

15.016

**Messaggio
concernente la proroga e l'aumento del credito quadro
per il proseguimento delle misure di promozione
della pace e della sicurezza umana 2012–2016**

del 28 gennaio 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale che proroga e aumenta il credito quadro per il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana.

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

28 gennaio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'attuale credito quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana scadrà nella primavera del 2016. In attesa della concessione, a partire dal 2017, del prossimo credito quadro nell'ambito del messaggio concernente la cooperazione internazionale, occorre garantire un finanziamento per il periodo di transizione.

Situazione iniziale

Il prossimo credito quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana non sarà più presentato insieme a un messaggio ad hoc, ma sarà integrato nel messaggio concernente la cooperazione internazionale per il periodo 2017–2020. Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede di prorogare e aumentare l'attuale credito quadro del 29 giugno 2011. I pagamenti legati agli impegni assunti in questi ambiti saranno esigibili nel 2016 o negli anni seguenti e andranno iscritti come voce di spesa nel preventivo e nel piano finanziario.

Contenuto del disegno

Il concetto di sicurezza umana è incentrato sulla protezione dell'individuo e viene inteso come il diritto di vivere senza paura. La priorità è data alla salvaguardia della dignità della persona in tutti i suoi aspetti. La Svizzera promuove la sicurezza umana intervenendo in vari ambiti: pace, diritti dell'uomo, democrazia, politica umanitaria e politica estera in materia di migrazione. Come complemento agli altri strumenti di politica estera, l'impegno a favore della pace e della sicurezza umana rappresenta una risposta strategica alle crisi e alle vecchie e nuove sfide della politica internazionale.

Messaggio

1 Situazione iniziale e condizioni quadro

1.1 Situazione iniziale

Il 23 gennaio 2008 il nostro Collegio ha deciso di sincronizzare meglio le decisioni finanziarie pluriennali di portata rilevante con il programma di legislatura in modo da allineare nel miglior modo possibile i progetti finanziari agli obiettivi di legislatura. Il 5 dicembre 2008 ha adottato questo nuovo disciplinamento nell'ambito della revisione parziale dell'ordinanza del 5 aprile 2006¹ sulle finanze della Confederazione, il cui articolo 7 capoverso 2 stabilisce che, di regola entro sei mesi dal messaggio sul programma di legislatura, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale decisioni finanziarie pluriennali e periodiche di portata rilevante.

In seguito il nostro Consiglio ha proceduto, tra l'altro, a coordinare dal punto di vista temporale i diversi crediti quadro per la cooperazione internazionale e, insieme al messaggio relativo a quest'ultima per il periodo 2013–2016, li ha per la prima volta sottoposti all'approvazione delle vostre Camere in un unico disegno. Sempre allo scopo di garantire una migliore sincronizzazione, anche il credito quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana per il periodo 2017–2020 sarà richiesto nell'ambito del messaggio concernente la cooperazione internazionale. Integrando il credito nel messaggio concernente la cooperazione internazionale a partire dal 2017, intendiamo anche garantire una maggiore coerenza tra i vari ambiti tematici, ossia tra la sicurezza umana, la pace, l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo. Ciò vale in particolare per il rafforzamento dell'impegno della Svizzera in contesti fragili nei quali l'obiettivo prioritario è contribuire alla promozione della pace e alla costruzione dello Stato al fine di ridurre durevolmente la condizione di fragilità. Poiché l'attuale credito quadro scade nella primavera del 2016, è necessario prorogarlo e aumentarlo, in modo da garantire la necessaria copertura finanziaria fino all'entrata in vigore del nuovo credito quadro a partire dal 2017.

In tale contesto, con il presente messaggio chiediamo di aumentare l'attuale credito quadro² di 84 milioni di franchi e di estendere sino alla fine del 2016 il periodo durante il quale è possibile assumere impegni finanziari. In linea di principio, durante tale periodo di transizione l'orientamento strategico delle attività di promozione della pace e della sicurezza umana rimarrà invariato rispetto a quanto annunciato nel nostro messaggio del 29 giugno 2011³ concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016. Renderemo conto dell'impiego dei mezzi stanziati nell'ambito della proroga del credito quadro con un'apposita retrospettiva nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020.

1 RS 611.01

2 FF 2012 245

3 FF 2011 5683

A differenza della concezione tradizionale della sicurezza, che comprende soprattutto la protezione dello Stato, il concetto di sicurezza umana è incentrato sulla protezione sia degli individui sia della collettività. In tutto il mondo, al termine della Guerra fredda si è constatato che i conflitti interni, le deportazioni forzate, l'arbitrio, la violenza politica e criminale, la povertà e le carestie rappresentavano una minaccia ben più grave per la sicurezza degli individui rispetto alle guerre tra Stati. Il concetto di sicurezza umana è stato sviluppato nel corso degli anni 1990 per affrontare in maniera efficace queste minacce e trovare risposte adeguate. La Svizzera promuove la sicurezza umana mediante attività riguardanti la pace, i diritti dell'uomo, la democrazia, la politica umanitaria e la politica estera in materia di migrazione.

