolare sapere se l'Amministrazione affronta adeguatamente i rischi che possono risultare dalla collaborazione con le ONG. Basandoci sui problemi sollevati dai media e dagli interventi parlamentari, identifichiamo i seguenti rischi principali:

– *Rischio di cambio di destinazione dei fondi pubblici da parte delle ONG*

Quando lo Stato affida incarichi o attribuisce sussidi alle ONG nell'ambito dell'esecuzione, sussiste il rischio di vedere le ONG utilizzare i mezzi per fini diversi da quelli previsti inizialmente, ad esempio per finanziare le campagne politiche (cambio di destinazione).

L'eventuale o presunto cambio di destinazione di fondi pubblici è al centro delle critiche citate relative alla collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG. È la ragione per la quale la nostra analisi è incentrata principalmente sulle misure prese per evitare tale rischio.

– *Rischio di creazione di strutture quasi monopolistiche*

Un secondo rischio insito nella collaborazione dell'Amministrazione federale con le ONG risiede nel fatto che con gli anni i sussidi o i mandati diventino prassi e che le ONG possano venire a trovarsi in una situazione monopolistica. Occorre pertanto aspettarsi, da parte delle ONG, le inefficienze conosciute secondo la teoria del monopolio. In particolare strutture dei costi inefficienti, prezzi o costi maggiorati e minori stimoli delle ONG a produrre risultati rispetto alla situazione concorrenziale. Inoltre, eventuali sussidi diventati prassi nel corso degli anni sarebbero anche problematici dal punto di vista dell'uguaglianza giuridica se, ad esempio, un sostegno finanziario dello Stato è rifiutato senza ragione oggettiva a ONG non ancora prese in considerazione o non è accordato in misura equivalente come alle ONG che ricevono sussidi da molto tempo.

– *Rischio di influenze reciproche e di interdipendenze tra l'Amministrazione federale e le ONG*

La collaborazione tra l'Amministrazione e le ONG è spesso criticata per gli stretti contatti e i rischi che vi sono connessi. I principali rischi sono la perdita di know-how, vedere le ONG operare quale braccio dell'Amministrazione e la perdita di indipendenza e di oggettività dei collaboratori a causa di forme di collaborazione partenariali e delle possibilità d'influenza politica delle ONG.

Nel quadro del nostro esame, abbiamo verificato se l'Amministrazione intraprende il necessario per prevenire tali rischi. Questo approccio, incentrato sulla gestione da parte dell'Amministrazione (e non sugli effetti reali della collaborazione), è basato sul postulato che una gestione e un controllo adeguati da parte dell'Amministrazione possono permettere di identificare questi rischi e di affrontarli con efficacia.

La competente sottocommissione della CdG-S ha anche esaminato la proposta di verificare l'esistenza di una «corruzione indiretta». Questa proposta si basava sull'ipotesi che alcune ONG invitassero membri del Parlamento a viaggi, affidassero

loro incarichi in seno all'istituzione e li retribuissero lautamente. Non essendo di competenza delle CdG questo oggetto d'esame è stato però eliminato⁴.

1.4 Esame e metodologia

La risposta alla domanda se l'Amministrazione sia in grado di limitare efficacemente i rischi citati dipende dalla prassi adottata nel singolo caso e dai vincoli normativi (leggi, ordinanze, vincoli interni); l'approccio di analisi rappresentato schematicamente nella figura 1 ne tiene conto. Oggetto dell'analisi sono sia i vincoli normativi generali (leggi e ordinanze, vincoli dell'amministrazione) che l'attuazione concreta nel singolo caso.

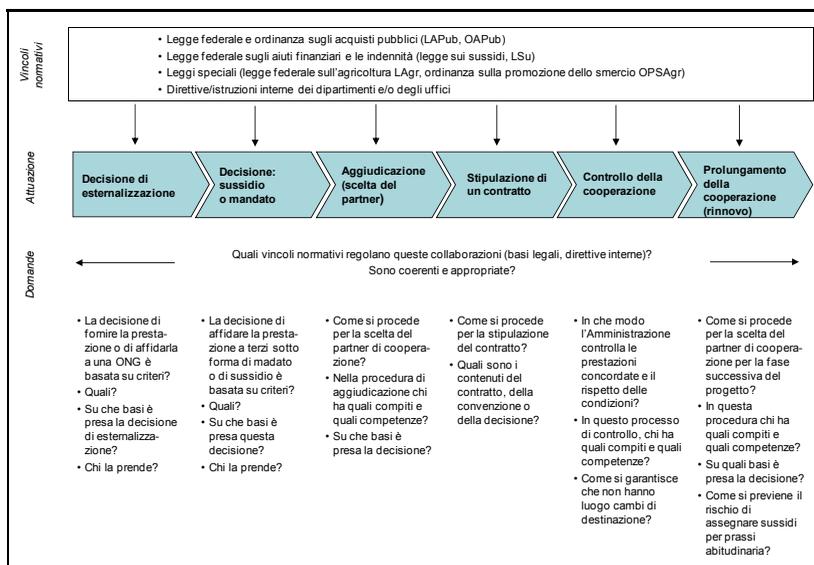
L'esame si basa su un'analisi dettagliata delle diverse tappe del processo di gestione delle cooperazioni con le ONG da parte dei servizi della Confederazione. Le tappe seguenti sono state esaminate:

- la decisione di esternalizzazione,
- la scelta del genere di collaborazione: sussidio o mandato⁵,
- la scelta del partner di collaborazione (procedura di aggiudicazione),
- la conclusione di un contratto,
- il monitoraggio, il controllo e la valutazione del progetto esterno,
- il prolungamento della collaborazione (rinnovo dell'aggiudicazione).

Per ogni tappa del processo, abbiamo individuato, dal punto di vista *teorico*, gli aspetti importanti nell'ottica di una collaborazione economica e conforme al diritto (cfr. la figura 1). L'accento è stato messo più particolarmente sugli aspetti che hanno un'incidenza sui rischi citati.

- 4 Non rientra nelle competenze delle CdG esaminare l'*impiego dei mezzi* da parte delle ONG né controllare *eventuali vantaggiamenti* da parte di membri del Parlamento.
- *Esame dell'impiego dei mezzi da parte delle ONG*: nell'ambito delle loro competenze in materia di alta vigilanza, le Commissioni della gestione possono valutare unicamente i flussi finanziari versati ai destinatari dall'amministrazione e le misure di controllo realizzate da quest'ultima.
 - *Esame di eventuali vantaggiamenti dei membri del Parlamento*: le CdG non esercitano l'alta vigilanza sul Parlamento né sui membri del Parlamento (art. 26 e art. 52 LParl). Conformemente all'art. 26 LParl, l'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali. Secondo l'art. 52 LParl, questa vigilanza è esercitata dalle CdG. Nel quadro della lotta contro la corruzione non esiste nessun obbligo interno di vigilanza di un organo parlamentare.
- 5 Cfr. anche il n. 1.5.

Tappe del processo di gestione nella collaborazione con le ONG



Fonte: CPA/Egger

La valutazione della prassi di controllo si basa su considerazioni di plausibilità fondate sulla teoria e non su effetti (eventualmente mancanti) prodotti nel singolo caso. Abbiamo rinunciato scientemente a provare in modo empirico in quale ampiezza si sono avverati i rischi descritti per trarne conclusioni sulla qualità del controllo della collaborazione da parte dell'amministrazione. La decisione è stata motivata dalla mole di lavoro considerevole che avrebbe rappresentato tale approccio e dal difficile accesso ai dati.

Colloqui e analisi approfondite di documenti hanno costituito la base empirica dell'esame.

- Nell'ambito dell'analisi sono stati condotti sette colloqui negli uffici e 24 colloqui con le persone responsabili della gestione delle cooperazioni nei servizi ai diversi livelli gerarchici. Inoltre, nove colloqui sono stati svolti con rappresentanti delle ONG e due con esperti dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (per le questioni concernenti gli acquisti pubblici) e dell'Ufficio federale di giustizia (per le questioni legali)⁶.
- A complemento dei colloqui, sono stati esaminati anche i corrispondenti documenti: in particolare le basi legali, le strategie e le direttive dell'amministrazione, le descrizioni dei processi dell'amministrazione, i contratti con le ONG e le decisioni, i conti annuali e i rapporti di revisione delle ONG come pure i rapporti di valutazione.

⁶ Ulteriori colloqui sono stati condotti con altri esperti interni ed esterni, in previsione dell'analisi e allo scopo di approfondire alcuni aspetti legali (cfr. l'elenco allegato).

1.5

Le basi legali

In linea di principio, l'oggetto, la forma, l'indennità e altri criteri della collaborazione con le ONG sono disciplinati in leggi proprie a ogni settore (ad esempio nella legge sull'agricoltura e nella relativa ordinanza per il settore agricolo). Parallelamente, si applicano però anche basi legali generali che definiscono il quadro della collaborazione nei tre settori oggetto dell'esame, in particolare, la legge sui sussidi e il diritto sugli acquisti pubblici. Queste basi sono particolarmente importanti nei settori che non sono dotati di legge speciale o la cui legge speciale contiene disposizioni formulate in maniera troppo vaga.

La legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu) definisce le esigenze che devono essere rispettate per la decisione di assegnazione di sussidi nelle leggi e nelle ordinanze (legislazione). Secondo tale legge, la Confederazione può finanziare attività che terzi hanno deciso di effettuare (aiuti finanziari) o indennizzare prestazioni che affida a terzi o che sono prescritte dal diritto federale (indennità). Inoltre, la legge sui sussidi definisce le procedure generali che devono essere applicate in caso di concessione di sussidi nel singolo caso concreto (applicazione del diritto). Tuttavia, non può fungere da base autonoma per la concessione di sussidi. A tal fine occorre invece una disposizione esplicita nella corrispondente legge speciale.

La legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub) e la relativa ordinanza (OAPub) si applicano quando la Confederazione acquista beni o servizi come pure prestazioni e opere edili di cui ha bisogno per l'adempimento di un compito pubblico. Possono essere offerti anche servizi come quelli proposti dalle ONG (prestazioni di consulenza, realizzazione di interi progetti).

Le basi legali non operano una chiara distinzione tra sussidio e acquisto pubblico. Pertanto talvolta può essere controverso se applicare il diritto degli acquisti pubblici, la legge sui sussidi oppure ambedue. Ciò vale in particolare nei casi in cui compiti dello Stato sono affidati a terzi. È la ragione per cui l'Amministrazione non dispone in ogni caso di direttive chiare che permettono di dire se la collaborazione con ONG è di competenza del diritto sugli acquisti pubblici e/o della legge sui sussidi⁷.

Sapere se, nel caso concreto, l'Amministrazione *sussidia* le attività di ONG o *acquista* dei servizi da ONG non è unicamente una domanda di natura accademica. Questa situazione genera disparità considerevoli, specificamente nei seguenti ambiti:

- *Procedure di aggiudicazione*: i sussidi sono concessi su *domanda*; i mandati di prestazioni per un volume finanziario superiore a 50 000 franchi devono essere *aggiudicati nel quadro di una gara*, dato che un'aggiudicazione mediante trattativa privata è possibile solo alle condizioni definite dalla legge.
- *Obbligo di pubblicazione*: non è obbligatorio pubblicare le decisioni di sussidio; l'aggiudicazione di mandati di prestazioni per un importo superiore a 250 000 franchi sottostà invece all'obbligo di pubblicazione.

⁷ Conformemente all'avamprogetto di revisione, la legge federale sugli acquisti pubblici si applica agli acquisti delle prestazioni di cui i committenti necessitano per adempiere i loro compiti pubblici. Per prestazioni si intendono beni e servizi, comprese opere e prestazioni edili (art. 3 avamprogetto LAPub).

