



Misurazione dell'efficacia nel contesto della cooperazione internazionale

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
del 14 novembre 2023**

Parere del Consiglio federale

del 21 febbraio 2024

Onorevoli presidente e consiglieri

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 14 novembre 2023 concernente la misurazione dell'efficacia della cooperazione internazionale.

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

21 febbraio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Parere

1 Situazione iniziale

Il 25 gennaio 2022 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di condurre un'ispezione sulla misurazione dell'efficacia nel contesto della cooperazione internazionale (CI) e hanno attribuito il relativo mandato alla sottocommissione DFAE/DDPS della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati che, a sua volta, il 23 maggio 2022 ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di svolgere un'indagine in merito. Sulla base del rapporto del CPA del 27 aprile 2023¹, la CdG-S ha redatto un rapporto, che ha adottato il 14 novembre 2023².

La CdG-S invita il Consiglio federale a tener conto il più possibile delle raccomandazioni del rapporto nella stesura del messaggio sulla Strategia di cooperazione internazionale 2025–2028 e di attuarle al più tardi nel momento in cui riferirà sul prossimo quadriennio della strategia. Al Consiglio federale chiede inoltre di esprimere un parere sulle sue constatazioni e raccomandazioni nonché sul rapporto di valutazione del CPA entro il 21 febbraio 2024 e di informarla sulle misure che intende adottare per attuare le raccomandazioni ed entro quando intende farlo.

L'oggetto dell'indagine è stato limitato allo strumento della valutazione. È opportuno distinguere tra le valutazioni cosiddette «esterne» di progetti e programmi, che vengono commissionate principalmente dagli incaricati di programma competenti, anche nelle sedi esterne, e quelle strategiche «indipendenti», che vengono assegnate dai servizi centrali di valutazione della CI.

La cooperazione internazionale della Confederazione è attuata nell'ambito della Strategia di cooperazione internazionale 2021–2024. La responsabilità compete alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), al campo di prestazioni Cooperazione e sviluppo economici della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e alla Divisione Pace e diritti umani (DPDU) della Segreteria di Stato del DFAE. Le unità summenzionate dispongono di servizi specializzati per la misurazione e la valutazione dell'efficacia. Le valutazioni servono a gestire progetti e programmi nonché l'apprendimento istituzionale e contribuiscono all'elaborazione dei rendiconti. Sul piano metodologico si basano su sei criteri di valutazione internazionali adottati dal Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE-CAS).

I servizi centrali di valutazione della DSC, della SECO e della DPDU sono responsabili della pianificazione e dell'attribuzione di valutazioni a livello tematico (complessivamente 3–5 all'anno). La maggior parte delle attività di valutazione nell'ambito della CI svizzera riguarda i progetti commissionati dalle rappresentanze all'estero. Ogni anno vengono commissionate circa 130 valutazioni di progetti o programmi.

¹ FF 2023 2894

² FF 2023 2893

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale, dopo aver consultato le unità amministrative responsabili della CI si pronuncia come segue:

Il Consiglio federale accoglie con favore il controllo svolto dalla CdG-S. Le unità amministrative interessate sono state consultate dal CPA e hanno potuto presentare il loro punto di vista sui singoli punti in discussione.

Il rapporto del CPA si riferisce ampiamente alle valutazioni dei progetti nonché alla qualità e all'utilità dei rapporti di valutazione. Definisce requisiti di qualità molto elevati che, nonostante le disposizioni esistenti, non sempre vengono pienamente rispettati. Inoltre, con le valutazioni dei progetti mette in luce solo un aspetto parziale della misurazione dell'efficacia della CI svizzera.

Nonostante il lavoro dei servizi di valutazione competenti sia giudicato complessivamente in modo positivo, il Consiglio federale riconosce che la qualità delle valutazioni dei progetti può ancora essere migliorata e ha già adottato misure a questo proposito. Le misure sono elencate nell'allegato.

Per quanto riguarda l'esame dei rapporti di valutazione, Consiglio federale prende atto del parere del CPA, secondo cui la qualità dei rapporti è paragonabile o leggermente superiore a quella dei rapporti di altre agenzie di sviluppo governative, nonostante la necessità di miglioramento individuata. La misurazione dell'efficacia della CI rimane tuttavia anche a livello internazionale – ad esempio in seno all'OCSE-CAS – una questione dibattuta.

Il Consiglio federale ritiene che le sei raccomandazioni del rapporto della CdG-S siano in linea di massima opportune e realizzabili e, al riguardo, desidera precisare quanto segue.

