

**La Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton Woods:
bilancio intermedio**

**Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli
Stati**

del 6 giugno 2003

Compendio essenziale

La Svizzera è membro delle BWI dal 1992. Quale capofila di un gruppo di voto, essa dispone di un seggio in seno al consiglio d'amministrazione del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Banca mondiale (BM). Il presente studio si prefigge di stendere un bilancio intermedio a undici anni dall'adesione della Svizzera a queste due istituzioni. Esso comprende cinque parti:

- 1. Obiettivi e interessi della Svizzera quale membro delle BWI;*
- 2. attori dell'amministrazione federale e della Banca Nazionale svizzera (BNS), ripartizione delle competenze e coordinamento;*
- 3. influenza esercitata dagli attori non statali;*
- 4. possibilità d'influenza e di partecipazione della Svizzera in seno ai diversi organi delle istituzioni di Bretton Woods e*
- 5. vantaggi per la Svizzera quale Paese membro. I risultati di questo studio sono basati su colloqui con esperti, analisi di documenti, studio di casi e altri metodi propri delle scienze politiche. Le domande dei numeri 2-4 sono state trattate nel quadro di un'inchiesta (prof. Cédric Dupont, prof. Pascal Sciarini), mentre l'OPCA si è occupata dei numeri 1 e 5.*

La valutazione delle basi legali ha dimostrato che gli obiettivi sostanziali concreti, legati allo statuto di Paese membro della Svizzera, formulati in leggi, ordinanze e decreti federali, sono esigui. Pertanto, la concretizzazione e la fase operativa sono implicitamente e in gran parte trasferite verso la fase di attuazione e delegate ai servizi amministrativi competenti. Il messaggio concernente la partecipazione della Svizzera alle BWI precisa che, in seno agli organi del FMI, la Confederazione elvetica persegue principalmente obiettivi in materia di legislazione, di politica monetaria e di politica di sviluppo. Conformemente alla ripartizione dei compiti in seno alle due istituzioni, l'accento è posto, per la BM, sugli obiettivi della politica di sviluppo, ossia gli obiettivi sociali e ambientali che sono preponderanti. Mancano, per contro, gli obiettivi esplicitamente centrati sulla politica monetaria.

La ripartizione delle competenze e delle responsabilità è trattata in maniera molto sommaria nelle basi legali. Per i settori di competenza del FMI, gli attori principali sono, oltre all'ufficio del rappresentante permanente della Svizzera a Washington, il Dipartimento federale delle finanze (DFF), segnatamente l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), e la BNS. Una convenzione stipulata tra il DFF e la BNS sin dall'anno di adesione ha permesso una ripartizione chiara delle competenze nei suoi aspetti essenziali. Oltre agli strumenti di coordinamento consuetudinari (consultazione degli uffici, corapporti, ecc.), è stata adottata una procedura informale di coordinamento per i principali attori responsabili delle attività legate al FMI. Per quanto riguarda la BM, la ripartizione delle competenze fra i due principali servizi interessati – la DSC e il Seco – non è stata definita in maniera precisa nel 1992 e ciò ha generato più tardi situazioni conflittuali. Questa ripartizione delle competenze è stata disciplinata in maniera più precisa alla fine degli anni Novanta, nel

quadro delle riforme dell'Amministrazione. Tuttavia, il sussistere di zone d'ombra e il fatto che la DSC e il Seco non condividono le stesse idee circa la cooperazione allo sviluppo, potenziali di conflitto permangono tra i servizi competenti nel settore relativo alla BM. Infine, la Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) partecipa, quale attore di secondo piano, alla politica della Svizzera relativa alle BWI. Essa è poco associata a questa politica, da un lato perché dispone di scarse risorse di personale, dall'altro perché viene sovente consultata all'ultimo momento.

Tenendo presente l'intersecarsi crescente delle attività del FMI con quelle della BM e l'ottimizzazione della collaborazione, del coordinamento e della ripartizione delle competenze fra i diversi attori dell'Amministrazione, le persone interpellate hanno fatto diverse proposte, tra le quali una definizione chiara del regolamento nella legge e/o nell'ordinanza, oppure l'istituzione di un Ufficio interdipartimentale incaricato delle attività legate alle BWI.

L'analisi della rete svizzera degli attori statali e non statali incaricati delle attività legate alle BWI ha rivelato una forte concentrazione di potere a livello dell'Amministrazione come pure una separazione netta fra i due gruppi. Gli attori non statali svolgono un ruolo di secondo piano. Questa situazione si spiega, da un lato, con il fatto che esistono condizioni favorevoli per esercitare un certa influenza, che però non vengono utilizzate sufficientemente da tutti gli attori non statali, dall'altro, con la mancanza di trasparenza da parte dell'Amministrazione e a causa delle qualità e quantità insufficienti delle informazioni trasmesse.

Il principale canale d'influenza della Confederazione è il seggio che essa occupa in seno ai consigli d'amministrazione del FMI e della BM, composti ciascuno di 24 rappresentanti permanenti. Lo strumento principale utilizzato in seno a questi organi sono le prese di posizione scritte o verbali che esprimono la posizione della Svizzera o quella del suo gruppo di voto. Nel loro studio, Dupont/ Sciarini citano diversi fattori che possono contribuire al successo della Svizzera in seno alle BWI: prese di posizione chiare e credibili, esperienza di lunga data riguardante soggetti specifici e appropriazione di questi soggetti in tempi sufficientemente brevi, capacità di concludere alleanze, senza dimenticare la stretta collaborazione con l'amministrazione delle due istituzioni. L'insuccesso è spiegato con l'incapacità di formare alleanze e con il sostegno di posizioni alle quali le «grandi potenze» non aderiscono. Un miglioramento della qualità e un incremento della quantità delle posizioni difese nel corso delle sedute del consiglio d'amministrazione, come pure un impegno maggiore in seno alle amministrazioni del FMI e della BM contribuiscono al rafforzamento dell'influenza della Svizzera. Infine, il successo di una posizione svizzera dipende però dalla «Realpolitik».

I vantaggi che la Svizzera trae dal suo statuto di Paese membro delle BWI sono pluridimensionali. Sono rilevabili soprattutto nelle possibilità d'influenza e di partecipazione, di comunicazione, di prestigio accresciuto anche sul piano dei contributi della politica estera svizzera alla solidarietà internazionale. La Svizzera profitta inoltre dei beni pubblici generati e messi a disposizione dalle BWI, ma anche dai suoi contributi in questo settore. Infine, lo statuto di Paese membro com-

porta vantaggi per gli ambienti economici e scientifici, in particolare nei settori della collaborazione, del trasferimento di conoscenze e d'informazioni oltre che in materia di mandati. Le persone interpellate non hanno segnalato alcun inconveniente palese.

Rapporto

Introduzione

Situazione iniziale e mandato

Nel maggio del 1992, la Svizzera ha aderito alle BWI in seguito a una votazione popolare. Le BWI comprendono, da un lato, il Fondo monetario internazionale (FMI), preposto alla politica monetaria internazionale, dall'altro, il Gruppo della Banca mondiale (o Banca mondiale, BM)¹, responsabile dell'aiuto allo sviluppo. Fondate nel 1944/45 da 38 Stati con l'obiettivo immediato della ricostruzione delle economie devastate dalla Seconda Guerra mondiale, queste due istituzioni si prefiggono di sostenere i Paesi poveri mediante capitali e di instaurare un sistema monetario e finanziario internazionale stabile. Oggi, oltre 180 Paesi sono membri delle BWI.

Gli obiettivi del Fondo monetario mirano alla stabilità dei sistemi monetari grazie alla promozione della cooperazione monetaria internazionale. L'FMI intende inoltre facilitare lo sviluppo equilibrato del commercio internazionale e promuovere un sistema multilaterale di pagamento. Per realizzare questi obiettivi, esso concede crediti ai Paesi membri la cui bilancia dei pagamenti è squilibrata; esso sorveglia e consiglia i Paesi membri in materia di politiche monetaria, economica e finanziaria (art. IV Consultazioni) e sostiene l'economia mondiale formulando raccomandazioni ai fini di migliorare la cooperazione sul piano della politica economica².

Gli obiettivi prioritari della BM mirano alla lotta contro la povertà e all'aumento del livello di vita dei Paesi in sviluppo. Essa costituisce una delle istituzioni principali di aiuto finanziario allo sviluppo e fornisce, in tale quadro, un sostegno ai Paesi in sviluppo sotto forma di prestiti. Le istituzioni della BM mobilitano le risorse finanziarie per favorire, nei Paesi in sviluppo e nei Paesi emergenti, gli investimenti produttivi e quindi lo sviluppo economico oltre che a combattere la povertà. Essa è inoltre una banca del sapere che tratta i dati relativi alla cooperazione internazionale allo sviluppo e li condivide con gli altri attori.³

In occasione della sua adesione alle istituzioni di Bretton Woods, alla Svizzera è stata affidata la direzione di un gruppo di voto e, di conseguenza, il diritto a uno dei 24 seggi che compongono ogni consiglio d'amministrazione delle due organizzazioni.⁴ Questo gruppo di voto ha un peso elettorale di circa il 2,88 per cento in seno al FMI, quello della Svizzera dell'1,62 per cento. L'impegno finanziario della Svizzera, nel quadro delle sottoscrizioni ordinarie, ammonta a 4,6 miliardi di dollari US per il FMI (luglio 2002) e a 4,5 miliardi di dollari US per la BM (maggio 2001). Questi

¹ Nel rapporto si parla sempre di «Banca mondiale» pur intendendo con ciò l'intero Gruppo della Banca mondiale che comprende la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (IBRD), l'Associazione internazionale di sviluppo (IDA), la Società finanziaria internazionale (IFC), l'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (MIGA) e il Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti (ICSID). Formalmente la Banca mondiale comprende solo l'IBRD e l'IDA.

² Cfr. www.imf.org.

³ Cfr. www.worldbank.org.

⁴ Il gruppo di voto svizzero comprende: Azerbaigian, Kirghizistan, Uzbekistan, Polonia, Tagikistan, Turkmenistan e, dal 2000, Serbia e Montenegro.

importi sono stati versati solo in parte. Vi si aggiungono i contributi supplementari quali il cofinanziamento di progetti della BM e il finanziamento di fondi speciali del FMI. Nel periodo 1992–2001, l’impegno finanziario concreto della Svizzera è ammontato a 0,117 miliardi di franchi per il FMI e a 1,57 miliardi di franchi per la BM.⁵

A oltre dieci anni dall’adesione della Svizzera alle BWI, è giunto il momento di stendere un primo bilancio dell’impegno elvetico, importante sia sul piano politico sia su quello finanziario. Si tratta di sapere quali vantaggi trae la Svizzera dalla sua adesione alle BWI per la realizzazione dei suoi obiettivi e interessi di politica estera, di economia esterna e di sviluppo. In tale contesto, la sottocommissione DFF/DFE della Commissione della gestione (CdG) del Consiglio degli Stati ha affidato, il 28 agosto del 2002, all’Organo parlamentare di controllo dell’amministrazione (OPCA) un mandato di valutazione. Lo scopo non era lo studio delle BWI in quanto tali, e nemmeno della loro politica, ma solamente le questioni che concernono l’adesione della Svizzera a queste istituzioni.

Modello d’impatto, problematica e struttura del rapporto

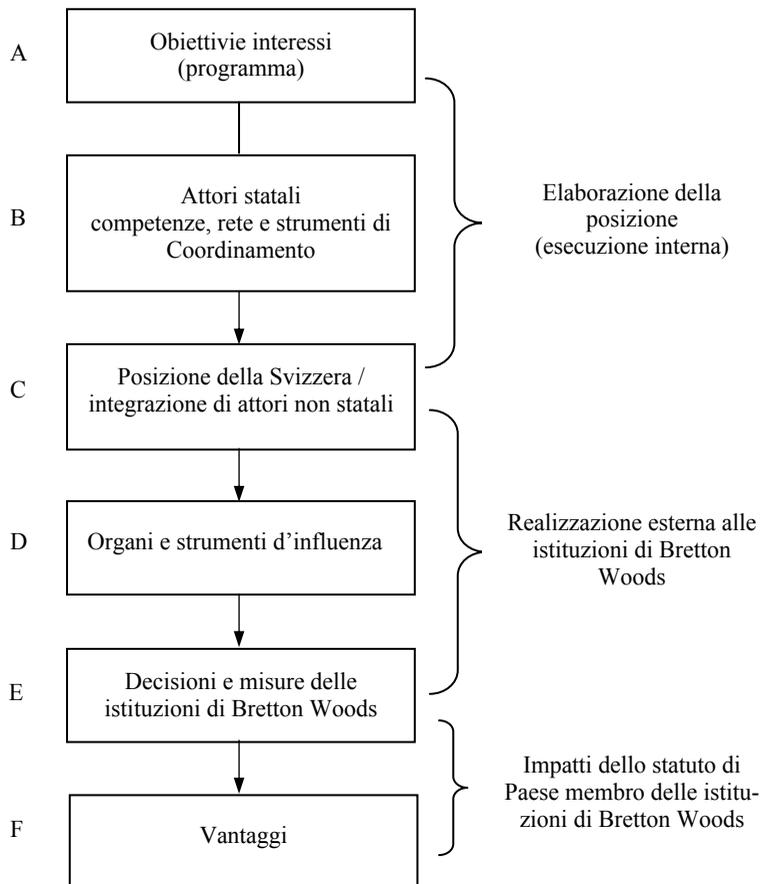
La struttura logica della problematica e le domande del quadro di valutazione derivano da un modello d’impatto relativo allo statuto della Svizzera di Paese membro delle BWI. Questo modello d’impatto è rappresentato nello schema 1. Si tratta, dapprima, di descrivere brevemente questo modello che serve da base per la rappresentazione delle domande.

⁵ Fonte: DFAE, Divisione politica III. L’importo non comprende il contributo versato dalla Svizzera con l’adesione al FMI (quotaparte dei diritti speciali di prelievo). La BNS deve garantire la quotaparte dei diritti speciali di prelievo, sapendo che si tratta di uno scambio di riserve monetarie.

Gli importi complessivi vanno considerati in base alle riserve espresse dalla CdG del Consiglio degli Stati nel rapporto sulla partecipazione Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (numero 2.5.1: costi della partecipazione della Svizzera).

Modello d'impatto relativo allo statuto della Svizzera quale Paese membro delle BWI.

Schema 1



Il modello rappresenta l'attuazione e gli impatti dello statuto di membro delle BWI in una forma molto semplificata. Esso dà la priorità al meccanismo d'impatto centrale derivante dalla legislazione corrispondente. Inoltre, esso concepisce l'attuazione dello statuto di Paese membro come un processo per tappe che si manifesta mediante risultati intermedi e risultati finali. Questi risultati, sono presentati sotto forma di piccole caselle. Ognuna di esse costituisce un oggetto suscettibile di essere valutato e serve quale base per le domande dello studio.

Il programma d'adesione alle BWI costituisce il punto di partenza. Si tratta delle basi legali esistenti, segnatamente della legge federale concernente la partecipazione

della Svizzera alle BWI del 4 ottobre 1991⁶. A questo livello sorgono domande sul contenuto e la coerenza degli obiettivi perseguiti dalla Svizzera quale membro delle istituzioni di Bretton Woods ai fini della loro concretizzazione.

Le prime due tappe di attuazione del programma ineriscono la realizzazione di una rete che riunisca i servizi competenti, rete che ha il compito di elaborare, ricorrendo agli strumenti di coordinamento adeguati, posizioni comuni della politica svizzera in seno alle BWI (risultati intermedi B e C). Si tratta di sapere chi ha svolto un determinato ruolo in occasione della formulazione delle posizioni e quali strumenti di coordinamento sono stati utilizzati a tal fine (B). Il gradino seguente del processo d'impatto solleva domande sul contenuto delle posizioni e la loro elaborazione (C).

In occasione dell'attuazione della tappa successiva, la Svizzera si adopera per difendere la propria posizione in seno al FMI e alla BM. Come per la fase d'esecuzione interna, si tratta di installare le reti necessarie e di sviluppare gli strumenti che servono a una rappresentazione efficace e alla comunicazione della posizione svizzera (risultato intermedio D). La valutazione riguarda, di conseguenza, la natura delle reti installate e gli strumenti (d'influenza) impiegati.

Il successivo risultato intermedio pertinente corrisponde alle decisioni delle BWI, in particolare alle decisioni dei consigli d'amministrazione del FMI e della BM (risultato intermedio E). Dato che l'influenza esercitata dalla Svizzera su queste decisioni rappresenta uno degli impatti principali auspicati dalla Svizzera grazie allo statuto di Paese membro, la valutazione mira a definire, nell'ambito di casi esemplari a questo livello, l'ampiezza dell'influenza svizzera. Su questa base, si possono accennare risposte relative, da un lato, all'efficacia della rete e degli strumenti utilizzati, dall'altro all'influenza di fattori esterni, soprattutto istituzionali. Siccome la questione dell'influenza della Svizzera è stata recentemente oggetto di uno studio del PNR, nella presente analisi le è stata dedicata un'attenzione secondaria⁷.

L'influenza esercitata dalla Svizzera sulle BWI non è fine a se stessa ma al servizio degli interessi superiori della Svizzera in materia di politica estera, di economia estera e di sviluppo (risultato F). Ecco perché, a questo livello, la valutazione verte sui vantaggi che la Svizzera trae dalla sua adesione alle BWI per quanto attiene gli interessi citati più sopra. Occorre anche tener conto degli effetti (positivi e negativi) riconducibili allo statuto di membro delle BWI.

La tabella 1 ricapitola i temi e le domande dello studio effettuato nel quadro della valutazione, conformemente al modello d'impatto. Il presente rapporto riassume all'inizio di ogni capitolo le domande poste. La tabella contiene indicazioni sulla struttura del rapporto.

⁶ RS 979.1

⁷ Cfr. Schmidchen, Susanne 2001: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration und Behauptung. Rapporto finale elaborato nell'ambito del PNR 42, Zurigo.

Temi dello studio	Domande dello studio
Obiettivi e interessi (numero 1)	A. <i>Quali obiettivi persegue la Svizzera e quali sono i suoi interessi quale membro delle BWI?</i>
Attori statali, competenze e strumenti di coordinamento (numero 2)	B. <i>Come sono strutturate le disposizioni delle autorità in materia di competenze? Quali sono le competenze dei diversi servizi e quali strumenti sono utilizzati nell'ambito del coordinamento interno?</i>
Posizione della Svizzera / integrazione di attori non statali (numero 3)	C. <i>Quale posizione ha espresso la Svizzera per i negoziati in seno alle BWI? Come sono stati integrati gli attori non statali in occasione dell'elaborazione della posizione? Il contenuto delle posizioni della Svizzera viene affrontato concretamente soltanto nei casi studiati (numero 4).</i>
Canali e strumenti d'influenza (numero 4.1)	D. <i>Di quali strumenti dispone la Svizzera per esercitare un'influenza in seno alle BWI? A quali strumenti è ricorsa e in quale ambito / in seno a quali organi?</i>
Decisioni e misure delle BWI (numero 4.2)	E. <i>Qual è il livello d'efficacia degli strumenti e delle strategie esecutive adottate dalla Svizzera nel quadro del suo statuto di membro delle BWI?</i>
Vantaggi tratti dallo statuto di membro (numero 5)	F. <i>Quali vantaggi trae la Svizzera dal suo statuto di membro delle BWI?</i>

Le conclusioni dei numeri 1–5 sono esposte nel numero 6.

Procedura e metodi

Il presente rapporto è fondato su una collaborazione tra l'OPCA, l'Istituto Universitario di Alti Studi Internazionali (Institut universitaire de hautes études internationales, IUHEI) dell'Università di Ginevra e l'Istituto di Alti Studi di amministrazione pubblica (Institut de hautes études en administration publique, IDHEAP) a Chavannes-près-Renens. L'OPCA ha affidato ai professori Cédric Dupont dell'IUHEI e Pascal Sciarini dell>IDHEAP un mandato di studio sulle risposte alle domande (B–E). Al fine di valutare gli attori statali, le competenze e gli strumenti di coordinamento in materia di politica relativa alle BWI, gli esperti hanno analizzato documenti relativi a questi soggetti e raccolto informazioni mediante colloqui. Per quanto riguarda l'influenza della Svizzera in seno alle BWI, sono stati elaborati tre casi. Sulla base di 20 colloqui, gli esperti hanno effettuato un'analisi dei dati rilevati e utilizzato i metodi dell'analisi di rete. I colloqui si sono svolti con rappresentanti dei

principali servizi interessati dell'amministrazione e della Banca nazionale svizzera (BNS) come pure con attori non statali (gruppi d'interesse, partiti politici). Maggiori dettagli circa i metodi utilizzati sono riportati nell'introduzione e in ciascun capitolo del rapporto. Quest'ultimo costituisce, sotto forma di volume separato, l'allegato al presente rapporto⁸. I risultati della ricerca realizzata dagli esperti sono ripresi sinteticamente nei numeri 2-4.

Da parte sua, l'OPCA ha risposto alle domande A e F. Per la parte A, si è basata su un'analisi dei documenti pertinenti e ha realizzato, per quanto concerne la domanda sui vantaggi che la Svizzera trae dal suo statuto di membro delle BWI, un sondaggio fra 31 persone provenienti dall'amministrazione, dall'economia, dalle scienze, da organizzazioni non governative (ONG) e dall'estero. Le domande riferite alla parte F sono pure state poste nel quadro di colloqui realizzati dagli esperti⁹. Il numero 5 espone in maniera più dettagliata la procedura e i metodi.

La presente valutazione non tratta le relazioni della Svizzera con le BWI prima dell'adesione¹⁰. Allo stesso modo, non possono essere presentati dettagliatamente nel presente rapporto l'organizzazione, le missioni e le strutture delle BWI¹¹.