- *Importo dei versamenti*: di regola, i sussidi presuppongono che vi sia una prestazione del destinatario. Il loro importo è stabilito in base ai costi generati. I mandati di prestazioni, per contro, sono indennizzati in funzione del prezzo ottenuto in condizioni di concorrenza.
- *Competenze di controllo*: le competenze di controllo sono più ampie in caso di sussidi (diritto di controllo e di esame del Controllo federale delle finanze [CDF], controllo della maniera in cui sono fornite le prestazioni) il beneficiario deve poter provare i costi generati). In caso di mandati, si può solo verificare se la prestazione fornita corrisponde all'accordo contrattuale⁸.

Nel nostro esame, ci conformiamo alla distinzione tra sussidi e mandati operata dai diversi uffici. Parliamo di sussidi quando l'Amministrazione dichiara la collaborazione quale rapporto di sovvenzionamento e può, pertanto, far riferimento alla corrispondente legislazione. Parliamo di mandati quando questi sono trattati in punti essenziali come acquisti dai servizi (ad esempio, riferimento al diritto degli acquisti nel procedimento, stipulazione di contratti di diritto privato).

1.6 Ambiti politici e flussi finanziari esaminati

Il settore della cooperazione internazionale è al centro del nostro esame, focalizzato sul settore della cooperazione allo sviluppo a causa della sua importanza finanziaria⁹. Per fondare su una base più larga i risultati del nostro esame e poter effettuare confronti tra dipartimenti, vi abbiamo integrato due ulteriori ambiti politici. Il 10 aprile 2008, la competente sottocommissione della CdG-S ha deciso che questi ambiti erano la politica agricola e la politica ambientale. L'agricoltura è appropriata per un esame comparativo in quanto sono versate alle ONG svizzere somme analoghe a quelle nel settore della cooperazione allo sviluppo¹⁰. Il settore ambientale è indicato nella misura in cui una parte considerevole degli interventi parlamentari citati riguardava la collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG ambientali. Inoltre, vi sono importanti flussi finanziari verso le ONG e nel settore ambienta-

⁸ Diritti di controllo e di esame più estesi possono essere convenuti per contratto, come richiesto dall'articolo 5 LAPub se il valore della commessa raggiunge un milione di franchi.

⁹ Dato che in passato la collaborazione con le ONG ha prestato il fianco a critiche nell'ambito della politica di migrazione, occorrerebbe un'analisi anche di questo settore. Vi abbiamo rinunciato perché il 1° gennaio 2008 le responsabilità in materia di attuazione sono state trasferite dalla Confederazione ai Cantoni; di conseguenza, la collaborazione diretta tra la Confederazione e le ONG ha perso importanza. Oggi, la grande maggioranza dei fondi pubblici destinati alla politica dell'integrazione va ai Cantoni, che assumono i corrispondenti compiti nel quadro di convenzioni di prestazioni (possono, a tal fine, ricorrere a ONG). Nel 2008, la Confederazione ha speso solo due milioni di franchi per la collaborazione diretta con ONG nel quadro di progetti e di programmi, mentre le spese complessive sono ammontate a circa 123 milioni di franchi per il solo ambito dell'integrazione. Inoltre, sempre nel 2008, la Confederazione ha versato quasi 1,9 milioni di franchi alle istituzioni di soccorso per la loro partecipazione all'audizione di richiedenti, partecipazione esplicitamente menzionata agli art. 30 e 94 della legge sull'asilo. Nel 2008, quasi 3,5 milioni di franchi sono stati versati per i programmi di aiuto al ritorno specifici per ogni Paese; questi progetti sono gestiti dalla DSC e imputati al budget dell'Ufficio federale della migrazione.

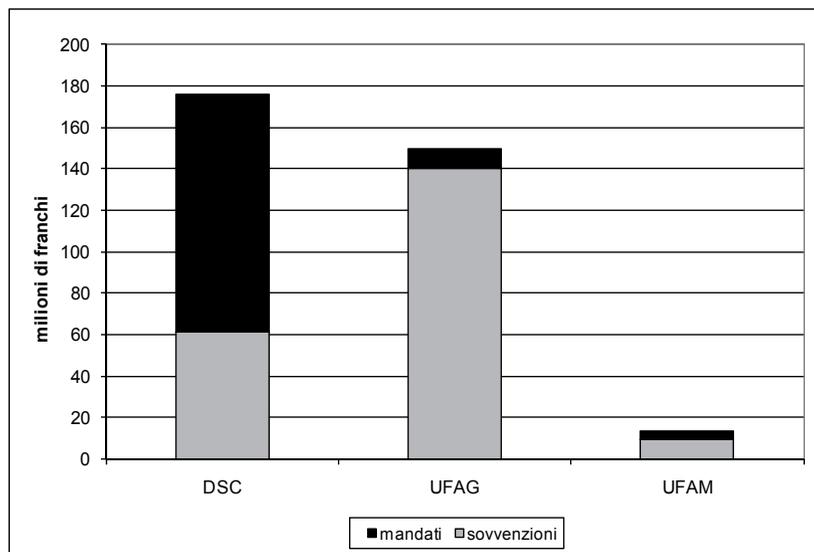
¹⁰ Nel 2007, la Confederazione ha devoluto 180 milioni di franchi alla cooperazione allo sviluppo per il tramite di ONG svizzere. Lo stesso anno, sono stati pagati quasi 150 milioni di franchi nel settore agricolo.

le si rilevano cooperazioni con ONG che, nel contempo, ricevono mandati e/o sussidi dai settori dell'agricoltura e della cooperazione allo sviluppo. Ciò permette un'analisi della coordinazione trasversale dei versamenti alle stesse ONG.

Non esiste attualmente una visione globale del volume dei flussi finanziari tra la Confederazione e le ONG. Dato che i dati sono difficili da raccogliere, per realizzare una visione globale occorrerebbe una mole di lavoro considerevole¹¹. Per i tre ambiti esaminati, abbiamo proceduto a un'analisi dei dati SAP¹² dell'anno 2007.

Figura 2

Volumi finanziari 2007 nei tre settori/uffici esaminati



Fonte: dati SAP, analisi del CPA

Secondo il rapporto annuale 2007 della cooperazione internazionale della Svizzera, le spese della DSC destinate alla cooperazione bilaterale allo sviluppo sono ammontate nel 2007 a circa 580 milioni di franchi. In questo ambito, la DSC ha versato nel 2007 quasi 180 milioni di franchi a ONG svizzere, di cui 60 milioni sotto forma di aiuti finanziari (specificatamente contributi a programmi) e il resto sotto forma di mandati. Occorre sottolineare che questi fondi alimentano programmi e progetti realizzati dalle ONG svizzere in Paesi del Sud e /o dell'Est.

Conformemente alla «Politica ONG», un documento sulle cooperazioni con ONG pubblicato e approvato dalla Direzione (2007), la DSC sostiene, mediante aiuti finanziari, programmi e progetti di ONG in differenti settori di attività. Scopo degli aiuti finanziari della DSC non è attuare programmi politici nei Paesi prioritari della DSC o della Confederazione. Secondo «Politica ONG», devono invece essere soste-

¹¹ Così argomenta anche il Consiglio federale nella risposta all'interpellanza 04.3240 «3° settore» (Häberli-Koller Brigitte).

¹² I dati SAP sono stati messi a nostra disposizione dal CDF e valutati dal CPA.

nuti progetti di ONG conformi agli obiettivi più ampi delle leggi esistenti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'aiuto ai Paesi dell'Est. La DSC persegue gli obiettivi strategici e le priorità della cooperazione allo sviluppo della Svizzera nel quadro dei propri programmi prioritari, con l'aiuto dei suoi uffici di cooperazione nei Paesi prioritari, affidando il mandato di realizzarli a attori locali, ONG svizzere e internazionali, uffici di consulenza, aziende, agenzie specializzate nello sviluppo ecc.

Nel settore agricolo, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) ha versato nel 2007 circa 150 milioni di franchi a ONG svizzere. La maggior parte dei versamenti sono aiuti finanziari: quasi 55 milioni di franchi di aiuti finanziari sono destinati ogni anno alla promozione delle vendite. Nel 2007, 37 milioni di franchi di aiuti finanziari sono stati versati alla produzione vegetale e animale e 35 milioni di franchi alla coltivazione delle piante e all'allevamento di animali. Inoltre, quasi 9 milioni di franchi di aiuti finanziari sono accordati ogni anno al settore della divulgazione agricola. Le condizioni legate agli aiuti finanziari e il loro importo sono disciplinati a livello di legge o di ordinanza.

Nel settore dell'ambiente, un totale di 13,5 milioni di franchi è versato ogni anno dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) a ONG svizzere. La maggior parte di queste somme concerne l'educazione ambientale e il settore forestale.

1.7 Studi di casi

Nei tre settori oggetto dell'esame (cooperazione allo sviluppo, agricoltura e ambiente), abbiamo analizzato, nel quadro di studi di casi, 14 cooperazioni dell'Amministrazione federale ripartite su nove ONG svizzere (cfr. tabella 1). Per limitare l'onere dell'esame, abbiamo analizzato per ogni ambito politico le cooperazioni dell'ufficio di volta in volta più importanti. Concretamente, abbiamo esaminato sei cooperazioni della DSC e più precisamente il settore della cooperazione allo sviluppo (settore S) responsabile dell'aiuto ai Paesi del Sud, cinque cooperazioni dell'UFAG e tre cooperazioni dell'UFAM. I criteri di scelta delle cooperazioni presentate nella tabella 1 per l'analisi approfondita sono stati:

- una quota elevata di tutti i versamenti alle ONG nel settore interessato;
- nessuna delle cooperazioni è stata recentemente oggetto di un esame del CDF;
- differenti modalità formali di cooperazione (aiuti finanziari vs acquisti);
- integrazione nell'esame di due ONG che ricevono fondi da più uffici federali (Helvetas e Agridea).

Studi di casi

Servizio amministrativo	ONG	Progetto / programma	Aiuto finanziario	Acquisto (mandato)
DSC DSC SECO*	Helvetas	Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal Contributo a programmi <i>Destination Marketing (DMO) in the Kyrgyz Republic*</i>	X	X X
DSC	Intercooperation	Programma di sostegno allo sviluppo rurale in Madagascar (SAHA)		X
DSC	Pane per tutti	Contributo a programmi	X	
DSC DDS	ACES	Sostegno al processo elettorale (PACY), Congo Contributo a programmi	X	X
UFAG	Switzerland Cheese Marketing	Aiuto finanziario per la promozione delle vendite	X	
UFAG	Proviande	Aiuto finanziario per la promozione delle vendite	X	
UFAG		Mandati nel quadro dell'ordinanza sul bestiame da macello		X
UFAG		Aiuto finanziario per la promozione delle vendite	X	
UFAG UFAM	Agridea	Aiuto finanziario per la divulgazione agricola Mandato concernente la protezione del bestiame	X	X
UFAM	Fondazione svizzera d'educazione ambientale	Convenzione di prestazioni nel settore dell'educazione ambientale		X
UFAM	Lignum	Aiuto finanziario nel quadro del programma legno21	X	

* Osservazione: la collaborazione della Segreteria di Stato all'economia (SECO) con Helvetas nel quadro del progetto DMO non è analizzata in modo dettagliato, ma unicamente sotto l'aspetto della coordinazione tra la SECO e la DSC.

2 Valutazione della gestione della cooperazione nei settori esaminati

Nel capitolo 2 sono presentati i punti di forza e i punti deboli della prassi di cooperazione per ciascuno degli ambiti esaminati (cooperazione allo sviluppo, agricoltura e ambiente).

2.1

Cooperazioni nel settore della cooperazione allo sviluppo – DSC

La collaborazione della DSC con ONG segue un principio chiaro: se vuole ricorrere a esterni per la realizzazione delle sue priorità strategiche, la DSC opera sulla base di mandati. Inoltre, può assegnare fondi alle ONG per attività che sono conformi agli obiettivi della legislazione svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo e presentano un interesse in termini di politica dello sviluppo. La promozione di progetti o di programmi di ONG, che non devono corrispondere alle priorità geografiche o tematiche della DSC, avviene in forma di contributi finanziari: l'ONG deve finanziare almeno la metà dei costi del progetto o del programma. Il processo di attribuzione e di vigilanza di mandati e di aiuti finanziari è chiaramente strutturato, standardizzato e descritto in documenti interni. L'Intranet della DSC contiene descrizioni molto precise dei processi, con link verso altri documenti pertinenti e direttive della DSC, ad esempio le direttive relative alle domande di credito o agli acquisti pubblici. Aggiungiamo anche che le persone competenti nella DSC sono regolarmente in contatto con le ONG. Ne risulta una collaborazione stretta, che apre interessanti prospettive alla DSC dato che quest'ultima può partecipare alla gestione dei progetti in modo formale e informale; inoltre, può aver luogo un trasferimento di know-how da una parte all'altra.

