Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 9 maggio 2017

Rapporto

1 Introduzione

Nel gennaio 2013 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata[1]. Il CPA ha rilevato e valutato le basi legali che garantiscono l'indipendenza di queste autorità e ha analizzato il modo in cui sono applicate.

Sulla base di questi lavori la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha elaborato un rapporto che ha adottato nell'ottobre 2015[2], invitando il Consiglio federale a esprimere il proprio parere. Quest'ultimo ha rilasciato il proprio parere il 18 dicembre 2015[3]. La Commissione ha ritenuto che su alcuni punti il Consiglio federale non avesse risposto in modo sufficiente e gli ha quindi chiesto di fornire informazioni supplementari sotto forma di un nuovo parere. Le richieste della Commissione riguardavano essenzialmente due aspetti: da un lato, la centralità del modello di atto normativo per gli «istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza»; dall'altro, l'insoddisfazione per la risposta alla terza raccomandazione, ovvero che alcune autorità di vigilanza e di regolazione non avrebbero alcun profilo di requisiti. Il Consiglio federale ha risposto il 17 giugno 2016 alle diverse richieste della CdG-S mediante una lettera.

Il presente breve rapporto ha come obiettivo di valutare le risposte del Consiglio federale alla luce delle raccomandazioni della CdG-S.

2 Valutazione dei due pareri del Consiglio federale

Nel suo rapporto la CdG-S ha rivolto al Consiglio federale quattro raccomandazioni chiedendogli di prendere posizione in merito.

Nel suo parere del 18 dicembre 2015 il Consiglio federale si è dichiarato in generale disposto ad accogliere le raccomandazioni della Commissione, precisando che alcune erano già state attuate totalmente e altre in parte[4].

1 Valutazione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 2 febbraio 2015 (FF **2016** 1427).

2 Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015 (FF **2016** 1415).

3 Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015 concernente la garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. Parere del Consiglio federale del 18 dicembre 2015 (FF **2016** 1477).

4 FF **2016** 1468 seg.

Per quanto riguarda l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata occorre rilevare in via preliminare che l'indipendenza dal Consiglio federale di queste unità decentralizzate non può essere assoluta. Le unità amministrative decentralizzate assumono compiti della Confederazione che in origine incombevano a un dipartimento. Di conseguenza, il Consiglio federale mantiene sempre una certa funzione di vigilanza sulle unità decentralizzate. Il solo modo per risolvere questo paradosso è di trovare un buon equilibrio tra i due interessi contrapposti della vigilanza e dell'indipendenza. È in questo contesto che devono essere attuate le quattro dimensioni dell'indipendenza, come definite dal CPA nel suo rapporto[5].

2.1 Raccomandazioni 1 e 2 (normative sull'indipendenza)

La raccomandazione 1 chiede al Consiglio federale di «elaborare un concetto volto ad armonizzare le normative che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione»[6]. La raccomandazione 2 gli chiede di «vegliare affinché nell'ambito dei futuri disegni di legge l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione sia disciplinata a tutti i livelli da norme sufficientemente particolareggiate, secondo un concetto uniforme»[7] e anche di «esaminare in particolare la possibilità di sancire esplicitamente l'indipendenza delle autorità nei confronti della Confederazione e degli enti sottoposti alla vigilanza nonché l'obbligo per le autorità di dotarsi di una normativa di autoregolazione»[8]. Chiede inoltre al Consiglio federale di «fare uso delle proprie competenze in materia di emanazione di ordinanze e di vigilanza nei confronti delle autorità di vigilanza e di regolazione allo scopo di rafforzare l'autoregolazione dell'indipendenza personale»[9].

La CdG-S è d'accordo con il Consiglio federale quando nella sua risposta rileva che, per quanto riguarda l'armonizzazione delle normative che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e regolazione, l'attuazione immediata mediante ampie revisioni di legge non è opportuna. Modifiche per garantire l'indipendenza delle autorità di vigilanza e regolazione saranno adottate progressivamente nel quadro delle revisioni parziali degli atti normativi che disciplinano l'organizzazione delle autorità interessate[10].