1 Obiettivi e interessi della Svizzera quale Paese membro delle BWI

Domande A

Quali obiettivi persegue la Svizzera e quali sono i suoi interessi quale membro delle BWI? Quali basi legali definiscono questi obiettivi e questi interessi? Questi obiettivi sono di per sé coerenti e in rapporto alla politica estera della Svizzera nel suo insieme?

Gli obiettivi della Svizzera nel quadro del suo statuto di membro delle BWI costituiscono l'oggetto principale di questo capitolo. Non si tratta, tuttavia, di rilevare gli obiettivi e gli interessi rappresentati dai servizi incaricati dell'attuazione dello statuto di Paese membro, ma di definire la politica che questi servizi dovrebbero seguire *conformemente alle basi legali*. Si tratta, concretamente, di rispondere alle domande seguenti:

⁸ Dupont, Cédric / Pascal Sciarini / Denis Knubel / Steve Donzé 2003: La Suisse dans les institutions de Bretton Woods: évaluation du statut de membre (acteurs, compétences, influence). Rapporto dei periti a destinazione dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, 7 maggio 2003.

⁹ Cfr. allegato 1 (Elenco delle persone interpellate) e allegato 2 del rapporto dei periti.

¹⁰ Va comunque menzionato uno studio che riguarda il periodo precedente all'adesione: Dupont, Cédric / Alexandre Swoboda 2000: Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Berna: FNS, NFP Synthesis 46.

Cfr. inoltre il messaggio del 15 maggio 1991 concernente l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, FF 1991 II p.983 e seg., p.1010 e seg. nonché p.1015 e seg.

¹¹ Per un'introduzione ai meccanismi delle istituzioni di Bretton Woods e all'adesione della Svizzera vedi Cottier, Thomas / Manfred Wagner: Grundzüge der Weltwirtschaftsordnung. In: Müller, Jörg Paul / Luzius Wildhaber 2001: Praxis des Völkerrechts. 3^a edizione, Berna, p. 941-958.

- Quali basi legali definiscono gli obiettivi e gli interessi? Questa domanda richiede una delimitazione delle basi pertinenti, vincolanti sul piano legale, che costituiscono il nucleo del programma politico di adesione alle BWI (numero 1.1).
- Quali obiettivi sono sanciti in queste basi legali? Questa è la domanda centrale del presente capitolo e la cui risposta si trova al numero 1.2. Importa chiarire anche se gli obiettivi in seno alle BWI sono coerenti con la politica estera svizzera. Una digressione è pure dedicata alla concretizzazione degli obiettivi nella fase esecutiva. Infine, sono trattate le disposizioni istituzionali e la loro esecuzione.

1.1 Basi legali

In un primo tempo, l'OPCA ha identificato le basi legali che costituiscono il nucleo del programma politico di adesione alle BWI. Non esiste alcun criterio di portata generale per la delimitazione di decreti pertinenti derivati o non dal programma di adesione alle BWI. Tuttavia, in base al principio di legalità e sul piano dell'analisi politica, occorre considerare leggi approvate dal *Parlamento* e disposizioni decretate dal *Consiglio federale* strumentali costitutivi del programma e degli obiettivi di adesione alle BWI. Per contro, documenti e decreti emanati da un livello più basso (Dipartimenti, uffici ecc.) e decisioni del Consiglio federale richieste dai Dipartimenti sono considerati nella presente valutazione unicamente alla stregua di concretizzazione del programma durante la fase d'esecuzione, e non quale parte integrante del programma propriamente detto. Adottando questo criterio, la lista *delle basi pertinenti del programma* è la seguente:

Basi legali trattate dal Parlamento:

- Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (Stato 26 novembre 2002) (RS 979.1).
- Messaggio concernente l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods del 15 maggio 1991 (FF 1991 II 949).
- Messaggio concernente la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo del 7 dicembre 1998 (FF 1999 II 1575).
- Legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne, articolo 9 (RS 946.201).

Per quanto riguarda gli obiettivi iscritti nello statuto di membro delle BWI, l'OPCA ha ritenuto poco pertinenti le *basi legali* relative alla partecipazione finanziaria della Svizzera nel quadro del FMI e alle misure di sostegno bilaterale per azioni internazionali a sostegno di altre divise (partecipazione della Svizzera agli accordi di credito del FMI)¹². Queste basi, per quanto concerne gli obiettivi della Svizzera, non contengono alcun aspetto che vada oltre i principi citati nel messaggio e nella legge.

¹² Nell'ambito di un accordo di associazione la Svizzera ha preso parte, a partire dal 1964, agli Accordi generali di credito conclusi nel 1962 fra il FMI e il G-10, poi perfezionati e prolungati a più riprese. L'adesione vera e propria risale al 1983. Le leggi e i messaggi in materia sono elencati nella bibliografia sotto l'allegato 3.

Basi legali del programma adottate dal Consiglio federale:

- ordinanza del 29 marzo 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg-DFAE, RS 172.211.1);
- ordinanza dell'11 dicembre 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFE, RS 172.215.1);
- ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia (Org-DFE, RS 172.216.1);
- ordinanza del 12 dicembre 1977 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.01).

Queste ordinanze del Consiglio federale disciplinano questioni organizzative e sono importanti ai fini della pianificazione delle competenze in seno alla politica relativa alle BWI. Vi sono dettagliate nel numero 2.1.

1.2 Obiettivi e interessi della Svizzera in seno alle BWI

Gli obiettivi che la Svizzera deve perseguire, conformemente alle basi legali summenzionate, nel quadro del suo statuto di membro delle BWI, sono analizzati da due angolazioni. Secondo il modello d'impatto (schema 1), occorre trattare prima di tutto gli *obiettivi* che riguardano l'influenza esercitata dalla Svizzera sui programmi e le misure del FMI e della BM (numero 1.2.1). Questi obiettivi non sono fine a se stessi ma al servizio degli *interessi* della Svizzera, i quali motivano lo statuto di Paese membro (numero 1.2.2). Il terzo numero (1.2.3) contiene alcune considerazioni sulle competenze in fase di esecuzione.

1.2.1 Obiettivi riguardanti l'influenza della Svizzera sulla politica delle BWI

La legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle BWI formula in maniera molto generale gli obiettivi dell'adesione. Si richiede soltanto che nelle prese di posizione e le decisioni, relative ai Paesi in sviluppo, la posizione svizzera in seno al FMI e alla BM tenga conto dei principi e obiettivi della politica di sviluppo della Svizzera (art. 6). Si fa qui riferimento alla legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, la quale pone l'accento sul concetto di solidarietà che figura tra i principi della politica di sviluppo della Svizzera; questa legge mira innanzitutto al miglioramento delle condizioni di vita dei gruppi di popolazione più indigenti nei paesi più poveri e deve contribuire a far sì che questi Paesi siano in grado di garantirsi uno sviluppo autonomo (art. 2 e 5).

Questi principi e obiettivi della politica di sviluppo sono pure menzionati nel *messaggio* relativo alla legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle BWI, il quale riprende più dettagliatamente gli obiettivi di questa partecipazione. Il messaggio opera una distinzione tra gli obiettivi in seno al FMI e gli obiettivi in seno alla BM.

Per quanto riguarda il FMI, il Consiglio federale, nel suo messaggio del 1991, stabilisce che la politica monetaria, finanziaria ed economica del FMI concorda con

quella della Svizzera: il FMI intende facilitare l'espansione e l'accrescimento armonioso del commercio internazionale e contribuire così all'instaurazione di livelli elevati di occupazione e di reddito reale come pure allo sviluppo delle risorse produttive di tutti gli Stati membri.

Per realizzare questo obiettivo primario della politica economica, la Svizzera sostiene, in seno alle istanze del FMI, gli obiettivi secondari seguenti in materia di legislazione, di politica monetaria e di politica di sviluppo:¹³

- promovimento di una politica finalizzata ad adeguamenti strutturali del mercato in tutti gli Stati membri, e non solo nei Paesi in sviluppo (obiettivo in materia di legislazione);
- nel quadro dei programmi d'adeguamento, applicazione delle misure volte a correggere la supervalutazione della moneta, a controllare l'aumento della massa monetaria e a limitare il deficit budgetario (obiettivo monetario);
- difesa dei principi e obiettivi della politica di sviluppo della Svizzera nelle prese di posizione relative ai programmi nei Paesi in sviluppo (obiettivo in materia di politica di sviluppo); il FMI deve tenere conto delle ricadute sociali e ambientali dei suoi programmi e queste ricadute non devono gravare sugli strati più poveri della popolazione. Questo obiettivo in materia di politica di sviluppo è ripreso con maggior forza nel messaggio sul prosieguo della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario ai Paesi in sviluppo.¹⁴

Conformemente al messaggio relativo alla legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle BWI, il Consiglio federale persegue, come per lo statuto di membro del FMI, sott'obiettivi in materia di legislazione e di politica di sviluppo per lo statuto di membro della *Banca mondiale*¹⁵. Tuttavia, adeguandosi alla ripartizione dei compiti in seno alle BWI, l'accento è posto ancor più, per la BM, sull'obiettivo in materia di politica dello sviluppo. Per contro, mancano obiettivi espliciti in materia di politica monetaria. Ecco una panoramica degli obiettivi:

- creazione delle condizioni necessarie al buon funzionamento di un'economia di mercato al fine di garantire l'accesso di tutti alle risorse produttive e di permettere una crescita sostenibile dell'economia (obiettivo in materia di legislazione);
- gli obiettivi sociali mirati sono pure esplicitamente citati: l'accento deve essere posto sulla lotta contro la povertà e tutti gli strati della popolazione, donne comprese, devono partecipare allo sviluppo economico (obiettivo sociale);
- quale Paese membro, la Svizzera deve inoltre impegnarsi per una maggiore considerazione degli aspetti ambientali nei programmi della BM (obiettivo ambientale);
- infine, si parla espressamente di rispetto dei diritti dell'uomo quale obiettivo della politica della Svizzera in seno alla BM.

Per quanto riguarda la *questione della coerenza* del programma delle BWI nei confronti degli obiettivi svizzeri, da un lato in seno al FMI, dall'altro in seno alla

¹³ Cfr. FF 1991 II 1025 e seg.

¹⁴ FF 1999 II 1477 e seg.

¹⁵ Cfr. FF 1991 II 1026 e seg.

BM, dalle basi legali traspare chiaramente un sforzo di coerenza. Per il FMI, oltre agli obiettivi di economia esterna, sono affrontati obiettivi di politica di sviluppo e di politica ambientale; per contro, nel quadro della politica della BM, la Svizzera deve far valere obiettivi di economia esterna quale complemento degli obiettivi della politica di sviluppo. Per quanto attiene la missione delle due istituzioni, la ponderazione relativa ai diversi obiettivi è del tutto appropriata. Se si volessero trovare incoerenze (tra gli obiettivi di politica monetaria sostenuti dal FMI e gli obiettivi sociali perseguiti dalla BM, ad esempio) si dovrebbero cercare più nella struttura e nella missione delle BWI che non in un incoerente programma politico della Svizzera. È evidente che obiettivi conflittuali possono emergere, a livello delle esigenze presentate più sopra, fra, ad esempio, il rispetto degli interessi delle esportazioni svizzere e il rispetto dei diritti dell'uomo, o ancora tra i programmi di adeguamento economico nel quadro di interventi del FMI e gli obiettivi sociali e ambientali della Svizzera quale Paese membro. Se tuttavia questo aspetto è considerato nel contesto d'insieme della politica estera svizzera, si constata una concordanza elevata degli interessi della Svizzera, in seno alle BWI, con le linee direttrici della politica estera svizzera quali sono state formulate nel rapporto sulla politica estera del 1993 e negli articoli 54 e 101 della Costituzione federale. Ciò dimostra che non si tratta di un problema legato allo statuto di membro delle BWI, ma che questi conflitti d'obiettivi caratterizzano la politica estera della Svizzera nel suo insieme.

1.2.2 Interessi della Svizzera quale Paese membro delle BWI

La legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle BWI non accenna agli interessi superiori della Svizzera legati alla sua adesione alle BWI. Di conseguenza, per identificare gli interessi perseguiti dal Consiglio federale occorre nuovamente riferirsi al messaggio¹⁶. Questo messaggio espone interessi relativamente generici, ma anche interessi piuttosto concreti:

- La Svizzera persegue interessi solidali in materia di sviluppo mondiale sostenibile (sviluppo economico nel rispetto dei diritti dell'uomo e degli obiettivi sociali e ambientali). Il messaggio ricorda che le due istituzioni contribuiscono a questi obiettivi, conscio del fatto che l'accento è posto sull'entità dell'aiuto finanziario multilaterale, possibile nel quadro della BM.¹⁷
- Un posto importante è dedicato agli interessi che lo statuto di Paese membro riserva all'esportazione svizzera: il FMI e la BM rappresentano un bene collettivo (condizioni-quadro per il commercio internazionale) del quale profitano tutti i Paesi in generale e la Svizzera in particolare, quale economia aperta e dipendente dalle esportazioni. Il messaggio pone l'accento soprat-

¹⁶ Cfr. FF 1991 II 1018 seg.

¹⁷ Si veda inoltre il principio relativo alla solidarietà menzionato all'inizio della legge federale sulla cooperazione e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0). A favore dell'aiuto multilaterale vengono menzionati in particolare i seguenti argomenti: principio di solidarietà, integrazione delle esigenze formulate dai Paesi in sviluppo nell'impostazione dei programmi, indipendenza nei confronti degli interessi di singoli Paesi donatori, accostamento di competenze tecniche e organizzative.

tutto sul fatto che, in futuro, la Svizzera intende fornire non solo contributi finanziari, ma anche partecipare alla cogestione delle istituzioni. Ciò implica che la qualità di membro della Svizzera e quindi il suo diritto di cogestione contribuiscono a migliorare la politica delle BWI e le condizioni per l'industria d'esportazione del nostro Paese.

- L'interesse fondamentale della Svizzera in materia di prestigio mondiale è pure menzionato, implicitamente se non altro: questo aspetto è sempre più importante per la Svizzera a causa della tendenza accresciuta alla globalizzazione e la necessità conseguente di una politica estera più attiva. Si fa riferimento esplicito al fatto che la posizione marginale della Svizzera e la sua eccezionalità suscitano un'incomprensione crescente.
- Per quanto concerne l'adesione alla BM, il messaggio fa valere un interesse economico diretto del quale beneficia l'industria d'esportazione svizzera attraverso i progetti della BM, precisando che al nostro Paese non sarebbero più affidati se venisse meno l'adesione.
- Per quanto attiene all'adesione al FMI, il messaggio sottolinea che la qualità di membro rappresenta un vantaggio grazie all'accesso alle informazioni del FMI e alla loro utilizzazione. In effetti, numerose fonti informative e numerose analisi riguardanti la situazione economica dei membri del FMI e i dati relativi alla congiuntura mondiale e ai problemi finanziari e monetari internazionali sono accessibili soltanto agli Stati membri.

Riassumendo, possiamo quindi affermare che a livello di leggi, ordinanze e decreti federali, gli obiettivi concreti e sostanziali legati all'adesione della Svizzera alle BWI sono in numero esiguo. Di conseguenza, la concretizzazione e l'aspetto operativo sono implicitamente trasferiti verso l'attuazione e delegati ai servizi amministrativi competenti. È questa la ragione per cui la digressione che segue tratta diversi documenti che devono essere considerati alla stregua di concretizzazioni delle basi legali durante la fase esecutiva; oltre a ciò alcuni di essi forniscono indicazioni più precise sugli obiettivi.

Digressione: rapporto del Consiglio federale e concretizzazione degli obiettivi durante la fase d'esecuzione

Nei suoi *Rapporti sulla politica economica esterna*, pubblicati ogni anno, il Consiglio federale dedica un capitolo a parte al suo impegno in seno al FMI e nel quadro dell'aiuto finanziario multilaterale allo sviluppo (tra cui la BM). Vi si enumerano le principali attività di ogni istituzione nel corso dell'esercizio ed, eventualmente, le diverse posizioni sostenute dalla Svizzera. Tuttavia, non vi si menzionano nuovi obiettivi e nemmeno una modifica della ponderazione degli obiettivi esistenti. Ciò vale ugualmente per i *rapporti di politica estera*, i quali, inoltre, non trattano le BWI se non in maniera molto succinta. Questa constatazione può essere interpretata come la volontà di mantenere gli obiettivi esistenti.

La concretizzazione degli obiettivi è oggetto di due documenti di base.

- *Rapporto sul sistema finanziario internazionale e la posizione della Svizzera (1999)*: nell'ottobre del 1999, il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto sul sistema finanziario internazionale e la posizione della Svizzera che espo-

ne i dieci principi adottati dal Consiglio federale nel marzo del 1999 per una politica a lungo termine della Svizzera in seno al FMI¹⁸. Questo rapporto non propone *nuovi orientamenti fondamentali* per quanto riguarda la politica svizzera in seno al FMI, che è al centro del presente rapporto, ma conferma l'obiettivo superiore, vale a dire, il sostegno al FMI nei suoi sforzi di promozione di un sistema monetario e finanziario internazionale stabile e affidabile. Nel contesto delle crisi finanziarie verificatesi negli anni Novanta (Asia, Russia), l'accento è posto sul modo in cui il FMI potrebbe svolgere meglio il proprio mandato di prevenzione di dette crisi. Inoltre, la Svizzera chiede maggior trasparenza per quanto concerne i processi e le decisioni interne del FMI, includendovi la pubblicazione dei risultati delle discussioni tenute in seno al consiglio d'amministrazione del FMI. Infine, essa sottolinea una maggior considerazione, nel quadro dei programmi (d'adeguamento) del FMI, delle dimensioni sociali e ambientali quali gli aspetti ecologici e la buona gestione governativa. Questi punti corrispondono a problemi sollevati nell'ambito delle numerose iniziative parlamentari lanciate soprattutto in seguito alle crisi finanziarie. Queste iniziative vertono essenzialmente, da un lato, sulle questioni della trasparenza e della valutazione delle attività del FMI, dall'altro, sulle conseguenze sociali e ambientali dei programmi d'adeguamento strutturale del FMI.¹⁹

- Rapporto del gruppo di lavoro «Salvaguardia dell'influenza della Svizzera in seno alle istituzioni finanziarie internazionali»- Salvaguardia della posizione della Svizzera in seno alle istituzioni finanziarie internazionali. Rapporto all'attenzione del capo del DFF, Berna 2 febbraio 2001. È nel giugno del 2001 che il Consiglio federale fornisce il complemento principale concernente il programma. Fondandosi su questo documento di base, esso prende per la prima volta posizione sugli strumenti che devono essere utilizzati dalla Svizzera nel quadro dello statuto di membro delle BWI. L'Esecutivo decide l'applicazione delle 24 raccomandazioni strumentali importanti, formulate in un documento interlocutorio del DFAE, del DFF e del DFE al fine di salvaguardare la posizione della Svizzera in seno alle istituzioni finanziarie internazionali²⁰. Si tratta segnatamente delle raccomandazioni seguenti: rafforza-

¹⁸ Rapporto del Consiglio federale del 4 ottobre 1999: Il sistema finanziario internazionale e la posizione della Svizzera (1999), www.efv.admin.ch (cfr. versione originale), elaborato sotto la direzione dell'AFF in collaborazione con il Seco, la DSC, la Divisione V della Direzione politica e la BNS. In un comunicato stampa del 29 marzo 1999 il Consiglio federale sottolinea che la politica finanziaria internazionale del governo deve fondarsi su questi principi che, d'altro canto, sono pure d'utilità nell'ambito dell'informazione per le Camere e il pubblico. (cfr. Principi della politica svizzera nel FMI, 26 marzo 1999), http://www.efv.admin.ch/t/internat/iwf_int/pdf/grundsatz.pdf.

¹⁹ Si tratta di problemi sollevati da numerosi interventi parlamentari. In materia di trasparenza e buon governo si vedano ad esempio i seguenti postulati: Meier Josi (93.3688), Steinemann (94.3239), Pelli (00.3121), Langenberger (00.3175). Nell'ambito della politica ambientale invece si vedano ad esempio l'interpellanza Frick (97.3536), l'interrogazione ordinaria urgente del gruppo ecologista (99.1066) e una successiva interpellanza Frick (00.3173). A partire almeno dalla metà degli anni Novanta si discute anche a livello internazionale della mancanza di trasparenza del FMI e delle riforme istituzionali necessarie. Alla base di questo processo vi sono anche critiche provenienti dall'interno e alcune riforme operate in questo ambito dalla BM (ad es. valutazioni sistematiche e trasparenza del processo decisionale).

²⁰ DFAE, DFF, DFE, 13 giugno 2001: *Préservation de la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales*. Berna.

re la cooperazione bilaterale con i Paesi che condividono le stesse opinioni, dove, in funzione dell'interesse, devono essere ricercati nuovi partner; prestare particolare attenzione al dialogo bilaterale con gli Stati Uniti, con altri Paesi del G7 e con Paesi emergenti. Affinché il gruppo di voto sia consolidato, occorre potenziare la cooperazione finanziaria e tecnica con i Paesi membri che lo compongono (aumento delle risorse) e organizzare un incontro annuo con i rappresentanti dei governi del gruppo di voto svizzero responsabili delle questioni legate al FMI e alla BM. Per migliorare la qualità dell'influenza svizzera, bisogna incrementare la collaborazione con le università, avviare un dialogo con i rappresentanti del settore finanziario svizzero, incoraggiare le carriere di rappresentanti svizzeri in seno alle istituzioni internazionali e, per la rappresentanza in seno ai consigli d'amministrazione, tenere presenti pure candidati esterni all'Amministrazione federale e alla Banca nazionale. Inoltre, si esige una pianificazione annua e la formulazione di priorità per la politica in seno al FMI. Queste raccomandazioni vertono su importanti punti d'intervento. La loro attuazione non viene analizzata nel presente rapporto in quanto è stata ritenuta prematura all'inizio dell'inchiesta.