Per quanto concerne la collaborazione con le ONG a cui sono stati attribuiti mandati, una parte essenziale della responsabilità in materia di assegnazione, di monitoraggio e di vigilanza della realizzazione dei mandati spetta agli uffici di coordinamento locali. Questa ripartizione dei compiti ci sembra essere adeguata dato che gli uffici all'estero sono maggiormente in grado di valutare il contesto locale, hanno una vicinanza geografica con i progetti e, di conseguenza, si accorgono prima di eventuali problemi o irregolarità. L'approccio della DSC in materia di controllo dell'efficacia ci sembra adeguato e pertinente. Negli ultimi anni, la DSC ha modificato le esigenze nei confronti delle ONG sostenute per il tramite di contributi a programmi in modo che è possibile valutare meglio gli obiettivi e l'efficacia (quadro di riferimento contenente obiettivi, indicatori e scadenze). In caso di mandati, deve essere effettuata una valutazione alla fine di una fase (ogni due – quattro anni) da parte della DSC stessa oppure da parte di un mandatario esterno da essa incaricato. Riteniamo tale approccio adeguato se i risultati hanno una reale importanza quando un mandato è rinnovato.

Nel settore della cooperazione allo sviluppo, l'ufficio di coordinamento, comune alla DSC e alla SECO, coordina l'assegnazione dei mandati tra queste due entità.

Per quel che concerne la collaborazione della DSC con le ONG, identifichiamo le principali lacune seguenti:

- relativamente all'attribuzione di mandati nel settore S della DSC (cooperazione con i Paesi del Sud), si constata che la DSC rinuncia molto spesso ai bandi di concorso e attribuisce di regola i mandati mediante trattativa privata (circa l'80% delle prime attribuzioni). Ciò è contrario al diritto degli acquisti pubblici, secondo il quale i mandati superiori a 50 000 franchi devono essere aggiudicati nel quadro di una procedura concorrenziale e solo in casi eccezionali mediante trattativa privata (art. 13 e art. 36 OAPub). Inoltre, due delle tre ONG interrogate hanno lamentato la mancanza di chiarezza, a diversi livelli, dei bandi di concorso della DSC (che cosa è oggetto di un bando di concorso e dove? Come è effettuata la valutazione?). Nel quadro di un con-

trollo per campione nel settore S (cooperazione con i Paesi del Sud), le giustificazioni scritte richieste dalle direttive interne della DSC in caso di rinuncia a una procedura concorrenziale sono state presentate solo in parte al CPA. I risultati del controllo tendono a confermare le affermazioni fatte nel quadro dei colloqui: negli ultimi tempi l'obbligo formale di giustificazione in caso di aggiudicazione mediante trattativa privata (dichiarazione di rinuncia) trova maggiore applicazione ed è aumentata la pressione in favore di una maggiore trasparenza e concorrenza nella prassi d'attribuzione¹³.

- I criteri che determinano la scelta delle ONG che ricevono contributi a programmi, l'ammontare di questi contributi e la parte che deve essere finanziata dalle ONG stesse non sono chiari, proprio come le decisioni della DSC. Certi criteri sono indiscutibili: la DSC non finanzia né campagne politiche né attività religiose. Il contenuto dei programmi, l'aspetto economico e l'efficacia delle ONG sono irrilevanti per l'ammontare del contributo (ma non per la decisione di accordare o meno un contributo a una ONG). Gli importi dei contributi variano molto da una ONG all'altra e sono in larga misura motivati storicamente. Inoltre, non vi sono né una strategia globale né un portafoglio che permettano di garantire un mix equilibrato di programmi che beneficino di un aiuto e di assicurare la complementarità dei programmi e dei progetti tanto auspicata dalla politica della DSC in materia di ONG. Dal punto di vista del CPA, si tratta di sapere se la prassi della DSC soddisfa il principio dell'uguaglianza giuridica¹⁴.
- Le basi legali della cooperazione allo sviluppo sono formulate in modo molto vago; infatti, la lista degli obiettivi che figurano nella legge non è esaustiva. Ne consegue che vengono addirittura sostenute attività di ONG che non possono essere attribuite agli obiettivi esplicitamente citati nella legge (sensibilizzazione della popolazione svizzera). Si tratta dunque di sapere se la legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali¹⁵, che data dagli anni 70, riesce ancora a soddisfare le esigenze del principio della legalità, in particolare quella dell'adeguata precisione delle disposizioni legali sull'erogazione di aiuti finanziari¹⁶.
- Nel complesso, constatiamo che in materia di collaborazioni nel settore della cooperazione allo sviluppo della DSC le basi legali lasciano un grande margine di manovra, non limitato da direttive interne. Parallelamente, alcune persone dispongono già a livello di sezione, non in modo formale ma de facto, di vaste competenze e di un importante margine d'apprezzamento per

¹³ Una descrizione circostanziata della prassi di aggiudicazione figura al n. 2.4.3 del rapporto completo.

¹⁴ Il principio dell'uguaglianza davanti alla legge esige che ciò che è simile sia trattato in modo uguale dal diritto e ciò che è dissimile in maniera differente. Si tratta di sapere se l'alta importanza dei contributi concessi in passato può essere un motivo oggettivo sufficiente per spiegare i differenti importi accordati oggi.

¹⁵ **RS 974.0**

¹⁶ A causa della lista aperta e non esaustiva delle misure e degli obiettivi contenuti nella legge, non rispondiamo alla domanda se le basi legali per il sostegno finanziario di attività di sensibilizzazione delle ONG in Svizzera siano sufficienti. Sulla domanda delle esigenze relative alla precisione del contenuto delle norme legali per prestazioni statali, cfr. Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2006, Allgemeines Verwaltungsrecht; Tschannen, Pierre / Zimmerli, Ulrich, 2005, Allgemeines Verwaltungsrecht; o, sulle questioni di base: Sutter-Somm, Karin, 2002, Kommentar zu Art. 164 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al., 2002, Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar.

l'attribuzione di contributi a programmi. Ne consegue una situazione critica per l'assenza di meccanismi di controllo interni affidabili.

- I controlli effettuati dalla DSC non sono in grado di garantire, né per i mandati né per i contributi a programmi, che i mezzi siano utilizzati per gli scopi previsti. In effetti, la DSC non impone alle ONG nessun obbligo di contabilità aziendale che permetta di garantire il controllo delle spese conteggiate (cfr. il n. 3.1)¹⁷.
- Nessun servizio della DSC ha una visione generale dei mandati e dei programmi. Nessun servizio della DSC è in grado di verificare integralmente se una ONG conteggia le stesse spese sia attraverso il contributo a un programma della DSC sia nel quadro di mandati della DSC¹⁸. A questo riguardo, non vi è nessun coordinamento con altri uffici federali che affidano mandati alle stesse ONG.

Tenuto conto dell'importante volume di aiuti finanziari e di mandati, l'attribuzione e la vigilanza di progetti affidati a terzi (ONG e altri partner esterni) dovrebbero essere competenze chiave della DSC. Nel settore della vigilanza finanziaria, in particolare, e della procedura di attribuzione dei mandati, la DSC registra importanti lacune nonostante le considerevoli risorse (di personale e altre) utilizzate per la gestione delle cooperazioni.

2.2 Cooperazioni nel settore agricolo – UFAG

Tutti i processi di cooperazione che abbiamo esaminato nel settore agricolo sono disciplinati dettagliatamente in leggi e ordinanze. Di conseguenza, il margine d'apprezzamento delle persone responsabili nell'UFAG è limitato. Le procedure e le responsabilità interne in descrizioni dei processi, manuali e liste di controllo sono chiare e adeguate.

In due dei tre settori esaminati – aiuti finanziari per la promozione delle vendite e mandati a Proviande – non constatiamo nessuna lacuna di rilievo. Vi è la possibilità

¹⁷ Non dubitiamo che le ONG dispongano di una contabilità regolare, atta a essere oggetto di una revisione, e che tale contabilità sia richiesta dalla DSC. Tuttavia, ponendo la questione delle possibilità di cambio di destinazione, constatiamo che l'imputazione regolare di tutte le spese secondo le regole contabili non garantisce che esse siano complessivamente conformi allo scopo dei singoli progetti, programmi e mandati. Se vuole riservarsi la possibilità di verificare che le spese imputate siano conformi allo scopo previsto, la DSC deve vigilare che nella loro contabilità le ONG attribuiscono in modo univoco le spese ai rispettivi mandati/progetti. In tal modo potrà verificare, se necessario, se le spese imputate corrispondono ai conteggi e allo scopo previsto. Alcune delle ONG procedono di propria iniziativa a una contabilità separata. Tuttavia, la DSC non lo esige da tutte. Non è il caso ad esempio per alcune ONG associate a Pane per tutti, che ricevono il contributo ai programmi della DSC versato a tale associazione. Per quanto riguarda ACES, le persone interrogate nell'ONG non hanno potuto esprimersi su tale argomento.

¹⁸ Per avere una visione globale migliore dei flussi finanziari versati alle ONG, la DSC promuove dal 2006 l'impiego dello strumento del group audit. I partner che hanno firmato con lei un contratto di group audit (sinora: Intercooperation, Fondazione Terre des hommes, Soccorso operaio svizzero, Croce Rossa Svizzera, Swisscontact; contratti con Helvetas e ACES stanno per essere firmati) sono tenuti a disporre di una ricapitolazione di tutti i progetti e programmi come pure delle fonti di finanziamento o ad affidare questi compiti a una società di audit esterna. Dato che è utilizzato su vasta scala solo da poco tempo, questo strumento non è stato ancora esaminato dettagliatamente.

di ricorrere a procedure concorrenziali e i meccanismi di controllo e di vigilanza utilizzati sono adeguati ed efficaci.

- Nel caso della promozione delle vendite, in cui una vera concorrenza non è possibile, l'UFAG auspica una ripartizione oggettiva del budget globale sui differenti segmenti di mercato dei prodotti, dato che la ripartizione è effettuata sulla base di un'analisi esterna del portafoglio. Riteniamo questa procedura adeguata.
- Relativamente alla cooperazione con Proviande, l'UFAG ha creato un meccanismo molto appropriato che permette di definire i processi e le responsabilità che danno luogo a un sistema che si autocontrolla: i servizi implicati nel processo si controllano reciprocamente e segnalano eventuali lacune all'UFAG. Inoltre, i contratti stipulati in questo ambito sono sistematicamente oggetto di un nuovo bando di concorso quando scadono.

Uno dei punti di forza principali dell'UFAG è l'Ispettorato delle finanze. Questo servizio interno vigila sui flussi finanziari e sull'osservanza delle esigenze definite e convenute nell'interfaccia tra l'UFAG e fornitori di prestazioni esterni come le ONG. L'Ispettorato controlla le ONG ma anche i servizi dell'UFAG responsabili delle cooperazioni interessate. Da questa procedura e dall'alto grado di indipendenza dell'Ispettorato – che rende direttamente conto al direttore dell'Ufficio e al CDF – consegue una certa pressione affinché internamente e esternamente vengano rispettate le esigenze definite. Perché l'Ispettorato possa procedere per campioni a controlli dettagliati dei conteggi, si devono approntare conti distinti per gli aiuti finanziari e per i mandati. Per questa ragione, l'UFAG esige dalle ONG una contabilità separata per gli aiuti finanziari versati nel quadro della promozione delle vendite e gode di diritti di visione, istituiti per contratto, cui ha fatto ricorso l'Ispettorato delle finanze per le revisioni¹⁹.