Riferendosi al rapporto sul governo d'impresa del 2006[11], il Consiglio federale parte dal principio che un concetto uniforme già esiste. Nel rapporto si stabilisce che «le unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza godono di un'ampia autonomia e non vengono dirette politicamente nell'esecuzione di detti

5 Funzionale, istituzionale, personale e finanziaria (cfr. FF **2016** 1438 segg.).
6 FF **2016** 1419
7 FF **2016** 1421
8 FF **2016** 1421
9 FF **2016** 1421
10 FF **2016** 1468
11 Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13 settembre 2006 (FF **2006** 7545).

compiti»[12]. Nell'ottobre 2015 la CdG-S rilevava tuttavia come questo rapporto che «dovrebbe garantire una gestione uniforme delle unità divenute autonome, tratti soltanto in modo marginale le autorità di vigilanza e di regolazione» e che dunque non poteva essere considerato del tutto un concetto di base[13].

Nel suo parere del 2015 il Consiglio federale rinvia inoltre ai due modelli di atto normativo elaborati congiuntamente dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) e dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Un «modello di atto normativo per gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico» è stato pubblicato nel 2012 e aggiornato al 1° luglio 2016[14]. Esso è incentrato sulla composizione e la nomina degli organi e sui loro compiti. Da luglio 2016 è disponibile anche un «modello di atto normativo per gli istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza»[15]. Secondo il parere del Consiglio federale questo atto normativo disciplina esplicitamente l'indipendenza dell'istituto sia nell'esercizio dei compiti e nell'organizzazione, sia nella tenuta della contabilità. A suo avviso, definisce inoltre come disciplinare i conflitti di interesse e l'indicazione delle relazioni di interesse. I modelli di atto normativo si basano su diversi principi guida del rapporto sul governo d'impresa e sono stati corredati entrambi di un commento dettagliato.

La CdG-S valuta positivamente il modo in cui i principi guida sono concretizzati e rileva con soddisfazione che il Consiglio federale intende assumere con decisione la propria responsabilità in materia di garanzia dell'indipendenza. Sul piano formale, i modelli di atto normativo (come i relativi commenti) sono una base importante per armonizzare i progetti legislativi, come richiesto dalla CdG-S, benché ci si possa domandare in che misura rappresentino un concetto di armonizzazione ai sensi della raccomandazione 1 della CdG-S[16].

Di seguito la CdG-S valuta in quale misura è stato considerato l'aspetto dell'indipendenza nei due modelli di atto normativo. L'accento è posto sul modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza[17] considerando le quattro dimensioni dell'indipendenza definite dal CPA nel suo rapporto[18].

Valutazione dettagliata dei modelli di atto normativo

Secondo l'articolo 1 del modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza (di seguito «modello di atto normativo») l'istituto dispone di una personalità giuridica propria, si organizza da sé e tiene una propria contabilità.

12 FF **2006** 7577
13 FF **2016** 1418
14 Modello di atto normativo per gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico (progetto del 1° luglio 2016).
15 Modello di atto normativo per gli istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza (progetto del 1° luglio 2016).
16 FF **2016** 1419
17 Dal modello di atto normativo non si evince quali istituti rientrano nel suo campo di applicazione. La CdG-S parte dal presupposto che tale modello di atto normativo poggi sulla definizione di «istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza» del rapporto sul governo d'impresa (FF **2006** 7574 segg. e 7597 segg.) e sia dunque orientato agli stessi istituti.
18 FF **2016** 1438 segg.

Secondo la CdG-S sia la personalità giuridica che la contabilità distinta costituiscono elementi importanti dell'indipendenza istituzionale.

I membri del consiglio d'amministrazione devono essere indipendenti e comunicare al Consiglio federale le loro relazioni d'interesse, compresa qualsiasi modifica di queste relazioni (art. 5 del modello di atto normativo). Un membro del consiglio d'amministrazione che intrattiene relazioni d'interesse incompatibili con le attività dell'istituto può essere revocato. Il Consiglio federale può revocare un membro del consiglio d'amministrazione anche per altri gravi motivi. In quest'ottica, alla fine del 2016, il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (OLOGA) per obbligare i membri degli organi di direzione degli stabilimenti della Confederazione a rendere pubbliche le relazioni di interesse[19].

Il controllo dettagliato delle relazioni d'interesse costituisce un importante presupposto per l'indipendenza personale dei membri del consiglio d'amministrazione. Invece la facoltà conferita al Consiglio federale di revocare membri del consiglio d'amministrazione per gravi motivi può compromettere l'indipendenza. La nozione di «grave motivo» è definita nel dettaglio nel commento dell'atto normativo[20]. La CdG-S ritiene che il Consiglio federale debba avvalersi di questa facoltà di revoca con prudenza nel rispetto rigoroso dei criteri definiti. Visto che questa facoltà potrebbe dare adito a controversie, la CdG-S si chiede se non sia opportuno sancire a livello di legge la definizione precisa di «gravi motivi» contenuta nel commento.