Con queste precisazioni, il Consiglio federale concretizza l'assetto del programma della Svizzera in seno alle BWI.

1.2.3 Importanza delle disposizioni istituzionali riguardanti gli obiettivi

Parte della letteratura specialistica pone l'accento sull'importanza delle disposizioni istituzionali nei programmi politici²¹. Essa sostiene che la definizione di obiettivi concreti è sovente delegata all'esecuzione e talvolta gestita indirettamente attraverso disposizioni istituzionali e la definizione delle direttive delle autorità in materia di competenze. Questa *gestione indiretta* riveste importanza capitale per quanto concerne le misure e gli effetti di una politica istituendo il nucleo della politica sul piano del contenuto. È questa la ragione per cui tale problematica viene brevemente affrontata in questa sede; il presente capitolo è completato dalle disposizioni relative alle consultazioni e competenze del Parlamento.

Come abbiamo detto più sopra, gli obiettivi sostanziali della politica della Svizzera in seno alle BWI presentati nelle basi legali sono formulati in modo generico e astratto lasciando così ai servizi competenti dell'esecuzione un margine interpretativo relativamente ampio. A ciò si aggiunge il fatto che le basi legali specifiche delle BWI contengono pochi elementi concernenti la designazione delle competenze in seno all'Amministrazione; aspetto che il numero 2.2 chiarirà. Le competenze principali sono suddivise fra tre uffici collegati a tre Dipartimenti diversi e la Banca nazionale svizzera. Non vi si formula alcuna regola specifica ad eccezione, da un lato, dell'attribuzione, al Seco e alla DSC, dei temi legati alla BM; dall'altro, del coordinamento, dettagliato, tra il DFF e la BNS nell'ambito del FMI. Spetta in tal modo ai

²¹ Knoepfel / Larrue / Varone (2001) riprendono il modello a strati elaborato da Knoepfel / Weidner (1982) che ha dato buona prova di sé nell'analisi di programmi politici. Cfr. Knoepfel, Peter / Corinne Larrue / Frédéric Varone 2001: Analyse et pilotage des politiques publiques, Ginevra.

servizi incaricati dell'esecuzione, fondandosi sui principi generali in vigore e non unicamente sui quelli validi solo per le BWI, sviluppare una strategia di coordinamento, di attuarla e far appello al Consiglio federale nel caso in cui fossero necessari eventuali chiarimenti (ad esempio, in caso di conflitto). In altre parole, se obiettivi politici entrano in contraddizione nel corso dell'esecuzione, come nel nostro caso, e se non sia identificabile alcuna gerarchia di obiettivi, la gestione dei conflitti nel corso dell'esecuzione è delegata al processo politico.²²

Il messaggio relativo alla legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle BWI statuisce inoltre la necessità di consultazioni parlamentari ed extraparlamentari per la definizione degli aspetti importanti della politica di sviluppo.²³ Non se ne precisa tuttavia la forma. Occorre ciò nonostante sottolineare che, oltre alle Commissioni della politica estera delle Camere, esistono due istanze extraparlamentari – la Commissione consultiva della cooperazione internazionale allo sviluppo (oggi: Commissione Ming), e la Commissione consultiva della cooperazione internazionale per la politica economica estera – il cui compito inerisce le questioni dell'aiuto multilaterale allo sviluppo e della politica economica estera.²⁴

Infine, dopo diverse iniziative²⁵ e in seguito all'adozione di un'iniziativa parlamentare, il *Parlamento* si è dotato della competenza seguente: non solo deve essere informato (preventivamente) degli aumenti di capitale del FMI, ma questi ultimi devono essere sottoposti alla sua approvazione. Questa iniziativa ha comportato la modifica dell'articolo corrispondente della legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle BWI²⁶. Di conseguenza, il Consiglio federale non è più abilitato a concludere accordi internazionali riguardanti gli aumenti di capitale della IBRD, dell'IDA e della IFC del Gruppo della BM se non *entro i limiti dei crediti autorizzati*. Per crediti supplementari, è necessaria l'approvazione dell'Assemblea federale.

2 Attori, competenze e coordinamento

Domande B

B1 Come è teoricamente strutturata la ripartizione delle competenze tra i diversi organi dell'Amministrazione federale e come essa è effettivamente praticata?

B2 Si constatano problemi importanti di coordinamento suscettibili di nuocere all'efficacia della politica svizzera? Se sì, qual è l'origine di questi problemi e come rimediarvi?

²² Cfr. Goetschel, Laurent / Magdalena Bernath / Daniel Schwarz 2002: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten, Zurigo, p. 193.

²³ Cfr. FF **1991** II 1025.

²⁴ Cfr. Ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, art. 25 (RS **974.01**) e legge federale del 25 giugno 1982, art. 9 (RS **946.201**).

²⁵ Cfr. postulato Vollmer (95.3627), interrogazione ordinaria urgente Gysin (98.1089), iniziativa parlamentare Gysin (98.418).

²⁶ Legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, modifica del 22.6.2001, FF **2001** 2613.

La legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle BWI e il mesaggio relativo prevedono una ripartizione delle competenze fra tre uffici federali di tre Dipartimenti e la BNS. I Dipartimenti di cui si parla sono: il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il Dipartimento federale dell'economia (DFE). Il capitolo seguente ricapitola le risposte del rapporto degli esperti a queste domande.

2.1 Ripartizione delle competenze

2.1.1 Quadro legale e amministrativo

Competenze nell'ambito del FMI

Secondo l'articolo 1 di una convenzione²⁷ approvata nel settembre del 1992 e prevista dalla legge federale del 1991 sulla partecipazione della Svizzera alle BWI, le posizioni sostenute dalla Svizzera in seno al FMI richiedono l'approvazione del DFF e della BNS. Gli articoli 2 e 3 di questa convenzione definiscono in seguito i settori di «gestione» di ciascuno: il primo – segnatamente l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) – è in generale responsabile per le questioni politiche, la BNS per le questioni tecniche. La rappresentanza della Svizzera in seno al FMI è disciplinata in maniera relativamente simmetrica²⁸. Anche se ciò può sembrare paradossale, le tensioni che esistevano tra la BNS e il DFF prima dell'adesione della Svizzera sembrano aver favorito la conclusione di un «gentlemen's agreement» fra i due principali attori.

Ciononostante, tre attori statali sono investiti di competenze «residuali». In primo luogo, la Direzione politica del DFAE (DP) è coinvolta dovendo garantire la coerenza della politica estera.²⁹ Se gli aspetti legati al FMI sfuggono parzialmente a questo settore, gli altri uffici sono tuttavia tenuti a consultare la DP del DFAE, e quest'ultima è associata al disbrigo di certi affari. Questa competenza spetta soprattutto alla Divisione V della DP del DFAE incaricata degli affari economici e finanziari. Per parte loro, la DSC e il Seco possono far valere le rispettive competenze nel campo dell'aiuto allo sviluppo. Secondo l'ordinanza relativa (1977), «l'aiuto finanziario multilaterale è un compito comune della DSC e del Seco» (art. 8).³⁰

²⁷ Convenzione tra il Consiglio federale e la Banca nazionale svizzera sull'applicazione dello statuto di membro del Fondo monetario internazionale, 16 settembre 1992, Legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (art. 4 cpv. 1).

²⁸ La carica di governatore spetta al presidente della BNS, ma solitamente la delegazione svizzera è diretta dal capo del DFF (vice governatore). Il rappresentante è permanente viene nominato in alternanza dall'AFF e dalla BNS (art. 7).

²⁹ Questo principio è sancito sia dall'ordinanza sull'organizzazione del DFAE (RS 172.211.1, art. 1, 7) che dalle istruzioni del Consiglio federale del 29 marzo 2000 sulla cura dei rapporti internazionali dell'amministrazione federale.

³⁰ Ordinanza del 12 dicembre 1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, art. 25.

Competenze nell'ambito della BM

Anche se la legge del 1991 non contiene alcuna disposizione specifica, il Consiglio federale rammenta nel suo messaggio che l'aiuto finanziario multilaterale è un compito comune della DSC e del Seco.³¹ Ciò malgrado, il sistema definito dall'articolo 8 (ordinanza del 1977) è relativamente complesso.³² Poco dopo l'adesione alle BWI si è sentito perciò il bisogno di chiarire la situazione. L'elaborazione di un primo documento interdepartimentale (1993–1995) non ha permesso di fare passi avanti importanti, ma la riforma NOVE (1997)³³ ha permesso una ripartizione tematica del lavoro confermando la base posta nel 1977.³⁴ La verifica di questa soluzione alla fine del 1999 ha portato alla sua completa rielaborazione che, nel giugno del 2000, ha reso possibile formulare regole dettagliate (NOVE DUE). Per quanto concerne la rappresentanza internazionale della Svizzera, le relazioni esistenti sono state confermate.³⁵ Ma anche NOVE DUE non porta a una soluzione definitiva: il principio di rotazione per la carica di direttore esecutivo non è sancito da nessuna parte³⁶ e sussistono diverse zone grigie.

Parallelamente, il ruolo degli attori che detengono competenze «residuali» nell'ambito della BM non è molto chiaro. In questo settore, la DP V detiene competenze analoghe a quelle di cui dispone nel settore relativo al FMI³⁷, ossia un diritto di partecipazione vagamente definito. Inoltre, l'AFF partecipa, con la DSC e il Seco, alla «concezione globale» della politica di sviluppo (ordinanza 1977, art. 4). I documenti NOVE e le ordinanze sull'organizzazione dei Dipartimenti non vi fanno comunque alcuna allusione. Infine, un quinto ufficio può intervenire puntualmente: si tratta dell'UFAFP che, nel quadro dei diversi programmi internazionali, detiene certe competenze, in particolare nell'ambito del Fondo globale per l'ambiente (GEF) della BM.³⁸

Competenze in materia di questioni comuni

Le attività del FMI e della BM appaiono sempre più intrecciate. Tuttavia, non vi sono disposizioni specifiche relative alla responsabilità e alla gestione delle BWI nel loro insieme.

³¹ Cfr. FF 1991 II 1027.

³² I capoversi 1 e 2 stabiliscono che si tratta di «un compito comune della DSC e del Seco» mentre i capoversi 3 e 4 attribuiscono alcune prerogative particolari: «la DSC coordina il complesso dell'aiuto finanziario multilaterale» (§3) e per ogni istituzione il Consiglio federale attribuisce a uno degli uffici la responsabilità di coordinare i lavori (§ 4).

³³ Per le riforme NOVE cfr. http://www.admin.ch/ch/f/rvr/schlussbrochure_f.pdf. La riforma venne suddivisa in tre fasi: NOVE, NOVE DUE e NOVE TRE.

³⁴ Sembra sia stato vagliato anche uno scenario che prevedeva di raggruppare tutte le attività di cooperazione allo sviluppo sotto un unico tetto (DSC).

³⁵ Il capo del DFE assume il ruolo di governatore e dirige la delegazione svizzera, mentre il capo del DFAE opera come vice governatore.

³⁶ Ci si accorda di regola sulla scelta del terzo direttore esecutivo, ma non si tratta di un principio di validità generale.

³⁷ Nelle valutazioni relative alla coerenza della politica estera, l'aiuto allo sviluppo viene considerato come settore specifico da gestire in base alle proprie peculiarità e quindi esula dalle responsabilità della DP V.

³⁸ Cfr. ordinanza del 14 agosto 1991 sull'attuazione di programmi e progetti ecologici d'importanza globale nei Paesi in sviluppo, RS 172.018. Il GEF (*Global Environment Facility*) è un progetto gestito in comune dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, da quello per lo sviluppo e dalla Banca mondiale.

2.1.2 Valutazione della ripartizione delle competenze da parte degli attori

Nel quadro dei loro studi, gli esperti hanno proposto ai principali attori statali e non statali, che in Svizzera si occupano delle BWI, di esprimersi circa la ripartizione delle competenze in seno all'Amministrazione, nel campo delle BWI in generale e, in particolare, in quello riguardante i dossier del FMI e della BM (in totale, 29 interviste³⁹). I risultati rivelano, per il FMI, un livello medio di *soddisfazione* sensibilmente più elevato di quello relativo alla BM. Si constata inoltre una separazione netta fra due gruppi di attori: da un lato, gli attori di tendenza «liberale» – Seco, BNS, AFF, Economiesuisse (EcoCH), Associazione svizzera dei banchieri (ASB) e PRD – che si dichiarano globalmente soddisfatti; dall'altra, gli attori di tendenza «terzomondista» – DSC, Dichiarazione di Berna (DB), Comunità di lavoro delle sei organizzazioni svizzere di cooperazione internazionale, PS e Verdi – che sono molto più critici.⁴⁰

Per quanto concerne la ripartizione delle competenze *nel loro insieme*, tutte le persone interpellate sottolineano la sua «frammentazione» ma intravedono in essa gli uni un sistema mal funzionante (terzomondisti), gli altri, un male necessario, politicamente inevitabile (liberali). Inoltre, gli attori non statali deplorano la mancanza di trasparenza nella ripartizione delle competenze. Per quanto riguarda il ruolo della DP V del DFAE nell'ambito delle BWI, sono state sottolineate in generale la sua scarsa presenza e la sua scarsa incisività, situazione che la maggioranza degli interpellati, alla quale l'organigramma appare già sufficientemente complesso, ritiene però soddisfacente.

Nel *settore specifico* del FMI, la ripartizione delle competenze tra l'AFF e la BNS è ritenuta adeguata, anche dai principali interessati. I commenti sono molto più contrastanti per quanto attiene al ruolo degli attori secondari, tra cui la DSC.⁴¹ Nel *settore BM*, le persone interpellate lamentano la mancanza di chiarezza della ripartizione DSC-Seco e reputano estremamente lacunosa la base giuridica del 1976/1977. Numerose persone si compiacciono degli effetti del NOVE pur riconoscendo la persistenza di zone d'ombra. Significativo il fatto che l'adozione del principio di rotazione per carica di direttore esecutivo sia stata accolta in maniera molto differenziata. Inoltre, le persone interpellate constatano che la situazione è aggravata da divergenze di carattere personale, accennando pure ai conflitti di potere che insorgono talvolta tra i due uffici. Se le relazioni sono attualmente buone, ciò è dovuto soprattutto alla personalità di alcuni collaboratori. Infine, gli attori del gruppo «ter-

³⁹ Cfr. Dupont / Sciarini et al., allegato 4, elenco delle persone sotto il titolo «questionnaire général».

⁴⁰ L'attributo «liberale» viene utilizzato per gli operatori che danno la priorità all'attuazione e al rafforzamento dei meccanismi di mercato. Vengono invece chiamati «terzomondisti» gli operatori che si preoccupano soprattutto dello sviluppo sociale. Questa suddivisione sarà motivata nel numero 2.2.

⁴¹ Numerosi interlocutori esprimono soddisfazione per presenza discreta della DSC. Altri invece la ritengono inaccettabile e sottolineano che la DSC non è in grado di adempiere al mandato attribuitole dalla legge del 1991 (art. 6 della legge sull'adesione).

zomondista» fanno presente l'asimmetria tra il Seco e la DSC sottolineando che, in caso di contrasti, la posizione del primo è sistematicamente dominante.⁴²

2.1.3 Raccomandazioni degli attori

Nel settore FMI, le raccomandazioni vertono esclusivamente sul ruolo svolto dalla DSC che ambirebbe detenere maggior potere decisionale. Altri interlocutori esigono un maggior ascendente del DFAE. Il ventaglio delle raccomandazioni è sensibilmente più ampio nel settore BM andando da una separazione più netta dei due settori⁴³ fino all'attribuzione di tutte le competenze a un solo ufficio⁴⁴ passando dal raggruppamento di Seco e DSC in seno allo stesso Dipartimento.

Nella valutazione del disciplinamento delle BWI, *nel suo insieme*, numerosi interlocutori auspicano la creazione di un Ufficio interdipartimentale. Questo ufficio comprenderebbe tre sezioni (rispettivamente FMI, BM, banche di sviluppo regionale), promuoverebbe la coerenza politica e permetterebbe di sviluppare sinergie. Tuttavia, sono state espresse alcune riserve (posizione della BNS in tale contesto, differimento e non risoluzione dei conflitti, problemi di fattibilità politica).

2.2 Analisi della struttura delle divergenze e delle convergenze in seno alla rete

La ripartizione chiara delle competenze costituisce un elemento importante ai fini del buon funzionamento di un sistema. Ma non è di per sé sufficiente e non garantisce una collaborazione attiva tra gli attori. Oltre alla qualità del coordinamento, un ruolo non trascurabile è svolto dal profilo delle divergenze e convergenze tra i diversi attori; in altre parole, è importante sapere se le opinioni degli attori sui dossier legati alle BWI convergono o meno.

Al fine di determinare la struttura delle divergenze e convergenze in seno alla rete, è stato chiesto agli interlocutori di citare gli attori con i quali hanno una convergenza o divergenza di vedute circa i dossier legati al FMI e alla BM. La valutazione di questi colloqui ha permesso di classificare gli attori in diversi gruppi.

Si identificano tre gruppi di attori, sia nel settore del FMI che in quello della BM: 1. gli attori statali (esclusa la DSC), la BNS, il partito liberale-democratico (PRD) e i rappresentanti dell'economia; 2. la DSC, le organizzazioni di aiuto allo sviluppo, il partito socialista e i Verdi. 3. gli attori con profilo particolare (PPD e UDC). Si constatano divergenze tra i primi due gruppi che rappresentano posizioni diverse in funzione dei loro mandati e interessi. La distinzione evocata più sopra tra attori di

⁴² Il ruolo degli altri operatori secondari sembra non comporti invece nessun problema: l'AFF si dichiara in generale soddisfatta, mentre il ruolo dell'UFAPF non viene praticamente mai menzionato.

⁴³ Monopolio della DSC sulle questioni relative all'IDA e del Seco nell'ambito dei rapporti con l'IFG e il MIGA.

⁴⁴ Le persone interpellate che hanno designato un «ufficio scelto» a cui andrebbero attribuite tutte le competenze hanno menzionato la DSC, sottolineando il fatto che la Banca mondiale è l'agenzia internazionale specializzata nello sviluppo e la DSC assume un ruolo analogo a livello svizzero.

tendenza «liberale» e attori di tendenza «terzomondista» è fondata su questa analisi. Per le attività legate alla BM, le divergenze si riflettono nel conflitto esistente tra il Seco e la DSC. Nel settore del FMI, dato che tutte le posizioni chiave sono occupate da un attore del gruppo liberale, i conflitti non sono palesi.

2.3 Coordinamento in seno all'Amministrazione federale

2.3.1 Quadro legale e amministrativo

Oltre ai diversi strumenti di coordinamento consuetudinari esistenti in seno all'Amministrazione federale (consultazione degli uffici, procedura di corapporto e conferenza dei segretari generali) sono stati elaborati strumenti più specifici nell'ambito delle BWI.

Coordinamento nel settore del FMI

Dato che l'AFF, in questo settore, è l'unico organo di coordinamento tra l'Amministrazione e la BNS, non è stato necessario alcun regolamento formale particolare.⁴⁵ In un primo tempo, i tre principali uffici interessati e la BNS hanno redatto diversi testi in comune.⁴⁶ I due settori, FMI e BM, sono stati separati soltanto nel 1994.⁴⁷ Parallelamente, un gruppo di coordinamento interdipartimentale FMI⁴⁸ è stato creato nel quadro di riunioni di coordinamento. Tuttavia, questo gruppo si è poi rivelato superfluo a causa delle buone relazioni tra i principali attori e grazie alla comunicazione elettronica. Oggi, il coordinamento è organizzato in maniera informale: basandosi sull'agenda del FMI, l'AFF e la BNS si suddividono le prese di posizione da redigere. L'AFF trasmette la lista agli altri uffici che possono chiedere un'audizione. Il documento finale deve essere approvato dall'AFF e dalla BNS.

Coordinamento nel settore della BM

Per le attività legate alla BM, il coordinamento è più complesso. È vero che alcuni principi fondamentali sono stati preservati dal 1977 a NOVE DUE⁴⁹, ma vi si aggiungono progressivamente meccanismi interdipartimentali. Inoltre, è stato fondato il Comitato interdipartimentale di cooperazione allo sviluppo e d'aiuto umanitario internazionali (CICASA)⁵⁰, previsto dalla legge e dall'ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo (1976/1977). Sotto la direzione della DSC, questo comitato si era occupato di questioni generali che non riguardavano specificamente le BWI. Non

⁴⁵ Art. 2 cpv. 3 della convenzione del 1992; art. 10 dell'ordinanza sull'organizzazione del DFF.

⁴⁶ Nel periodo 1993/94 hanno elaborato un documento sui principi dell'attività svizzera all'interno delle istituzioni di Bretton Woods. Sono inoltre state redatte istruzioni relative alla politica nelle BWI destinate agli uffici di coordinamento e alle ambasciate.

⁴⁷ La DSC e il Seco stanno elaborando un documento sulla Banca mondiale, mentre l'AFF e la BNS lavorano alla redazione di una «piattaforma FMI».

⁴⁸ L'AFF, la BNS e gli uffici competenti gestiscono i dossier più importanti all'interno di questo gruppo di coordinamento («piattaforma FMI»).

⁴⁹ In particolare l'art.8 cpv.3 e 4 dell'ordinanza sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Ulteriori precisazioni riguardano l'operato dell'ufficio responsabile di garantire il coordinamento (Seco).