Per quel che concerne le cooperazioni dell'UFAG, sono state constatate lacune esclusivamente nello studio di casi relativi agli aiuti finanziari versati ad Agridea per la divulgazione:

- l'aiuto finanziario concesso ad Agridea per la divulgazione costituisce un monopolio creato dalla legge. La procedura d'attribuzione utilizzata dall'UFAG è certamente conforme alla legge, ma constatiamo che il bene «Ricerca e divulgazione agricole in Svizzera» non presenta nessuna caratteristica che potrebbe giustificare la rinuncia a priori a qualsiasi procedura concorrenziale.
- I documenti ai quali ha accesso permettono solo vagamente all'UFAG di stimare i costi delle prestazioni fornite da Agridea nel quadro della convenzione di prestazioni. Un cambio di destinazione dei fondi pubblici non può essere escluso, ciò non significa tuttavia che sia probabile²⁰.
- L'UFAG e l'UFAM non si accordano sul conteggio delle spese nel quadro di mandati e di aiuti finanziari ad Agridea. Una concertazione sarebbe però indicata per evitare cambi di destinazione dei mezzi, perché consentirebbe di garantire che Agridea non fattura a nessun altro ufficio federale attività i cui costi sono già coperti dal contributo dell'UFAG.

¹⁹ Per maggiori informazioni cfr. n. 2.4.5 del rapporto completo.

²⁰ Nella sua presa di posizione sul progetto di rapporto del CPA, l'UFAG precisa che intende rafforzare ulteriormente le misure di lotta contro i cambi di destinazione.

Globalmente, le procedure di attribuzione e di controllo dell'UFAG si distinguono per il loro elevato grado di standardizzazione e per la grande densità normativa. I tre studi di casi presentano grandi disparità in materia. Mentre le procedure applicate nella promozione delle vendite e nel quadro della convenzione di prestazioni con Proviande sono concepite in modo intelligente dal punto di vista economico, la cooperazione con Agridea presenta sensibili lacune. Secondo la Direzione dell'Ufficio, queste differenze si spiegano con la storia delle cooperazioni nel settore della ricerca e della divulgazione e con il fatto che la convenzione con Agridea poggia su un aiuto finanziario e non su un mandato.

2.3 Cooperazioni nel settore ambientale – UFAM

Le somme impiegate nel settore ambientale nel quadro delle cooperazioni tra l'UFAM e le ONG sono nettamente inferiori rispetto a quelle del settore della cooperazione allo sviluppo e del settore agricolo. Tuttavia, anche l'UFAM gestisce diversi mandati con volumi che raggiungono ogni anno circa un milione di franchi.

Consideriamo positiva la prassi dell'UFAM consistente nell'utilizzare lo strumento dell'aiuto finanziario solo se è esplicitamente menzionato nella legge e nel trattare tutti gli altri casi come acquisti (mandati).

Un altro elemento positivo: nel settore dell'educazione ambientale, la cooperazione dell'UFAM con alcune ONG, più precisamente la decisione di esternalizzare i compiti legati all'educazione ambientale, è stata esaminata a fondo, dopo dodici anni di esistenza, nel quadro di un'analisi di impatto dettagliata realizzata all'esterno e rinnovata sulle basi di questa analisi.

Nel settore ambientale, le principali lacune della gestione della cooperazione con le ONG da parte dell'UFAM sono:

- in primo luogo il fatto che, in genere, l'UFAM aggiudica mediante trattativa privata mandati il cui importo è superiore alla soglia dei 250 000 franchi fissata dall'OMC. In tal caso l'aggiudicazione è pubblicata nel Foglio ufficiale svizzero di commercio con le ragioni per cui si è rinunciato a un bando di concorso. Dato che i potenziali concorrenti hanno la possibilità di fare ricorso, la procedura è corretta. Sinora però non è mai stato interposto ricorso. In termini di diritto degli acquisti pubblici, la correttezza dei motivi in favore di un'aggiudicazione mediante trattativa privata non è dunque mai stata verificata da un tribunale, benché, a nostro avviso, la giustificazione fosse criticabile in almeno uno dei casi esaminati. Sarebbe auspicabile non solo in considerazione del principio di concorrenza contenuto nel diritto sugli acquisti pubblici ma anche sul piano economico, che il principio dei bandi di concorso o almeno quello della procedura mediante invito venisse applicato maggiormente.
- L'UFAM ha relazioni strette con i suoi partner di cooperazione, cosa che è criticabile considerato che i mandati sono sistematicamente aggiudicati mediante trattativa privata. Citiamo in proposito la procedura di aggiudicazione nel quadro del programma di incentivazione Legno21, il cui principale mandatario siede nel comitato composto di quattro membri che decide dell'aggiudicazione dei mandati e vi ha diritto di voto.

- Terza lacuna: l'UFAM non si accorda con gli altri uffici federali per i conteggi di ONG a cui più uffici federali attribuiscono mandati e aiuti finanziari.

Globalmente, le procedure di aggiudicazione e i meccanismi di controllo e di vigilanza nell'UFAM sono troppo poco sistematici e la loro definizione è troppo vaga. Sono basati principalmente su contatti bilaterali ben funzionanti tra la persona competente nell'Ufficio e il mandatario e poggiano sulla fiducia reciproca.

3 Valutazione dei rischi nella collaborazione con le ONG

In questo capitolo vengono valutati i rischi principali insiti nella collaborazione, sui quali si è soffermato il dibattito politico. Ci concentriamo sulla questione se e in che misura l'Amministrazione li affronta in modo adeguato, esaminando soprattutto l'impiego dei finanziamenti federali non corrispondente alla finalità iniziale e la posizione monopolistica delle ONG a seguito di consuetudini radicatesi nel corso degli anni. Infine ci soffermiamo in modo sommario su alcuni altri rischi che possono scaturire dai legami tra Amministrazione e ONG.

3.1 Il rischio di cambio di destinazione dei finanziamenti federali da parte delle ONG

Importanza del rischio di cambio di destinazione

Sovvenzionare o delegare alle ONG l'attuazione di mandati può comportare il rischio che potrebbero utilizzare i mezzi in modo diverso da quanto previsto, ad esempio per finanziare campagne. In base ad un'analisi della convergenza di interessi²¹ e delle attività politiche delle ONG arriviamo alla conclusione che, a parte un'eccezione, in tutti i casi analizzati si deve ritenere possibile il rischio di cambio di destinazione.

Misure contro il rischio di cambio di destinazione

Quali misure vengono prese dagli organi della Confederazione per impedire il pericolo latente di cambio di destinazione dei finanziamenti? Per evitare questo pericolo deve essere garantito che un simile comportamento da parte delle ONG venga scoperto e provato e che le ONG debbano subire pesanti sanzioni. La tendenza delle ONG a comportarsi in tal modo sarà inversamente proporzionale alla probabilità di essere scoperte e alla gravità della pena inflitta, cioè del danno prevedibile. Ciò significa che gli organi della Confederazione devono prevedere controlli adeguati e pesanti punizioni in caso di provato cambio di destinazione dei finanziamenti.

Esame dettagliato dei conteggi in base ai singoli giustificativi

Una misura che potrebbe essere presa per ridurre al minimo l'interesse ad un cambio di destinazione e dunque la probabilità di un tale comportamento consiste nell'esaminare nel dettaglio le spese computate (i singoli giustificativi). L'analisi delle

²¹ La convergenza di interessi è considerata dal punto di vista della concordanza degli obiettivi e dell'esistenza di altre attività delle ONG che potrebbero essere sovvenzionate indirettamente (cfr. al riguardo la tabella 2 e il n. 3.2.1 nel rapporto dettagliato).

single cooperazioni²² ha dimostrato la validità di questo approccio nei casi seguenti:

- aiuti finanziari per la promozione delle vendite forniti dall'UFAG a Proviande, Switzerland Cheese Marketing e Agridea: i conteggi possono essere verificati in modo dettagliato; l'UFAG li esamina in modo sistematico e accurato e se necessario li rettifica immediatamente.
- Mandati dell'UFAG a Proviande nel quadro delle indennità versate a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne: vengono assegnati con una procedura di concorrenza. Negli ultimi anni, l'Ispettorato delle finanze dell'UFAG ha controllato il rispetto dei termini di ogni contratto (nonché la contabilità): dunque, la probabilità che Proviande utilizzi i fondi pubblici (su vasta scala) per fini diversi da quelli previsti inizialmente è bassa.
- Mandato dell'UFAM ad Agridea nel settore della protezione delle mandrie: le spese contabilizzate dall'ONG possono essere verificate e per quel che riguarda questo progetto vengono controllate per campioni dall'Ufficio federale competente direttamente sul posto.

Possibilità di verificare il cambio di destinazione di mezzi pubblici in caso di dubbio: una minaccia efficace da parte dell'ufficio federale competente

In altri casi di cooperazione, in parte diversamente da quanto esposto precedentemente, i conteggi non vengono esaminati sistematicamente. Tuttavia, dato il modo di queste ONG di contabilizzare le spese, sarebbe possibile un controllo dettagliato. Dunque, se utilizzano i fondi pubblici a fini diversi, le ONG corrono il rischio di essere scoperte durante le revisioni effettuate dalla Confederazione. In considerazione del fatto che in tal caso l'ufficio federale responsabile porrebbe fine alle relazioni professionali e che le ONG hanno bisogno di finanziamenti pubblici, è improbabile che i fondi vengano utilizzati in modo diverso da quanto previsto inizialmente.

Per le cooperazioni elencate qui di seguito, l'ufficio federale esige dalle ONG che computino i costi in modo separato per mandato/aiuto finanziario:

- mandato dell'UFAG a Proviande nel quadro dell'ordinanza sul bestiame da macello,
- contributi alla promozione delle vendite dell'UFAG.

Alcune ONG registrano di propria volontà i progetti e i mandati quale proprio centro di costo. Tuttavia, poiché gli uffici federali non esigono questa misura, non ne è garantita l'applicazione sistematica (per tutti i costi, compresi quelli generali come ad esempio i costi di personale).

Questa situazione vale per i seguenti casi:

- mandati e contributi a programmi della DSC a Helvetas,
- mandati della DSC a Intercooperation,
- aiuti finanziari dell'UFAG versati ad Agridea nel quadro della consulenza agricola,
- aiuto finanziario dell'UFAM a Lignum nel quadro di Legno21.

²² Figura al n. 2.4.5 del rapporto dettagliato.

Certificati di controllori esterni a conferma che la destinazione prevista per i fondi pubblici è stata rispettata

Nel quadro dei mandati e dei contributi a programmi assegnati dalla DSC, l'ONG deve presentare ogni anno l'attestato di un controllore esterno che conferma la regolarità delle voci conteggiate. Alcuni attestati si basano su un controllo per campioni. Gli attestati dei controllori esterni offrono una certa garanzia dell'improbabilità del cambio di destinazione su vasta scala. Secondo la nostra opinione, questa garanzia tuttavia è limitata poiché i controllori esterni, pur rispettando gli obblighi di accuratezza propri delle operazioni fiduciarie, ricevono l'incarico dalla ONG la quale non è interessata a portare alla luce cambi di destinazione ben dissimulati e mettere in pericolo la relazione tra la ONG e l'Amministrazione.

Riassumendo, consideriamo che le seguenti misure (ne basta una) siano sufficienti a garantire che non vengano effettuati cambi di destinazione su vasta scala:

- i costi contabilizzati sono controllati sistematicamente e in modo dettagliato (con singoli giustificativi). In tal caso, il rischio di constatare cambi di destinazione è elevato.
- L'ufficio federale esige dalla ONG che contabilizzi in modo chiaro i costi in base ai singoli mandati/aiuti finanziari (conto separato per ogni progetto o, almeno, centro di costo/unità di imputazione per ogni singolo progetto nella contabilità analitica, che comprende tutti i costi, compresa la quota dei costi generali). In tal caso il rischio che il cambio di destinazione venga scoperto è minore, ma se l'ufficio federale suppone che ve ne sia stato uno, lo può provare alla ONG.