Il mandato di promozione della pace e della sicurezza umana si fonda sull'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)⁴: «La Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese; contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita».

Il mandato è definito con maggiore precisione dalla legge federale del 19 dicembre 2003⁵ su misure di protezione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo. Nell'articolo 2 la Confederazione si pone l'obiettivo di contribuire a prevenire, mitigare o risolvere conflitti armati, in particolare mediante la promozione della fiducia reciproca, la mediazione e le attività di consolidamento della pace al termine delle ostilità e attraverso la promozione del diritto internazionale umanitario. Intende inoltre contribuire a rafforzare i diritti dell'uomo promuovendo i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali di persone o gruppi di persone nonché i processi democratici. L'articolo 4 della legge stabilisce inoltre che i mezzi per finanziare le misure da essa previste sono stanziati sotto forma di crediti quadro pluriennali⁶.

Nel primo Rapporto sulla politica estera del 15 novembre 2000 il Consiglio federale dichiarava che in futuro avrebbe inteso «contribuire in modo essenziale e tangibile alla prevenzione di conflitti violenti», «condurre una politica umanitaria indipendente e profilata» e «potenziare, mediante provvedimenti adeguati, gli sforzi a favore del rispetto e del promovimento dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto»⁷. Nei rapporti annuali sulla politica estera il Consiglio federale illustra le proprie attività nell'ambito della promozione della pace, dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto. La strategia di politica estera 2012–2015⁸ sottolinea inoltre l'impegno pluriennale della Svizzera nella promozione della pace e della sicurezza umana. La necessità di un impegno nel settore della sicurezza umana è tutt'altro che diminuita. Crisi come quelle scoppiate in Siria (e le relative conseguenze nei Paesi

⁴ RS 101
⁵ RS 193.9

⁶ Cfr. Decreto federale del 4 marzo 2008 (FF 2008 2169) e decreto federale del 22 dicembre 2011 (FF 2012 245).

⁷ FF 2001 201, qui 239 e 242

⁸ www.dfae.admin.ch > Il DFAE > Attuazione della politica estera svizzera > La strategia di politica estera 2012–2015

limitrofi), in Libia e in Ucraina lo dimostrano chiaramente. Grazie alla sua competenza, la Svizzera può contribuire a mitigare gli effetti negativi dei conflitti e a risolverli. Ulteriori aspetti che assumono una rilevanza sempre maggiore sono inoltre la prevenzione dei conflitti, ad esempio in Libano, in Giordania o in Egitto, così come la mediazione, la protezione di donne e bambini coinvolti in conflitti armati (bambini soldato), lo sviluppo di capacità in loco, il rispetto dei diritti dell'uomo nelle attività economiche nonché la rielaborazione del passato.

1.3 Interesse del progetto per la Confederazione

La solidarietà nei confronti delle popolazioni minacciate e dei Paesi meno avvantaggiati affonda le sue radici nella lunga tradizione umanitaria della Svizzera che è tenuta ad adempiere i propri obblighi internazionali derivanti dal rispetto dei diritti dell'uomo, dal diritto internazionale umanitario e dal diritto in materia di rifugiati. Il nostro Consiglio ha inoltre incluso la promozione di questi diritti tra le priorità della politica estera svizzera.

L'impegno della Svizzera nonché le competenze tecniche e le esperienze che essa mette a disposizione in tale ambito valorizzano l'immagine della politica estera del nostro Paese, ne accrescono l'influenza e rafforzano la rete di relazioni con i partner internazionali. Grazie alle sue attività concrete nell'ambito della sicurezza umana, la Svizzera instaura relazioni non solo con attori operanti nelle regioni in conflitto, ma anche con Stati e organizzazioni che si impegnano a favore di una maggiore stabilità, consolidando in questo modo anche la sicurezza e il benessere sul proprio territorio. L'interdipendenza a livello globale è cresciuta a tal punto che un conflitto o una crisi in una regione lontana può avere ripercussioni dirette sulla Svizzera, ad esempio mettendo in pericolo gli investimenti svizzeri, le esportazioni o i risultati di decenni di cooperazione allo sviluppo, oppure minacciando direttamente i nostri connazionali che si trovano sul posto. Gli Stati fragili o quelli in cui si registra una situazione di conflitto rappresentano un terreno fertile per la criminalità organizzata, la proliferazione delle armi e la nascita di reti terroristiche transnazionali.