Il Consiglio federale concorda con le *raccomandazioni 1–5*, con una riserva parziale sulla raccomandazione 2 (v. sotto). Alcune misure per attuare le raccomandazioni sono già state adottate. Per esempio, nel 2021 la SECO ha rinnovato il suo modello per le valutazioni. La DSC sta attualmente rielaborando le sue linee guida sulle valutazioni e sviluppa un programma di formazione per rafforzare le competenze interne in materia di valutazione. In futuro, le valutazioni dei progetti dovranno essere sempre più correlate alla Strategia CI e si dovrà garantire un monitoraggio sistematico delle raccomandazioni che ne derivano. Per quanto riguarda la prassi di pubblicazione il Consiglio federale accetta le differenze tra le singole unità CI: la DSC pubblica già tutti i rapporti di valutazione nella banca dati della Confederazione per la ricerca (ARAMIS), mentre la SECO e la DPDU solo una parte di essi.

Sulla *raccomandazione 2* c'è una riserva secondo cui le valutazioni esterne dovrebbero «sempre tener conto di tutti i criteri di valutazione del CAS». Le unità CI seguono la raccomandazione dell'OCSE-CAS, secondo cui le valutazioni dovrebbero fornire un ordine di priorità e una ponderazione dei sei criteri di valutazione. Ciò avviene a dipendenza dell'interesse concreto per i risultati. Appare dunque giustificata un'applicazione dei criteri del CAS orientata alle esigenze.

La *raccomandazione 6* riguarda la misurazione dell'efficacia ai fini dell'obbligo di rendiconto. La Strategia CI viene attuata a livello di programmi geografici e tematici,

che concretizzano gli obiettivi della Strategia CI. L'aggregazione dei risultati altamente dipendenti dal contesto rappresenta una sfida. In questa sede manca ancora la metodologia necessaria per la valutazione complessiva dell'efficacia.

Le valutazioni permettono attestare l'efficacia di progetti e programmi: ottenere un quadro generale oggettivo dell'efficacia della Strategia CI rimane una sfida importante. Le unità CI sono incaricate di compiere progressi in questo senso, di migliorare il metodo per una valutazione significativa dell'efficacia della cooperazione internazionale e di informare il Consiglio federale in occasione dei rapporti periodici.

Ciononostante, quale mezzo di rendiconto nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica le valutazioni presentano dei limiti, poiché ogni anno viene valutato solo un certo numero di progetti (per la DSC e la SECO si tratta di circa il 10 per cento del portafoglio di progetti attivi) e spesso vengono esaminati solo aspetti specifici di ciascun progetto. In futuro, la DSC e la SECO prevedono di effettuare un maggior numero di valutazioni di progetti conclusi per poter fornire indicazioni più precise sulla loro efficacia e la loro sostenibilità.

Gli strumenti di monitoraggio svolgono un ruolo particolarmente importante nella misurazione dell'efficacia. Anche in questo caso sono già state adottate misure di ottimizzazione. Con lo sviluppo del nuovo software *Results Data Management* (RDM), nel 2023 è stato possibile effettuare per la prima volta il rilevamento dei risultati dei progetti della DSC in chiave digitale. Questa innovazione permetterà anche in futuro di svolgere un'analisi dei dati e un reporting migliori e trasversali sugli obiettivi specifici della Strategia CI. A medio termine, si prevede di mettere a disposizione anche del pubblico i dati raccolti sistematicamente nell'ambito dell'RDM, garantendo una visione trasparente dell'attività della DSC e dell'attuazione della Strategia CI.

Per attuare le raccomandazioni della CdG-S relative al miglioramento della misurazione dell'efficacia nella CI svizzera, il Consiglio federale ha deciso di adottare una serie di misure vincolanti che sono elencate nell'allegato e saranno attuate entro la fine del 2026.

Raccomandazioni della CdG-S* (messe in evidenza da DSC/SECO/DPDU)

Misure di attuazione

1 *Rafforzare la cooperazione e le sinergie nella gestione delle valutazioni nel contesto della CI*

Il Consiglio federale è invitato a migliorare, sfruttando le sinergie tra la DSC, la SECO e la DPDU, la *qualità dei capitoli d'onere* per l'assegnazione delle valutazioni, nonché i processi e gli strumenti per la *gestione delle valutazioni* e l'assicurazione della qualità, e a stabilire *standard minimi comuni*.

Inoltre, il Consiglio federale è invitato a rafforzare e istituzionalizzare la collaborazione e lo scambio di conoscenze ed esperienze tra le suddette unità amministrative in questi settori.

2 *Migliorare la presentazione della metodologia e dei risultati delle valutazioni esterne e rafforzare le conoscenze sulla metodologia di valutazione*

Il Consiglio federale è invitato a definire e ad applicare *standard minimi* per la presentazione della *metodologia* nei rapporti di valutazione esterna, che permettano effettivamente di analizzare i risultati di una valutazione e l'efficacia dei progetti di CI.

È inoltre invitato a stabilire i criteri per la presentazione dei risultati nei rapporti di valutazione esterna in modo tale che si tenga sempre conto di *tutti i criteri di valutazione del CAS*.

Il Consiglio federale è infine invitato a sensibilizzare i collaboratori coinvolti, per esempio mediante *corsi di formazione*, sull'importanza della metodologia di una valutazione.