In cinque dei 14 casi analizzati almeno una di queste condizioni è soddisfatta: dunque è possibile escludere cambi di destinazione di notevole entità. In nove dei casi analizzati non è soddisfatto nemmeno un criterio e pertanto i relativi uffici federali non possono garantire che il fenomeno non si sia presentato. Tuttavia, ciò non significa automaticamente che sia probabile che le ONG interessate operino cambi di destinazione. Dei nove casi fanno parte i mandati e gli aiuti finanziari della DSC, l'aiuto finanziario per consulenza agricola assegnato dall'UFAG ad Agridea, gli aiuti finanziari assegnati dall'UFAM a Lignum nel quadro di Legno21 e il mandato dell'UFAM alla Fondazione svizzera per l'educazione ambientale.

La tabella seguente riporta i vari criteri sui quali si basa questa stima globale.

Tabella 2

Rischio di cambio di destinazione

ONG	Servizio amministrativo	Progetto / Programma	Importanza		Provvedimenti				Esito
			Nessun'ampia convergenza d'interessi tra l'ONG e l'ufficio federale.	L'ONG svolge attività di lobbying o è politicamente attiva.	Le voci conteggiate vengono controllate sistematicamente e in modo particolareggiato (giustificativi).	chiesto dall'ufficio su iniziativa dell'ONG	Le voci contabilizzate possono essere verificate sul posto nella contabilità e possono essere attribuite a un mandato o a un aiuto finanziario.	L'esattezza dei costi contabilizzati è attestata da un revisore indipendente.	
<i>Provvedimenti sufficienti per impedire cambi di destinazione su vasta scala</i>									
Helvetas	DSC	Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal	X	X			X	X	no
	DSC	Contributo a programmi	X	X			X	X	no
Intercooperation	DSC	Programma di sostegno allo sviluppo rurale in Madagascar (SAHA)	X				X	X	no
Pane per il prossimo	DSC	Contributo a programmi	X	X				X	no
ACES	DSC	Sostegno alla procedura elettorale (PACY), Congo	X	X				X	no
	DSC	Contributo a programmi	X	X				X	no
Switzerland Cheese Marketing	UFAG	Aiuto finanziario di/per la promozione della/e vendita/e			X	X			si
Proviande	UFAG	Aiuto finanziario di/per la promozione della/e vendita/e	X	X	X	X			si
	UFAG	Mandati nel quadro dell'ordinanza sul bestiame da macello	X	X	X	X			si
Agridea	UFAG	Aiuto finanziario di/per la promozione della/e vendita/e	X		X	X			si
	UFAG	Aiuto finanziario per consulenza agricola	X				X		no
	UFAM	Mandato concernente la protezione delle mandrie	X		X		X		si
Fondaz. educazione ambientale	UFAM	Convenzione sulle prestazioni nel settore della formazione ambientale	X						no
Lignum	UFAM	Aiuti finanziari nel quadro del programma Legno21	X	X			X		no

3.2

Il rischio che si formino strutture di tipo monopolistico in caso di finanziamenti per prassi abitudinaria

Probabilità del rischio di situazione monopolistica

Un secondo eventuale rischio nella collaborazione tra Amministrazione federale e ONG risiede nel fatto che con gli anni i sussidi o i mandati possono diventare

un'abitudine, mettendo di fatto le organizzazioni in una situazione di quasi monopolio. Ne conseguirebbero inefficienze, come illustrato nella teoria dei monopoli, in particolare strutture di costo inefficienti e prezzi o costi troppo elevati; scemerebbe l'interesse delle ONG a soddisfare per quanto possibile gli obiettivi del committente o della Confederazione.

Riteniamo che il rischio sussista per tutti i casi analizzati e ci sembra realistico, perlomeno a medio termine, trovare eventuali concorrenti in grado di fornire la prestazione al posto dell'abituale ONG (senza monopoli inevitabili).

Provvedimenti contro il rischio che le ONG assumano una posizione di quasi monopolio

L'attribuzione di mandati con procedure concorrenziali costituisce una prima misura con la quale evitare il rischio di situazioni di monopolio. In molti dei casi analizzati i servizi rinunciano completamente a procedure concorrenziali nonostante siano possibili e opportuni sia un bando di concorso, perlomeno al primo mandato, sia l'esame della pertinenza del bando di concorso al momento di rinnovare il mandato. Quanto detto vale per i mandati della DSC a Helvetas e a Intercooperation, per il mandato concernente la protezione delle mandrie dell'UFAM ad Agridea, per il mandato dell'UFAM alla Fondazione svizzera per l'educazione ambientale e per l'aiuto finanziario dell'UFAG ad Agridea.

Nel caso della promozione delle vendite dell'UFAG, degli aiuti finanziari accordati dall'UFAM al settore forestale (Lignum) e dei contributi a programmi della DSC, invece, non è certo che procedure concorrenziali avrebbero potuto instaurare una situazione di reale concorrenza. Anche qui tuttavia, in caso di prestazioni insoddisfacenti o di presupposta mancanza di efficienza delle ONG, sarebbe possibile ed opportuno chiedere offerte alla concorrenza, almeno al rinnovo dei mandati. Tale pressione costringerebbe le ONG ad una maggiore disciplina arginandone le prevedibili inefficienze dovute, almeno in teoria, all'odierna, pluriennale situazione di quasi monopolio.

In tutti i casi analizzati il servizio federale in linea di principio può ritirare il progetto alla ONG se le prestazioni non sono soddisfacenti o se non sono rispettate le condizioni contrattuali oppure affidare il mandato ad un'altra organizzazione nella fase seguente del progetto. A parte un'eccezione (Proviande), sulle ONG che abbiamo analizzato non vengono fatte pressioni per incitarle a fornire prestazioni eccellenti, strutture di costo o prezzi competitivi in modo da non perdere il progetto successivo: al contrario, le ONG devono presentare alla Confederazione un rapporto costo/efficacia *accettabile*, ma non è necessario che sia *il migliore* per non farsi soppiantare prima o poi dalla concorrenza. Viene dunque a mancare la minaccia latente di perdere il contratto con la Confederazione se le prestazioni non sono concorrenziali e dunque l'effetto di incitare alla disciplina ed all'efficacia.

Come riportato, il contratto di prestazione dell'UFAG con Proviande rappresenta un'eccezione: dato che in questo settore l'UFAG ricorre sistematicamente ai bandi di concorso, Proviande sa di poter perdere il mandato successivo se altri fornitori offrono un rapporto qualità/prezzo più vantaggioso. Ma Proviande sa anche che probabilmente non esistono altri fornitori in grado di offrire le prestazioni cercate dall'UFAG a prezzi analoghi dato che questi fornitori non dispongono, in questo settore, della stessa esperienza né dei necessari investimenti precedenti. Benché in

tal senso Proviande assume una posizione analoga a quella di monopolio, il rischio rappresentato dalla concorrenza incita comunque alla disciplina e all'efficacia.

Come mostra la seguente tabella sinottica, riteniamo che esista un solo caso tra quelli presi in esame in cui l'Amministrazione ha una prassi di controllo tale da affrontare in maniera adeguata i rischi di monopolizzazione.

Tabella 3

Rischio di posizione monopolistica delle ONG

ONG	Servizio amministrativo	Progetto / Programma	Impor- tanza	Provvedi- menti		Esito
			Almeno a medio termine è possibile trovare concorrenti in grado di offrire la prestazione al posto delle ONG scelte finora.	Il primo mandato viene assegnato con una procedura concorrenziale.	In genere i mandati successivi vengono assegnati con una procedura concorrenziale (o affidati alla ONG se ha fornito prestazioni eccellenti).	Le misure preventive prese dall'Amministrazione per evitare il rischio di situazioni simili a monopoli sono sufficienti?
<i>Provvedimenti necessari per impedire situazioni simili a monopolio da parte di ONG che ricevono i mandati abitualmente</i>						
Helvetas	DSC	Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal	X	X		no
	DSC	Contributo a programmi	X			no
Intercooperation	DSC	Programma di sostegno allo sviluppo rurale in Madagascar (SAHA)	X			no
Pane per il prossimo	DSC	Contributo a programmi	X			no
ACES	DSC	Sostegno alla procedura elettorale (PACY), Congo	X			no
	DSC	Contributo a programmi	X			no
Switzerland Cheese Marketing	UFAG	Aiuto finanziario di/per la promozione della/e vendita/e	X			no
Proviande	UFAG	Aiuto finanziario di/per la promozione della/e vendita/e	X			no
	UFAG	Mandati nel quadro dell'ordinanza sul bestiame da macello	X	X	X	si
Agridea	UFAG	Aiuto finanziario di/per la promozione della/e vendita/e	X			no
	UFAG	Aiuti finanziari per consulenze agricole	X			no
	UFAM	Mandato concernente la protezione delle mandrie	X			no
Fondaz. educa- zione ambientale	UFAM	Convenzione sulle prestazioni nel settore della formazione ambientale	X			no
Lignum	UFAM	Aiuti finanziari nel quadro del programma Legno21	X			no

Importanza dei rischi di influenza reciproca

Parlando di cooperazione tra Amministrazione e ONG, spesso si criticano le influenze reciproche, anche strette, e i rischi che ne derivano. Qui di seguito esamineremo quattro di questi rischi spesso citati. Segnaliamo che l'esistenza di tali problemi è molto difficile da rilevare in maniera empirica e che non è stato possibile provarla a causa del contesto scelto per l'analisi.

Perdita di know-how nell'Amministrazione

Uno dei rischi nella collaborazione tra Confederazione e ONG sussiste nel fatto che, delegando determinati compiti alle ONG, l'Amministrazione perde un'ampia parte delle proprie conoscenze e può incontrare difficoltà nel definire mandati e direttive chiari o nell'esaminare in modo critico le prestazioni delle ONG che finanzia. Il rischio è più o meno presente nei tre settori analizzati.

L'UFAG (aiuti finanziari per la promozione delle vendite) e la DSC (contributi ai programmi) sono i meno colpiti: la necessità per l'Ufficio federale di intervenire sul contenuto è minore poiché si tratta di incoraggiare le attività che le ONG hanno scelto nel proprio interesse e che in gran parte finanziano. Nel caso degli aiuti finanziari per la promozione delle vendite, l'Ufficio federale sostiene i settori prodotto-mercato in questione nella promozione delle vendite dei relativi prodotti. Pur definendo determinate condizioni generali su ciò che può essere sostenuto con gli aiuti finanziari, lascia decidere al settore interessato con quali strumenti di marketing e in che forma incoraggiare la vendita dei prodotti. L'UFAG parte dal presupposto che i settori interessati, che controllano e indirizzano le ONG, hanno ottime ragioni per assicurarsi che queste ultime svolgano una promozione delle vendite per quanto possibile efficace, anche perché i settori prodotto-mercato devono assumersi il 50 per cento dei costi dei provvedimenti. Tuttavia le competenze dell'Ufficio restano indispensabili: la definizione delle condizioni quadro, il controllo del progetto e la valutazione dei controlli dell'efficacia richiedono conoscenze specialistiche in marketing ad un livello alto almeno quanto quello che si presume abbiano le ONG.

Negli altri casi, a lungo termine i servizi competenti potrebbero perdere il know-how necessario per controllare il contenuto dei mandati e degli aiuti finanziari. I servizi amministrativi ritengono che queste conoscenze in alcuni casi non siano necessarie, visto che i mandati affidati all'esterno non sono compiti fondamentali della Confederazione (UFAG: la consulenza agricola di Agridea; UFAM: la formazione ambientale, il mandato di protezione delle mandrie di Agridea, gli aiuti finanziari a Lignum). Tuttavia, contrariamente ai contributi ad alcuni programmi della DSC ed agli aiuti finanziari dell'UFAG per la promozione delle vendite, siamo del parere, per quel che riguarda le cooperazioni già citate, che l'ufficio federale debba disporre di un certo grado di competenza per monitorarne il contenuto e soprattutto per definire e controllare i mandati e le prestazioni corrispondenti nell'interesse della Confederazione. Questo elemento ci sembra importante perché l'autofinanziamento non assume nessun ruolo, o solo uno marginale, e gli incentivi non hanno lo stesso impatto degli esempi già riportati.