⁵⁰ Nel 1998 il CICASA è stato ribattezzato Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionale (CISCI). L'AFF, la DSC, il Seco e a volte anche altri uffici prendono parte al lavoro di questo comitato.

adempiendo inoltre i suoi compiti, il CICASA ha cessato l'attività alla fine degli anni Ottanta. La separazione delle attività legate al FMI da quelle legate alla BM ha dato vita a un *gruppo di lavoro interdipartimentale BM*, ma si è dovuto attendere l'avvento della riforma NOVE per una nuova organizzazione del coordinamento. Nel 1977, nel quadro della riforma, il CICASA è stato ricostituito, i *direttori d'ufficio* (Seco, DSC) sono stati incaricati della *pianificazione strategica* e tre *comitati di gestione* sono stati costituiti a *livello di divisione* (aiuto ai Paesi del Sud del mondo, aiuto multilaterale, aiuto ai Paesi dell'Est). Meccanismi che funzionano ma che sono stati comunque completati nel quadro del progetto NOVE con due gruppi di coordinamento a livello di sezione: l'uno incaricato delle attività legate alla Banca mondiale, l'altro a quelle del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo e alle banche regionali di sviluppo. Tuttavia, i compiti quotidiani e informali di coordinamento e di consultazione sono svolti nel modo adottato dal settore FMI.

Coordinamento in materia di affari comuni

Nell'ambito degli affari comuni al FMI e alla BM, non è il caso di parlare di meccanismi di coordinamento. Riunioni congiunte vengono organizzate talvolta prima degli incontri internazionali più importanti; ciò malgrado, il lavoro di coordinamento è svolto essenzialmente in maniera informale o *ad hoc*.⁵¹

2.3.2 Valutazione del coordinamento da parte degli attori

I due principali attori del settore FMI sono più soddisfatti del coordinamento del loro settore di quanto lo siano i due principali attori del settore BM. Per quanto riguarda le attività legate al FMI, non viene citato alcun problema importante ad eccezione del fatto che la BNS non è associata al processo politico e che i termini per le consultazioni sono troppo brevi. Per contro, il coordinamento tra DSC e il Seco accusa controversie di principio e difficoltà organizzative e tecniche⁵², anche se la situazione sta migliorando grazie alla buona volontà del personale e all'attenuarsi delle divergenze di fondo. Per quanto attiene agli *attori secondari*, il sistema informale di consultazione è ritenuto soddisfacente, pur dovendo «rincorrere» talvolta gli altri uffici affinché esprimano il loro parere. Le relazioni tra Berna e gli *uffici dei Direttori esecutivi* sono valutate molto positivamente, malgrado che parecchi interlocutori, in seno e all'esterno dell'Amministrazione, si chiedano se l'indipendenza dei Direttori esecutivi sia sufficiente rispetto ai servizi bernesi. Negli uffici dei Direttori esecutivi si deplora la difficoltà di stabilire relazioni con il livello «intermedio» delle divisioni⁵³ e si valuta il sostegno ricevuto dalla centrale in modo variegato. Infine, le relazioni tra i due uffici a Washington sono eccellenti e permettono un certo coordinamento sul posto.

Fra gli *strumenti di coordinamento* istituiti nell'ambito del FMI, il ruolo del *gruppo di coordinamento FMI* e quello *CICASA* sono poco apprezzati. Il *Comitato di*

⁵¹ Come è stato il caso nel gruppo di lavoro «*Tutela dell'influsso della Svizzera nelle istituzioni finanziarie internazionali*» che nel periodo 2000–2001 ha elaborato un rapporto interdipartimentale sotto la direzione dell'AFF.

⁵² Carezza di risorse presso la DSC, difficoltà di organizzare riunioni in comune e scadenze troppo ravvicinate.

⁵³ I contatti ad (alto) livello strategico/diplomatico e sul piano operativo (subordinato) sono soddisfacenti.

gestione per l'aiuto multilaterale gode di un giudizio più favorevole, pur tenendo presente che alcune persone interpellate deplorano il fatto che il lavoro del Comitato debba subire i conflitti tra la DSC e il Seco. Per i *meccanismi di coordinamento consuetudinari* dell'Amministrazione federale, gli attori ritengono importante la consultazione degli uffici e la procedura di corapporto nonché i colloqui strategici tra direttori d'ufficio, specificando tuttavia che il coordinamento quotidiano e informale è sovente il più efficace.

Infine, *l'intreccio tra gli affari del FMI e quelli della BM* è all'origine di un bisogno accresciuto di coordinamento data la situazione non soddisfacente. Numerose persone vi rilevano un'asimmetria in quanto il sistema FMI cerca quasi sistematicamente di imporsi. Malgrado un miglioramento delle relazioni tra il Seco e l'AFF, la qualità del coordinamento rimane «molto variabile» da un anno all'altro.

Riassumendo, l'analisi della ripartizione delle competenze e del coordinamento in seno all'apparato statale rivela, per quanto riguarda le attività legate alle BWI, un'asimmetria fra il settore FMI e quello della BM. Nel primo settore, le competenze e i compiti di coordinamento sono stati chiaramente definiti, anche se in modo sommario, a partire dall'adesione della Svizzera alle BWI. Questo disciplinamento istituzionale è sempre in vigore e ritenuto soddisfacente. Ciò si spiega in particolare con il fatto che i temi da suddividere sono relativamente semplici e che esistono convergenze d'opinioni tra l'AFF e la BNS. La situazione nel settore della BM appare sensibilmente più problematica. Da un lato, si sono dovuti attendere i progetti NOVE e NOVE DUE affinché il Seco e la DSC giungessero a un accordo su un disciplinamento dettagliato. La necessità di tale disciplinamento si evince dalla diversità e dalla complessità del settore, ma pure dalle divergenze dottrinali e dalle lotte di potere esistenti fra il Seco e la DSC. Dall'altro, malgrado che la ripartizione delle competenze sia più elaborata nel settore BM che non nel settore FMI, la situazione resta più problematica nel primo settore.

Le differenze teoriche tra il Seco e la DSC delineano l'esteso conflitto che caratterizza più in generale il settore delle BWI. Questo conflitto oppone gli attori detti «liberali» agli attori detti «terzomondisti». I due gruppi si differenziano non solo dal punto di vista delle sensibilità ma anche da quello della valutazione della qualità del disciplinamento istituzionale svizzero relativo alle BWI.

L'idea di un Ufficio interdipartimentale Bretton Woods è stata avanzata nell'ottica di risolvere una volta per tutte i conflitti tra il Seco e la DSC in materia di competenze, ma egualmente a causa del vuoto giuridico di fronte a questioni crescenti riguardanti sia il FMI sia la BM. Secondo Dupont/Sciarini, l'utilità di tale ufficio a breve termine non è provata (rischio di prosecuzione del conflitto DSC-Seco in un quadro più ampio) e la sua fattibilità politica deve essere valutata con cautela (problema della definizione delle relazioni con la BNS). Tuttavia, è possibile immaginare, a più lungo termine, che un quadro istituzionale comune potrebbe migliorare le relazioni – e il coordinamento – tra Seco e DSC, o forse anche contribuire alla creazione di un «identità comune».

Domande C

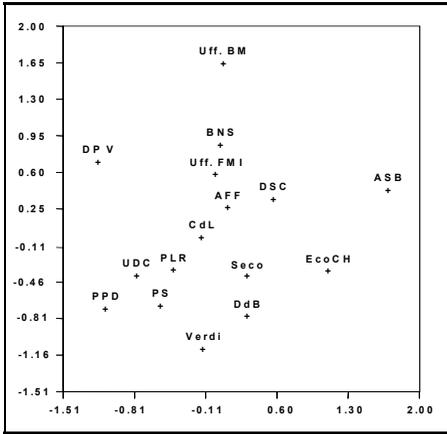
Come e in quale misura l'Amministrazione federale tiene conto degli altri attori interni (Parlamento, gruppi d'interesse, ONG, esperti scientifici) nell'elaborazione delle posizioni svizzere nella BWI? Qual è, in generale, l'influenza dei diversi attori pubblici e privati sull'elaborazione delle posizioni svizzere?

3.1**Struttura della collaborazione e del potere**

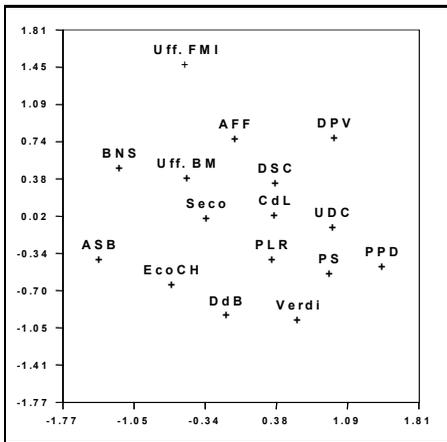
Sulla base delle questioni riguardanti la collaborazione fra gli attori statali e non statali nell'ambito delle BWI, gli esperti Dupont/Sciarini hanno identificato, in una prima tappa, la rete politica responsabile dell'elaborazione della politica svizzera in seno al FMI e alla BM. A tal fine, è stato chiesto alle persone interpellate nel corso dell'indagine di designare, a partire da una lista completa, i servizi o le organizzazioni con i quali essi collaborano strettamente, vale a dire, con chi sono frequentemente in contatto. Le altre risposte possibili erano: nessuna collaborazione o collaborazione puntuale.

Lo schema 2 offre una sintesi visiva della rete di collaborazione. Questa raffigurazione ci informa sul grado di centralità degli attori e sulla differenziazione degli interessi in seno alla rete: da un lato, al centro del grafico, si trovano gli attori più vicini a tutti gli altri, vale a dire quelli che collaborano di più con tutti i rimanenti; dall'altro, gli attori, ravvicinati, che sono quelli che collaborano di più tra loro (principio della «differenziazione degli interessi»).⁵⁴

⁵⁴ Cfr. In particolare Laumann, Edward O. / David Knoke 1987: *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison: The University of Wisconsin Press.



Coefficiente di Kruskal⁵⁶: 0,059



Coefficiente di Kruskal: 0,049

Fonte: Dupont / Sciarini et al. 2003

⁵⁵ Tecnicamente gli schemi sono stati elaborati in base alla propensione alla collaborazione (0 = nessuna collaborazione, 1 = collaborazione puntuale, 2 = collaborazione intensa) calcolata come indice di prossimità fra coppie di operatori. La matrice relativa alla propensione alla collaborazione, risp. alla prossimità, viene sottoposta a un processo cosiddetto di multidimensional scaling mediante il programma UCINET. Dato che si tratta di misure in scala non ordinale, è stata utilizzata una modalità di rappresentazione non metrica.

⁵⁶ Il coefficiente Kruskal è un indice della qualità della rappresentazione grafica della rete di operatori: più il valore si avvicina allo zero, migliore è la qualità della rappresentazione (zero significa corrispondenza perfetta). Cfr. in particolare Laumann / Knoke; John Scott 1991: Social Network Analysis. A Handbook. Beverly Hills: Sage.

Al centro del grafico si trovano gli attori che collaborano di più con tutti gli altri. L’AFF, l’Ufficio FMI e, sorprendentemente, la DSC e la Comunità di lavoro delle sei organizzazioni svizzere di cooperazione internazionale occupano un posto centrale in seno alla rete FMI. Il Seco, per parte sua, si trova al centro della rete della BM: la DSC, l’Ufficio della BM e la Comunità di lavoro delle sei organizzazioni svizzere di cooperazione internazionale ne sono un po’ distaccati.

Dal punto di vista delle differenziazione degli interessi, vale a dire della frequenza della collaborazione tra gli attori, lo schema 2 rivela una demarcazione geografica tra gli attori statali, posti nella parte superiore, e gli attori non statali, posti nella parte inferiore. Questo risultato suggerisce l’esistenza di una separazione tra gli attori pubblici e privati. Si noterà, in particolare, che i partiti politici sono relativamente distanti dal centro della rete, mentre la Comunità di lavoro delle sei organizzazioni svizzere di cooperazione internazionale sembra la meglio integrata nella stessa.

La tabella 2 completa l’immagine fornita dallo schema 2. Da un lato, questa tabella raffigura la «reputazione» di un attore (2^a e 5^a colonna), ossia il potere che questo attore possiede secondo il parere delle persone interpellate. Un attore è ritenuto influente quando gli altri attori lo citano fra i tre principali attori della rete. Dall’altro, la tabella presenta la misura di centralità «intermedia» («betweenness centrality») dei diversi attori (3^a e 6^a colonna). Come nello schema 2, la misura di centralità intermedia è derivata dalla matrice di collaborazione: un attore è centrale se si situa «fra» gli altri attori della rete, vale a dire se esso è il passaggio obbligato per la congiunzione con un gran numero di attori della rete.⁵⁷ Il numero di interlocutori (17 o 18), anche se limitato, copre l’insieme della rete così come l’hanno descritta gli attori stessi.

⁵⁷ Questi valori possono essere considerati indicatori della dipendenza di un operatore nei confronti di un altro, se quest’ultimo rappresenta un intermediario indispensabile per le relazioni con altri operatori («broker», «gate-keeper»), e vanno quindi distinti da quelli indicati dallo schema 2. Il valore di betweenness centrality (n-betweenness) può assumere un valore compreso fra 0 (nessuna centralità) e 100 (tutte le relazioni passano attraverso il relativo operatore) Cfr. in particolare Lin C. Freeman 1979: Centrality in Networks (I). Conceptual Clarification. In: Social Networks 1, p. 215–239.

Misurazione della reputazione e della centralità intermedia, settore del FMI (a sinistra) e della BM (a destra)

Tabella 2:

FMI	FMI		BM		
	Reputazione (numero di citazioni quale uno dei tre attori più importanti N = 17)*	Betweenness centrality		Reputazione (numero di citazioni quale uno dei tre attori più importanti, N= 18)*	Betweenness centrality
AFF	17	11,7	seco	18	13,0
AFF	16	4,4	DSC	17	4,3
BNS	11	1,1	Ufficio BM	6	21,1
Seco	4	11,8	AFF	5	1,4
Ufficio FMI	4	7,4	DB	1	0,2
DSC	1	4,0	UDC	0	2,1
CdL	0	2,4	CdL	0	1,6
DB	0	2,3	PS	0	1,5
EcoCH	0	2,1	PRD	0	1,5
PRD	0	2,0	EcoCH	0	1,0
PS	0	1,9	ASB	0	1,0
UDC	0	0,8	Verdi	0	0,9
Verdi	0	0,4	BNS	0	0,2
PPD	0	0,3	PPD	0	0,2
ASB	0	0,2	DP V	0	0,1
DP V	0	0,0		0	0,0

* Alcune persone interpellate non hanno rispettato la consegna di citare soltanto i tre attori principali ma ne hanno citati quattro o solo due: ecco perché la somma di tutte le risposte non equivale a $N \times 3$.

Fonte: Dupont / Sciarini et al. 2003

La suddivisione della reputazione (tabella 2) corrisponde più alla ripartizione formale delle competenze che non al risultato dello schema 2: l'AFF e la BNS, che detengono la maggior parte delle competenze nel settore FMI, sono citate all'unanimità o quasi fra i tre principali attori in questo settore. La medesima constatazione vale per il Seco e la DSC nel settore BM.

La combinazione dei risultati dello schema 2 e della tabella 2 permette una migliore descrizione della struttura della collaborazione e del potere nel quadro delle BWI. Si distinguono così quattro categorie d'attori:

1. gli attori che sono centrali nella rete e ritenuti influenti. Questa categoria è composta essenzialmente dall'AFF nel settore FMI, e dal Seco nonché, in misura minore, dalla DSC nel settore BM;

2. gli attori che occupano un posto relativamente centrale nella rete ma non sono dotati di potere corrispondente. Ciò riguarda la Comunità di lavoro delle sei organizzazioni svizzere di cooperazione internazionale e la DSC nel settore FMI, due attori attivi in seno alla rete, ma prive di potere rilevante. Questa caratteristica è propria anche, ma per ragioni diverse, dell'Ufficio esecutivo di ciascuno dei due settori: necessariamente al centro del dispositivo istituzionale, gli Uffici dipendono – anche se parzialmente – dalla linea di condotta decisa a Berna; inoltre, la loro importanza è forse sottovalutata dalla debole visibilità in Svizzera;
3. per contro, alcuni attori non occupano un posto centrale nella rete di collaborazione ma sono ritenuti importanti. È questo in particolare il caso della BNS nel settore FMI: le prerogative importanti di cui dispone la BNS in questo settore, come pure i suoi legami privilegiati con l'AFF, fissati dalla Convenzione del 16 settembre 1992, fanno sì che essa abbia solo pochi contatti diretti con gli altri attori. Una constatazione analoga va fatta, anche se in misura minore, per il Seco negli affari del FMI;⁵⁸
4. alcuni attori appaiono «periferici», sia per quanto riguarda la loro integrazione nella rete, sia per il potere che presumono di detenere. Ciò vale per la maggior parte degli attori non statali e, in particolare, per i partiti politici.

3.2 Canali d'intervento e (auto)valutazione dell'influenza degli attori non statali

Dall'analisi della rete politica interna emerge una forte concentrazione di potere a livello amministrativo e una delimitazione netta fra attori statali e non statali (cfr. schema 2). Questi ultimi dispongono tuttavia di diversi canali che permettono loro di trasmettere il loro punto di vista all'amministrazione. A questo scopo, essi ricorrono sovente a contatti informali con i quadri dell'amministrazione, senza comunque trascurare gli organi istituzionali quali la Commissione Ming o le Commissioni della politica estera del Parlamento. Nell'insieme, gli attori non statali hanno l'impressione che l'Amministrazione li ascolti, ma dubitano in ogni caso che essa consideri i loro pareri.

Riassumendo, si rileva che gli attori non statali non sono invero completamente marginalizzati, ma che essi sembrano avere poca influenza sulle attività dell'Amministrazione. Questa annotazione va tuttavia attenuata e differenziata: l'influenza delle organizzazioni terzomondiste (Comunità di lavoro delle sei organizzazioni svizzere di cooperazione internazionale, DSC) è molto meno importante della loro attività nel settore in questione. Per contro, gli ambienti vicini all'economia (ASB, EcoCH) sono poco attivi, ma sembrano beneficiare di contatti solidi nell'Amministrazione; infine, i partiti politici sembrano decisamente confinati al ruolo di spettatori. Anche le opinioni in merito degli stessi parlamentari sono controverse. Un primo gruppo ritiene che le condizioni propizie per esercitare un'influenza esistono, ma che esse non vengono sufficientemente utilizzate dai partiti, soprattutto a causa di debolezze strutturali, mancanza di risorse e di conoscenze specialistiche. Un

⁵⁸ Ciò si spiega probabilmente con il ruolo importante che il Seco assume nell'ambito degli aiuti relativi alla bilancia dei pagamenti.

secondo gruppo sottolinea la mancanza di trasparenza da parte dell'Amministrazione nonché la quantità e qualità insufficienti delle informazioni trasmesse.

4 Valutazione dell'influenza della Svizzera

La valutazione dell'influenza della Svizzera in seno alle BWI da parte degli autori Dupont/Sciarini inizia con un inventario dei canali e degli strumenti esistenti, la cui utilizzazione ed efficacia sono state valutate, da un lato, sul piano generale, dall'altro, sulla base di tre casi studiati. Infine, gli esperti si sono occupati del quadro istituzionale e dell'influenza della Svizzera. Anche l'OPCA ha integrato nella sua inchiesta una questione riguardante l'influenza e l'ottimizzazione dei vantaggi, i cui risultati sono presentati nel numero 4.2.3.

4.1 Canali e strumenti della politica svizzera in seno alle BWI

4.1.1 Canali e strumenti

Domanda D1

Quali sono i canali e gli strumenti di cui dispone la Svizzera per esercitare la sua influenza in seno alle BWI?

Quale membro del FMI, la Svizzera dispone di un peso elettorale dell'1,6 per cento e un seggio permanente in seno ai principali organi di rappresentanza: Consigli dei governatori del FMI e della BM, Comitato monetario e finanziario internazionale (FMI), Comitato di sviluppo (BM) e consigli d'amministrazione del FMI e della BM. Il seggio nei consigli d'amministrazione permette alla Svizzera di intrattenere contatti privilegiati regolari soprattutto con le istanze superiori delle amministrazioni delle BWI e di partecipare a diversi gruppi di lavoro nel quadro dei consigli d'amministrazione. Al di fuori di queste istanze, essa dispone di un ampio ventaglio di strumenti: finanziamento di studi e rapporti, organizzazione di conferenze e seminari come pure partecipazione, aiuto tecnico, contributi mirati a fondi fiduciari, altre partecipazioni finanziarie a progetti del FMI.

4.1.2 Utilizzazione dei diversi canali e strumenti

Domanda D2

Come la Svizzera ha sostenuto le proprie posizioni in seno alle BWI, vale a dire quali strumenti ha utilizzato, e con quale periodicità? In particolare, come la Svizzera ha gestito il suo gruppo di voto quale piattaforma strategica?

Nel quadro delle BWI, la Svizzera ricorre essenzialmente a prese di posizione verbali e scritte in seno ai consigli d'amministrazione del FMI e della BM. Essa lavora certamente a monte di questi due organi, intrattenendo relazioni di lavoro privilegiate con l'amministrazione delle due istituzioni come pure con gli altri rappresentanti permanenti; tuttavia, secondo le persone interpellate, queste relazioni non sono paragonabili alle attività dei consigli d'amministrazione, né sul piano della loro importanza né su quello della loro periodicità. Più in generale, lo studio rileva la frequenza delle azioni concertate, vale a dire delle situazioni nelle quali la Svizzera tenta di sviluppare posizioni comuni (alleanze formali) o compatibili (alleanze informali) con altri Paesi. La concertazione avviene più sovente con un piccolo gruppo di Paesi (livello minilaterale), essenzialmente con Paesi che non fanno parte del gruppo di voto della Svizzera. L'eterogeneità del gruppo di voto restringe le possibilità di un'utilizzazione strategica di questa piattaforma.

4.2 Efficacia degli strumenti e influenza della Svizzera

Domanda E1

Qual è l'efficacia degli strumenti e strategie adottati dalla Svizzera? E in quale misura il nostro Paese è stato in grado, attraverso la scelta degli strumenti e una strategia adeguata, di migliorare la sua influenza?

