



16.004

## **Rapporto annuale 2015 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali**

del 29 gennaio 2016

---

Onorevoli colleghi,

in virtù dell'articolo 55 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione per il 2015 affinché ne prendiate atto.

Il presente rapporto informa sui controlli più importanti effettuati durante l'anno in rassegna, nonché sui risultati e sugli insegnamenti che se ne possono trarre. Particolare attenzione è riservata al seguito dato alle raccomandazioni delle Commissioni e della Delegazione.

Gradite, onorevoli colleghi, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 gennaio 2016

In nome delle Commissioni della gestione  
delle Camere federali:

Il presidente della CdG-N,  
Alfred Heer, consigliere nazionale

Il presidente della CdG-S,  
Hans Stöckli, consigliere agli Stati

## Indice

<b>1</b>	<b>Introduzione</b>	<b>5638</b>
1.1	Programma annuale 2015 e affari importanti trattati nell'anno in rassegna	5638
1.2	Rapporti e lettere al Consiglio federale pubblicati	5640
<b>2</b>	<b>Mandato e organizzazione</b>	<b>5640</b>
2.1	Compito e competenze delle CdG	5640
2.1.1	Compiti delle CdG nell'ambito dell'alta vigilanza	5640
2.1.2	Diritti d'informazione e natura confidenziale dei lavori	5642
2.1.3	Collaborazione delle CdG e della DelCG con la loro segreteria	5645
2.1.4	Collaborazione delle CdG con le Commissioni delle finanze, la Delegazione delle finanze e il Controllo delle finanze	5646
2.2	Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati	5648
<b>3</b>	<b>Temi scelti dalle CdG</b>	<b>5653</b>
3.1	Politica economica e finanziaria	5653
3.1.1	Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone	5653
3.1.2	Violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dalla legge sulle borse	5655
3.1.3	Vigilanza della FINMA su HSBC Private Bank (Suisse) SA	5656
3.2	Sicurezza sociale e sanità	5657
3.2.1	Ammissione e riesame dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità	5657
3.2.2	Organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza	5658
3.2.3	Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale	5659
3.2.4	Vigilanza del mercato dei dispositivi medici da parte di Swissmedic	5661
3.3	Relazioni internazionali e commercio estero	5662
3.3.1	Soggiorno di stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	5662
3.3.2	Applicazione dell'Accordo di associazione alla normativa di Dublino	5664
3.3.3	Collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera	5665
3.4	Stato e amministrazione	5667
3.4.1	Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata	5667
3.4.2	Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni	5668

3.4.3	Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale	5670
3.4.4	Messa a verbale delle sedute del Consiglio federale	5673
3.4.5	Situazione del personale dell'Amministrazione federale delle contribuzioni	5674
3.4.6	Ispezione concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale	5675
3.4.7	Denominazione protocollare di vicepresidente per i consiglieri federali	5677
3.4.8	Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale»	5679
3.5	Giustizia e Ministero pubblico della Confederazione	5681
3.5.1	Sicurezza dei giudici federali	5681
3.5.2	Progetto di software open source OpenJustitia	5681
3.5.3	Anticipi contabilizzati scorrettamente presso il Tribunale amministrativo federale	5682
3.5.4	Abolizione del diritto di ricorso in materia penale per i semplici danneggiati – Revisione della legge sul Tribunale federale volta a ridurre l'onere di lavoro del tribunale	5684
3.5.5	Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni: dispositivi d'intercettazione obsoleti?	5685
3.6	Sicurezza	5686
3.6.1	Cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento	5686
3.6.2	Obiettivi strategici affidati dal Consiglio federale alla RUAG Holding SA per gli anni 2015–2018	5688
3.6.3	Difesa informatica della Confederazione	5689
3.7	Ambiente, trasporti e infrastruttura	5690
3.7.1	Ufficio federale dell'ambiente: irregolarità nella gestione dei proventi della tassa di smaltimento anticipata del vetro	5690
3.7.2	Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom	5691
3.7.3	Preservazione dei terreni agricoli coltivi	5692
<b>4</b>	<b>Protezione dello Stato e servizi d'informazione</b>	<b>5693</b>
4.1	Mandati, diritti e organizzazione della DelCG	5693
4.2	Oggetti ricorrenti annualmente	5694
4.2.1	Rapporti degli organi di vigilanza specializzati	5694
4.2.2	Approvazioni e rapporti del Consiglio federale	5696
4.2.3	Rapporti del Dipartimento	5698
4.2.4	Perseguimento penale nel settore della protezione dello Stato	5700
4.2.5	Testi normativi non pubblicati	5700

