



Collaborazione interdipartimentale in politica estera: chiusura dell'ispezione/annuncio della verifica

Lettera della CdG-N al Consiglio federale

del 4 settembre 2015

Onorevole presidente della Confederazione,
Onorevoli consiglieri federali,

il 28 febbraio 2014 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha adottato il proprio rapporto sulla collaborazione interdipartimentale in politica estera. Sulla base di una valutazione del 19 giugno 2013 del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), la Commissione ha constatato nel proprio rapporto che sui temi di politica estera i servizi della Confederazione hanno una volontà di collaborazione, ritenendo quest'ultima utile. Essa ha tuttavia identificato anche taluni punti deboli e ha criticato in particolare l'assenza di una visione d'insieme in politica estera e la lentezza delle procedure nella collaborazione tra i vari servizi della Confederazione. In due raccomandazioni ha perciò invitato il Consiglio federale a esaminare una serie di misure per eliminare, o per lo meno attenuare, questi problemi.

Nel suo primo parere del 21 maggio 2014 sul rapporto della CdG-N il Consiglio federale si è mostrato sostanzialmente d'accordo con gli orientamenti delle raccomandazioni e ha annunciato varie misure. La Commissione ritiene tuttavia che rimarrebbero aperte varie questioni. Con lettera del 6 novembre 2014 ha perciò invitato il Consiglio federale a fornirle ulteriori e più complete informazioni sulle misure mediante le quali andrebbero attuate le sue raccomandazioni e sulla relativa tempistica.

Poiché, secondo la CdG-N, anche nel suo secondo parere del 21 gennaio 2015 il Consiglio federale ha soddisfatto soltanto in parte tale richiesta, la Commissione ha deciso di scegliere la collaborazione interdipartimentale in politica estera quale tema trasversale per le sedute con i capidipartimento del maggio 2015 nell'ambito del rapporto di gestione del Consiglio federale. A ognuno di essi è stato chiesto in che modo assicura nel proprio Dipartimento una buona visione d'insieme degli affari di politica estera che lo riguardano e in che modo fa sì che gli uffici specializzati si coordinino con il DFAE per i temi di politica estera (DFAE) e in quali ambiti politici essi riterrebbero opportuna l'elaborazione di una strategia settoriale di politica estera.

Nel valutare le audizioni, la CdG-N ha constatato che variano considerevolmente sia l'importanza attribuita ai temi di politica estera e al loro coordinamento con il DFAE, sia le misure adottate volte a favorire una visione d'insieme di questi temi e una loro armonizzazione con il DFAE. Essa prende però anche atto che, stando alle dichiarazioni dei capidipartimento, la collaborazione con il DFAE funziona bene o che negli ultimi anni è per lo meno migliorata.

Per la CdG-N i due pareri del Consiglio federale e le audizioni hanno fornito informazioni utili sull'attuazione delle proprie raccomandazioni, seppure talune questioni rimangano aperte. Da un lato, la Commissione procede perciò qui di seguito a una valutazione globale delle risposte del Consiglio federale e, dall'altro, coglie l'occasione per ribadire alcune richieste contenute nel rapporto del 28 febbraio 2014:

Raccomandazione 1: miglioramento della visione d'insieme

- La CdG-N ha invitato il Consiglio federale a chiarire e far conoscere meglio la ripartizione dei ruoli e dei compiti fra i dipartimenti specializzati e il DFAE, nonché le competenze interne a quest'ultimo (raccomandazioni 1.1 e 1.3). Essa è perciò soddisfatta che il Consiglio federale abbia annunciato di voler trattare la ripartizione dei ruoli e dei compiti fra i dipartimenti specializzati e il DFAE durante la Conferenza dei segretari generali. In tale occasione non andrebbero ricordate solamente l'ordinanza sull'organizzazione del DFAE e le istruzioni del Consiglio federale sulla cura dei rapporti internazionali dell'Amministrazione federale, bensì occorrerebbe anche illustrare le competenze all'interno del DFAE e in particolare il ruolo della Divisione Politiche estere settoriali. La Commissione presume che nel frattempo questa misura sia stata attuata. Ne esaminerà con maggiore precisione gli effetti nell'ambito di una successiva verifica.
- Per la CdG-N manca ancora chiarezza quanto all'attuazione della sua richiesta (raccomandazioni 1.2 e 1.7) di istituzionalizzare il coinvolgimento del DFAE negli affari di politica estera di altri dipartimenti e di fornire informazioni più precise sui singoli strumenti della collaborazione (strategie settoriali, accordi di collaborazione, distaccamenti di diplomatici ecc.). Essa lamenta la mancanza di un chiarimento sulla questione della distinzione tra gli strumenti della collaborazione o dell'opportunità di utilizzare un certo strumento in un determinato momento. Il Consiglio federale ha altresì segnalato alla Commissione di essere disposto a introdurre ulteriori strategie settoriali e a distaccare più diplomatici presso uffici specializzati. Nonostante le richieste di informazioni della CdG-N non è però chiaro se esso ha assegnato mandati concreti per realizzare queste misure.
- La CdG-N ha anche invitato il Consiglio federale a esaminare se il modello della Direzione degli affari europei (DAE) potrebbe essere eventualmente applicato anche ad altri importanti ambiti della politica estera (raccomandazione 1.6). Nella sua lettera del 21 gennaio 2015 il Consiglio federale ha scritto che l'esame non ha ancora avuto luogo, ma che gli ambiti da esaminare e il relativo calendario verranno definiti durante il primo trimestre 2015. La Commissione verrà in seguito informata sui risultati di queste riflessioni, il che finora non è avvenuto.