4.2.1 Valutazione globale

Le risposte alle questioni sorte nel quadro dello studio realizzato da Dupont/Sciarini offrono un'immagine globale positiva della politica della Svizzera per quanto attiene ai principali temi nei settori del FMI e della BM.⁵⁹ Sette temi relativi al FMI e alla BM sono stati sottoposti alle persone interpellate affinché li valutassero. Questi temi erano stati scelti sulla base di rapporti annuali dei rappresentanti permanenti della Svizzera, e la loro valutazione doveva chiarire se essa, mediante le posizioni assunte, era riuscita a influenzare la politica delle BWI.

Fra i 14 temi si annoverano successi strepitosi (sdebitamento multilaterale; problemi di gestione delle BWI), ma egualmente risultati più alternanti (partecipazione del settore privato alla gestione delle crisi, 13^a ricostituzione delle risorse dell'Associazione internazionale di sviluppo). Gli interlocutori sottolineano tre fattori di successo: allestimento di posizioni chiare e credibili, esperienza di lunga data e propensio-

⁵⁹ Nel settore d'attività del FMI la valutazione ha riguardato i seguenti aspetti: modalità di prevenzione delle crisi, partecipazione del settore privato e sistema di gestione multilaterale delle crisi, questioni relative alle quote parte, consolidamento dei sistemi finanziari, condizioni poste per l'assegnazione di crediti, riduzione dell'indebitamento contratto in ambito multilaterale dai Paesi poveri, buon governo. Temi relativi alla Banca mondiale: quadro generale in cui operano le attività di sviluppo e la lotta contro la povertà, politiche settoriali in materia di acqua, educazione e salute, ricostituzione delle risorse dell'IDA, riduzione dell'indebitamento contratto in ambito multilaterale dai Paesi poveri, riforma del settore pubblico, politica ambientale, buon governo.

ne alle alleanze. Per contro, l'insuccesso è spiegato con l'incapacità a concludere alleanze e la difesa di posizioni isolate o lontane da quelle delle grandi potenze.

4.2.2 Valutazione con l'ausilio di tre casi studiati

Per meglio circoscrivere il ruolo della Svizzera in seno alle BWI, gli esperti hanno elaborato lo studio di tre casi. I temi selezionati sono stati considerati dalle persone interpellate molto importanti in seno alle attività delle BWI: un tema verte sul FMI, il secondo sulla BM e il terzo è comune alle due istituzioni.

a) Caso 1: partecipazione del settore privato alla gestione di crisi finanziarie

Dal 1996, il FMI tenta di istituire un meccanismo che permetta di coordinare l'azione dei creditori in casi di crisi finanziarie al fine di favorire una ristrutturazione rapida e ordinata del debito. La discussione ripresa nel quadro della proposta sottoposta nel 2002 dall'amministrazione del FMI e riguardante un meccanismo statutario di ristrutturazione del debito sovrano (Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM) è stata nuovamente aggiornata in occasione della sessione primaverile del Comitato monetario e finanziario internazionale nel 2003.

Il bilancio del ruolo svolto dalla Svizzera nell'ambito dell'importante dossier di riforma del sistema finanziario internazionale è ridotto, e il posto che dovrebbe assumere il settore privato in questo campo è modesto. Da un lato, la Svizzera ha attivamente partecipato al dibattito che ha preceduto l'avvio del processo di riforma in seno al consiglio d'amministrazione del FMI. In precedenza, essa aveva istituito alcune commissioni e promosso studi le cui conclusioni hanno permesso al nostro Paese di mettere a disposizione della comunità internazionale le sue conoscenze in campo finanziario. Dopo che l'amministrazione del FMI si è impossessata del dossier, la Svizzera ne ha seguito l'evoluzione e ha partecipato attivamente alle discussioni sui nuovi strumenti e meccanismi. Dall'altro, la posizione attuale della Svizzera circa l'importanza da accordare al prosieguo dello studio di un meccanismo statutario di ristrutturazione del debito sovrano (SDRM) differisce sensibilmente dalla soluzione consensuale in atto. A scapito delle alleanze tentate e dell'intensificazione dei contatti bilaterali, la Svizzera non ha potuto impedire l'aggiornamento di un progetto contestato da diverse grandi potenze, Stati Uniti in testa.

b) Caso 2: 13^a ricostituzione delle risorse dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA-13)

Le risorse finanziarie dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA), principale finanziatore di fondi dei Paesi con basso reddito sotto forma di aiuti non rimborsabili, saranno ricostituite ogni tre anni. Negoziati tra Stati permettono di determinare il volume e la ripartizione del finanziamento e di fissare gli orientamenti strategici.

I negoziati relativi alla 13^a ricostituzione delle risorse dell'IDA (febbraio 2001–luglio 2002) si sono conclusi, come per il caso 1, con un risultato modesto per la Svizzera. L'accordo sul quadro globale di finanziamento avalla il volume difeso dalla Svizzera durante il processo di negoziazione. La Svizzera è inoltre riuscita a influenzare la politica dell'IDA in materia di calcolo dei criteri relativi ai prestiti nel senso di una maggiore trasparenza e progressione. Un certa insoddisfazione è stata

tuttavia suscitata dall'aumento sostanziale della quota di contributi volontari in seno al finanziamento delle attività che è passata dal 3 per cento dell'IDA-12 al 18–21 per cento dell'IDA-13. Fino al compromesso trovato per il G7, la Svizzera non era mai andata oltre il 10 per cento. Il carattere speciale dei negoziati, che non sono sottoposti al controllo del consiglio d'amministrazione della BM, non è propizio ai piccoli Paesi contribuenti. Il ricorso alle alleanze si è reso indispensabile per attenuare gli effetti dell'asimmetria di potere. Ma la fragilità dell'alleanza europea, della quale faceva parte la Svizzera, era manifesta e in effetti essa crollò in seno al G7.

c) Caso 3: iniziativa a favore dei Paesi poveri molto indebitati

L'iniziativa in favore della diminuzione del debito dei Paesi più poveri (HIPC), lanciata congiuntamente da FMI e BM nel 1996, costituisce un dispositivo globale di riduzione del debito dei 42 Paesi più poveri. Approfondita ed estesa nel 1999, essa prevede che, per fruire dell'aiuto, i Paesi più poveri devono procedere ad adeguamenti macroeconomici e a iniziative politiche di lotta contro la povertà.

L'analisi dell'iniziativa summenzionata dimostra che la Svizzera può sedere al tavolo dei grandi e profittare della propria posizione d'avanguardia e dei contatti stretti con il personale delle BWI. Essa è riuscita a chiarire la propria posizione e trovare nel contempo una posizione di compromesso con quelle dei diversi gruppi del consiglio d'amministrazione divenendo in tal modo un attore centrale nell'elaborazione dell'iniziativa. La direzione di un gruppo di voto misto⁶⁰ e l'assenza di disegni occulti (hidden agenda), hanno guadagnato alla Svizzera una credibilità maggiore di quella accordata alle grandi potenze, in particolare alle vecchie potenze coloniali, e la qualità delle sue analisi ne hanno fatto l'interlocutore privilegiato del personale delle BWI. Ciò nonostante, la forte politicizzazione dell'iniziativa HIPC a partire dal 1999 ha occultato l'esigenza della Svizzera in base alla quale i programmi di riforma dei Paesi suscettibili di sdebitamento devono rispettare certe esigenze qualitative.

Secondo gli esperti, gli insegnamenti tratti dalla valutazione globale possono essere variegati e affinati alla luce dei tre casi analizzati. La Svizzera si è spesso fatta sentire quando ha partecipato per tempo ai dibattiti in seno al consiglio d'amministrazione, soprattutto quando è riuscita a proporre un tema prima di altri Paesi. In tale contesto, il lavoro compiuto a monte presso collaboratori delle BWI si è rivelato prezioso. Ma i casi studiati dimostrano anche che il peso della Svizzera, nel corso dell'elaborazione dei dossier si è ridotto. Infine, l'influenza esercitata dalle formazioni di alleanze è difficile da valutare.

4.2.3 Strategie svizzere e ottimizzazione dei vantaggi

Nell'inchiesta dell'OPCA, descritta dettagliatamente nel numero 5, è stato chiesto alle persone interpellate se la Svizzera ha fatto la scelta giusta in materia di strategia e di temi al fine dell'ottimizzazione dei suoi vantaggi in seno alle BWI. Fra le 31 persone interpellate, alcune hanno potuto rispondere soltanto in maniera sommaria, sia perché non direttamente, o non più, coinvolte nei diversi affari, sia perché legate solo indirettamente alle BWI o unicamente nel quadro di una sola istituzione.

⁶⁰ Cioè composto da Paesi donatori e beneficiari.

Di conseguenza, alcune risposte sono limitate a causa del soggetto o del tempo disponibile.

Nell'insieme, le strategie perseguite dalla Svizzera sono valutate favorevolmente. I due terzi delle persone interpellate hanno risposto che la strategia è buona: la Svizzera sostiene una posizione solida e ciò le conferisce rilevanza e credibilità. Questo aspetto è stato sottolineato anche da interlocutori stranieri. Per alcuni rappresentanti esterni all'Amministrazione federale è stato difficile valutare la strategia non avendone accesso o perché ritenuta poco trasparente. Una persona ha considerato positive le strategie scelte per alcuni campi, ed espresso dubbi per altri settori. Un'altra ha rilevato che le strategie sono buone chiedendosi però se lo saranno anche per quanto riguarda la loro costanza. Un interlocutore ha sottolineato che l'efficacia delle attività svizzere legate alle BWI potrebbe essere migliorata. Un'altra persona ha ricordato che, in occasione dell'adesione, la Svizzera aveva promesso un impegno, nel quadro della BWI, a favore degli strati più poveri della popolazione; orbene, questa promessa non sarebbe stata mantenuta. Per quanto riguarda la politica relativa alle BWI, un interlocutore rileva che, attualmente, gli obiettivi e i temi strategici che la Svizzera intende sostenere non sono chiaramente definiti. Uno dei motivi risiederebbe nella struttura complessa dell'Amministrazione che non facilita un orientamento strategico, necessario in quanto i dossier trattati dalle BWI si contano a migliaia.

Un'opinione abbastanza diffusa riguarda le strategie del Governo e dell'Amministrazione svizzeri in seno alle BWI, ritenute senza dubbio buone; in generale, però, l'associazione a queste istituzioni non è considerata quanto dovrebbe esserlo nel nostro Paese. Ciò si spiegherebbe con il fatto che i vantaggi nazionali a lungo termine derivanti dallo statuto di membro non sarebbero avvertiti e comunicati in quanto tali e che l'informazione fornita ai membri del Parlamento e all'opinione pubblica non sarebbe ottimale. L'Amministrazione presenta e diffonde i lavori legati alle BWI in quantità insufficiente e poco sintetica. Ai fini dell'ottimizzazione delle strategie si propone, oltre a una politica dell'informazione più attenta, un dialogo interno. I rappresentanti delle ONG chiedono che la Svizzera dia prova di una maggiore costanza per quanto concerne i temi e il calendario.

Da più parti, si accoglie con piacere l'adesione della Svizzera e l'acquisizione di un seggio nel consiglio d'amministrazione ritenendo inoltre strategicamente intelligente la formazione del gruppo di voto. Le diverse persone interpellate sono tuttavia coscienti che l'attività in seno a un gruppo misto non è sempre facile e scevro d'inconvenienti.

Fra gli esempi di strategia valida, sono stati citati in particolare gli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile, l'impegno a favore di condizioni quadro giuridiche e macroeconomiche, la promozione delle MPI e dell'artigianato, l'iniziativa HIPC e l'impegno per una maggior trasparenza in seno alle BWI. Osservazioni critiche sono state formulate a proposito della buona gestione governativa («good governance»). È stato pure chiesto se le riforme richieste corrispondono alla cultura e alle tradizioni di ogni Paese.

Domanda E2

In quale misura il quadro istituzionale ha limitato, o facilitato, l'influenza della Svizzera? Esiste un elemento centrale il cui eventuale cambiamento eserciterebbe un grande impatto sul ruolo della Svizzera in seno alle BWI?

Dupont / Sciarini hanno risposto a queste domande fondandosi sulle informazioni fornite dai casi studiati, sui colloqui e sulla letteratura specializzata.

La partecipazione ai lavori dei consigli d'amministrazione del FMI e della BM è lo strumento principale per mezzo del quale la Svizzera ha potuto, finora, esercitare la propria influenza in seno alle due istituzioni. Attraverso questo canale, la Svizzera ha dimostrato di essere in grado di difendere posizioni coerenti e credibili e far sentire la propria voce nel contesto dei Paesi più importanti e del personale delle BWI, soprattutto ai livelli più alti. In tale prospettiva, è evidente che la perdita eventuale del seggio costituirebbe un serio problema per la politica svizzera in seno alle BWI. Scenario, quest'ultimo, poco probabile a medio termine⁶¹, anche se Dupont/Sciarini si sono occupati degli adeguamenti che il nostro Paese dovrebbe effettuare in tale circostanza: ricorrere ad azioni pilota unilaterali o bilaterali per la realizzazione dei propri intenti cercando di stimolare interventi analoghi a livello multilaterale mediante alleanze o reti. La formazione di coalizioni e le concertazioni caso per caso con Paesi che condividono le stesse posizioni sono già annoverate tra i principali strumenti d'influenza in seno alle BWI. Dalla sua adesione alle due istituzioni, la Svizzera dipende dalla collaborazione con altri Stati. In caso di perdita del seggio, essa dovrebbe intensificare le collaborazioni esistenti e incrementarne il numero, ma si troverebbe comunque in una posizione meno agiata per l'organizzazione di dibattiti e l'avvio di negoziati. Inoltre, nel dibattere questa eventualità seppur remota, andrebbero valutate, in una prima fase, alternative meno incisive. In caso di crescita economica rapida di un membro del gruppo di voto attuale, una soluzione per la Svizzera sarebbe quella di mantenere un seggio in seno a uno dei due consigli d'amministrazione e di lasciare l'altro a questo Paese. Un'altra possibilità potrebbe essere la rotazione della carica direttiva del gruppo di voto, già adottata dal gruppo di voto dei Paesi scandinavi.

I colloqui relativi ai casi studiati hanno sovente affrontato la procedura decisionale in seno alle BWI. In generale, le decisioni nei consigli d'amministrazione sono consensuali; è questa la ragione per la quale parecchie persone interpellate sono del parere che la Svizzera avrà sempre, o quasi sempre, un ruolo da svolgere e l'occasione per esercitare la propria influenza, quale che sia il dossier trattato. Sulla base dei risultati dello studio, occorre sottolineare che con la procedura consensuale si ha la garanzia di essere consultati, ma è pure necessario mobilitare altri Stati al fine di ottenere risultati significativi e immediati. Per fare ciò è opportuno avere le capacità di convincere altri attori tra cui uno o due Paesi chiave (la Gran Bretagna, ad esempio). Dupont/Sciarini sostengono che la procedura consensuale costituisce

⁶¹ Cfr. Rapporto del gruppo di lavoro «Préservation de la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales», p. 5.

indubbiamente un'opportunità, aggiungendo che il suo accoglimento rappresenta un'opportunità notevole per la Svizzera.

I casi studiati hanno permesso di evidenziare un altro strumento d'influenza importante: svolgendo un lavoro a monte presso le amministrazioni delle due istituzioni, prima ancora che un tema venga sottoposto ai consigli d'amministrazione, la Svizzera può esercitare una certa influenza sulle questioni trattate in seno alle BWI. Dupont/Sciarini giungono alla conclusione che, per quanto attiene alle diverse forme di avvicinamento alle amministrazioni, la Svizzera non ha dato prova, finora, di eccessivo zelo. In particolare, essa non ha tentato di inserirsi, in maniera coordinata e istituzionalizzata, nelle attività organizzate dalle amministrazioni delle due istituzioni (ad esempio, seminari, conferenze ecc.). Essa non ha neppure cercato con convinzione di imporre cittadini svizzeri per cariche chiave dell'amministrazione del FMI e della BM. In altre parole, concludono gli autori, la Svizzera non ha elaborato una strategia di presenza permanente e a livelli multipli in seno all'amministrazione delle BWI.⁶²

A scapito delle possibilità di miglioramento, evocate più sopra, riferite alla Svizzera e al quadro istituzionale, Dupont/Sciarini sottolineano che l'influenza potenziale del nostro Paese deve essere relativizzata a causa delle dimensioni strutturali della suddivisione del potere. In effetti, il successo o il fallimento di un posizione svizzera dipenderà dalla «Realpolitik», dai rapporti di forza fra grandi potenze e Stati meno potenti. Il filtro istituzionale multilaterale delle BWI non elimina questa asimmetria di potere tra Paesi «forti» e Paesi «deboli». In altre parole, le grandi potenze membri delle BWI hanno maggiori possibilità di partecipazione e d'influenza. La Svizzera non può farsi sentire e imporsi se le grandi potenze difendono insieme o, per alcune, anche individualmente, altri punti di vista. Essa deve smarcarsi mediante azioni originali e tangibili se vuol farsi sentire in tale contesto. Come rivelano i casi studiati, l'influenza delle grandi potenze non si limita agli incontri intergovernativi (G7, G8), ma si esplica quotidianamente nelle amministrazioni delle BWI.

5 Vantaggi che la Svizzera trae dal suo statuto di Paese membro delle BWI

Domande F

Quali vantaggi trae la Svizzera dal suo statuto di membro delle BWI? Chi ne sono i beneficiari e come si può dimostrare un vantaggio? Gli interessi della Svizzera nel momento dell'adesione, nella formulazione contenuta nel messaggio, si sono concretizzati? Esistono inconvenienti per la Svizzera dovuti alla sua adesione alle BWI?

⁶² Dopo aver discusso il problema di come salvaguardare la posizione svizzera all'interno delle istituzioni finanziarie internazionali, il Consiglio federale ha incaricato in data 15 giugno 2001 i dipartimenti competenti di adottare misure atte a incrementare la quota di collaboratori e quadri di provenienza svizzera in queste istituzioni (cfr. DFF, comunicato stampa del 15 giugno 2001).

Lo studio dei casi presentati nel numero 4.2.2 hanno rivelato come la Svizzera eserciti un'influenza sulle decisioni delle BWI e quali ne sono i limiti. Tuttavia, questo capitolo non fornisce risposte alle domande riguardanti i vantaggi generali che la Svizzera trae dal suo statuto di membro e gli effetti diretti e indiretti della collaborazione svizzera alle BWI. I vantaggi scontati quale membro delle due istituzioni sono menzionati sotto diverse forme, talvolta dirette, talaltra indirette, nel messaggio del Consiglio federale. Dieci anni dopo l'adesione della Svizzera, l'OPCA ha cercato di stendere un bilancio in materia. I vantaggi scontati si sono concretizzati? Lo statuto di membro procura alla Svizzera inconvenienti non prevedibili nel momento dell'adesione?

Per valutare i vantaggi, l'OPCA ha, da un lato, studiato la letteratura specialistica e, dall'altro, effettuato 31 colloqui tramite un questionario le cui principali domande erano state poste e valutate anche dagli esperti Dupont/Sciarini nel quadro degli incontri da loro organizzati (16). In generale, l'OPCA ha utilizzato il telefono; tre persone hanno risposto per scritto alle domande e due hanno accettato un colloquio personale.⁶³

Le persone interpellate sono state selezionate sulla base di criteri differenti: una premessa era la loro qualità di membri della Commissione consultiva per la cooperazione internazionale allo sviluppo o della Commissione consultiva di politica economica esterna. Altre erano implicate nella politica relativa alle BWI quali membri delle amministrazioni svizzere o tedesche. Infine, sono stati selezionati consulenti e rappresentanti delle scuole universitarie e dell'economia. All'inizio dell'intervista, gli interpellati hanno indicato l'istituzione alla quale riferire le loro risposte (BWI, FMI, BM). Sono state poste loro quattro domande aperte e una domanda chiusa. L'analisi delle risposte è stata effettuata sia in maniera globale sia per gruppi: autorità (11 colloqui), ambienti economici (9), organizzazioni di lavoratori (2), ambienti scientifici (8), ONG (6), partiti politici (4), consulenti (4) e stranieri(3). Nei capitoli seguenti, i gruppi saranno segnalati soltanto nel caso in cui le loro risposte dovessero divergere profondamente.

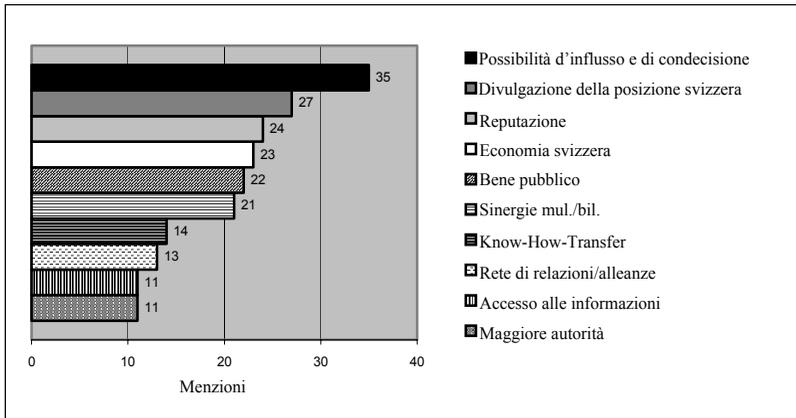
5.1 Vantaggi derivanti dallo statuto di membro

La prima domanda aperta dell'OPCA verteva sui vantaggi per la Svizzera quale membro delle BWI (domanda 1°). Nei 47 colloqui sono stati citati 233 argomenti. Lo schema 3 offre una panoramica dei vantaggi più menzionati.

⁶³ Cfr. allegato 1.