La durata del mandato dei membri del consiglio d'amministrazione è limitata a quattro anni, restrizione che favorisce l'indipendenza personale. I conflitti d'interesse devono essere evitati e spetta al consiglio d'amministrazione valutarli e, se del caso, intervenire (art. 6 del modello di atto normativo): questa disposizione serve all'indipendenza dell'autorità.

Nel commento del modello di atto normativo è precisato che nella selezione dei membri del consiglio d'amministrazione si deve fare riferimento al profilo di requisiti del Consiglio federale per i membri del consiglio d'amministrazione o del consiglio d'istituto degli enti divenuti autonomi della Confederazione (cfr. raccomandazione 3)[21]. Si specifica anche che le Istruzioni del Consiglio federale sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale, entrate in vigore il 1° gennaio 2015 su raccomandazione della CdG-N, non si applicano alle unità

19 Il Consiglio federale decide di introdurre la parità di trattamento nella pubblicazione delle relazioni d'interesse, comunicato stampa del 9 dicembre 2016.

20 Nel commento sul modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza si precisa che sussistono gravi motivi quando non si può più ragionevolmente continuare il rapporto contrattuale su una base di fiducia, poiché un membro non adempie più i requisiti per l'esercizio della sua carica, ha commesso una grave violazione dei suoi obblighi o non è possibile risolvere un conflitto d'interesse duraturo che lo riguarda (pag. 16; cfr. anche la prassi sull'articolo 337 cpv. 2 CO). In virtù del diritto delle autorità federali di adire le vie legali in materia di diritto amministrativo, la revoca può essere esaminata da un tribunale. A tal proposito l'articolo 33 lettera b della legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF) va completato, fintanto che enumera singole fattispecie e non contempla con una clausola generale tutti gli istituti di diritto pubblico.

21 Commento al modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, pag. 15.

amministrative decentralizzate, ma che il Consiglio federale esamina l'opportunità di disciplinare analogamente le procedure di nomina di organi di direzione di queste unità[22]. La CdG-S considera positiva questa iniziativa e seguirà con interesse i lavori del Consiglio federale in questo ambito.

Il modello di atto normativo prevede anche che la costituzione e la fine del rapporto di lavoro con il direttore debbano essere approvati dal Consiglio federale (art. 6). Questa disposizione è contraria al principio guida numero 4 enunciato nel rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa[23]. Secondo la CdG-S questo dimostra che, allo stato attuale, l'armonizzazione dell'indipendenza non segue un chiaro concetto e che il rapporto del 2006 nella prassi non è sempre adottato come base in modo conseguente.

Il Consiglio federale approva gli obiettivi strategici stabiliti dal consiglio d'amministrazione (art. 6 del modello di atto normativo). Il rapporto sul governo d'impresa precisa che il Consiglio federale deve esercitare questa sua competenza con prudenza, soprattutto nel settore della vigilanza sull'economia e sulla sicurezza[24]. Nel loro commento l'UFG e l'AFF ritengono tuttavia che questo diritto non metta a repentaglio l'indipendenza dell'istituto dalle interferenze della politica e permetta al Consiglio federale di svolgere un ruolo attivo e di assumersi la propria responsabilità politica[25]. La CdG-S condivide questo punto di vista.

Secondo il modello di atto normativo (art. 11) il finanziamento è assicurato sia dalla riscossione di emolumenti sia da contributi annuali della Confederazione. Nel commento è precisato che per quanto possibile gli istituti si finanziano riscuotendo dagli organi assoggettati alla vigilanza emolumenti ed eventualmente tasse di vigilanza; in tal modo l'indipendenza finanziaria degli istituti ne risulta rafforzata. L'UFG e l'AFF precisano che in futuro le relative disposizioni organizzative non disciplineranno più il finanziamento generale dell'unità propriamente detta, bensì quello dei differenti compiti (o settori di compiti)[26]. Ne risulterà un aumento della trasparenza e dell'aderenza alla verità dei costi. Si tratterà di determinare caso per caso come un istituto va costituito e finanziato e se questo è compatibile con l'indipendenza.