- Per disporre di una migliore visione d’assieme e creare così il presupposto affinché vengano riconosciuti eventuali conflitti a livello di obiettivi o possibili correlazioni fra gli affari, la Commissione reputa necessario che i singoli dipartimenti abbiano essi stessi una buona visione d’assieme dei loro affari di politica estera e adottino misure appropriate (designazione di un attore incaricato che abbia una visione d’assieme e definizione delle priorità degli affari all’interno del dipartimento; raccomandazioni 1.4 e 1.5). Il Consiglio federale ha enunciato chiaramente nei suoi pareri che, dal suo punto di vista, incombe a ogni capodipartimento adoperarsi per ottenere questa visione d’assieme. Le audizioni realizzate nell’ambito delle sedute del maggio 2015 hanno d’altronde evidenziato notevoli differenze a questo riguardo. Dal momento che, grazie alle procedure di consultazione degli uffici e alle note informative, è comunque possibile garantire che il Consiglio federale sia informato su eventuali collegamenti e conflitti a livello di obiettivi degli affari di politica estera, la Commissione ritiene corretta la sua argomentazione. La CdG-N valuta altresì positivamente che il Consiglio federale esamini e ordini all’occorrenza anche altre misure che possono portare a una migliore visione d’assieme, come ad esempio la correlazione dei dossier sull’UE, comunicata a fine giugno 2015, e l’istituzione simultanea di un capo negoziatore per tutti i negoziati con l’UE.

Raccomandazione 2: adeguamento delle procedure di collaborazione

- Nel suo primo parere del 21 maggio 2014, il Consiglio federale ha indicato di volere definire procedure di coordinamento specifiche che in determinate situazioni o in casi d’emergenza possano facilitare e accelerare la preparazione delle sue decisioni. Quale esempio ha citato in particolare la possibilità di costituire un gruppo interdipartimentale ad hoc ad alto livello. Per la Commissione questa possibilità va vista con favore poiché contribuisce a un coordinamento più rapido tra i dipartimenti.
- Tuttavia, la CdG-N ha parimenti segnalato nel suo rapporto che la durata delle procedure viene prolungata anche a causa della partecipazione dei Cantoni e del Parlamento. Per la CdG-N il Consiglio federale non ha finora dato una risposta soddisfacente su come coinvolgerli in maniera adeguata, ma più rapida rispetto a prima, in caso di decisioni di politica estera urgenti.

Considerato il fatto che, in occasione delle audizioni, la maggiore parte dei capidipartimento aveva dichiarato che la collaborazione con il DFAE funzionava bene o che negli ultimi anni era per lo meno migliorata, nonostante le summenzionate questioni ancora aperte la CdG-N ha per finire deciso di non approfondire per il momento ulteriormente questo tema, rinunciando a chiedere attualmente altre informazioni al Consiglio federale. Ha però deciso di seguire attentamente questa tematica e di chinarsi nuovamente sulle questioni aperte relative all’attuazione delle sue raccomandazioni fra uno o due anni nell’ambito di una verifica successiva.

Gradite, onorevole presidente della Confederazione e onorevoli consiglieri federali,
l'espressione della nostra alta stima.

4 settembre 2015

Commissione della gestione del Consiglio nazionale

Il presidente: Rudolf Joder, consigliere nazionale

La segretaria: Beatrice Meli Andres