1. La DSC, la SECO e la DPDU esamineranno in che misura sia ragionevole e possibile effettuare un'armonizzazione formale delle linee guida e dei modelli interni di valutazione.
2. L'attuale scambio di conoscenze ed esperienze tra i servizi di valutazione della DSC, della SECO e della DPDU sarà formalizzato in un *comité de pilotage Evaluation*.
3. Gli standard minimi esistenti nel campo della valutazione saranno definiti in un documento comune.
4. La sensibilizzazione e la formazione continua degli incaricati di programma e dei collaboratori delle sedi esterne nell'ambito della gestione della valutazione sono approfondite tramite moduli di formazione.
5. La qualità dei rapporti di valutazione esterni (valutazioni dei progetti) viene verificata in una meta-analisi indipendente (riguarda la DSC e la SECO). I risultati confluiscono nel miglioramento continuo della prassi di valutazione della CI. In futuro, la DPDU commissionerà valutazioni di interi processi di pace o iniziative diplomatiche invece di valutazioni di progetti.

Raccomandazioni della CdG-S* (messe in evidenza da DSC/SECO/DPDU)

Misure di attuazione

3 *Formulazione delle raccomandazioni nei rapporti di valutazione esterna e monitoraggio delle raccomandazioni*

Il Consiglio federale è invitato a fare in modo che le *raccomandazioni* contenute nei rapporti di valutazione esterna si rivolgano sempre a *destinatari chiaramente specificati*, che gli autori delle valutazioni esterne propongano un *ordine di priorità di tali raccomandazioni* e che definiscano sempre le tempistiche per la loro attuazione.

Il Consiglio federale è inoltre invitato a fare in modo che i servizi competenti registrino sistematicamente le misure e le decisioni che prendono sulla base delle raccomandazioni, facendone così uno strumento di gestione, e che *l'attuazione delle raccomandazioni* sia sistematicamente oggetto di un controllo successivo.

6. I requisiti per i valutatori riguardanti la formulazione e la definizione delle priorità delle raccomandazioni derivanti dalle valutazioni sono concretizzati.

7. L'attuazione delle misure definite nell'ambito delle cosiddette *management responses* e il loro monitoraggio (*tracking*) sono rafforzati.

4 *Riferimento esplicito agli obiettivi della CI in tutte le valutazioni*

Il Consiglio federale è invitato a fare in modo che le valutazioni esterne e le valutazioni indipendenti tengano conto del *raggiungimento degli obiettivi della CI*.

8. Le linee guida interne della DSC e le relative disposizioni della SECO stabiliscono che il rapporto tra i progetti valutati e gli obiettivi sovraordinati della rispettiva Strategia CI saranno inclusi nelle valutazioni future.

5 *Prassi in materia di pubblicazione delle valutazioni*

Il Consiglio federale è invitato a *mettere a disposizione del pubblico* in modo completo, tempestivo e chiaro tutti i *rapporti* relativi a valutazioni esterne e indipendenti delle tre unità amministrative esaminate.

9. Le unità CI della Confederazione esamineranno in che misura sia possibile ottimizzare la prassi in materia di pubblicazione per quanto riguarda la valutazione dei progetti e quale sia la piattaforma più adatta a questo scopo.

Raccomandazioni della CdG-S* (messe in evidenza da DSC/SECO/DPDU)

Misure di attuazione

- 6 *Rendiconto dell'efficacia della CI al Parlamento e all'opinione pubblica*
 In futuro il Consiglio federale è invitato a *comunicare l'efficacia della CI* al pubblico in modo trasparente, rappresentativo e comprensibile e a *non pubblicare più tassi di riuscita* finché non saranno colmate le lacune delle basi su cui poggiano.

10. I servizi di valutazione esamineranno come sistematizzare ulteriormente l'utilizzo delle valutazioni esterne di progetti per formulare indicazioni ancora più solide sull'efficacia dei progetti di CI. Inoltre, la DSC e la SECO prevedono di effettuare in futuro un maggior numero di valutazioni di progetti conclusi per fornire indicazioni migliori sulla loro efficacia e la loro sostenibilità a lungo termine.
11. Introdotto nel 2023, il software digitalizzato RDM introdotto dalla DSC consente il rilevamento sistematico dei dati relativi ai risultati e permette di fornire indicazioni rappresentative e comprensibili sull'efficacia della CI. A medio termine, si prevede di mettere a disposizione anche del pubblico i dati raccolti sistematicamente nell'ambito dell'RDM, garantendo una visione trasparente dell'attività della DSC e dell'attuazione della Strategia CI.
12. La DSC e la SECO continueranno a utilizzare il cosiddetto tasso di riuscita a scopi interni. Nel caso di una pubblicazione del tasso, le restrizioni metodologiche saranno rese trasparenti per evitare interpretazioni fuorvianti. La SECO continuerà a pubblicare i suoi tassi di riuscita come parte del preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze.

* FF 2023 2893