Le ONG, la mano destra dell'Amministrazione

In questo contesto dobbiamo chiederci se non sussista il pericolo che un'Amministrazione tenuta alla neutralità politica mandi le ONG al fronte politico per difendere le posizioni dell'ufficio federale ricompensandole poi con sovvenzioni.

Ovviamente tutte le ONG interrogate e i rappresentanti dell'Amministrazione federale respingono fermamente tale sospetto.

Nel caso dell'UFAG ci è stato indicato che le posizioni dell'Amministrazione sono spesso diametralmente opposte a quelle delle ONG e che dunque si possono escludere alleanze di questo tipo. Nel caso dell'UFAM, delle tre ONG esaminate solo Lignum può esercitare un'influenza politica. Infine, nel caso della DSC tutte le ONG hanno una certa influenza politica.

Constatiamo che per l'esame di casi per i quali l'ufficio federale non sceglie le ONG nel quadro di un bando di concorso, l'Amministrazione federale ha la possibilità di ricorrere alle ONG per propri fini politici ricompensandole in seguito nel progetto successivo. Dato che le ONG possono esercitare un'influenza politica e che le posizioni della Confederazione e quelle delle ONG combaciano, questi rischi devono essere tenuti d'occhio in modo particolare nel settore della cooperazione allo sviluppo e nel caso di Lignum (senza per questo voler sostenere che esistano già prassi di questo tipo).

Possibilità delle ONG di esercitare la propria influenza nel dibattito politico

Un'altra problematica della collaborazione tra la Confederazione e le ONG attive anche in ambito politico si manifesta nel fatto che, grazie ai consistenti mandati e agli aiuti finanziari della Confederazione, le ONG crescono (alcune notevolmente) e dunque aumentano anche il peso che assumono nel dibattito politico e le opportunità di svolgere attività lobbistiche. Riteniamo che tra le ONG analizzate questo problema non riguardi molto, o non riguardi affatto, Agridea, la Fondazione svizzera per l'educazione ambientale né Swiss Cheese Marketing poiché non perseguono scopi politici né rappresentano gruppi di interesse. Invece, il problema sussiste, inerente al sistema, almeno in una certa misura per tutte le cooperazioni con ONG attive politicamente.

La pressione sui servizi dell'Amministrazione quale conseguenza di forme di collaborazione partenariale con le ONG e dell'influenza politica di queste ultime

Un altro rischio connesso alla dipendenza delle ONG dall'Amministrazione federale scaturisce dalla circostanza che spesso le ONG hanno assolutamente bisogno di mandati e aiuti finanziari della Confederazione. Se questi versamenti venissero a mancare, sparirebbe un numero più o meno elevato di posti di lavoro. L'essere a conoscenza di questa situazione e le relazioni spesso molto strette tra i responsabili federali e le ONG possono generare una certa pressione morale sui rappresentanti della Confederazione. Questa situazione si ritrova nelle cooperazioni analizzate della DSC e dell'UFAM.

Vi si aggiunge che alcune ONG dispongono di forti reti politiche o sono in contatto con persone in grado di esercitare una certa pressione sull'amministrazione, come nel caso della maggior parte delle collaborazioni analizzate (un'eccezione: la Fondazione svizzera per l'educazione ambientale).

Probabilità del rischio di influenza reciproca

ONG	Servizio amministrativo	Progetto / Programma	Perdita di know-how che, viste le procedure di gestione e controllo, potrebbe rendere più difficile a lungo termine una reale gestione delle ONG da parte della Confederazione.	Conseguenza della cooperazione: le ONG acquistano maggiore rilevanza nel dibattito politico.	La stretta collaborazione con le ONG rende il servizio amministrativo dipendente da queste ultime.	Il servizio della Confederazione dipende dalle ONG a causa dell'influenza politica che queste ultime possono esercitare.	Sussiste il rischio latente che l'Amministrazione federale si serva delle ONG per difendere le proprie posizioni nel dibattito politico.
Helvetas	DSC	Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal	X		X		
	DSC	Contributo a programmi		X	X	X	X
Intercooperation	DSC	Programma di sostegno allo sviluppo rurale in Madagascar (SAHA)	X		X		X
Pane per il prossimo	DSC	Contributo a programmi		X	X	X	X
ACES	DSC	Sostegno alla procedura elettorale (PACY), Congo		X	X	X	
	DSC	Contributo a programmi	X		X		X
Switzerland Cheese Marketing	UFAG	Aiuto finanziario di/per la promozione della/e vendita/e		X		X	
Proviande	UFAG	Aiuto finanziario di promozione della vendita				X	
	UFAG	Mandati nel quadro dell'ordinanza sul bestiame da macello		X			
Agridea	UFAG	Aiuto finanziario di promozione della vendita					
	UFAG	Aiuto finanziario per consulenza agricola	X		X	X	
	UFAM	Mandato concernente la protezione delle mandrie/bestiami	X		X		
Fondaz. educa-zione ambientale	UFAM	Convenzione sulle prestazioni nel settore della formazione ambientale	X		X		
Lignum	UFAM	Aiuti finanziari nel quadro del programma Legno21	X	X	X	X	X

Prevenzione contro il rischio di influenza reciproca

Nel caso dei mandati della DSC, le ONG sono assistite dagli uffici di coordinamento sul luogo. Secondo quanto riportato dalle persone interrogate, la DSC vigila affinché gli uffici di coordinamento svolgano essi stessi alcune attività sul posto in modo da prevenire la minaccia di perdita di conoscenze. Ciononostante l'ampia delega di compiti alle ONG comporta la perdita di know-how negli uffici di coordinamento.

Una strategia applicata dall'Amministrazione varie volte nei casi analizzati al fine di mantenere le competenze acquisite consiste nel reclutare collaboratori e collaboratrici provenienti dalle organizzazioni partner. In particolare l'UFAM è riuscito in

questo modo a garantirsi in modo concreto il know-how specialistico, ma anche le nozioni sul modo di funzionare delle ONG in questione. Tuttavia, ne risulta anche il pericolo di influenza reciproca.

In ultima analisi il rischio di perdere know-how e quello di influenza reciproca e dipendenza cui ci riferiamo sono una conseguenza quasi inevitabile della decisione, presa in tutti i casi analizzati in conformità alla legislazione, di collaborare con le ONG e di non affidare (solo) all'Amministrazione determinati compiti. Dunque non è possibile eliminare completamente le dipendenze e le influenze reciproche. Tuttavia riteniamo possibile limitarne le eventuali problematiche conseguenze.

Siamo dell'opinione ad esempio che l'unica misura preventiva efficace contro il rischio che l'Amministrazione si serva delle ONG come strumenti politici consista nel non darle la possibilità di ricompensare un «comportamento cooperativo» delle ONG assegnando loro mandati o aiuti finanziari²³. Questa misura può essere garantita solo introducendo l'obbligo di attribuire aiuti finanziari e mandati secondo criteri definiti, chiari e oggettivi.

La problematica della perdita di know-how non può essere risolta in questo modo, tutt'al più ridotta. La perdita (parziale) di conoscenze comporta meno conseguenze se l'Amministrazione affronta le tendenze monopolistiche conducendo una politica di assegnazione dei mandati e degli aiuti finanziari aperta e può paragonare le offerte di svariati concorrenti.

L'interesse di un collaboratore dell'Amministrazione a contrastare in caso di dubbio una ONG ben introdotta nelle cerchie corrispondenti dipende anche dall'obbligo di attenersi a direttive e processi oggettivi imposti dalla direzione (cioè se possono o devono farvi riferimento).

Riassumendo, constatiamo che i rischi di influenza reciproca possono essere limitati solo se l'attribuzione di mandati e di sovvenzioni si svolge nel quadro di procedure trasparenti e secondo criteri oggettivi e se si prevengono eventuali cambi di destinazione dei fondi pubblici con controlli intelligenti. Nei due capitoli precedenti abbiamo trattato le misure preventive corrispondenti e la loro applicazione nel quadro delle collaborazioni esaminate.

4 Conclusioni

Nel complesso l'analisi mostra grandi differenze per quel che riguarda le basi legali e la gestione nelle 14 cooperazioni esaminate.

In questo capitolo, sotto forma di conclusioni presentate in modo riassuntivo, vengono individuati gli elementi determinanti per una gestione efficace della collaborazione da parte dell'Amministrazione: in una parte della cooperazione esaminata sono state tuttavia riscontrate lacune significative. Un paragone trasversale dei casi esaminati permette comunque in genere di individuare anche gli approcci più opportuni per evitare trappole.

²³ Senza voler affermare che questo avviene, ma piuttosto che è necessario prevenire il rischio.

4.1

Le procedure di attribuzione concorrenziali

La libera attribuzione dei mandati pone problemi, mentre il bando di concorso presenta il vantaggio di costringere i fornitori ad offrire un servizio competitivo a prezzi concorrenziali in modo da poter scegliere in ultima analisi la proposta più adeguata, specie in occasione del primo mandato.

Secondo la nostra analisi, la procedura concorrenziale diventa ancora più importante quando si tratta di prolungare un progetto o di rinnovare un mandato: è decisivo che le ONG durante il progetto siano profondamente interessate a perseguire gli scopi della Confederazione nel migliore dei modi al fine di garantirsi il mandato successivo o di evitare di perderlo. Nei settori in cui le ONG sanno che il mandato successivo è a rischio solo se si permettono errori grossolani, non esistono incentivi. Secondo noi questa situazione si presenta nei casi esaminati della DSC, dell'UFAM e degli aiuti finanziari dell'UFAG ad Agridea. A questo proposito facciamo notare che non è necessario un bando di concorso per ogni mandato successivo. È sufficiente che le ONG sappiano che il mandato successivo sarà attribuito liberamente solo se le prestazioni fornite fino a quel momento sono eccellenti (e non soltanto accettabili). In caso contrario per il periodo successivo verranno chieste offerte alla concorrenza con la reale intenzione di cambiare se le condizioni di un altro fornitore sono migliori. Grazie al *potenziale* ricorso alla concorrenza, meccanismi di questo tipo dovrebbero avere l'effetto di rendere superfluo avvalersi di bandi di concorso (dato che le prestazioni fornite dalle ONG sono buone); al contempo sussiste comunque uno stimolo prodotto da una procedura concorrenziale.

In base alle seguenti constatazioni, è il caso di riconsiderare la prassi di libera attribuzione dei mandati, molto comune per i progetti affidati alle ONG:

- nel caso della DSC si constata che in genere i mandati iniziali seguono un bando di concorso nel settore dell'aiuto ai Paesi dell'Est (settore E) e che vi si rinuncia solo in casi eccezionali, mentre la situazione è esattamente inversa nel settore S (cooperazione con i Paesi del Sud). Questo ed altri indizi permettono di dedurre che nella DSC le indicazioni sulla procedura di attribuzione, di per sé chiare, non sempe vengono seguite. Da criticare è anche l'attribuzione quasi automatica di mandati successivi a ONG che hanno svolto un progetto già nella fase precedente. Dal punto di vista economico l'attribuzione libera dei mandati successivi, senza bandi di concorso, può essere autorizzata al massimo quando nella fase precedente l'ONG ha svolto il mandato in maniera ineccepibile.
- Nell'UFAM si constata che i progetti che in base alla LAPub dovrebbero essere messi a concorso e che secondo la nostra stima potrebbero esserlo, vengono attribuiti liberamente. Conformemente al diritto sugli acquisti pubblici, l'UFAM pubblica la corrispondente aggiudicazione rinviando alla clausola d'eccezione per giustificare la rinuncia ad un bando di concorso. Questa procedura è stata seguita anche nei casi che abbiamo esaminato benché, secondo noi, sia necessario rimettere in questione questa motivazione almeno in uno dei casi citati. In nessuno dei casi esaminati è stato presentato ricorso. È dunque evidente che i meccanismi legali, cioè l'obbligo di pubblicare le libere aggiudicazioni e la possibilità di presentare ricorso, non sono sufficienti per imporre il principio di attribuzione concorrenziale previsto dalla legge sugli acquisti pubblici.