La Svizzera gode di un'eccellente reputazione e di un'ottima credibilità a livello internazionale grazie alla sua forte tradizione democratica, alla sua indipendenza e alla sua stabilità. Per questo le soluzioni che propone vengono tenute in seria considerazione dalla comunità internazionale consentendole di contribuire a trovare risposte adeguate alle attuali sfide nell'ambito della propria politica e delle attività che conduce in vari settori tematici.

2 Contenuto del decreto sul credito

2.1 Proposta del Consiglio federale

Secondo le previsioni, l'attuale credito quadro per la prosecuzione delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012-2016⁹, pari a 323 milioni di franchi (compreso il credito aggiuntivo di 13 milioni di franchi approvato con il preventivo 2015), sarà interamente impegnato entro la primavera del 2016. Il credito

⁹ FF 2012 245

aggiuntivo di 13 milioni è giustificato come segue: per la risoluzione della crisi in Ucraina, che ha richiesto un notevole impegno da parte della Svizzera durante la sua presidenza dell'OSCE, il 14 agosto 2014 è stato concesso un credito supplementare di 6 milioni di franchi¹⁰. Per la stessa ragione e in base a un nostro complemento d'informazione concernente il preventivo 2015, il relativo credito per il 2015 è stato aumentato di 7 milioni di franchi rispetto all'importo precedentemente richiesto. Il credito stanziato per il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016 è così passato da 310 a 323 milioni di franchi. 50 dei 310 milioni originari sono destinati al programma speciale per l'Africa del Nord e il Medio Oriente. Durante il periodo di transizione, sono previsti impegni pari a 5 milioni di franchi per l'Ucraina.

Con il presente messaggio chiediamo di aumentare l'attuale credito quadro di 84 milioni di franchi e di estendere sino alla fine del 2016 il periodo in cui è possibile assumere impegni.

Calcolo dell'aumento del credito quadro

L'aumento del credito quadro deve consentire di far fronte agli impegni che andranno onorati già nel corso del 2016. Inoltre, al fine di garantire continuità nell'adempimento dei compiti, è necessario poter assumere impegni anche successivamente a tale scadenza. Ciò significa che gli impegni a carico del credito quadro aumentato potranno essere assunti entro il 31 dicembre 2016, ma i relativi versamenti verranno in parte versati soltanto nel 2017 o più tardi. In base alla pianificazione del DFAE concernente l'attuale credito quadro, per gli impegni che scadranno nel corso del 2016 sarà necessario un volume aggiuntivo di 44 milioni di franchi. Quanto agli impegni con scadenze successive, le esperienze passate hanno dimostrato che, per consentire un'attuazione efficace delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana, il loro volume deve ammontare all'incirca alla metà della spesa annuale (ossia attualmente a circa 40 milioni di franchi). La richiesta di aumentare di 84 milioni il credito quadro si fonda su tali calcoli.

(in mio. di franchi)

Impegni pianificati che scadono nel 2016	44
Impegni pianificati con scadenze successive	40
Totale	84

2.2 Attività nell'ambito della sicurezza umana

La complessità e l'interazione dei cambiamenti e delle crisi che sconvolgono il mondo fanno presagire nuove sfide. Anche se determinati sviluppi geopolitici indicano un notevole potenziale di miglioramento, a livello mondiale persistono focolai di tensioni e instabilità. Le conseguenze della crisi finanziaria ed economica nonché

¹⁰ Decreto del Consiglio federale Supplemento 11/2014: domanda di credito aggiuntivo del 14.08.2014 per il credito a preventivo A2310.0556 «Gestione civile dei conflitti e diritti dell'uomo».

le crisi politiche ed ecologiche possono contribuire a incrementare l'insicurezza, l'arbitrio, la mancanza di prospettive di sviluppo o il degrado ambientale.

Oltre a programmi a lungo termine come quello relativo ai Balcani occidentali, che dal 2001 mira a rafforzare le istituzioni democratiche, il dialogo politico, la rielaborazione del passato e lo sminamento umanitario, dal 2012 la Svizzera si concentra su diverse nuove zone di crisi. Con il programma speciale per l'Africa del Nord e il Medio Oriente, sostiene progetti volti a consolidare i processi elettorali e costituzionali inclusivi, a promuovere i diritti dell'uomo e la rielaborazione del passato nonché a favorire il dialogo al fine di contrastare la polarizzazione politica e sociale nella regione e di evitare la violenza intercomunitaria. Oltre a impegnarsi nell'aiuto umanitario, la Svizzera sostiene gli sforzi compiuti dalle Nazioni Unite e dalla Lega araba per risolvere il conflitto in Siria. Fornisce inoltre il proprio sostegno al Libano, alla Giordania e alla Turchia nell'accoglienza e nella tutela dei rifugiati siriani e delle persone che cercano protezione in seguito a crisi precedenti. A causa della lunga durata dei conflitti e dei continui cambiamenti della situazione, l'impegno nella regione rappresenta una sfida particolarmente complessa.