Vantaggi più citati (N = 233)

Schema 3:



Fonte: inchiesta dell'OPCA

Il vantaggio più citato (35 volte) dalle persone interpellate è *possibilità d'influenza e di partecipazione*, delle quali la Svizzera ha potuto dotarsi grazie all'adesione alle BWI. Prima dell'adesione, la Svizzera partecipava, in diverse forme, al finanziamento delle due istituzioni ma con lo statuto di osservatore. Diventando membro, essa ha la possibilità di partecipare in senso vero e proprio alla politica delle BWI e di proporre idee ed esperienze proprie. Diverse persone hanno sottolineato che la Svizzera esercita sulle BWI un'influenza che il suo debole peso elettorale non farebbe supporre. Questa influenza è dovuta in primo luogo al seggio occupato dalla Svizzera in seno ai due consigli d'amministrazione e alla sua credibilità.

Il secondo vantaggio, la *comunicazione del punto di vista svizzero*, citato 27 volte, è strettamente legato al primo. L'affiliazione e il seggio in seno ai consigli d'amministrazione del FMI e della BM rappresentano per la Svizzera una piattaforma dalla quale sostenere le proprie posizioni. Alcuni interpellati hanno precisato che, grazie alla credibilità della quale gode il Paese, le idee e i punti di vista elvetici sono tenuti presenti e integrati nel processo decisionale.

Ventiquattro persone sono del parere che la Svizzera è più *rinomata* grazie allo statuto di membro delle BWI: gli altri Stati membri si sono resi conto che la Confederazione è molto presente in seno a queste istituzioni, che essa sostiene posizioni credibili e che si è affermata quale partner affidabile di altri Paesi; queste qualità sono apprezzate dagli altri Paesi membri e contribuiscono a un'immagine migliore della Svizzera.

Le persone interpellate ritengono che lo statuto di membro delle BWI procuri benefici *all'economia svizzera* in diversi settori (vantaggio citato 23 volte). Vantaggio che si traduce concretamente, per l'industria d'esportazione, in mandati ottenuti nell'ambito dei programmi della BM e, ancora, per la piazza finanziaria svizzera, nella concessione di prestiti alle BWI. La Svizzera profittava già, invero, di questo

vantaggio economico prima della sua adesione alle due istituzioni.⁶⁴ Un rappresentante dell'economia e un rappresentante delle organizzazioni dei lavoratori hanno esplicitamente sottolineato che l'adesione alle BWI ha semplificato la partecipazione agli appalti della BM; i mandati della BN, anche di ampia portata, hanno permesso la creazione o il mantenimento di posti di lavoro in Svizzera e utili per le imprese; di tutto ciò trae benefici l'insieme dell'economia svizzera (entrate fiscali). Secondo gli interpellati, l'economia svizzera profitta in generale dei beni pubblici messi a disposizione dalle BWI: ad esempio, stabilizzazione dell'ordinamento finanziario internazionale e impegno a favore di un ordinamento giuridico internazionale vincolante.

Strettamente legato al tema economico ora trattato, ritroviamo il vantaggio già evocato più sopra e ripreso da 22 interlocutori: nel quadro dello statuto di membro e degli obiettivi delle BWI, la Svizzera contribuisce alla creazione o alla messa a disposizione di *beni pubblici*. Per definizione⁶⁵, il bene pubblico è a disposizione di tutti; la Svizzera non ne è l'unica beneficiaria e ne avrebbe tratto benefici anche in qualità di non membro delle BWI.⁶⁶ Sono considerati beni pubblici le condizioni finanziarie e monetarie internazionali stabili che costituiscono un obiettivo primario delle attività del FMI. Per gli interpellati, una maggiore stabilità economica aumenta le prospettive di crescita dell'economia mondiale, vale a dire anche un vantaggio considerevole per un Paese come la Svizzera orientato alle esportazioni e che dispone di un settore finanziario importante. Infine, la lotta contro la povertà si traduce in una riduzione della pressione in termini di migrazione e di flusso di rifugiati.

Ventuno persone hanno citato il vantaggio *Sinergie tra cooperazione bilaterale e cooperazione multilaterale*, che per la Svizzera consiste soprattutto nel settore dello sviluppo. Un bilancio bilaterale che riguarda un Paese in sviluppo può trarre profitti da un progetto della BM. La cooperazione bilaterale non ha gli stessi effetti della cooperazione multilaterale. Tuttavia, questi due livelli profitano l'uno dell'altro e si completano.

Il vantaggio del *trasferimento di know how* è stato sottolineato da 143 persone: le conoscenze e l'esperienza di istituzioni e persone svizzere possono essere trasmesse alle BWI e contribuire all'ottimizzazione dei lavori di queste ultime. Parallelamente, tutti gli altri Stati membri e tutte le esperienze realizzate dalle BWI contribuiscono ad accumulare in queste due istituzioni un ampio bagaglio culturale specialistico. FMI e BM mirano alla «best practice» nei loro settori d'attività. I membri possono a loro volta utilizzare questo sapere nei rispettivi Paesi e nell'ambito della cooperazione bilaterale. Per gli uomini di scienza interpellati, il dialogo internazionale che si

⁶⁴ I regolamenti delle BWI non consentono ai Paesi che non vi appartengono di partecipare ai bandi di concorso. La Svizzera ha però potuto partecipare ai progetti della Banca mondiale prima di aderirvi grazie alla firma di una convenzione che le consentiva di accedere ai bandi e offriva in cambio alla Banca mondiale la possibilità di accedere ai crediti a condizioni di favore disponibili sulla piazza finanziaria svizzera. Per salvaguardare questa possibilità di partecipazione la Svizzera ha inoltre preso parte alla ricostituzione delle risorse finanziarie dell'IDA.

⁶⁵ Un bene pubblico o collettivo è caratterizzato da due proprietà: 1. assenza di rivalità nell'ambito del consumo, cioè il consumo da parte di una persona non riduce le possibilità di consumo degli altri; 2. assenza di esclusione, cioè si rinuncia, per impossibilità o eccessivi oneri, ad escludere dal consumo le persone che non hanno pagato il bene.

⁶⁶ Una delle persone interpellate ha aggiunto che in tal caso la Svizzera si troverebbe a dover giustificare la propria posizione di Paese che profitta degli sforzi altrui.

svolge in seno all'Istituto della BM rappresenta uno scambio importante e stimolante che fa progredire la ricerca attraverso la critica comparativa delle proprie posizioni.

La *formazione di reti e le possibilità di formare alleanze* sono considerate da 13 persone un vantaggio dell'affiliazione. Se una nazione intende realizzare i propri obiettivi sulla scena internazionale non le basta presentare le proprie idee e punti di vista: le occorre una strategia, l'alleanza con Paesi che ne condividono le opinioni e l'impegno, congiuntamente a questi Paesi, a favore di un progetto. Le alleanze sono in primis lo strumento più efficace nei settori d'attività delle BWI. Le reti e i contatti personali sono non solo utili nel contesto delle BWI, ma d'ausilio nell'attività in seno a organismi e istituzioni internazionali (ad esempio, l'ONU) o nell'ambito di relazioni bilaterali.

L'accesso alle informazioni delle BWI è citato quale vantaggio da 11 persone, in quanto uno Stato membro ha diritto a tutte le informazioni. Prima dell'adesione, la Svizzera aveva soltanto un accesso limitato alle informazioni, mentre ora non deve più rivolgersi ad altri Paesi, al loro beneplacito, ai contatti informali e ad accordi specifici. Inoltre, le informazioni le pervengono ora più rapidamente.

Un altro vantaggio per la Svizzera, citato da 11 persone, risiede nell'autorità accresciuta delle BWI rispetto all'autorità singola di ogni Paese membro. A differenza dei negoziati bilaterali, le BWI possono determinare, grazie al loro peso e alla loro influenza, le condizioni contrattuali. Inoltre, è bandita la concorrenza tra i diversi Paesi che caratterizza invece i negoziati bilaterali.

Data l'entità degli investimenti e l'ampiezza dei progetti, le BWI godono di un'autorità più importante di quella di una Svizzera isolata e, di conseguenza, possibilità maggiori di partecipazione. In seno alle BWI, un franco svizzero si moltiplica, le norme che regolano i progetti svizzeri nei Paesi in sviluppo sono accettate più facilmente se basate sulle BWI.

Numerosi altri aspetti sono citati da meno di dieci persone, o anche da un sola e non sono elencati nello schema 3, ma menzionati qui appresso. Nove persone ritengono che la *politica estera* tragga un vantaggio globale dallo statuto di membro; la *politica economica esterna* è citata cinque volte, senza tuttavia esplicitare i vantaggi che le derivano. Seguono le possibilità per i cittadini svizzeri di lavorare in seno alle BWI. Prima dell'adesione, essi potevano già lavorare per la BM; per contro, non avevano accesso al FMI. Le esperienze acquisite negli uffici di Washington o nelle amministrazioni delle due istituzioni offrono non solo un vantaggio per la loro carriera personale ma anche per la Svizzera facendo beneficiare il Paese (amministrazione, economia ecc.) delle loro qualifiche e competenze internazionali. Alcune persone interpellate hanno accennato ad argomenti che coprono un ampio ventaglio di interessi, da una migliore comprensione per i problemi internazionali a un coordinamento più razionale tra la DSC e il Seco. Una persona ha sottolineato il vantaggio dello statuto di membro in caso di crisi economica in Svizzera: anche il nostro Paese beneficerebbe degli interventi del FMI e, in particolare, dei diritti speciali di prelievo.

L'OPCA ha interpellato persone provenienti da diversi settori d'attività al fine di disporre di un ventaglio d'opinioni il più ampio possibile circa i vantaggi che la Svizzera trae dal suo statuto di membro delle BWI e poter così evidenziare le differenze tra le opinioni dei diversi gruppi. In seno ai gruppi più importanti numericamente – amministrazione (11 persone), ambienti economici e ambienti scientifici (8) si rilevano differenti priorità. In seno all'amministrazione, le possibilità d'influenza e di partecipazione sono l'argomento più citato (10 volte). Pure nei due gruppi rimanenti questo argomento è citato sovente (a sei riprese per ogni gruppo) ma è pareggiato, nel gruppo degli ambienti economici, dal vantaggio per l'economia svizzera e la reputazione. Il gruppo degli ambienti scientifici accorda un posto particolare alla categoria *trasferimento di know how*, citata cinque volte, (negli altri due gruppi citata al massimo due volte). Questo risultato dimostra che i vantaggi percepiti variano da un settore d'attività all'altro.

Anche se i beneficiari concreti possono essere dedotti direttamente dagli argomenti legati ai vantaggi, l'OPCA ha svolto un'inchiesta specifica anche in tal senso (domanda 1b).

Il beneficiario citato più spesso è l'economia svizzera e i suoi diversi settori quali l'industria d'esportazione, i fornitori, le banche e le assicurazioni. Le persone interpellate hanno spesso classificato tra i beneficiari i Paesi creditori delle BWI. I Paesi del gruppo di voto della Svizzera, in particolare, hanno tratto vantaggi dallo statuto di membro conseguito dalla Confederazione dato che, da un lato, essa rappresenta i loro interessi in seno ai consigli d'amministrazione e, dall'altro, sostiene i Paesi attraverso «prestazioni specifiche» bilaterali (cooperazione allo sviluppo con i Paesi dell'Asia centrale, ad esempio). Ma la Svizzera profitta, a sua volta, di questa cooperazione in quanto è riuscita, quale nazione con il peso elettorale più forte, ad assicurarsi un seggio in seno ai consigli d'amministrazione unicamente grazie all'unificazione delle quote-parti dei Paesi del suo gruppo di voto. Inoltre, il suo statuto di membro le procura vantaggi sul piano economico. Essa trae profitto, in primo luogo dalle relazioni finanziarie e monetarie internazionali stabili, in secondo luogo, dalla collaborazione fruttuosa tra la sua economia privata e le BWI. Lo statuto di membro le permette altresì di essere presente in istituzioni internazionali importanti; la sua immagine di Paese marginale e di cavaliere solitario si è attenuata ed ha saputo affermarsi attraverso la sua collaborazione nelle BWI. Citata quale beneficiaria è anche la politica estera grazie al nuovo strumento d'intervento costituito dall'adesione alle due istituzioni. Le BWI profitano a loro volta della partecipazione della Svizzera: un membro finanziariamente forte come il nostro Paese, dotato di una situazione economica stabile, contribuisce al sostegno delle attività delle due istituzioni. La Svizzera è inoltre considerata un Paese affidabile e credibile, svolgendo in diversi modi, anche quale leader di un gruppo di voto misto, il ruolo di mediatrice tra i Paesi in sviluppo e i Paesi in transizione, da un lato, e i Paesi industrializzati, dall'altro. Infine, anche la comunità internazionale ne profitta in quanto, da un lato, i diversi Paesi beneficiari sono avvantaggiati sul piano finanziario e, in secondo luogo, altri Stati vedono nella Svizzera un alleato per l'affermazione della loro politica e il potenziamento delle loro alleanze.

Anche l'Amministrazione (federale) figura tra i beneficiari: l'adesione alle BWI implica compiti interessanti che richiedono posti di lavoro supplementari affinché obblighi e attività legate all'adesione siano adempiti. I dossier delle BWI offrono l'accesso a settori importanti in termini di ambiti lavorativi. Le ONG sono citate a loro volta tra i beneficiari. Teoricamente, l'adesione della Svizzera avrebbe dovuto permettere alle ONG svizzere un accesso semplificato alle BWI facilitandone la collaborazione. Tuttavia, molte ONG non collaborano con la BM perché i progetti di quest'ultima sono troppo onerosi per esse o perché già troppo occupate con i loro progetti bilaterali. Per contro, diversi uffici svizzeri di consulenza, che intervengono nel settore della cooperazione allo sviluppo, traggono profitto dallo statuto di membro. Il trasferimento di know how e le reti sono utili non solo alle ONG e ai consulenti ma anche agli ambienti scientifici interessati allo scambio di conoscenze, in particolare nell'ambito dell'Istituto della BM.⁶⁷

5.2 Concretizzazione degli interessi e dei vantaggi alla luce del messaggio concernente l'adesione della Svizzera

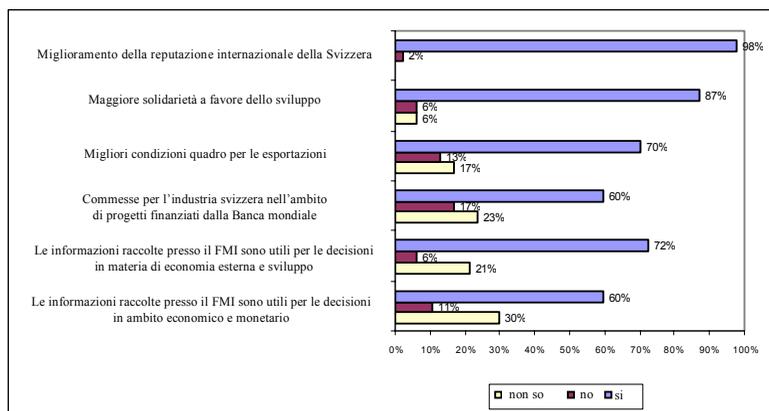
Dopo la domanda aperta introduttiva, l'OPCA ha verificato mediante una domanda chiusa se gli interessi per la Svizzera legati all'adesione, formulati dal Consiglio federale, sono stati concretizzati (cfr. n. 1.2.2). In merito, diversi enunciati del messaggio sono stati riformulati.⁶⁸ Questa domanda è stata posta a 40 persone o servizi. Le persone interpellate dovevano, nel quadro della domanda 2, esprimersi in merito alla presenza di eventuali vantaggi in un determinato settore (risposte possibili: sì, no, non so). Alcuni vantaggi già trattati nel numero 5.1 sono ripresi nel presente capitolo. Lo schema 4 illustra i settori nei quali le persone interpellate hanno individuato vantaggi.

⁶⁷ L'Istituto della Banca mondiale si prefigge di promuovere lo scambio delle conoscenze e delle esperienze accumulate della Banca mondiale organizzando corsi di formazione e seminari sulla riduzione della povertà e sulle opportunità economiche. (<http://www.worldbank.org/wbi/>).

⁶⁸ Le affermazioni si fondano in particolare sulle pagine 1122–1124, 1196 e 1204–1207. Si è rinunciato alla valutazione di un altro beneficio menzionato nel messaggio a causa del suo carattere ipotetico: la garanzia di non subire discriminazioni da parte di membri del FMI in momenti di difficoltà congiunturale (l'articolo XI, capoverso 2 dell'accordo consente di sottoporre a restrizioni le transazioni delle divise operate sul territorio di Paesi non membri).

Vantaggi dell'adesione per la Svizzera (N=47)

Schema 4:



Fonte: indagine dell'OPCA

Il Consiglio federale sottolineava nel suo messaggio il fatto che la non adesione alle BWI avrebbe avuto conseguenze negative sulla reputazione della Svizzera. Le persone interpellate sono state quasi unanimi nell'affermare che la *reputazione internazionale della Svizzera* trae profitto dallo statuto di membro delle due istituzioni; soltanto un rappresentante del gruppo dei partiti è stato di parere contrario. L'opinione secondo la quale la Svizzera ha *aumentato il suo contributo a uno sviluppo mondiale solidale* aderendo alle BWI ha suscitato molti consensi. Tuttavia, la partecipazione più assidua della Svizzera non comporta necessariamente un aumento dello sviluppo internazionale perché l'attività delle BWI è influenzato da numerosi fattori. Il 70 per cento delle persone interpellate ritiene inoltre che lo statuto di Paese membro delle BWI migliora le *condizioni quadro per le esportazioni svizzere* riguardanti, ad esempio, la stabilità e la solvibilità di clienti potenziali della Svizzera.

Nel suo messaggio, il Consiglio federale afferma anche che solo lo statuto di membro della BM permette di garantire l'accesso dell'industria dell'esportazione svizzera ai mandati attribuiti nel quadro di progetti della BM e dell'IDA.⁶⁹ Due terzi delle persone interpellate hanno approvato l'enunciato secondo il quale nell'ultimo decennio la Svizzera si è vista attribuire mandati grazie al suo statuto di membro, nel quadro di progetti della BM, sottolineando che per altri questo vantaggio non è in primo piano. Il 23 per cento degli interlocutori non si è pronunciato (non so). Da rilevare, infine, che il 17 per cento delle persone interpellate – in maggioranza rappresentanti degli ambienti economici, scientifici e alcuni consulenti – hanno rifiutato questo enunciato argomentando, per lo più, che, prima dell'adesione, alcune imprese svizzere potevano già partecipare ad appalti e avevano ottenuto dei mandati.

Le informazioni del FMI costituiscono un altro vantaggio che il Consiglio federale ha menzionato nel suo messaggio: aderendo al FMI, la Svizzera disporrebbe di una

⁶⁹ Cfr. anche la successiva digressione: vantaggi in evidenza.

fonte d'informazioni e di analisi molto valida, accessibile in generale ai soli Stati membri (concernenti la situazione economica dei membri del FMI, la congiuntura mondiale e i problemi finanziari e monetari internazionali).⁷⁰ A causa della mancanza di informazioni in materia, buona parte delle persone interpellate (21/30 per cento) non hanno potuto rispondere alla domanda se la fonte summenzionata era stata ed è ancora utilizzata. Per contro, quasi tre quarti degli interpellati hanno supposto che almeno le informazioni del FMI concernenti i Paesi erano state utilizzate dalla Svizzera quale base essenziale *per le decisioni relative all'economia esterna e alla politica per lo sviluppo*. Alcune persone hanno relativizzato la loro risposta aggiungendo che, sovente, si prendeva atto dei rapporti ma non venivano più utilizzati in seguito. Per quanto attiene all'utilizzo delle informazioni del FMI *per decisioni economiche e monetarie*, sul piano nazionale, le persone interpellate si sono mostrate più scettiche (60 per cento di risposte affermative). A proposito dei vantaggi procurati da queste informazioni, diverse persone hanno aggiunto che l'accesso alle informazioni del FMI si era esteso nel corso degli anni Novanta grazie a Internet e a una maggior trasparenza del FMI; oggi, questo argomento è meno importante che nel 1991. Esse hanno precisato che la Svizzera, in particolare, si era impegnata in seno alle BWI per una maggiore trasparenza e aveva posto le basi in questo campo rendendo pubblico il primo rapporto del FMI sulla Svizzera. Una persona degli ambienti finanziari ha sottolineato la possibilità, prima dell'adesione, di accedere su richiesta alle informazioni del FMI.

La valutazione della domanda 2 mostra che i vantaggi finanziari e monetari diretti non sono i più importanti per la maggioranza delle persone interpellate; l'adesione alle BWI, ai loro occhi, è molto più giustificata da un vantaggio immateriale, difficilmente quantificabile. Nella digressione qui appresso, l'OPCA ha tentato, malgrado tutto, di presentare prove concrete di questi vantaggi.

Digressione: vantaggi evidenti

Al fine di ricavare un certo grado di oggettività dalle valutazioni soggettive relative ai vantaggi, è stato chiesto agli intervistati di citare fatti che permettessero di evidenziare i vantaggi indicati (domanda 1c).

La stragrande maggioranza delle persone in questione ha risposto a questa domanda formulando alcune riserve. Fatte salve alcune eccezioni, per tutti è stato difficile, talvolta persino problematico, valutare i vantaggi che la Svizzera trae dal suo statuto di membro ricorrendo a fatti e cifre concreti. « È rischioso interrogarsi sui vantaggi concreti di un bene pubblico perché esso è difficilmente quantificabile»: è quanto ha affermato una persona citando l'esempio dei vantaggi del bene pubblico «sistema finanziario stabile» definiti tali per *l'assenza di eventi negativi*. In tal caso, la valutazione è difficile, se non impossibile. Si possono valutare meglio i valori che scompaiono in periodi di crisi. Molti tra i vantaggi citati nell'ambito della domanda 1a sono fattori suscettibili di variazioni; la loro eventuale evidenziazione, mediante cifre e studi empirici, è possibile soltanto con un dispendio notevole di lavoro.