Secondo l'articolo 21 del modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza un istituto svolge i compiti in piena indipendenza. L'indipendenza nello svolgimento dei compiti fa riferimento all'indipendenza funzionale come descritta nel rapporto del CPA. La CdG-S è soddisfatta che questa indipen-

22 Commento al modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, pag. 14.

23 FF **2006** 7583: «La direzione aziendale degli istituti, composta di uno o più membri, è nominata dal consiglio d'amministrazione o d'istituto, con riserva dell'approvazione del Consiglio federale. L'avallo del Consiglio federale non è richiesto per le unità che svolgono compiti di vigilanza dell'economia o della sicurezza». Nel suo rapporto il Consiglio federale rilevava che «la rinuncia all'approvazione del Consiglio federale è dovuta alla speciale autonomia spettante a queste unità nell'adempimento di compiti concreti».

24 Cfr. FF **2006** 7577

25 Commento al modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, pag. 21.

26 Commento al modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, pag. 39.

denza sia ora esplicitamente menzionata nella legge, come chiesto nella raccomandazione 2.

Inoltre l'articolo 22 capoverso 3 del modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza stabilisce che il Consiglio federale può prendere visione di tutti i documenti relativi all'attività dell'istituto e chiedere informazioni supplementari a tal proposito. Dal punto di vista funzionale e istituzionale ci si può domandare in che misura questa disposizione compromette l'indipendenza. Visto che il commento non contiene alcuna giustificazione di principio riguardo a questa disposizione, la CdG-S chiede al Consiglio federale di avvalersi con grande prudenza e soltanto in situazioni eccezionali di questo ampio diritto di prendere visione. Sarebbe inoltre auspicabile che siano stabiliti con precisione e trasparenza i criteri e i limiti di questo diritto di cui può avvalersi il Consiglio federale.

Valutazione della CdG-S

Nel complesso, il modello di atto normativo rappresenta una buona base per garantire l'indipendenza e risponde ad alcune raccomandazioni formulate dalla CdG-S. L'indipendenza degli istituti sarà ormai esplicitamente sancita nella legge. Grazie ai modelli di atti normativi, inoltre, la formulazione delle future norme che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione potrà basarsi su una struttura uniforme. La Commissione apprezza inoltre la volontà del Consiglio federale di riflettere sull'opportunità di estendere alle unità decentralizzate dell'Amministrazione le Istruzioni sulla nomina dei quadri di grado più elevato.

La Commissione constata tuttavia che il modello di atto normativo resta molto generico. L'indipendenza delle autorità di vigilanza deve essere ponderata e valutata concretamente caso per caso. Di principio, una certa prudenza è d'obbligo quando vi è un rischio d'abuso. La CdG-S invita pertanto il Consiglio federale e le commissioni parlamentari competenti a riservare a questa tematica un'attenzione particolare in occasione dei futuri lavori legislativi.

Complessivamente il modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza accorda al Consiglio federale ampie competenze in quasi tutti gli ambiti (nomine, revoche, approvazione degli obiettivi strategici e dell'ordinanza sul personale, nomina e revoca dell'organo di revisione, approvazione della scelta del direttore ecc.). Dato che si occupano di un ambito specifico che rientra nel settore di competenza dei dipartimenti, le autorità di vigilanza e di regolazione dovrebbero essere indipendenti dal dipartimento competente, come richiesto nel rapporto sul governo d'impresa. L'indipendenza politica delle autorità di vigilanza in materia di economia e di sicurezza riveste un ruolo particolarmente importante[27]. La CdG-S constata tuttavia che alcune disposizioni del nuovo modello di atto normativo derogano a questo principio fondamentale definito nel rapporto sul governo d'impresa e potrebbero limitare l'indipendenza delle autorità di vigilanza. Queste conclusioni sono essenzialmente valide anche per il modello di atto normativo per gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico. Dal momento che questi istituti non hanno come obiettivo principale di esercitare una funzione di vigilanza o di

27 FF **2006** 7575

regolazione, non vi è motivo di protrarre la discussione su questo aspetto nel quadro del presente rapporto.

Per quanto riguarda le commissioni (extraparlamentari) di vigilanza e di regolazione, ci si chiede infine su quali principi dovranno essere condotte le future revisioni legislative. Dal parere del Consiglio federale del dicembre 2015 emerge che i principi del governo d'impresa possono valere anche per queste commissioni[28]. I modelli di atti normativi pubblicati recentemente non sembrano tuttavia applicabili a queste autorità.

2.2 Raccomandazione 3 (profili di requisiti)

Nella raccomandazione 3 il Consiglio federale è invitato a elaborare e applicare profili di requisiti precisi e trasparenti per la nomina dei membri degli organi di direzione delle autorità di vigilanza e di regolazione, nonché ad assumere maggiormente la funzione di guida e di vigilanza di cui dispone in virtù di questa facoltà di nomina[29].