In Myanmar la Svizzera ha sviluppato un programma tramite il quale viene garantita sia al Governo in carica sia ai gruppi armati dell'opposizione, nell'ambito di una procedura di mediazione, la necessaria consulenza ai fini della conclusione di un accordo per un cessate il fuoco nazionale. La Svizzera promuove inoltre la creazione di istituzioni democratiche nel Paese e la conduzione di trattative con le minoranze etniche mettendo a disposizione le proprie competenze in questi ambiti.

In Mali, la Svizzera mette a disposizione la propria esperienza nell'ambito della rielaborazione del passato al fine di contribuire ai colloqui di pace. A tal fine sosterrà l'applicazione del futuro accordo di pace in particolare per quanto riguarda gli aspetti legati alla riconciliazione.

Nel Sudan del Sud la Svizzera partecipa alla costruzione e al consolidamento del giovane Stato appoggiando il processo di riconciliazione nazionale e l'elaborazione di una costituzione nonché sostenendo l'integrazione di autorità tradizionali nelle istituzioni statali. Contribuisce inoltre a rafforzare lo sviluppo delle capacità diplomatiche necessarie per condurre negoziati con il Sudan e con la comunità internazionale in generale.

Gli attuali disordini politici in Ucraina, l'annessione della penisola di Crimea da parte della Russia e gli scontri armati nell'Ucraina orientale rivestono un'importanza prioritaria per la politica di pace e sicurezza della Svizzera. La crisi ucraina mostra come, in determinate regioni d'Europa, il potenziale di escalation sia ancora elevato. La Svizzera sostiene, tra l'altro, iniziative volte a risolvere il conflitto, a sorvegliare la situazione attraverso la presenza dell'OSCE sul posto, a documentare e a gestire gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario nonché a rafforzare la coesione politica e sociale.

Negli ultimi tempi il tema delle attività economiche e dei diritti dell'uomo in contesti fragili ha assunto una maggiore rilevanza a livello internazionale. In tale ambito la Svizzera è impegnata, insieme agli attori coinvolti, in vari processi tra cui l'iniziativa promotrice dei principi volontari sulla sicurezza e i diritti dell'uomo, che mira a sensibilizzare le aziende attive nel settore delle materie prime, i governi e le organizzazioni non governative invitandoli al dialogo su tali questioni.

Per quanto concerne la politica in materia di sicurezza umana, è impossibile effettuare una pianificazione pluriennale. Le caratteristiche degli odierni conflitti armati e delle violazioni dei diritti dell'uomo, come pure il contesto internazionale in continuo mutamento, richiedono strategie innovative e ben ponderate, un adattamento dei concetti, dei modelli e degli strumenti alle sfide attuali, partenariati efficaci e un miglior coordinamento tra i diversi attori. Per le attività nell'ambito della sicurezza umana è pertanto necessaria una considerevole flessibilità affinché sia possibile reagire tempestivamente e in modo efficace a eventi imprevisi.

2.3 **Priorità dell'impegno fino al 2016**

Con il messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016 il nostro Consiglio ha definito sei obiettivi strategici, che resteranno immutati per la durata della proroga del credito quadro. Si tratta dei sei obiettivi seguenti:

- contribuire alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti svolgendo un ruolo attivo di mediatore o di facilitatore nei processi di pace e fornendo un sostegno alle attività di mediazione nei quali la Svizzera può portare un considerevole valore aggiunto;
- contribuire sul terreno all'instaurazione e al mantenimento di una pace duratura e che tenga conto dei bisogni delle popolazioni delle regioni di crisi o in conflitto attraverso la realizzazione di programmi efficaci di promozione civile della pace, comprese misure finalizzate in materia di disarmo;
- contribuire a rafforzare la tutela dei diritti dell'uomo attraverso una politica dei diritti dell'uomo accompagnata da progetti concreti in loco in Paesi selezionati;
- fornire appoggio a missioni multilaterali di promozione della pace e di osservazione elettorale e a programmi bilaterali con l'invio di specialisti del Pool svizzero di esperti per la promozione civile della pace;
- promuovere la discussione e la definizione delle politiche globali e regionali in seno all'ONU e ad altre organizzazioni internazionali su tematiche riguardanti la pace, i diritti dell'uomo, il disarmo, l'azione umanitaria e la questione migratoria attraverso iniziative diplomatiche corredate di misure finalizzate all'attuazione delle medesime;
- incoraggiare la riflessione innovatrice e la condivisione delle conoscenze, delle esperienze e delle capacità operative per mezzo di partenariati conclusi dalla Svizzera con organizzazioni internazionali, universali e regionali, con Paesi con convinzioni affini e con istituzioni del mondo scientifico ed economico e della società civile, che aumentano l'efficacia delle iniziative assunte.