La proposta di rilevare il *volume dei mandati concessi dalla BM a imprese svizzere* è stato sovente avanzata per evidenziare i vantaggi dell'adesione per la Svizzera. Nel contempo, alcune persone interpellate hanno affermato che, per diverse ragioni, questo indicatore non è sufficientemente probante e può essere mal interpretato.

⁷⁰ Cfr FF 1991 II 1019.

Malgrado queste riserve, l'OPCA ha tentato di evidenziare i vantaggi economici che l'adesione procura alla Svizzera. Statistiche sistematiche che permettano di rilevare quali imprese (settore industriale e settore dei servizi) abbiano ottenuto determinati mandati, di quale importo, e in quali Paesi membri sono rifluite somme di denaro attraverso la concessione di un mandato, sono state reperibili presso la BM solo a partire dal 1995. È perciò impossibile effettuare un confronto tra i flussi di capitali entrati in Svizzera prima e dopo l'adesione. Ai fini di un'analisi comparativa, l'OPCA ha integrato anche altri Paesi.

I risultati di questa analisi sono presentati nell'allegato 2 sotto forma di tabella. In cifre assolute, la Svizzera ha ricevuto, negli ultimi due anni, molto meno soldi provenienti da progetti della BM che non nel 1995 (1995: circa 90 milioni di dollari US; 2001: 54 milioni di dollari US; 2002: 23 milioni di dollari US). La diminuzione non è legata allo statuto di membro della Svizzera: gli altri Paesi trattati registrano a loro volta fluttuazioni e regressi. Rispetto al bilancio della BM relativo ai mandati, la quota della Svizzera è relativamente stabile. Il regresso in cifre assolute si spiega con il fatto che la BM assegna meno risorse per i progetti. Un cambiamento della sua politica ha fatto sì che la BM affidasse ai Paesi membri l'aggiudicazione dei mandati nel quadro di programmi nazionali. Di conseguenza, questi versamenti non sono conteggiati nelle statistiche dell'istituzione. Inoltre, le imprese internazionali rispondono alle gare d'appalto attraverso l'intermediazione delle loro filiali nel Paese interessato; in caso di necessità, queste ultime acquistano know how e merci presso la casa madre. Si aggiunga il fatto che alcuni Paesi emergenti quali la Cina sono divenuti più competitivi in materia di produzione e distribuzione di beni nella misura in cui possono adempiere i mandati a costi più vantaggiosi di quelli dei Paesi industrializzati. Questa evoluzione testimonia l'efficacia delle BWI, in quanto il loro obiettivo è lo sviluppo e la crescita economica dei Paesi in sviluppo e dei Paesi emergenti. Le cifre esistenti non permettono né di confermare né di invalidare l'argomento del Consiglio federale secondo il quale l'adesione garantirà alle esportazioni svizzere l'accesso ai mandati della BM.

Segnaliamo tre studi relativi all'evidenziazione dei vantaggi concreti: Susanne Schmidtchen⁷¹ valuta, mediante un'analisi dei poteri, l'influenza della Svizzera in seno ai consigli d'amministrazione delle BWI. Forster⁷² e Pult hanno invece analizzato gli effetti diretti e indiretti dell'aiuto allo sviluppo bilaterale e multilaterale sull'economia svizzera. Essi constatano che ogni franco speso dalla Svizzera per la cooperazione multilaterale allo sviluppo (in particolare nel quadro della BM) fa aumentare il prodotto interno lordo da 1,70 a 1,95 franchi. Monika Egger⁷³ rileva gli effetti indiretti, senza tuttavia conteggiarli (commesse successive, raggruppamento di partner commerciali svizzeri e di Paesi in sviluppo, assistenza per nuovi contatti, esperienza accresciuta per le imprese svizzere).

La partecipazione a incontri e conferenze internazionali come pure a diversi forum e la loro organizzazione rappresentano un aspetto positivo per la Svizzera che potreb-

⁷¹ Cfr. Susanne Schmidtchen 2001: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. PNR 42.

⁷² Cfr. Jacques Forster, Pult Guido 2000: Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. Editò dalla DSC, Berna, p. 9.

⁷³ Cfr. Monika Egger 2000: Die qualitativen Auswirkungen der schweizerischen entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungszusammenarbeit. Mandato della DSC. Ginevra, Neuchâtel.

be rientrare in una statistica. Un altro indicatore concreto dei vantaggi dell'adesione per la Svizzera sono le *possibilità di posti di lavoro* offerti agli Svizzeri in seno alle BWI. In merito, occorre considerare il FMI e la BM separatamente: mentre l'acquisizione di un posto di lavoro in seno alla BM non implica che il Paese sia membro dell'istituzione, questa condizione è richiesta dal FMI. Per questo motivo, alcuni Svizzeri lavoravano già in seno alla BM prima dell'adesione del loro Paese. Il loro numero oscillava tra 20 a 30 persone negli anni Settanta e non deve essere aumentato di tanto nel frattempo. Per quanto concerne il FMI, invece, la Svizzera ha procurato possibilità d'impiego e di carriera ai suoi cittadini aderendo all'istituzione. A partire dal 1993, una quarantina di Svizzeri hanno occupato diverse cariche in seno al FMI, per durate variabili (le statistiche non permettono un'analisi più precisa). L'Amministrazione federale ha adottato diverse misure affinché i cittadini svizzeri siano maggiormente rappresentati in seno alle organizzazioni internazionali.⁷⁴

Nel quadro della presente digressione e in base agli insegnamenti dell'OPCA in materia, constatiamo la difficoltà o addirittura l'impossibilità di accedere a dati probanti e a statistiche esaurienti suscettibili di essere utilizzati per un'analisi affidabile. Le ragioni sono diverse: alcune di esse vanno cercate in seno alle stesse BWI, altre possono dipendere dalla complessa struttura di esecuzione in Svizzera.

5.3 Inconvenienti per la Svizzera a seguito della sua adesione alle BWI

Un'altra domanda aperta verteva sugli inconvenienti che l'adesione alle BWI può procurare alla Svizzera. Si noterà che la maggioranza delle persone interpellate hanno sottolineato che non esistono inconvenienti e precisato che se ve ne fossero si tratterebbe comunque di inconvenienti minimi.

L'inconveniente secondo il quale lo statuto di membro obbliga la Svizzera a *schierarsi*, sinonimo di obblighi da adempire anche se non corrispondono sempre agli interessi della Svizzera, è stato citato nove volte. Inconveniente, secondo alcuni, rappresentato anche dal fatto che la Svizzera viene talvolta associata a decisioni da essa non approvate e tuttavia adottate dai consigli d'amministrazione delle BWI. La Svizzera, in tali casi, potrebbe essere ritenuta corresponsabile di tali decisioni. Altri considerano questa situazione una perdita di sovranità, aggiungendo tuttavia che non si tratta tanto di un inconveniente quanto di una conseguenza logica dell'adesione. Evocati sono stati pure i *costi*, ma ritenuti per lo più un inconveniente trascurabile: molto ridotti rispetto ai vantaggi; inoltre, la Svizzera si è impegnata finanziariamente presso le BWI prima dell'adesione, fatto che non ha comportato quasi nessun costo

⁷⁴ Il Seco organizza regolarmente dei «secondments» (esperienze di lavoro presso le istituzioni finanziarie) offrendo così al personale occasioni di perfezionamento, ma anche nell'intento di stimolare l'interesse nei confronti del personale proveniente dalla Svizzera. Cfr. messaggio del 20 novembre 2002 concernente la continuazione del finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, 02.086, p.226.

supplementare ma ha offerto alla Svizzera la possibilità di partecipare ai dibattiti.⁷⁵ I *conflitti d'obiettivi* sono citati sei volte, ma per lo più in senso ipotetico: il rischio di veder sorgere conflitti d'obiettivi esiste; inoltre, conflitti d'obiettivi, per qualcuno già esistenti, potrebbero essere aggravati se trasferiti dal livello nazionale a quello internazionale. Conflitti d'obiettivi potrebbero anche sorgere nel quadro delle ripartizione dei mezzi destinati alla cooperazione per lo sviluppo bilaterale e multilaterale. Le persone interpellate hanno precisato che i conflitti non devono essere considerati unicamente problemi ma anche quale opportunità nel quadro di dibattiti concreti.

Cinque persone hanno criticato la politica neoliberale delle BWI e l'adesione della Svizzera a questa politica: «La Svizzera sostiene la posizione occidentale». Interessante è il fatto che questo argomento sia formulato da diversi gruppi eccetto da quelli dei rappresentanti dell'Amministrazione e degli ambienti economici. Sono stati evocati quali inconvenienti anche gli aspetti seguenti. A causa dell'esiguità dei bilanci e dei contributi fissi alle organizzazioni multilaterali, l'aiuto bilaterale allo sviluppo rischia di essere ridotto. L'adeguamento alle norme della BM potrebbe anche rivelarsi negativo. Inoltre, a causa delle molteplici attività delle BWI, l'assenza di priorità potrebbe indurre una dispersione delle forze mobilitate. Ma anche una pianificazione delle priorità non allevierebbe l'onere di lavoro di ogni membro. L'adesione della Svizzera ha reso più complessi alcuni settori della politica svizzera divenuti internazionali, mentre il Parlamento rimane centrato sugli affari nazionali. Una delle persone interpellate considera un possibile inconveniente il fatto che i Paesi in transizione del gruppo di voto della Svizzera sono più conservatori del nostro Paese in materia di politica dello sviluppo, e ciò potrebbe creare problemi di cooperazione in seno al gruppo.

5.4 Se la Svizzera non avesse aderito alle BWI

La rimozione intellettuale di una realtà storica per far posto a scenari alternativi può in certi casi arricchire la nostra esperienza e offrire indicazioni utili. Perciò, l'ultima domanda aperta dell'indagine dell'OPCA ha voluto adombrare una situazione virtuale: la non adesione della Svizzera alle BWI e i probabili effetti conseguenti. La maggioranza delle persone interpellate si è riferita alle risposte alla domanda la formulandole negativamente o ha ritirato alcuni inconvenienti (ad esempio, costi più bassi).

Otto persone hanno affermato che se la Svizzera non avesse aderito alle BWI si sarebbe isolata in una posizione di outsider sulla scena internazionale. Da altre risposte si evince implicitamente che il rifiuto di aderire sarebbe stato avvertito dalla comunità internazionale come un'autoemarginazione. Due persone hanno sostenuto che oggi, probabilmente, la Svizzera non sarebbe membro dell'ONU se nel 1992 l'adesione alle BWI fosse stata respinta. Un interlocutore straniero ha precisato che,

⁷⁵ Il messaggio (FF 1991 II 1022) e le pubblicazioni in merito menzionano anche i *costi opportunità* conseguenti all'adesione al FMI e causati dalla minore redditività della quota di riserve depositate presso il FMI rispetto alle altre riserve monetarie remunerate ai tassi di mercato e dalla ridotta qualità dei crediti (rischio di mancato rimborso). Cfr. Peter Buomberger, 1991: Der Beitritt der Schweiz zu den BWI – vier kritische Antithesen. In: Ufficio del personale federale (1991): Die Schweiz und die Bretton Woods-Institute. Berna, p. 84 e seg.

rifiutando l'adesione, la Svizzera avrebbe emesso segnali negativi. L'Europa pensa che il futuro sarà gestito da una «global governance» e che un'autoemarginazione da parte della Svizzera si opporrebbe a questa politica. L'assenza della Svizzera dalle BWI sarebbe stata, in ogni caso, anche una perdita per la comunità internazionale.

Oltre all'isolazionismo è stato sottolineato il fatto che la Svizzera sarebbe stata meno influente e, soprattutto, avrebbe perso l'influenza, da non sottovalutare rispetto al peso elettorale, che le conferisce il seggio nei due consigli d'amministrazione. Inoltre, il nostro paese non disporrebbe di una piattaforma importante dalla quale diffondere le proprie posizioni. Sarebbe stata meno in vista o, ancor peggio, meno considerata. La Svizzera fuori dalle BWI non avrebbe potuto profittare dell'importante trasferimento di conoscenze. Lo statuto di membro la costringe a rivedere la propria posizione nel campo della cooperazione allo sviluppo. Le prospettive dei piccoli Stati e quelle della cooperazione internazionale sono complementari. Infine, la Svizzera non avrebbe accesso, o un accesso ridotto, a certe informazioni, contatti e mandati.

Non dobbiamo dimenticare che la Svizzera ha partecipato a diversi finanziamenti delle BWI prima dell'adesione. Un interlocutore è del parere che anche se la Svizzera non avesse aderito, le differenze finanziarie sarebbero comunque minime nella misura in cui il Paese versa contributi ai fondi fiduciari.

Infine, alcune persone hanno risposto in base a un'angolazione diversa: che cosa cambierebbe in seno alle BWI se la Svizzera non avesse aderito? Esse presumono che i progressi compiuti in materia di trasparenza in seno alle due istituzioni non sarebbero così importanti e che l'introduzione della dell'iniziativa HIPC sarebbe stata più lenta o dilazionata. I Paesi emergenti e i Paesi in sviluppo non beneficerebbero della presenza, in seno ai consigli d'amministrazione, di un difensore importante in termini di peso elettorale.

6 Conclusioni

Undici anni dopo l'adesione della Svizzera alle BWI, la presente analisi permette di stendere un bilancio intermedio circa gli aspetti importanti dello statuto di membro. Lo studio è partito dalla premessa dell'identificazione degli obiettivi e interessi della Svizzera quale membro del FMI e della BM. Un'analisi delle basi legali pertinenti ha rivelato che in seno agli organi del FMI, la Confederazione elvetica persegue principalmente obiettivi in materia di legislazione, di politica monetaria e di politica per lo sviluppo. In seno alla BM, l'accento è posto sulla legislazione e sulla politica per lo sviluppo. Diversamente dagli obiettivi del FMI, il settore legato alla BM include il rispetto dei diritti dell'uomo, ma, conformemente alla ripartizione dei compiti in seno alle BWI, non menziona esplicitamente obiettivi di politica monetaria. Nel suo messaggio concernente l'adesione della Svizzera alle BWI, il Consiglio federale ha definito, oltre agli obiettivi evocati più sopra, i diversi interessi della

Svizzera verso queste istituzioni.⁷⁶ Sul piano delle leggi, ordinanze e decreti federali, rileviamo che sono stati formulati soltanto alcuni obiettivi sostanziali e concreti, per cui la concretizzazione e la fase operativa sono implicitamente e in gran parte trasferite verso la fase esecutiva e delegate ai servizi amministrativi competenti. Per quanto riguarda le disposizioni relative alle competenze in seno all'Amministrazione, le basi legali non sono molto dettagliate. Le competenze sono ripartite fra numerosi uffici e dipartimenti. Ad eccezione dell'assegnazione del settore BM al Seco e alla DSC, da un lato, e il coordinamento disciplinato in dettaglio tra DFF e la BNS per le attività legate al FMI, dall'altro, nessuna regola specifica è stata formulata. Spetta dunque ai servizi incaricati dell'esecuzione, basandosi sui principi generali in vigore, e non unicamente sui principi validi per le BWI, elaborare una strategia di coordinamento appropriata, di attuarla e di far appello al Consiglio federale per eventuali aggiustamenti.

Nell'ambito della ricerca Dupont/Sciarini, vi sono state risposte concernenti gli attori, le competenze e il coordinamento: a causa delle diverse attività delle BWI e della loro portata, parecchi attori, provenienti talvolta da ambienti molto diversi, sono incaricati in Svizzera del disbrigo di dossier legati alle due istituzioni. Gli attori principali sono, per le *attività del FMI*, l'ufficio del rappresentante permanente della Svizzera a Washington, il DFF, in particolare l'AFF, e la BNS. Una convenzione conclusa nell'anno dell'adesione tra il DFF e la BNS ha permesso di ripartire, in maniera essenzialmente netta, le competenze. Oltre agli strumenti di coordinamento abituali (consultazione degli uffici, corapporti ecc.) è stata elaborata una procedura di coordinamento informale fra i principali attori per le attività legate al FMI. In Svizzera, la DSC e il Seco si occupano degli *affari legati alla BM*. A tutt'oggi, non esiste alcuna legge o ordinanza che disciplini l'attribuzione delle competenze. Ciò ha generato talvolta conflitti e complicato il coordinamento che è ancora più complesso per le attività legate alla BM rispetto a quelle del FMI. Queste tensioni sono state evidenziate nel quadro delle riforme dell'Amministrazione NOVE e NOVE DUE. La necessità di un disciplinamento mediato dalle riforme NOVE si spiega con la diversità e la complessità delle attività legate alla BM, ma anche con le divergenze d'opinione tra la DSC e il Seco, dovute a *definizioni di priorità diverse riguardanti i compiti*. Dupont/Sciarini costatano che queste riforme hanno migliorato la ripartizione delle competenze e le concertazioni in termini di coordinamento, ma sottolineano che il problema non è stato interamente risolto.

L'ancoraggio degli obiettivi contenuti nei dossier del FMI e della BM negli accordi delle istituzioni associate appare diversificato da un accordo all'altro, per quanto attiene alla sua incisività. Mentre per la politica legata alla BM, il *ventaglio degli obiettivi mirati* e anche *basato su uno zoccolo istituzionale* grazie alla presenza del Seco e della DSC, gli obiettivi in materia di politica per lo sviluppo come pure gli obiettivi sociali e ambientali non sono a priori ben ancorati negli accordi delle autorità relativi alla rappresentanza in seno al FMI e per l'amministrazione finanziaria e la BM. Orbene, i settori d'attività del FMI e della BM sono sempre più complessi e intersecantesi. Ecco perché, ad esempio, la DSC e il Seco sono consultati per le questioni di aiuti allo sviluppo legate al FMI. Sul piano delle attività riguardanti il

⁷⁶ Fra cui vanno annoverati un interesse solidale della Svizzera a uno sviluppo durevole a livello globale, un interesse del settore delle esportazioni a poter beneficiare di condizioni quadro favorevoli al commercio internazionale, un interesse del Paese a salvaguardare la propria reputazione internazionale, ecc.

FMI e la BM, mancano tuttavia in Svizzera disposizioni specifiche concernenti le competenze e la gestione.

Occorre nondimeno sottolineare che i *conflitti d'obiettivi* in seno al programma svizzero relativo alle BWI non derivano unicamente dalla ripartizione delle competenze, ma anche dalle priorità stabilite molto diverse le une dalle altre. Conflitti possono pertanto sorgere tra programmi d'adeguamento economici nel quadro di interventi del FMI, da un lato, e gli obiettivi sociali e ambientali della Svizzera, dall'altro. Tuttavia, queste incoerenze non solo riguardano le attività legate alle BWI, ma costituiscono un problema relativo all'insieme della politica estera svizzera.

Inoltre, in seno al DFAE, la Direzione politica V è associata, quale attore di secondo piano, alla politica della Svizzera relativa alle BWI. Competente in materia di *mantenimento della coerenza politica estera*, essa è consultata a questo titolo per le attività legate alle due istituzioni. Tuttavia, la sua associazione è ben lungi dall'essere ottimale disponendo di poche risorse di personale ed essendo consultata sovente solo all'ultimo momento. D'altra parte, essa non è realmente percepita quale partecipante alla politica relativa alle BWI.

Le risposte alle domande inerenti la collaborazione, il coordinamento e la ripartizione delle competenze tra i diversi attori sono variegiate. Citiamo, in proposito, *una sua regolamentazione chiara nella legge e/o in un'ordinanza* oppure la *creazione di un Ufficio interdipartimentale* che raggrupperebbe in prima linea i servizi interessati della DSC e del Seco. Dupont/Sciarini sono del parere che un quadro istituzionale comune potrebbe migliorare le relazioni e il coordinamento fra tutti gli attori, almeno a lungo termine, e permetterebbe di istituire un'identità comune; ciò nonostante, dato che il vantaggio a breve termine di un ufficio siffatto non è dimostrato, non si può escludere il rischio che i conflitti esistenti si rigenerino in un quadro più ampio.

L'analisi della *rete svizzera in materia di politica relativa alle BWI* ha rivelato una forte concentrazione del potere a livello dell'Amministrazione, come pure *una separazione netta tra attori statali e non statali*. Gli attori non statali svolgono un ruolo secondario. Questa situazione è avvertita in diversi modi anche dagli stessi attori non statali. Un gruppo di attori è dell'opinione che esistano condizioni favorevoli per esercitare un'influenza, ma che, ad esempio, esse non sono sufficientemente utilizzate dai partiti, mentre un altro gruppo fa presente la mancanza di trasparenza da parte dell'Amministrazione e la quantità e qualità insufficienti delle informazioni trasmesse. Da parte dei servizi amministrativi, si rileva che i canali di partecipazione istituzionali non vengono quasi mai utilizzati dagli attori non statali e, da parte loro, anche un interesse sfocato per le questioni del FMI, in particolare. Benché certi servizi amministrativi abbiano recentemente cercato di essere più trasparenti, gli accordi relativamente complessi delle autorità in materia di competenze non aiutano gli attori non statali a identificare le diverse attribuzioni delle competenze.

Oltre alla rete svizzera, Dupont/Sciarini hanno esteso la loro inchiesta alle questioni riguardanti *l'influenza della Svizzera* in seno alle BWI. La Confederazione è rappresentata negli organismi più importanti del FMI e della BM e dispone di un ampio ventaglio di strumenti per esercitare la propria influenza. Le prese di posizione scritte e verbali in seno ai consigli d'amministrazione sono lo strumento principale, per cui una delle soluzioni per accrescere l'influenza sarebbe quella di migliorare la qualità e aumentare la quantità delle prese di posizione.