- Nel caso dei contributi dell'UFAG per la consulenza agricola, determinati elementi disciplinati a livello legale conferiscono di fatto ad Agridea una posizione di monopolio. Secondo la nostra analisi, questa procedura non è adeguata e non giova all'efficacia.

L'esempio degli aiuti finanziari accordati dall'UFAG ad Agridea e l'assenza giustificata di bandi di concorso da parte dell'UFAM mostrano che attualmente le basi legali non sono sufficienti per garantire procedure di aggiudicazione concorrenziali. In particolare nei casi in esame i meccanismi di controllo legali non sono stati applicati e non è stato sfruttato il potenziale di minaccia; numerosi mandati attribuiti liberamente avrebbero potuto o dovuto essere assegnati con un bando di concorso. A questo livello la LAPub sembra contenere lacune. Al momento questa legge è oggetto di una revisione totale. L'avamprogetto posto in consultazione il 30 maggio 2008 non colma completamente le lacune indicate. Anzi, prevede che in futuro le prestazioni per l'aiuto internazionale, compreso l'aiuto allo sviluppo, vengano escluse del tutto dal campo di applicazione della LAPub.

4.2 Determinazione degli aiuti finanziari

La mancanza di chiarezza e trasparenza rappresenta un altro problema che riguarda i criteri che la DSC osserva nel decidere quali programmi delle ONG debbano essere sostenuti e l'ammontare degli aiuti finanziari. Presso l'UFAG, la questione di un'attribuzione per quanto possibile oggettiva e di un impiego efficace degli aiuti nel settore della promozione delle vendite è stata trattata nel quadro di un'analisi di portafoglio. Un approccio analogo potrebbe essere possibile in seno alla DSC: prima di attribuire i contributi ai programmi, sarebbe necessario sapere su quale settore tematico e su quali regioni distribuire il budget globale per ottenere la maggiore efficacia possibile e ripartire quindi il budget sui programmi delle ONG. La prassi attuale che dissocia totalmente il contenuto del programma in questione dalla decisione sull'aiuto finanziario e sull'importo del contributo verrebbe sostituita con una ripartizione degli aiuti finanziari basata sui contenuti dei programmi.

Al fine di poter decidere se sostenere finanziariamente il progetto o il programma di una ONG, nel quadro della politica ONG e di altre direttive la DSC ha elaborato criteri che attualmente vengono precisati. In quest'ottica non si critica l'applicazione della legge da parte dell'amministrazione, bensì la formulazione molto vaga delle basi legali: si tratta di sapere se bastano a soddisfare le esigenze del principio della legalità, in particolare l'esigenza dell'adeguata precisione delle norme legali per la concessione di aiuti finanziari.

4.3 L'attribuzione in un contesto di partenariato

Dalla presente analisi risulta che spesso i responsabili nei servizi della Confederazione intrattengono contatti di lunga data con i partner della cooperazione (soprattutto la sezione ONG della DSC responsabile dei contributi ai programmi, i responsabili dell'attribuzione di mandati nell'UFAM e i responsabili degli aiuti finanziari ad Agridea nell'UFAG). Al contempo queste persone sono sottoposte alla pressione morale di non tagliare i mezzi federali alle ONG per non metterne in pericolo l'esistenza o i posti di lavoro. La pressione è tanto più grande in quanto alcune ONG

sono ben inserite negli ambienti politici e possono contare su contatti con persone in grado di esercitare una certa influenza sull'amministrazione.

A queste condizioni sussiste il pericolo che i responsabili nella Confederazione esercitino (o vogliano esercitare) una pressione quasi inefficace sulle ONG e che, anche in presenza di lacune, taglino gli aiuti federali in maniera irrisoria (oppure solo se gli errori vengono ripetuti). È dunque importante che la procedura della prima assegnazione e di quella successiva vengano rese più trasparenti, definite in maniera più esplicita e rese più oggettive. Nell'Amministrazione federale perizie esterne (come ad esempio l'analisi di portafoglio della promozione delle vendite o la valutazione esterna delle offerte della concorrenza come nel caso del mandato a Proviande) e criteri decisionali chiari ed espliciti che ad ogni nuova attribuzione devono essere valutati e indicati in maniera trasparente possono aiutare e alleviare la pressione che pesa sui responsabili.

4.4 Il rispetto delle direttive nell'Amministrazione federale

Le leggi e le disposizioni procedurali possono risultare efficaci solo se i responsabili le conoscono e le applicano e se il mancato rispetto provoca sanzioni. Nel caso della DSC, si nota che, nonostante basi legali e istruzioni analoghe, il settore S (aiuti ai Paesi del Sud) e il settore E (collaborazione con i Paesi dell'Est) si orientano a prassi di concorso sostanzialmente differenti senza che questo modo di procedere venga criticato o vietato internamente. L'UFAM ha lacune analoghe a quelle della DSC. Una misura efficace per evitare problemi di questo genere consiste nel creare un forte ispettorato delle finanze interno come quello presente nell'UFAG, che non controlli solo le ONG esterne, ma anche il rispetto delle leggi e delle disposizioni da parte degli organi interni e ne renda conto direttamente alla direzione dell'ufficio e al CDF. Un energico organo di revisione interna può essere una soluzione, in particolare per i servizi che gestiscono elevati importi finanziari, come per esempio la DSC²⁴.

4.5 L'imputazione delle prestazioni e dei costi delle ONG

In molti casi analizzati abbiamo scoperto l'esistenza di regolamenti sulle indennità forfetarie in cui la prestazione che le ONG devono fornire non può essere definita chiaramente né sono disponibili informazioni affidabili sui relativi costi. Questa constatazione è valida per i mandati analizzati all'interno dell'UFAM e per l'aiuto finanziario dell'UFAG ad Agridea.

A nostro avviso, un'indennità basata su costi verificabili e calcolabili è più pertinente dell'attuale sistema di indennità forfetaria. Per la Confederazione quest'ultimo è più pertinente dell'imputazione dei costi reali solo in due casi:

²⁴ È necessario mettere a confronto i vantaggi di un servizio di questo genere con i costi che causa. Nell'UFAM i volumi finanziari destinati alle ONG sono sensibilmente minori di quelli dell'UFAG e della DSC. Non è dunque possibile dare una risposta univoca alla questione della necessità di un'efficace revisione interna.

- quando il fornitore è stato stabilito con un bando di concorso – in tal caso si può presupporre che i prezzi proposti siano competitivi,
- quando la prestazione che l’ONG deve fornire e i relativi costi possono essere determinati chiaramente in precedenza.

4.6 Misure di prevenzione contro i cambi di destinazione

Per tutti i casi in esame all’interno della DSC constatiamo che con meccanismi di controllo si può garantire solo in maniera limitata che non si operino cambi di destinazione (nell’UFAG e nell’UFAM questo vale per uno solo degli esempi analizzati). La DSC in genere poggia su controlli ampi e capillari. La plausibilità dei conteggi è sicuramente controllata, ma non vengono svolti controlli particolareggiati dei conteggi delle ONG (giustificativi), né sotto forma di campioni né sotto forma di revisioni sul luogo svolte in modo casuale o in caso di sospetti. Inoltre, in caso di dubbio, la DSC troverebbe grandi difficoltà a verificare eventuali cambi di destinazione visto che non esige dalle ONG una contabilità separata dei costi per mandati e contributi a programmi (anche se due ONG prese in esame, Helvetas e Intercooperation, operano spontaneamente questa distinzione per ogni progetto).

Per impedire i cambi di destinazione è necessario tener conto dei punti seguenti:

- per poter provare un cambio di destinazione in caso di sospetto, è fondamentale che i partner esterni, in tal caso le ONG, registrino separatamente gli incassi e i costi per ogni mandato o aiuto finanziario.
- Mediante controlli di plausibilità superficiali dei conteggi delle ONG, basati sui rapporti annuali e sui rendiconti generali, non si possono individuare i cambi di destinazione. Tuttavia è possibile aumentare considerevolmente la probabilità di scoprire e provare cambi di destinazione di fondi pubblici esigendo conteggi particolareggiati e svolgendo controlli per campione inaspettati.
- Se ricorrere o meno a cambi di destinazione non dipende solo dalla probabilità di essere scoperti, ma anche dalle conseguenze. Dunque è importante annunciare sanzioni pesanti (e applicarle se necessario) nel caso in cui vengano constatate irregolarità considerevoli nella fatturazione dei costi o se elementi importanti di convenzioni contrattuali non sono rispettati.

La presente analisi mostra ripetutamente come i controlli finanziari e i controlli dei conteggi da parte dell’Amministrazione siano in parte insufficienti. Con questa valutazione ci opponiamo all’argomentazione, più volte portata anche da parte dell’Amministrazione durante l’analisi, secondo la quale controlli di questo tipo non sono prioritari dato che nell’epoca della gestione amministrativa incentrata sui risultati si tratta soprattutto di garantire l’efficacia dei progetti e dei programmi sostenuti, non di controllare i conteggi. Naturalmente è decisivo che i progetti sostenuti con mezzi della Confederazione siano efficaci e le valutazioni in questo campo, svolte in tutti e tre i settori analizzati, sono fondamentali. Tuttavia ciò non significa che si possa rinunciare a controllare l’aspetto finanziario. Data l’importanza dei flussi finanziari verso le ONG, la richiesta di consistenti controlli per campioni è legittima e adeguata. Riteniamo che controlli di questo tipo svolti in maniera efficace (ad esempio con prove in diversi settori) causino costi che rappresentano solo un’infima parte delle somme accordate alle ONG, ma stabiliscano i giusti parametri.

Questo capitolo conclusivo mette in evidenza le lacune constatate in settori significativi delle attività di cooperazione esaminate. Tuttavia il confronto intersettoriale mostra che tra i casi analizzati si trovano esempi di soluzioni adeguate che comunque non vengono ancora applicate dappertutto con la stessa coerenza. Il lato positivo è che i problemi in parte sono conosciuti. I recenti sviluppi in vari casi vanno nella direzione giusta, ad esempio la DSC riconosce la necessità di rafforzare il nesso tra prestazioni e stanziamenti per la ripartizione dei contributi a programmi e sembra aver aumentato recentemente la pressione per ottenere una maggior trasparenza e una migliore concorrenza nella prassi delle attribuzioni.

Bibliografia, documentazione

Bibliografia

- Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2006, Allgemeines Verwaltungsrecht (5^a edizione). Zurigo, Basilea, Ginevra: Schulthess Juristische Medien AG.
- Sutter-Somm, Karin, 2002, Kommentar zu Art. 164 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al., 2002, Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar. Zurigo, Basilea, Ginevra: Schulthess Juristische Medien AG.
- Tschannen, Pierre / Zimmerli, Ulrich, 2005, Allgemeines Verwaltungsrecht (2^a edizione). Berna: Stämpfli Verlag AG.