Nel suo parere del 18 dicembre 2015 il Consiglio federale fa notare che la raccomandazione 3 è già stata parzialmente attuata e rimanda all'articolo 8*j* dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)[30]. Conformemente a questa disposizione, che riguarda gli istituti della Confederazione[31], il Consiglio federale nomina il consiglio di amministrazione o il consiglio d'istituto e per ogni organizzazione elabora un profilo dei requisiti ai sensi dell'articolo 8*j* OLOGA. In base ai pareri del Consiglio federale, queste disposizioni si applicano tuttavia unicamente agli istituti della Confederazione[32].

Questa risposta non è stata ritenuta soddisfacente dalla CdG-S, poiché negli accertamenti che ha svolto il CPA non ha trovato profili di requisiti per alcune autorità di vigilanza e di regolazione (p.es. per la ComCom). La Commissione ha quindi chiesto al Consiglio federale di dimostrare l'esistenza di un profilo di requisiti per ognuna delle 16 autorità di vigilanza e di regolazione recensite nell'indagine del CPA.

Nella sua seconda risposta, il Consiglio federale riprende la distinzione fatta nella legge e classifica le autorità di vigilanza e di regolazione in due categorie: da una parte, i consigli d'amministrazione o i consigli d'istituto degli stabilimenti della Confederazione e, dall'altra, le commissioni extraparlamentari. Per la prima categoria, il Consiglio federale è tenuto, in ossequio all'articolo 8*j* capoverso 2 OLOGA, a elaborare un profilo di requisiti per gli organi di direzione ed è quanto è stato fatto per le diverse autorità (FINMA, IPI, IFSN, ASR, ASRE e Swissmedic). L'obbligo di ricorrere al profilo di requisiti del Consiglio federale per i membri del consiglio d'amministrazione o del consiglio d'istituto delle organizzazioni della Confedera-

28 FF **2016** 1474
29 FF **2016** 1422
30 Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS **172.010.1**).
31 In questa categoria il CPA ha esaminato i seguenti istituti: FINMA, IPI, IFSN, ASR, ASRE e Swissmedic; cfr. FF **2016** 1432.
32 FF **2016** 1475

zione diventate autonome è stabilito anche nel commento del modello di atto normativo elaborato dall'UFG e dall'AFF[33].

Il Consiglio federale ritiene che quest'obbligo non si applichi alla categoria delle commissioni extraparlamentari, per la quale non esistono quindi profili di requisiti. In questa categoria rientra anche la ComCom. Esso rinvia anche alle disposizioni delle pertinenti leggi speciali nonché all'articolo 57*c* capoverso 2 OLOGA[34] in combinato disposto con l'articolo 8*e* OLOGA. I requisiti specifici si evincono di volta in volta dalla decisione istitutiva e si basano sull'articolo 8*e* OLOGA che contiene un elenco di condizioni relative al contenuto di questa decisione. Di conseguenza ritiene inutile elaborare profili di requisiti supplementari.

Le diverse leggi speciali contenenti le basi legali per istituire commissioni extraparlamentari (di vigilanza e di regolazione) contemplano perlopiù questioni relative all'organizzazione e alla composizione di queste autorità. Vi si stabilisce che i membri devono essere esperti o specialisti indipendenti senza istruzioni da rispettare. L'articolo 8*e* OLOGA prevede inoltre un elenco di elementi supplementari che devono essere disciplinati nella decisione istitutiva.

Ne risultano alcune condizioni specifiche da rispettare in occasione dell'istituzione delle diverse commissioni e autorità. Ciò nonostante la CdG-S chiede al Consiglio federale di elaborare profili di requisiti anche per queste autorità che siano pertinenti con la missione e l'organizzazione specifiche di ognuna di esse. Il motivo di questa richiesta è dato dal fatto che le commissioni extraparlamentari sono spesso incaricate di missioni analoghe a quelle degli istituti della Confederazione nel settore della vigilanza e della regolazione. Dal profilo del contenuto occorrerà integrarvi i requisiti previsti nelle leggi speciali e nell'articolo 8*e* OLOGA. Queste norme non impediscono in alcun modo al Consiglio federale di elaborare profili di requisiti specifici auspicabili a causa della frammentazione delle diverse condizioni. Oltre ad accrescere la trasparenza, questi profili dovrebbero garantire l'indipendenza delle autorità in questione.