Per quanto riguarda la vera influenza esercitata dalla Svizzera su settori specifici del FMI e della BM, la ricerca di Dupont/Sciarini registra un'immagine globale positiva. I *fattori di successo* citati sono prese di posizione chiare e credibili, un'esperienza di lunga data in materia di tematiche specifiche e la capacità a stringere alleanze. L'*insuccesso* si spiega con l'incapacità di stringere alleanze e la difesa di posizioni non condivise dalle «grandi potenze». Dallo studio dei tre casi, in particolare, si evince che la Svizzera sa essere propositiva se il tema è acquisito rapidamente. Ciò implica una conoscenza profonda dei temi prima che siano posti all'ordine del giorno dei consigli d'amministrazione delle BWI. Dupont/Sciarini ritengono che un impegno maggiore in seno alle amministrazioni del FMI e della BM possa permettere alla Svizzera di esercitare un'influenza più forte. Ma, in ultima istanza, è la «*Realpolitik*» che decide la buona sorte di una posizione svizzera.

Basi importanti per il futuro sono state istituite nell'ambito delle BWI: è interesse della Svizzera occuparvi una posizione di primo piano. Secondo l'inchiesta realizzata dall'OPCA e la ricerca di Schmidtchen⁷⁷, è pertanto opportuno che la Confederazione si concentri soprattutto sui dossier che la mediazione del nostro Paese rende appetibili per tutte le parti interessate, che esigono innovazioni e per i quali l'esperienza sul campo e la priorità data alla lotta contro la povertà sono vantaggi. Oltre a ciò, sono auspicabili una collaborazione rafforzata con Paesi che condividono le stesse posizioni e la conclusione di alleanze. L'influenza della Svizzera non va misurata sulla base del suo debole peso elettorale: il suo seggio nei consigli d'amministrazione, numericamente ristretti (24 membri), le garantisce un'influenza molto maggiore. La capacità della Svizzera di imporsi in seno a questi organi dipende dai suoi rappresentanti permanenti. Oltre alle conoscenze e competenze specifiche, la personalità è un criterio importante nella scelta di un rappresentante permanente.

Un altro elemento nell'ambito dell'ottimizzazione dell'influenza della Svizzera è la definizione di una strategia appropriata. La grande maggioranza delle persone interpellate giudica favorevolmente la strategia e le priorità definite dalla Svizzera. È importante che il nostro Paese non si disperda e stabilisca delle priorità. Dalle interviste risulta inoltre che per quanto attiene alla politica interna, Governo e Amministrazione svizzeri seguono strategie adeguate, ma che l'importanza dell'adesione alle BWI non è percepita quanto dovrebbe nel Paese. Una spiegazione concreta di questo fenomeno si può trarre dal fatto che la Svizzera, dotata di pochi mezzi, trae vantaggi dalla sua attività in seno alle BWI ma che la *comunicazione* di questi lavori che perviene agli ambienti politici e al pubblico è insufficiente. Una comunicazione più sistematica dei compiti, delle strategie, delle difficoltà e dei successi della Svizzera nel quadro della sua attività in seno al FMI e alla BM permetterebbe al pubblico di farsi un'idea più precisa delle due istituzioni: risveglierebbe e consoliderebbe altresì l'interesse verso la politica della Svizzera nei loro confronti.

Approvate dal Consiglio federale nel giugno 2001, le *raccomandazioni in materia di tutela delle posizioni della Svizzera in seno alle BWI* vertono in particolare sull'intensificazione della collaborazione con Paesi che condividono le stesse posizioni della Svizzera, sulla valorizzazione della qualità dell'influenza esercitata dalla Svizzera, come pure sul miglioramento della presenza e della visibilità del nostro Paese. Il presente studio permette di affermare che elementi d'intervento essenziali

⁷⁷ Cfr. Schmidtchen, 2001, p. 126.

sono stati identificati. Per quanto attiene agli effetti dell'attuazione di queste raccomandazioni, essi dovranno essere analizzati a medio termine, vale a dire fra due/quattro anni.

Dalle domande sui vantaggi per la Svizzera derivanti dalla sua adesione alle BWI si induce la loro *pluridimensionalità*. Essi sono riferiti, in primo luogo, alle possibilità d'influenza e partecipazione delle quali dispone la Svizzera e all'opportunità di comunicazione della posizione svizzera. Il vantaggio riguardante la reputazione e l'immagine del nostro Paese è citato fra i primi, ancor prima di quello relativo all'economia svizzera. Le persone interpellate sottolineano inoltre che la Svizzera trae benefici dai beni pubblici generati della BWI, ad esempio un sistema finanziario stabile. Sinergie fra il campo multilaterale e quello bilaterale nonché il trasferimento di know how figurano pure tra i vantaggi citati che, comunque, non sono fondati su fatti concreti e, pertanto, difficilmente misurabili o quantificabili. Prove concrete, quali l'entità dei mandati concessi dalla BM a imprese svizzere, sono poco significative rispetto alla realtà effettiva e perciò poco probanti. Le cifre disponibili non sono sufficienti ai fini di uno studio quantitativo. Rispetto ai vantaggi, gli inconvenienti dell'adesione sono ritenuti minimi; essi vertono in particolare sulla responsabilità condivisa dalla Svizzera in materia di decisioni delicate prese dalle BWI e i costi imputati alla Svizzera quale membro. Undici anni dopo l'adesione, l'utilità della collaborazione al FMI e alla BM non è in questione.

Indice delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
BNS	Banca nazionale svizzera
BWI	Istituzioni di Bretton Woods
CdG	Commissione della gestione
CICSA	Comitato interdepartimentale di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario internazionali
CISCI	Comitato interdepartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionale
DB	Dichiarazione di Berna
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DP /DFAE	Direzione politica del DFAE
DSC	Direzione per la cooperazione e lo sviluppo
EcoCH	Economiesuisse
FF	Foglio federale
FMI	Fondo monetario internazionale
GEF	Fondo globale per l'ambiente
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBRD	Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo
IDA	Associazione internazionale di sviluppo
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
IFC	Società finanziaria internazionale
IUHEI	Institut universitaire de hautes études internationales
MIGA	Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti
NGO	Organizzazioni non governative
NOVE	Prima fase della riforma del governo e dell'amministrazione (1996–1999)
NOVE DUE	Seconda fase della riforma del governo e dell'amministrazione (1997–2000)
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
PIL	Prodotto interno lordo
PLR	Partito liberale-radicale
PNR	Programma nazionale di ricerca
PPD	Partito popolare democratico
PS	Partito socialista
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
UDC	Unione democratica di centro

Elenco delle persone interpellate

Baltensperger, Ernst, Prof. Dr., Istituto di economia politica dell'Università di Berna

Baumann, Ruedi, Consigliere nazionale, Partito ecologista svizzero, Suberg

Belser, Patrick, collaboratore scientifico, Servizio istituzioni finanziarie multilaterali, Seco, Berna

Bernauer, Thomas, Prof. Dr., Centro di studi internazionali del Politecnico federale di Zurigo e dell'Università di Zurigo

Brugger, Ernst A., Prof. Dr., Presidente BHP – Brugger e Partner SA, Zurigo

Buomberger, Peter, Dr., Group Head Policy and Research, UBS, Zurigo

Bussmann, Werner, Dr., valutatore, Berna

Chappatte, Serge, direttore aggiunto, Divisione politica di sviluppo e cooperazione multilaterale, DSC, Berna

Cippà, Roberto, direttore, Servizio istituzioni di Bretton Woods, Banca nazionale svizzera, già direttore esecutivo presso il FMI, Zurigo

Cottier, Thomas, Prof. Dr., Istituto di diritto europeo e diritto economico internazionale dell'Università di Berna

Dhima, Giorgio, Dr., capo della Sezione FMI e finanziamenti internazionali, AFF, Berna

Eberlein, Christine, collaboratrice presso la Dichiarazione di Berna, Zurigo

Forster, Jacques, Prof. Dr., Istituto universitario di studi sullo sviluppo, Ginevra

Frey, Claude, Consigliere nazionale, Partito liberale-radical svizzero

Friedl, Richard, Dr., Senior Vice President, ABB Svizzera SA, Baden

Gasser, Bernhard, capo della Task Force «gruppo di voto», Seco, Berna

Gerber, Jean-Daniel, direttore dell'Ufficio federale dei rifugiati, già direttore esecutivo presso la Banca mondiale, Berna

Gerosa, Roberto, presidente della direzione aziendale, Colenco Power Engineering SA, Baden-Dättwil

Gerster, Richard, Dr., Gerster Consulting, Richterswil

Grieder, Christine, direttore aggiunto della Sezione Bretton Woods, DSC, Berna

Gurtner, Bruno, coordinatore della politica di sviluppo, Comunità di lavoro delle organizzazioni svizzere di cooperazione internazionale, Berna

Gysin, Remo, Dr., Consigliere nazionale, Partito socialista, Basilea

Hennet, Germain, responsabile WTO-OECD-ICC, Settore mercati finanziari internazionali, Associazione dei banchieri svizzeri, Basilea

Hinrichs, Karsten, capo del servizio per la cooperazione allo sviluppo in Europa e a livello multilaterale, Ministero tedesco dello sviluppo e della cooperazione economica, Bonn

Hofer, Walter, capo della sezione Bretton Woods, DSC, Berna

Hoffmann, Stefan, responsabile per l'economia, Settore mercati finanziari internazionali, Associazione dei banchieri svizzeri, Basilea

Huber, Klaus, Dr., Managing Partner, Swiss Emerging Markets Partners SA, Zurigo

Huber-Berninger, Margit, avvocato, Fondazione Praktischer Umweltschutz Schweiz Pusch, Zurigo

Inderbinen, Paul, Dr., direttore aggiunto della Sezione FMI e finanziamenti internazionali, AFF, Berna

Jaggy, Bernard, direttore aggiunto della Sezione economia, Divisione politica V, DFAE, Berna

Kaeser, Daniel, già direttore esecutivo presso il FMI, Epesses/VD

Kaufmann, Heinz, capo del servizio Aiuto alla bilancia dei pagamenti e misure di riduzione del debito, Seco, Berna

von Kleist, Rüdiger, direttore esecutivo aggiunto in rappresentanza della Germania presso il FMI, Washington

Krummenacher, Jürg, direttore, Caritas Svizzera, Lucerna

Leisinger, Klaus, Prof. Dr., Fondazione Novartis per lo sviluppo sostenibile, Basilea

Linder, Wolf, Prof. Dr., Istituto di scienze politiche dell'Università di Berna

Margelish, Claude-Alain, capo della Sezione mercati finanziari internazionali , Associazione dei banchieri svizzeri, Basilea

Meyer, Matthias, capo della Task Force «Trade and Development», già direttore esecutivo presso la Banca mondiale, Seco, Berna

Ming, Hans Peter, Dr., presidente della Sika SA, Baar

Moor, Beda, segretario centrale della FLMO, Berna

Nobs, Beat, Dr., capo della Divisione affari internazionali, UFAFP, Berna

Rohner, Martin, direttore, servizio Istituzioni finanziarie multilaterali, Seco, Berna

Schlüter, Ulrich, Dr., Consigliere nazionale, Unione democratica di centro, Flaach

Schmidtchen Pauli, Susanne, NADEL (Formazione postuniversitaria nell'ambito dei Paesi in sviluppo), PF Zurigo

Schwarz, Umberto, direttore aggiunto, servizio Istituzioni di Bretton Woods, Banca nazionale svizzera, Zurigo

von Schwarzenberg, Friedrich-Karl, Dr., presidente della comunità d'interessi svizzera per la Comunità degli Stati indipendenti (CSI), Zollikon

Stahel, Fritz, direttore, Economy & Policy Consulting del Crédit Suisse, Zurigo

Stüchelberger, Christoph, Prof. Dr., segretario centrale di Pane per i fratelli, Berna

Stutz, Vital G., dirigente, VSAM, Zurigo

Touron, Louis-José, capo della Sezione degli affari economici, Divisione politica V, DFAE, Berna

Veglio, Pietro, direttore esecutivo presso la Banca mondiale, Washington

Walser, Rudolf, Dr., responsabile per la politica economica, economie suisse, Zurigo

Walther, Pierre, Dr., EPM Walther Consultants, Berna

de Watteville, Dr., Jacques, capo della divisione politica V, DFAE, Berna

Weder, Beatrice, Prof. Dr., cattedra di economia politica, politica economica macro-economia internazionale alla Johannes-Gutenberg-Universität di Mainz

Weder, Rolf, Prof. Dr., Istituto di studi europei dell'Università di Basilea

Zapfl, Rosmarie, consigliere nazionale, partito polare democratico, Dübendorf

Zurbrügg, Fritz, Dr., direttore esecutivo presso il FMI, Washington

Zattler, Jürgen, Dr., capo della divisione FMI, Ministero tedesco dello sviluppo economico e della cooperazione, Bonn

Volume di ordinazioni nell'ambito dei progetti della Banca mondiale

(in migliaia di dollari)

Paese anno	Svizzera		Austria		Olanda		Stati Uniti		Progetti finanziati dalla Banca mondiale	
		%		%		%		%		totale
1995	45 232,2	0,43 %	89 622,0	0,85 %	51 768,0	0,49 %	720 349,8	6,84 %	10 538 028,3	
1996	111 292,3	0,93 %	77 068,7	0,65 %	133 034,8	1,11 %	556 545,9	4,66 %	11 938 290,5	
1997	95 652,6	0,84 %	82 570,4	0,72 %	114 149,8	1,00 %	376 619,1	3,29 %	11 452 496,7	
1998	73 757,9	0,67 %	61 491,6	0,56 %	64 238,4	0,58 %	314 938,3	2,87 %	10 989 311,1	
1999	77 513,3	0,64 %	72 534,8	0,60 %	40 302,7	0,34 %	469 580,2	3,90 %	12 026 946,4	
2000	58 418,1	0,74 %	50 856,4	0,65 %	44 760,1	0,57 %	220 422,5	2,80 %	7 878 516,6	
2001	52 074,2	0,73 %	54 094,5	0,76 %	86 813,1	1,21 %	162 115,7	2,26 %	7 164 516,7	
2002	28 737,9	0,45 %	22 825,9	0,36 %	27 223,3	0,43 %	118 502,5	1,87 %	6 332 403,2	

Fonte: Weltbank, Prior Review Contracts under Bank-financed Projects, Summary Report by Region & Supplier/OECD Country, Data as of 2/10/03.

Indice delle fonti

Elenco riferito alla nota 12: leggi e messaggi relativi alle convenzioni concluse dalla Svizzera nell'ambito degli Accordi generali di credito del FMI e della collaborazione della Svizzera ai provvedimenti monetari internazionali.

Decreto federale del 20 marzo 1975 concernente la collaborazione della Svizzera a provvedimenti monetari internazionali (stato al 30 novembre 1999), *RS 941.13*.

Decreto federale del 14 dicembre 1983 che approva l'adesione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario internazionale, *RS 941.15*.

Decreto federale del 9 giugno 1988 che proroga la partecipazione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario internazionale, *RS 941.151.1*.

Decreto federale del 13 dicembre 1993 che proroga la partecipazione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario internazionale (stato: 1° luglio 1995), *RS 941.151.2*.

Decreto federale del 25 giugno 1998 che rinnova la partecipazione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario internazionale, *RS 941.151.3*.

Decreto federale del 18 dicembre 1997 che approva l'adesione della Svizzera ai Nuovi accordi di credito del Fondo monetario internazionale (stato: 19 novembre 2002), *RS 941.16*.

Messaggio del 14 maggio 1997 sull'adesione della Svizzera ai Nuovi accordi di credito, *FF 1997 III 865*.

Decreto federale concernente la collaborazione della Svizzera ai provvedimenti monetari internazionali. Modifica del 18 giugno 1999.

Messaggio del 29 giugno 1994 concernente la partecipazione della Svizzera al prolungamento dello sportello potenziato di aggiustamento strutturale del Fondo monetario internazionale (SPAS II), *FF 1994 III 1257*.

Messaggio del 10 settembre 1997 concernente la partecipazione della Svizzera al nuovo fondo fiduciario del Fondo monetario internazionale, *FF 1997 IV 736*.

Rapporti ufficiali

Gruppo di lavoro «Sicherung des Einflusses der Schweiz in den IFIs», 2 febbraio 2001: Come salvaguardare la posizione assunta dalla Svizzera nelle organizzazioni finanziarie internazionali. Rapporto all'indirizzo del capo del DFF. Confidenziale.

Rapporto del Consiglio federale del 4 ottobre 1999: Il sistema finanziario internazionale e la posizione della Svizzera.

http://www.efv.admin.ch/d/internat/iwf_int/pdf/finanzsy.pdf

Opere consultate

- Buomberger, Peter 1991: Der Beitritt der Schweiz zu den BWI – vier kritische Antithesen. In: Ufficio federale del personale 1991: Die Schweiz und die Bretton-Woods-Institute. Berna. p. 84 s.
- Cottier, Thomas/ Manfred Wagner: Grundzüge der Weltwirtschaftsordnung. In: Müller, Jörg Paul/ Luzius Wildhaber 2001: Praxis des Völkerrechts. 3a edizione. Berna: Stämpfli Verlag AG, p. 941–958.
- Dupont, Cédric/ Alexandre Swoboda 2000: Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Berna: FNS, Sintesi PNR 46.
- Egger, Monika 2000: Die qualitativen Auswirkungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Su mandato della DSC. Ginevra, Neuchâtel.
- Forster, Jacques/ Guido Pult 2000: Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. Etude pour 1998. Editore: DSC, Berna.
- Freeman, Lin C.: Centrality in Networks (I). Conceptual Clarification. In: Social Networks 1, 1979, p. 215–239.
- Goetschel, Laurent/ Magdalena Bernath/ Daniel Schwarz 2002: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zurigo: Edizioni Neue Zürcher Zeitung.
- Knoepfel, Peter/ Corinne Larrue/ Frédéric Varone 2001: Analyse et pilotage des politiques publiques. Ginevra: Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, Peter/ Helmut Weidner 1982: Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest consideration. In: Policy and Politics 10 (1): 85–109.
- Laumann, Edward O./ David Knoke 1987: The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Schmidtchen, Susanne 2000: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration, Behauptung. Rapporto di sintesi nell'ambito del programma nazionale di ricerca 42 (politica estera). Berna. Sintesi 45.
- Schmidtchen, Susanne 2001: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration und Behauptung. Rapporto finale nell'ambito del programma nazionale di ricerca 42. Zurigo.
- Scott, John 1991: Social Network Analysis. A Handbook. Beverly Hills: Sage.

Autori dello studio:

Andreas Tobler, lic. phil. (capoprogetto)

collaboratori:

Barbara Koch, lic. rer. soc. (rapporto)

Christoph Bättig, dipl. geogr. (rapporto)

Armin Kühne, Dr. phil. (traccia del progetto)

Christine Heuer, lic.rer.soc. (traccia del progetto)

Hedwig Heinis (segretariato)

Rapporto dei periti esterni:

Prof. Cédric Dupont, IUHEI, Ginevra

Prof. Pascal Sciarini, IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Denis Knubel, lic. en relations internationales, IUHEI, Ginevra

Steve Donzé, DEA en science politique, IUHEI, Ginevra

L'OPCA ringrazia per la buona collaborazione i servizi dell'amministrazione federale che operano nell'ambito delle BWI. Ringraziamo in particolare tutte le persone che hanno acconsentito a farsi intervistare e a fornire informazioni. L'OPCA ringrazia inoltre il gruppo di esperti dell'IUHEI, il perito dell>IDHEAP per il rapporto di alta qualità e il Prof. Dr. Ulrich Klöti dell'istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo per l'opera svolta nell'ambito del controllo della qualità.

Versione originale del rapporto: in lingua tedesca, salvo i numeri 2–4 redatti prevalentemente in francese.

Indice

Compendio essenziale	806
1 Obiettivi e interessi della Svizzera quale Paese membro delle BWI	814
1.1 Basi legali	815
1.2 Obiettivi e interessi della Svizzera in seno alle BWI	816
1.2.1 Obiettivi riguardanti l'influenza della Svizzera sulla politica delle BWI	816
1.2.2 Interessi della Svizzera quale Paese membro delle BWI	818
1.2.3 Importanza delle disposizioni istituzionali riguardanti gli obiettivi	821
2 Attori, competenze e coordinamento	822
2.1 Ripartizione delle competenze	823
2.1.1 Quadro legale e amministrativo	823
2.1.2 Valutazione della ripartizione delle competenze da parte degli attori	825
2.1.3 Raccomandazioni degli attori	826
2.2 Analisi della struttura delle divergenze e delle convergenze in seno alla rete	826
2.3 Coordinamento in seno all'Amministrazione federale	827
2.3.1 Quadro legale e amministrativo	827
2.3.2 Valutazione del coordinamento da parte degli attori	828
3 Ruolo e influenza degli attori interni non statali	830
3.1 Struttura della collaborazione e del potere	830
3.2 Canali d'intervento e (auto)valutazione dell'influenza degli attori non statali	834
4 Valutazione dell'influenza della Svizzera	835
4.1 Canali e strumenti della politica svizzera in seno alle BWI	835
4.1.1 Canali e strumenti	835
4.1.2 Utilizzazione dei diversi canali e strumenti	835
4.2 Efficacia degli strumenti e influenza della Svizzera	836
4.2.1 Valutazione globale	836
4.2.2 Valutazione con l'ausilio di tre casi studiati	837
4.2.3 Strategie svizzere e ottimizzazione dei vantaggi	838
4.2.4 Quadro istituzionale e influenza della Svizzera	840
5 Vantaggi che la Svizzera trae dal suo statuto di Paese membro delle BWI	841
5.1 Vantaggi derivanti dallo statuto di membro	842
5.2 Concretizzazione degli interessi e dei vantaggi alla luce del messaggio concernente l'adesione della Svizzera	847
5.3 Inconvenienti per la Svizzera a seguito della sua adesione alle BWI	851
5.4 Se la Svizzera non avesse aderito alle BWI	852
6 Conclusione	853

Indice delle abbreviazioni	858
Allegato 1: Lista delle persone interpellate	859
Allegato 2: Mandati affidati nel quadro dei progetti della BM	862
Allegato 3: Bibliografia	863