Documentazione – DSC

- DSC, 2009, Institutional Partnerships – Programma annuale 2009.
- DSC, 2008, Auftragsstatistiken 2002 – 2007 (nota alla Direzione).
- DSC, 2008, Das Operationskomitee, Operationshandbuch EZA.
- DSC, 2008, Qualitäts- & Risikomanagement der Sektion NGO.
- DSC, 2008, Umsetzung NGO-Politik, COSTRA (Comité stratégique) del 7.2.2008.
- DSC, 2007, Arbeitshilfe für den Antrag um Erneuerung des DSC-Beitrags an das Programm EZA Süd einer qualifizierten schweizerischen NGO für die Periode 2009–2012.
- DSC, 2007, Beiträge der DSC an Einzelprojekte schweizerischer NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens.
- DSC, 2007, Group Audit.
- DSC, 2007, Grundsätze und Kriterien für DSC-Beiträge an ein Projekt-Portfolio einer schweizerischen NGO, Interne Leitlinien Sektion NGO.
- DSC, 2007, Politica ONG, Collaborazione con le ONG. Berna: DSC / DFAE.
- DSC, 2007, Road Map zur Umsetzung der NGO-Politik der DEZA.
- DSC, 2007, Sektion NGO – Jahresprogramm 2008.
- DSC, 2004, Evaluation – SDC's Interaction with Swiss NGO's.
- DSC, 2003, Audit Section ONG, Domaine de la coopération bilatérale.
- DSC, 2003, Richtlinien für den Eintretensantrag, Operationshandbuch E-Bereich.
- DSC, 2003, Richtlinien für den Kreditantrag, Operationshandbuch E-Bereich.
- DSC, 2003, Weisung 3 – Kreditanträge.
- DSC, 2003, Weisung 4a – Unterschriftsbefugnisse in der DEZA.
- DSC, 2002, Weisung 21, Beteiligung der DEZA respektive ihrer Vertreter/Vertreterinnen in Organen von Drittinstitutionen (institutionelle Beteiligung oder Beteiligung ad institutionem).
- DSC, 2002, Weisung 9 – Beschaffungswesen.
- DSC, s.a., Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) für Bundesbeiträge der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.
- DSC / SECO, 2008, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2007.
- DSC / SECO, 2007, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2006.

DSC / SECO, 2006, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2005.

DSC / SECO, 2005, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2004.

CDF, 2005, Auftragsvergabe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit – Wirtschaftlichkeitsprüfung.

CdG, 2008, Feststellungen und Empfehlung der GPK-S – Humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) auf Sri Lanka nach dem Tsunami, lettera al Consiglio federale del 24 ottobre 2008.

CdG, 2007, Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati dell'8 dicembre 2006. FF 2007 2617.

Institute universitaire d'études du développement (IUED), 2006, Etat des lieux: sensibilisation et éducation au développement en Suisse, Rapport final.

Consiglio federale svizzero, 2008, Messaggio del 14 marzo 2008 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo. FF 2008 2451.

Consiglio federale svizzero, 2006, Messaggio del 15 dicembre 2006 sulla continuazione della cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale e della CSI. FF 2007 521.

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

Sono stati inoltre consultati i modelli della Direzione e i singoli accordi programmatici, i contratti, i rapporti annuali, le valutazioni, i conteggi e altra documentazione rilevante per le cooperazioni esaminate nell'analisi.

Documentazione – UFAG

UFAG, 2008, Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung – Bericht zur Absatzförderung 2007 (progetto).

UFAG, 2008, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2007.

UFAG, 2007, Sektion Finanzinspektorat – Jahresprogramm 2008.

UFAG, 2007, Sektion Finanzinspektorat – Prüfungsleitfaden FISP.

UFAG, 2007, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2006.

UFAG, 2007, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Handbuch Absatzförderung nationale Projekte.

UFAG, 2007, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Weisungen und Erläuterungen zur LAfV betreffend national organisierte Vorhaben mit Zielmärkten im In- oder Ausland.

UFAG, 2007, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Weisungen und Erläuterungen zur LAfV betreffend überregional organisierte Vorhaben mit Zielmärkten im Inland oder im grenznahen Ausland.

UFAG, 2006, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2005.

UFAG, 2005, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2004.

UFAG, 2004, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2003.

UFAG, 2003, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2002.

CDF, 2007, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) – Subventionen an die Tierzuchtorganisationen. Bericht Nr. 1.6269.100.00373.01).

CDF, 2007, Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati dell'8 dicembre 2006. FF 2007 2617.

Rieder, Peter / Egger, Urs / Flückiger, Stefan, 1992, Schweizerische Agrarmärkte. vdf Hochschulverlag.

Sono stati inoltre consultati i modelli dell'Ufficio e i singoli accordi programmatici, i contratti, i rapporti annuali, le valutazioni, i conteggi e altra documentazione rilevante per le cooperazioni esaminate nell'analisi.

Documentazione – UFAM

UFAM, 2008, Strategia Lupo – Piano di gestione del lupo in Svizzera. Berna: UFAM.

UFAM, 2007, Wirkungsanalyse Umweltbildung (Kurzbericht). Berna: UFAM.

UFAM, 2004, Weisung Vertragswesen.

UFAFP, 2004, Programma forestale svizzero (PF-CH). Schriftenreihe Umwelt n. 363.

Sono stati inoltre consultati i modelli dell'Ufficio e i singoli accordi programmatici, i contratti, i rapporti annuali, le valutazioni, i conteggi e altra documentazione rilevante per le cooperazioni esaminate nell'analisi.

Elenco degli intervistati

Direzione dello sviluppo e della cooperazione

Adam, Therese	Capo del Settore di direzione Cooperazione con l'Europa dell'Est (Settore E)
Auderset, Corine	Incaricata delle finanze, Divisione Partenariati istituzionali (ex Sezione ONG)
Bianchi, Giorgio	Vicecapo, Divisione Africa orientale e australe, Settore Cooperazione regionale (ex Settore S)
Bures, Hynek	Incaricato del programma, Sezione CSI, Settore Cooperazione con l'Europa dell'Est
Dahinden, Martin	Direttore
Douziech, Didier	Incaricato del programma, Divisione Africa orientale e australe, Settore Cooperazione regionale (ex Settore S)
Frisch, Toni	Direttore supplente; Direttore, Settore di direzione Aiuto umanitario
Graf, Christoph	Capo Divisione Asia meridionale, Settore Cooperazione regionale (ex Settore S)
Kraus, Jiri-Xerxes	Collaboratore scientifico, Audit interno, Segreteria generale DFAE
Maitre, Adrian	Persona di contatto ACES; Capo Sezione Garanzia della qualità, Settore Support
Maridor, Raymond	Capo Sezione Audit interno, Segreteria generale
Minder, Annamarie	Vicecapo Divisione Partenariati istituzionali (ex Sezione ONG)
Sancar, Annemarie	Persona di contatto Pane per il prossimo; collaboratrice scientifica, Stato maggiore Cooperazione regionale (ex Settore S)
Siegfried, Gerhard	Capo Sezione Controllo della gestione, Stato maggiore della direzione
Specker, Konrad	Capo Divisione Partenariati istituzionali (ex Sezione ONG)
Sulzer, Peter	Persona di contatto Helvetas; Capo Divisione Asia meridionale, Settore Cooperazione regionale (ex Settore S)
Vokral, Edita	Capo Settore di direzione Cooperazione regionale (ex Settore S)
von Däniken, Beat	Capo Stato maggiore Aiuto umanitario, Settore di direzione Aiuto umanitario e CSA

Segreteria di Stato dell'economia

Egler, Hans-Peter	Capo Sezione Promozione commerciale, Settore Cooperazione e sviluppo economici
Hauert-Wermuth, Esther	Capo Sezione Valutazione / Controlling, Settore Cooperazione e sviluppo economici
Keller, Odile	Vicecapo Sezione Valutazione / Controlling, Settore Cooperazione e sviluppo economici

Ufficio federale dell'agricoltura

Aebi, Patrik	Capo Settore Promozione della qualità e delle vendite, Unità di direzione Mercati e affari internazionali
Bötsch, Manfred	Direttore
Chavaz, Jacques	Direttore supplente; Capo Unità di direzione Mercati e affari internazionali
Enggist, Rolf	Capo Settore Ispettorato delle finanze, Unità di direzione Risorse e servizi interni
Gantner, Urs	Capo Settore Ricerca e consulenza, Unità di direzione Agroscope / Allevamento equino nazionale
Neuenschwander, Niklaus	Capo Settore Prodotti animali e allevamento, Unità di direzione Mercati e affari internazionali
Stöckli, Anton	Collaboratore scientifico Settore Ricerca e consulenza, Unità di direzione Agroscope / Allevamento equino nazionale

Ufficio federale dell'ambiente

Bringold, Beat	Responsabile, Settore Educazione ambientale, Divisione Comunicazione
Gautschi, Michael	Collaboratore scientifico, Sezione Utilizzazione della foresta ed economia del legno, Divisione Foreste
Göttin, Thomas	Responsabile, Divisione Comunicazione
Hofmann, Christine	Vicedirettrice
Lehmann, Daniel	Responsabile, Sezione Finanze e controlling
Marendaz, Evelyne	Responsabile, Divisione Gestione delle specie
Oberle, Bruno	Direttore
Schmidrig, Reinhard	Caposezione Caccia, fauna selvatica e biodiversità nel bosco, Divisione Gestione delle specie
Zanetti, Marco	Caposezione Utilizzazione della foresta ed economia del legno, Divisione Foreste
Zweidler, Reinhard	Consulente scientifico progetto contatti e analisi, Sezione Dipartimento e Parlamento

ONG

Barjolle, Dominique	Direttrice, Agridea, Losanna
Bucher, Heinrich	Direttore, Proviande, Berna
Chevallier, Eric	Responsabile di progetto, Intercooperation, Berna
Damary, Peter	Responsabile mandato «Pays romand – Pays gourmand», Agridea, Losanna
Dietschy, Beat	Segreteria centrale, Pane per il prossimo, Berna
Escher, David	CEO, Switzerland Cheese Marketing AG, Berna
Gesù, Remo	Responsabile dei programmi internazionali, Helvetas, Zurigo
Graf, Petra	Responsabile di progetto, ACES, Zurigo
Jucker, Rolf	Direttore d'azienda, Fondazione svizzera per l'educazione ambientale, Berna
Kennel, Regula	Responsabile della comunicazione riguardante il progetto sulla carne svizzera «Schweizer Fleisch», Proviande, Berna
Lengsfeld, Melchior	Direttore, Helvetas, Zurigo
Mettler, Daniel	Responsabile del mandato per la protezione delle mandrie, Agridea, Losanna
Oettli, Esther	Responsabile del settore esteri, ACES, Zurigo
Schertenleib, Jürg	Responsabile del progetto di gestione della qualità, Pane per il prossimo, Berna
Starck, Christoph	Direttore, Lignum, Zurigo
Studer, Bruno	Responsabile delle finanze, Helvetas, Zurigo
Thuerlemann, Nicole	Controlling, ACES, Zurigo
Vaneberg, Philippe	Head Field Operations, Intercooperation, Berna
von Sury, Felix	Executive Director, Intercooperation, Berna
Waldmeier, Erich	Direttore, Agridea, Lindau
Wildeisen, Beat	Responsabile dei servizi centrali, Switzerland Cheese Marketing AG, Berna
Willener, Walter	Vicepresidente, Agridea, Losanna

Altri partner

Fetz, Marco	Vicedirettore della Commissione degli acquisti della Confederazione, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
Gattiker, Mario	Vicedirettore, Ufficio federale della migrazione
Niggli, Peter	Direttore, alleanze sud, Berna
Wyss, Martin	Vicecaposettore Legislazione II, Ufficio federale di giustizia

Impressum

Svolgimento dell'indagine

Christoph Bättig, CPA (direzione progettuale)

Dr. Marcel Egger, Egger, Dreher & Partner AG (perito esterno)

Céline Andereggen, CPA (collaborazione scientifica)

Ringraziamenti

La CPA ringrazia i servizi della Confederazione e le ONG che hanno partecipato all'indagine della fiducia accordata e tutti coloro, all'interno o all'esterno della Amministrazione federale, che hanno accettato di essere intervistati e di fornirci informazioni. Un particolare ringraziamento va al Dr. Marcel Egger della ditta Egger, Dreher & Partner AG, che ha realizzato parti essenziali dell'indagine e ha apportato un sostegno decisivo alla redazione del rapporto. Ringraziamo parimenti Roland Giger del Controllo federale delle finanze che ha trattato i dati SAP necessari alla nostra analisi. Infine siamo grati al Prof. Dr. Martin Wyss dell'Ufficio federale di giustizia e all'avvocato Marco Fetz della Commissione degli acquisti della Confederazione per essersi tenuti a nostra disposizione per le questioni legali.

Indirizzo di contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlament.ch > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco