

# **La partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods**

**Rapporto del 14 ottobre 2003 della Commissione della gestione  
del Consiglio degli Stati**

## **Parere del Consiglio federale**

del 18 maggio 2004

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 14 ottobre 2003 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods.

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

18 maggio 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

## Parere

Il Consiglio federale ringrazia la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) per il rapporto «La partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods» e per le raccomandazioni che vi sono formulate (FF 2004 785). Tale rapporto fornisce numerose informazioni e conferma che il fatto di essere membri del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Banca mondiale è un elemento importante della difesa degli interessi della Svizzera a livello internazionale. Il Consiglio federale constata con soddisfazione che il rapporto valuta fondamentalmente buona ed efficace la collaborazione tra i vari servizi amministrativi competenti per le istituzioni di Bretton Woods (BWI). Esso approva l'esame di misure volte a migliorare la comunicazione tra i servizi amministrativi e il pubblico, ma non ritiene tuttavia necessario proporre modifiche di ordine organizzativo.

Il Consiglio federale intende anzitutto sottolineare due punti:

In primo luogo, nel 1944 a Bretton Woods sono state scientemente create due istituzioni distinte. I compiti affidati all'epoca al FMI e alla Banca mondiale sono in linea di massima rimasti invariati. Il compito principale della Banca mondiale consiste nel lottare contro la povertà e nel migliorare il livello di vita nei Paesi poveri, mentre il FMI è incaricato di garantire e promuovere la stabilità finanziaria internazionale. Per il Consiglio federale la differenza di tali mandati giustifica l'attuale ripartizione dei compiti in ambiti di competenza decentralizzati. Esso ha menzionato lo stesso argomento facendo riferimento alla mozione Rey (04.3082), che suggerisce di raggruppare in un'unica unità tutti i servizi che si occupano delle BWI. Per tale mozione sarà elaborata una risposta separata.

In secondo luogo, il Consiglio federale constata con rammarico che il rapporto della CdG-S praticamente non affronta la questione delle risorse umane impiegate. I servizi amministrativi competenti forniscono un lavoro notevole con risorse limitate. In tale contesto e alla luce del rapporto della CdG-S il Consiglio federale invita i servizi amministrativi interessati a identificare e ad attuare nuove possibilità di sviluppo e di miglioramento nell'ambito esecutivo.

Per quanto concerne le quattro raccomandazioni menzionate nel rapporto della CdG-S, il parere del Consiglio federale è presentato qui di seguito.

<i>Raccomandazione 1</i>	In merito alla suddivisione dei compiti tra Seco e DSC
--------------------------	--------------------------------------------------------

Il Consiglio federale è invitato a riesaminare integralmente la suddivisione dei compiti fra Seco e DSC nell'attività relativa alla Banca mondiale, nell'intento di giungere a una semplificazione e di evitare il più possibile le situazioni poco chiare. I conflitti relativi alle competenze, che non potranno comunque essere completamente esclusi anche in futuro, dovranno essere risolti velocemente e con efficienza instaurando una procedura di coordinamento nell'ambito della concezione globale della cooperazione allo sviluppo. La separazione delle competenze e la procedura di coordinamento andrebbero disciplinati mediante ordinanza per garantire una migliore applicazione e trasparenza verso l'esterno.

*Il Consiglio federale ritiene la raccomandazione 1 ampiamente soddisfatta.*

L'ordinanza del 12 dicembre 1977 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali disciplina la cooperazione tra Seco e DSC in materia di aiuto finanziario multilaterale. La riforma dell'Amministrazione NOVE DUE (decreto federale del 29 ottobre 1997) ha confermato la ripartizione delle competenze definita all'epoca e ha precisato il modo d'esecuzione dei compiti comuni di Seco e DSC nonché i meccanismi di coordinamento da impiegare. S'intendono il Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CICSI), il Comitato strategico «aiuto finanziario multilaterale», la fissazione di priorità annue comuni e gli scambi regolari tra le unità operative competenti del Seco e della DSC.

La valutazione intermedia di NOVE DUE (rapporto del 23 giugno 2000) ha condotto infine a una regolamentazione dettagliata delle competenze nell'ambito di lavori specifici, grazie alla quale oggi vi è una base trasparente per la collaborazione. Secondo il Consiglio federale la collaborazione è stata in tal modo rafforzata negli ultimi tre anni.

Grazie al rapporto della CdG-S, il Consiglio federale ha esaminato i «Principi per l'attuazione di una collaborazione e di un coordinamento rafforzati tra Seco e DSC» convenuti nell'ambito della valutazione intermedia di NOVE DUE. Esso constata che i principi e i meccanismi di coordinamento conservano la loro validità e che non vi sono problemi formali fondamentali di ripartizione delle competenze. Vede tuttavia ancora un margine di miglioramento che consentirebbe di rispettare meglio i principi convenuti e pertanto anche la collaborazione.

Come già concluso nel 1997 nell'ambito di NOVE DUE, il Consiglio federale non ritiene necessario ridefinire in un'ordinanza la collaborazione tra Seco e DSC in materia di aiuto finanziario multilaterale. I conflitti di competenza non possono essere completamente esclusi neanche in futuro. Possono tuttavia essere superati con maggiore flessibilità e con un migliore impiego dei meccanismi di coordinamento.

*Raccomandazione 2* In merito alla misure organizzative relative alla sovrapposizione delle attività del FMI e della Banca mondiale

Il Consiglio federale è invitato ad adottare le misure organizzative necessarie per tener conto adeguatamente della sovrapposizione delle attività del FMI e della BM nell'elaborazione di una posizione svizzera rappresentativa. Perciò deve anzitutto definire chiaramente gli obiettivi strategici anche in questo settore. L'elaborazione di prese di posizione della Svizzera nell'ambito del FMI deve tener conto dell'articolo 6 della legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods.

*Il Consiglio federale ritiene la raccomandazione 2 ampiamente soddisfatta.*

Il Consiglio federale ritiene che le misure organizzative relative all'elaborazione di una posizione Svizzera sugli affari delle istituzioni di Bretton Woods siano fondamentalmente appropriate. Vi sono possibilità di miglioramento anzitutto per quanto concerne l'attuazione di tali misure in affari nei quali le attività delle due istituzioni si sovrappongono. Il Consiglio federale invita i servizi competenti a impiegare

maggiormente gli strumenti di coordinamento e a cercare nuove possibilità di miglioramento mediante un dialogo più approfondito.

Dal punto di vista organizzativo le competenze relative alle due istituzioni sono chiaramente disciplinate: Seco e DSC sono responsabili per le questioni concernenti la Banca mondiale; AFF e BNS sono invece responsabili per quanto concerne il FMI. In linea di massima vale il principio della trasparenza: tutti i servizi interessati hanno libero accesso a tutte le informazioni rilevanti (agende dei due consigli di amministrazione, documentazione di base, ecc.). Il coordinamento per gli affari di un ambito in cui le attività delle due istituzioni si sovrappongono è determinato in occasione dell'elaborazione, da parte dell'amministrazione, delle liste di lavoro relative agli affari trattati dal Consiglio di amministrazione del FMI e della Banca mondiale). Le due liste di lavoro sono in linea di massima aperte ai contributi di tutti i servizi interessati. Tali liste sono stilate settimanalmente o quindicinalmente dall'AFF (FMI) e dal Seco (Banca mondiale) d'intesa con i servizi corresponsabili e interessati. Esse sono in seguito indirizzate a una più ampia cerchia di persone e di servizi interessati. Se del caso i destinatari indicano al servizio responsabile se intendono fornire un contributo supplementare relativo a un oggetto determinato. Questo sistema consente di riunire tutti i pareri necessari per l'elaborazione di una posizione equilibrata e motivata, conformemente all'articolo 6 della legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods. Questo vale in particolare per le posizioni nei confronti di Paesi importanti per la cooperazione svizzera allo sviluppo.

Le modalità del coordinamento si sono dimostrate valide nella prassi. Esse sono flessibili, generano trasparenza e richiedono un lavoro amministrativo di entità minima. La mancanza di chiarezza per quanto riguarda le competenze in seno all'amministrazione svizzera è in parte riconducibile al fatto che nella prassi la ripartizione del lavoro tra il FMI e la Banca mondiale non è sempre chiara. Negli ultimi anni le sovrapposizioni tra le attività delle due istituzioni sono aumentate, anzitutto nei Paesi in sviluppo, segnatamente a causa di iniziative comuni, quali per esempio l'iniziativa per lo sdebitamento dei Paesi più poveri (fondo fiduciario Heavily Indebted Poor Countries, HIPC). Questo ha certamente contribuito ad accrescere il bisogno di coordinamento, ma si è tuttavia constatato che le modalità organizzative rispondono ampiamente a tali esigenze.

Secondo il Consiglio federale non esiste un'alternativa che consenta di migliorare essenzialmente il coordinamento e di giungere in tal modo a una posizione della Svizzera ancora più equilibrata. Il Consiglio federale è segnatamente persuaso che la creazione di un Ufficio delle istituzioni di Bretton Woods, come proposto dalla mozione Rey, non consentirebbe di impiegare meglio le sinergie esistenti. Con il raggruppamento dei servizi interessati verrebbe a mancare la naturale funzione di controllo delle diverse unità amministrative competenti. In tal modo le attività della Svizzera in seno alla Banca mondiale sarebbero per esempio separate da quelle in seno alle altre banche di sviluppo, occasionando la perdita di un contributo importante per la cooperazione allo sviluppo. Un eventuale ufficio delle istituzioni di Bretton Woods rappresenterebbe un livello di coordinamento supplementare e aumenterebbe di conseguenza il bisogno di risorse. A prescindere dalla questione delle spese si pone un problema supplementare: il servizio della Banca nazionale competente per le questioni relative al FMI non potrebbe, per ragioni istituzionali, essere integrato nell'eventuale ufficio delle istituzioni di Bretton Woods.

Il rapporto della CdG-S deplora l'assenza di obiettivi strategici espliciti del Consiglio federale per gli ambiti nei quali le attività delle due istituzioni si sovrappongono. Gli obiettivi generali della Svizzera sono stati formulati nel messaggio concernente l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods. Sono stati completati da principi generali figuranti nella nota di discussione «Architettura del sistema finanziario internazionale e politica svizzera in seno al FMI» del 26 marzo 1999 e nel rapporto del 2 febbraio 2001 redatto da un gruppo di lavoro interdipartimentale all'indirizzo del capo del DFF e intitolato «Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen» (disponibile soltanto in tedesco). Per il Consiglio federale l'attuazione di tali principi e raccomandazioni rappresenta un obiettivo che continua a essere valido. Detti principi stabiliscono, unitamente all'articolo 6 della legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, il quadro generale per il lavoro dei servizi amministrativi interessati. Fondandosi su tale quadro generale i servizi responsabili sono tenuti ogni anno a definire le loro priorità e ad armonizzarle con quelle degli altri servizi interessati. In base alle esperienze fatte sinora il Consiglio federale ritiene che tale quadro generale svolga la funzione di direttiva strategica. Considerata la complessità degli argomenti trattati dal FMI e la continua mutazione dell'ambiente è difficile definire obiettivi concreti a lungo termine che vadano oltre i principi politici.

*Raccomandazione 3*      In merito alla panoramica dell'impegno in seno alle istituzioni di Bretton Woods

Il Consiglio federale è invitato a istituire un prospetto globale dei pagamenti e degli impegni della Svizzera nell'ambito delle istituzioni di Bretton Woods che consenta pure la messa in atto di un controlling in questo settore.

*Il Consiglio federale è pronto ad attuare la raccomandazione 3.*

Il Consiglio federale sostiene la raccomandazione della CdG-S secondo cui occorre migliorare l'informazione e la comunicazione in merito all'operato e agli obiettivi concretamente perseguiti dalla Svizzera all'interno delle BWI. A tale scopo sono disponibili vari sistemi d'informazione. Da qualche anno la maggior parte degli uffici è stata dotata del sistema SAP che consente di rispondere in modo semplice e rapido alle questioni inerenti gli impegni contratti. La Banca nazionale offre informazioni in merito al suo impegno in seno al FMI nel suo rapporto di gestione e nel suo sito Internet.

Per il Consiglio federale è auspicabile un miglioramento della presentazione e della diffusione delle informazioni rilevanti. Esso propone pertanto di presentare ogni anno nei capitoli 5 e 6 del rapporto sulla politica economica esterna informazioni sull'entità dell'impegno della Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton Woods. I servizi competenti sono inoltre invitati a presentare in modo esaustivo nelle loro pagine Internet l'impegno della Svizzera in seno al FMI e alla Banca mondiale. Considerati i diversi metodi di presentazione dei conti e la complessità degli impegni verso il FMI e la Banca mondiale, appare più adeguata una presentazione per istituzione.

*Raccomandazione 4*      In merito alla informazione e rendiconto sulle attività

Il Consiglio federale è invitato a esaminare l'opportunità di elaborare una concezione dell'informazione e del rendiconto sulle attività e gli obiettivi perseguiti dalla Svizzera nelle istituzioni di Bretton Woods che riunisca tutti i contenuti sotto un unico cappello.

*Il Consiglio federale ritiene la raccomandazione 4 ampiamente soddisfatta, ma raccomanda tuttavia di esaminare le possibilità di miglioramento nell'ambito di Internet.*

Il Consiglio federale approva la proposta della CdG-S di informare meglio il pubblico sull'impegno della Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton Woods mediante un programma equilibrato di ragguagli e di rendiconto sulle attività. A tal proposito occorre menzionare le fonti d'informazione attualmente esistenti. Si tratta anzitutto dei rapporti d'attività pubblicati ogni anno dagli amministratori del FMI e della Banca mondiale che contengono una retrospettiva dei principali affari trattati nonché informazioni sugli sviluppi negli Stati membri del gruppo di voto. I capitoli 5 e 6 del rapporto sulla politica economica esterna propongono una retrospettiva e una previsione annuale delle attività della Svizzera in seno al FMI e alla Banca mondiale. Vanno inoltre citate la Newsletter dell'AFF, che presenta l'attualità concernente il FMI e gli affari da sbrigare, nonché le informazioni fornite mediante i comunicati stampa. I rapporti di attività degli amministratori, il rapporto sulla politica economica esterna e la newsletter dell'AFF sono consegnati ai membri delle commissioni competenti di entrambe le Camere federali. Tali fonti contengono informazioni esaustive in merito alle attività della Svizzera in seno al FMI.

Il Consiglio federale condivide nondimeno l'opinione della CdG-S, secondo la quale non è sempre possibile farsi una chiara visione d'insieme. Occorre pertanto esaminare in quale modo le informazioni potrebbero essere riassunte più efficacemente. A tal proposito il Consiglio federale invita i servizi competenti a modificare e a completare i loro siti Internet. Si dovrebbe inoltre valutare l'opportunità di creare una pagina Internet comune per facilitare l'accesso del grande pubblico alle istituzioni di Bretton Woods.