Per realizzare questi obiettivi, la Svizzera concentra le proprie attività su sei temi conduttori, per i quali dispone di competenze provate e riconosciute. I temi principali sono i seguenti:

- *pace e sicurezza*: un importante campo d'attività per la Svizzera è costituito dalla promozione del divieto delle armi il cui impiego ha pesanti conseguenze sul piano umanitario (ad es. le mine antiuomo) nonché dal contenimento

della proliferazione delle armi leggere e dal rafforzamento del buongoverno nel settore della sicurezza. La Svizzera partecipa attivamente alla riflessione internazionale sulle operazioni internazionali di mantenimento della pace. Nel settore della pace e della sicurezza promuove inoltre un approccio attento agli aspetti di genere difendendo la sua convinzione secondo cui è possibile ottenere risultati durevoli soltanto coinvolgendo in egual misura gli uomini e le donne in tutti i processi. Con il sottotema «fattori religiosi, ideologie e risoluzione dei conflitti», la Svizzera mette a disposizione della comunità internazionale la propria esperienza sviluppata nel corso di anni di lavoro su conflitti in cui questi fattori si intrecciano in modo decisivo;

- *democrazia, elezioni e ripartizione del potere*: la Svizzera fornisce appoggio per la preparazione e lo svolgimento di elezioni, si impegna a favore della prevenzione dei conflitti in relazione alle elezioni nonché dell'elaborazione di costituzioni e offre consulenza in materia di federalismo e di ripartizione del potere;
- *rielaborazione del passato e prevenzione delle atrocità*: l'impegno della Svizzera in quest'ambito è strettamente legato alla sua tradizione umanitaria, al suo impegno nella lotta contro l'impunità (Corte penale internazionale) e al sostegno da essa fornito alla promozione di una pace duratura;
- *protezione della popolazione civile nei conflitti armati*: il suo duplice statuto di depositario e di Alta Parte contraente delle Convenzioni di Ginevra conferiscono al nostro Paese un'autorevolezza e una legittimità particolari nelle attività volte a promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario da parte dei belligeranti;
- *promozione e protezione dei diritti dell'uomo*: in questo campo la Svizzera conduce da tempo iniziative di rilievo coronate da successo e gode di grande credibilità grazie al suo impegno per il rispetto dei diritti dell'uomo entro i propri confini. Tale credibilità è inoltre ulteriormente aumentata in seguito alle iniziative lanciate dal nostro Paese nel campo dell'economia e della sicurezza umana. Grazie al suo sistema economico liberale e alla presenza di imprese di portata internazionale, la Svizzera può contare su un'eccellente rete di contatti con tutte le parti interessate;
- *migrazione e lotta contro la tratta di esseri umani*: la Svizzera ha un diretto interesse a garantire che i movimenti migratori si svolgano in modo sicuro e regolare, nel rispetto dei diritti dei migranti e degli interessi dei loro Paesi d'origine, dei Paesi d'accoglienza e dei Paesi di transito.

Per lo svolgimento delle varie attività si ricorre a sei strumenti principali: mediazione e facilitazione, programmi di promozione della pace, politica dei diritti dell'uomo orientata all'azione e a progetti concreti, pool di esperti, iniziative diplomatiche e partenariati. Le risorse messe a disposizione attraverso il credito quadro sono impiegate in modo mirato nelle regioni e nei settori tematici che rivestono un interesse strategico per la Svizzera e risultano rilevanti dal punto di vista della stabilità. Gli strumenti impiegati per tutelare la sicurezza umana completano le attività condotte dagli altri attori della Confederazione, in particolare nell'ambito della cooperazione internazionale.

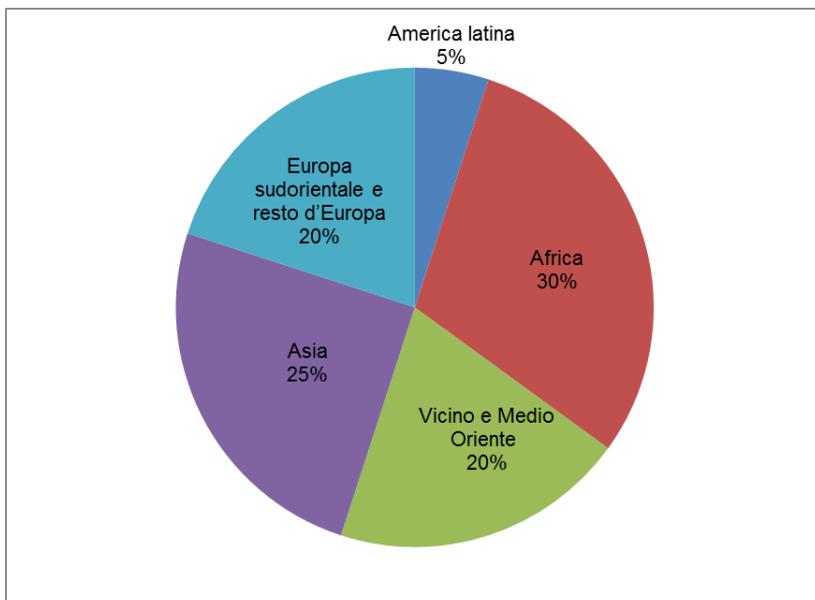
Oltre al principio del *diritto di vivere senza paura*, la concezione di sicurezza umana include anche il *diritto di vivere al riparo dai bisogni*, il quale è promosso in parti-

colare mediante le attività di lotta alla povertà realizzate nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. La complementarità tra la sicurezza umana, ossia la promozione della pace e dei diritti dell'uomo, e la lotta contro la povertà è particolarmente importante in Paesi fragili o indeboliti, prigionieri di una spirale di insicurezza e miseria che, a sua volta, scatena nuova violenza. Per poter essere efficace nei contesti fragili, la cooperazione allo sviluppo necessita di misure incisive volte a promuovere la stabilità e la pace. Un terzo delle persone che versano in condizioni di estrema povertà vive in contesti fragili. Per questa ragione occorre armonizzare tra loro gli strumenti della sicurezza umana e della cooperazione allo sviluppo. Nonostante si completino a vicenda, i compiti di questi due settori sono infatti molto diversi. Mentre la cooperazione allo sviluppo si concentra su aiuti strutturali e a lungo termine per lottare contro la miseria e far fronte alle sfide internazionali, la politica in materia di sicurezza umana si fonda su un approccio diverso volto a sostenere i processi e negoziati di pace, promuovere misure di accompagnamento per le trattative politico-diplomatiche e mettere a disposizione le proprie competenze ed esperienze, che spesso risultano decisive per la risoluzione dei conflitti. Nel settore della sicurezza umana è necessaria una particolare flessibilità per riuscire a occuparsi, in un contesto definito e in un tempo limitato, dei bisogni della popolazione coinvolta.

2.4 Destinazione dei mezzi

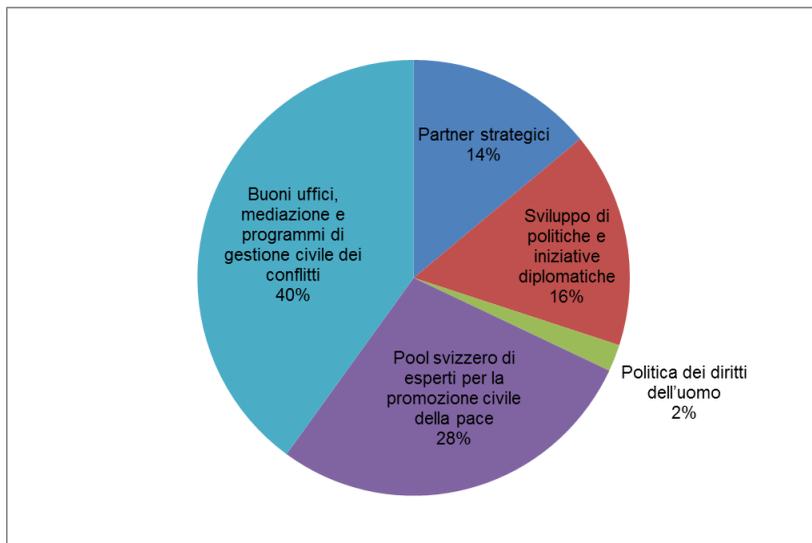
In linea di principio, gli indirizzi strategici stabiliti nel messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016 in riferimento a vari temi, strumenti e regioni restano invariati. Considerate le esperienze raccolte finora, possiamo partire dal presupposto che i mezzi finanziari richiesti con il presente messaggio saranno suddivisi come segue (valori indicativi):

Ripartizione delle risorse secondo le regioni



Vista la grande importanza della regione, l'impegno a favore della pace nell'Europa sudorientale continuerà a essere considerevole (20 %). Il proseguimento dell'impegno svizzero in Africa e in Asia, nella misura rispettivamente del 30 e del 25 per cento del budget, è giustificato dai diversi conflitti armati in corso in entrambi i continenti. Un ulteriore 20 per cento delle risorse è destinato al Vicino e Medio Oriente. In America latina la Svizzera conferma il proprio impegno in Colombia e, in misura minore, in altri Paesi, destinando a questa regione circa il 5 per cento del budget. Le percentuali indicate hanno tuttavia solo carattere indicativo, in quanto è importante mantenere anche in futuro la possibilità di reagire rapidamente a eventuali sviluppi politici imprevisti e adeguare di conseguenza la pianificazione delle risorse.

Ripartizione delle risorse secondo i principali strumenti



La ripartizione tra i principali strumenti è rimasta relativamente stabile nel corso degli ultimi anni. Per loro stessa natura, i programmi di gestione civile e prevenzione dei conflitti, così come l'invio di esperti svizzeri sul posto, assorbono gran parte dei mezzi finanziari. Gli strumenti diplomatici classici quali la mediazione, la promozione dei diritti dell'uomo e le iniziative diplomatiche richiedono soprattutto risorse a livello di personale. Il 14 per cento circa del budget sarà presumibilmente destinato alla collaborazione con partner strategici, mentre alla politica dei diritti dell'uomo, per la quale occorrono principalmente risorse in termini di personale, sarà riservato circa il 2 per cento circa dei mezzi complessivi.

2.5 Direzione e organizzazione

La Divisione Sicurezza umana, in seno alla Direzione politica del DFAE, è responsabile dell'attuazione delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana.

La Divisione Sicurezza umana opera in base alla legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo e alle direttive strategiche del Consiglio federale e del Parlamento (obiettivi di legislatura, rapporti sulla politica estera, obiettivi annuali del Consiglio federale). I programmi condotti in regioni e Paesi prioritari e nel quadro di iniziative tematiche si fondano su piani e strategie a medio termine. Questi documenti sono oggetto di consultazioni interne o interdipartimentali allo scopo di garantire un approccio integrato su scala nazionale nonché la coerenza della politica estera svizzera.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

L'attuale credito quadro di 323 milioni di franchi per il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016 secondo il decreto federale del 22 dicembre 2011¹¹, con il credito aggiuntivo del 2014 e il complemento d'informazione concernente il preventivo 2015, scadrà nella primavera del 2016 e, con ogni probabilità, entro tale termine sarà completamente impegnato. La proroga e l'aumento del credito quadro che vi chiediamo consentono alla Confederazione di assumere impegni finanziari per un ammontare di 84 milioni di franchi. I versamenti derivanti da questi impegni dovranno essere effettuati nel 2016 o negli anni seguenti e sono da iscrivere nelle voci di spesa del preventivo e del piano finanziario.

Sviluppo del credito a preventivo A2310.0556 «Gestione civile dei conflitti e diritti dell'uomo»

Poiché tra breve sottoporremo alle vostre Camere un nuovo credito quadro per il periodo 2017–2020 insieme al messaggio concernente la cooperazione internazionale (cfr. n. 1.1), il presente messaggio è incentrato sulle ripercussioni finanziarie per il 2016. La tabella riportata qui di seguito presenta una panoramica dei mezzi che il preventivo 2015 e il piano finanziario 2016 hanno destinato alla promozione della pace e della sicurezza umana.

	2015	2016
Preventivo e piano finanziario ¹² (in milioni, cifra arrotondata)	82,6	80,1
<i>Crescita p.a. (in %)</i>		-3,1

Poiché nel 2016 verranno meno le spese straordinarie legate alla presidenza svizzera dell'OSCE, rispetto al preventivo 2015 le spese annunciate nel piano finanziario si ridurranno di 2,5 milioni di franchi, ossia del 3,1 per cento.

Nel 2016 verranno pertanto effettuati versamenti per un massimo di 80,1 milioni di franchi, derivanti sia dagli impegni relativi al credito quadro aumentato sia da impegni assunti in precedenza.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La condizione secondo cui per il finanziamento dei posti può essere impiegato al massimo il 10 per cento dell'attuale credito quadro sarà applicata anche all'aumento richiesto. La proroga e l'aumento dell'attuale credito quadro non avranno alcuna ripercussione sull'effettivo del personale dell'Amministrazione federale.

¹¹ FF 2012 245

¹² Incluso il complemento d'informazione al preventivo 2015 concernente un aumento di 7 milioni di franchi in relazione al conflitto in Ucraina.

3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

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

3.4 Ripercussioni per l'economia

La promozione della pace e della sicurezza umana non ha alcuna ripercussione diretta sull'economia svizzera.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale

Il messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2016–2020 è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹³ sul programma di legislatura 2011–2015. Questo messaggio e il relativo credito quadro saranno tuttavia integrati nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020. Poiché l'attuale credito quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana sarà con ogni probabilità completamente impegnato entro la primavera del 2016, per la fase di transizione occorre prolungare il credito in modo da garantire una copertura fino all'inizio del successivo credito quadro nel 2017. Per questo il decreto non è stato annunciato nel messaggio sul programma di legislatura 2011–2015.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno concernente la proroga e l'aumento del credito quadro si basa sull'articolo 167 Cost., secondo cui l'Assemblea federale decide le spese della Confederazione, e sull'articolo 4 della legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo, secondo cui i mezzi per promuovere la pace e la sicurezza umana sono concessi sotto forma di crediti quadro pluriennali.

5.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002¹⁴ sul Parlamento, per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice non sottoposto a referendum.

¹³ FF 2012 305, qui 379 e 432

¹⁴ RS 171.10

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. il presente disegno di decreto necessita del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che comporta una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi.

5.4 Conformità alla legge sui sussidi

I decreti di finanziamento richiesti sono conformi alle disposizioni della legge federale del 5 ottobre 1990¹⁵ sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi). Secondo l'articolo 5 di tale legge, il Consiglio federale è tenuto a riesaminare periodicamente gli aiuti finanziari e le indennità.

Le disposizioni di cui al capitolo 2 della legge sui sussidi sono rispettate.

Importanza del sussidio per raggiungere gli obiettivi stabiliti

Secondo l'articolo 54 capoverso 2 Cost., con la sua politica estera la Confederazione contribuisce ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli. La strategia di politica estera 2012–2015 sottolinea l'impegno pluriennale della Svizzera nella promozione della pace e della sicurezza umana e, nell'indirizzo strategico 2, pone l'accento sull'esperienza incomparabile che il nostro Paese vanta nel campo della democrazia diretta, del federalismo e del rispetto della diversità culturale. Come la cooperazione internazionale, anche la promozione della pace influisce positivamente sulla sicurezza e sul benessere della Svizzera. La rete di interdipendenze a livello internazionale diventa infatti sempre più fitta e un conflitto in una regione lontana produce spesso effetti diretti anche sul nostro Paese. Le attività della Svizzera a favore della sicurezza umana sono completate da interventi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, poiché lo sviluppo può essere duraturo soltanto in una società che ha raggiunto un certo livello di sicurezza. Negli Stati fragili, ossia nei Paesi in cui le strutture statali sono deboli e la violenza armata è in aumento, esiste inoltre il pericolo che i progressi in termini di sviluppo ottenuti nel corso degli ultimi decenni subiscano battute d'arresto o, peggio ancora, siano completamente annientati. Senza pace e senza rispetto dei diritti dell'uomo non c'è sicurezza per la popolazione, e senza sicurezza non c'è sviluppo.

La Svizzera deve far fronte all'instabilità dell'economia mondiale, che reagisce con estrema sensibilità alle minacce incombenti sui flussi commerciali, sulle vie di comunicazione e sulle risorse energetiche. Il nostro Paese è inoltre esposto a una pressione migratoria proveniente da Paesi in cui la vita quotidiana è contraddistinta dalla mancanza di sicurezza, dalla violazione dei diritti dell'uomo, dalla carenza di prospettive o dal degrado ambientale. Gli Stati in cui si registrano situazioni di conflitto rappresentano altresì un terreno fertile per la criminalità organizzata e la violenza armata nonché per la nascita di reti terroristiche transnazionali. Sostenendo relazioni internazionali stabili si contribuisce a lottare contro questi problemi. L'impegno della Svizzera per promuovere la pace, i diritti dell'uomo, lo Stato di

¹⁵ RS 616.1

diritto e la sicurezza umana riveste pertanto una grande importanza e contribuisce alla credibilità internazionale della politica estera del nostro Paese.

Procedura applicabile alla concessione di contributi

I sussidi sono stanziati sulla base di convenzioni stipulate con i beneficiari. Questo sistema permette di controllare l'impiego mirato dei mezzi messi a disposizione ed eventualmente anche altri comportamenti che ci si attende dai beneficiari.

Per ogni progetto occorre presentare una domanda di finanziamento. Secondo la vigente direttiva interna al DFAE sulle competenze finanziarie, sono responsabili dell'autorizzazione dei singoli progetti:

- la Divisione Sicurezza umana per i progetti fino a 500 000 franchi;
- il capo della Direzione politica per i progetti da 500 000 a 1 milione di franchi;
- il capo del DFAE per i progetti da 1 a 20 milioni di franchi;
- il Consiglio federale per i progetti che superano i 20 milioni di franchi.