2.3 Raccomandazione 4 (sensibilizzazione)

La Commissione della gestione aveva infine chiesto al Consiglio federale di rafforzare la sensibilizzazione all'indipendenza in seno alle autorità di vigilanza e di regolazione e di valutare l'adozione di misure a tal fine[35].

Secondo il parere del Consiglio federale, misure di questo genere competono alla singola commissione o al singolo istituto, mentre il Consiglio federale può agire al massimo nel quadro della sua funzione di vigilanza[36], creando a tal fine le condizioni quadro giuridiche e finanziarie, nonché quelle in materia di personale[37].

33 Commento al modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, art. 5, pag. 15. cfr. anche n. 2.1.
34 Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS **172.010**).
35 FF **2016** 1424
36 FF **2016** 1470
37 FF **2016** 1475

La CdG-S ritiene che la sensibilizzazione all'indipendenza deve avvenire concretamente in seno ai diversi organi interessati. Entro i limiti delle proprie competenze legali, il Consiglio federale può contribuirvi stabilendo per esempio obiettivi strategici o discutendo con i rappresentanti delle autorità di vigilanza e di regolazione. Questo non limita assolutamente l'autonomia organizzativa dei singoli enti. La CdG-S si aspetta che in tal senso il Consiglio federale prenda in considerazione questa raccomandazione.

3 Prossimi passi e considerazioni finali

Contrariamente al parere del Consiglio federale, la CdG-S ritiene che non tutte le raccomandazioni siano state attuate in maniera soddisfacente.

Secondo la Commissione, le raccomandazioni 1 e 2 sono state attuate soltanto parzialmente. Ora è disponibile un modello di atto normativo che permetterà di armonizzare le future norme concernenti l'autonomia delle autorità di vigilanza e di regolazione e che menziona esplicitamente l'indipendenza degli istituti. Questo modello lascia tuttavia al Consiglio federale un ampio margine di manovra per definire il grado di autonomia accordato alle autorità di vigilanza e di regolazione.

Anche se in questi ultimi anni il rapporto sul governo d'impresa è stato completato con modelli di atti normativi e i relativi commenti, la CdG-S continua a ritenere che questi documenti non possono essere considerati come una strategia uniforme di armonizzazione delle norme concernenti l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione. Lo dimostra il fatto che, ad esempio, alcune disposizioni dei nuovi modelli di atti normativi (come la nomina del direttore o l'approvazione degli obiettivi strategici) si scostano esplicitamente dai principi fondamentali stabiliti nel rapporto sul governo d'impresa. Per garantire la coerenza delle future decisioni strategiche del Consiglio federale in questo ambito, la CdG-S gli chiede nuovamente di elaborare una strategia trasparente che aggiorni o sostituisca i pertinenti principi guida del rapporto sul governo d'impresa affinché fungano da base alle future norme concernenti l'autonomia delle autorità di vigilanza e di regolazione. L'elaborazione di una strategia si giustifica anche con il fatto che i modelli di atti normativi esistenti non si applicano a tutte le autorità di vigilanza e di sicurezza (essi non sono in particolare applicabili alle commissioni extraparlamentari).

In merito all'indipendenza delle commissioni extraparlamentari la CdG-S constatata che, nonostante le diverse disposizioni della LOGA e dell'OLOGA, esiste ancora una certa qual necessità di intervenire elaborando anche per queste autorità cosiddetti profili di requisiti (raccomandazione 3). Il semplice rinvio alle disposizioni della legge e dell'ordinanza non è sufficiente.

Per quanto riguarda la raccomandazione 4, la Commissione ritiene per contro che non vi sia la necessità di adottare altre misure. Essa non ha d'altronde mai sostenuto che il Consiglio federale dovesse essere obbligato a mettere in atto direttamente misure di sensibilizzazione, ma è piuttosto dell'idea che il Governo debba assicurare le necessarie condizioni quadro giuridiche affinché tale sensibilizzazione si possa effettivamente concretizzare.

Con il presente rapporto la CdG-S conclude così provvisoriamente la propria ispezione. Continuerà a seguire attentamente l'attuazione delle raccomandazioni ed effettuerà una nuova indagine fra due o tre anni nel quadro di un successivo controllo.

9 maggio 2017

In nome della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Hans Stöckli
La segretaria, Beatrice Meli Andres

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
CdG	Commissione della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CO	Codice delle obbligazioni
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
FF	Foglio federale
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
IPI	Istituto Federale della Proprietà Intellettuale
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010*).
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS *173.32*)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010.1*)
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
UFG	Ufficio federale di giustizia