---

4.3	Affari d'attualità	5702
4.3.1	Terrorismo di matrice jihadista	5702
4.3.2	Nuovo mandato fondamentale per il SIC	5702
4.3.3	Legge sulle attività informative	5703
4.3.4	Ricerca a tutto testo nel Sistema d'informazione Sicurezza interna (ISIS)	5704
4.3.5	Atti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta	5706
4.4	Controllo successivo all'ispezione della DelCG sulla sicurezza informatica nel SIC	5706
4.4.1	Situazione iniziale	5706
4.4.2	Gestione dei rischi del SIC	5706
4.4.3	Concetti di sicurezza per i sistemi informatici del SIC	5707
4.4.4	Verifica della sicurezza dei collaboratori esterni in materia informatica del SIC	5708
4.4.5	Stato della sicurezza informatica a livello della Confederazione	5709
4.4.6	Conclusione del controllo successivo	5710
4.5	Contatti con organi di vigilanza esteri	5710
<b>5</b>	<b>Rapporti di gestione 2014 e altri rapporti</b>	<b>5711</b>
5.1	Rapporto di gestione 2014 del Consiglio federale	5711
5.2	Rapporto di gestione 2014 del Tribunale federale	5713
5.3	Altri rapporti esaminati dalle CdG	5715
<b>Allegato</b>		
<b>Rapporto annuale 2015 del Controllo parlamentare dell'amministrazione</b>		<b>5717</b>

## Elenco delle abbreviazioni

ACI	Autorità di controllo indipendente
AELS	Associazione europea di libero scambio
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AFS	Archivio federale svizzero
ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
API	Advance Passenger Information
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
BNS	Banca nazionale svizzera
CaF	Cancelleria federale
CAG	Commissioni degli affari giuridici delle Camere federali
CAV PP	Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEs	Capo dell'Esercito
CIC	Consiglio informatico della Confederazione
CNCTR	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
COE	Centro operazioni elettroniche dell'esercito
COMCO	Commissione della concorrenza
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta

CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (RS 312.0)
CPS	Commissioni della politica di sicurezza delle Camere federali
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPS-S	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati
CPU	Centro delle pubblicazioni ufficiali
CSI-DFGP	Centro servizi informatici del DFGP
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle Camere federali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DPR	Délégation parlementaire au renseignement
DVN	Delegazione di vigilanza della Nuova ferrovia transalpina
EMA	European Medicines Agency (Agenzia europea per i medicinali)
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
GL-INSIEME	Gruppo di lavoro INSIEME
GSic	Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza
IASA SIC	Sistema d'informazione e d'analisi <i>all source</i> del SIC
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
INSIEME	Progetto «Gemeinsame IT-Systeme ESTV» [sistemi comuni TI delle divisioni dell'AFC]
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
ISAS	Sistema d'informazione Sicurezza esterna

---

ISI DDPS	Istruzioni del 30 dicembre 2014 sulla sicurezza delle informazioni nel DDPS ( <i>Weisungen über die Informationssicherheit im VBS, ISIW VBS</i> [disponibili unicamente in ted. e franc.])
ISIS	Sistema d'informazione Sicurezza interna
ISS	<i>Interception System Svizzera</i>
IUFFP	Istituto universitario federale per la formazione professionale
Iv. Pa.	Iniziativa parlamentare
LAI n	Legge federale del 25 settembre 2015 sulle attività informative (14.022)
LAV	Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze; RS 614.0)
LEp	Legge federale del 18 dicembre 1970 per la lotta contro le malattie trasmissibili dell'uomo (Legge sulle epidemie; RS 818.101)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LIS	<i>Lawful Interception System</i>
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare; RS 510.10)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali; RS 173.71)
LOGA	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LPers	Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)
LPubb	Legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (RS 170.512)
LRAV	Legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (Legge sul raccordo RAV; RS 742.140.3)
LSI	Legge federale sulla sicurezza delle informazioni (disegno)
LSIC	Legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (RS 121)

---

LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (RS 142.20)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
MNS	Museo nazionale svizzero
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OAMal	Ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie (RS 832.102)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OCSP	Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (RS 120.4)
ODIC	Organo direzione informatica della Confederazione
OOrg-CF	Ordinanza del 29 novembre 2013 sull'organizzazione del Consiglio federale (RS 172.111)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
OPre	Ordinanza del DFI del 29 settembre 1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (Ordinanza sulle prestazioni; RS 832.112.31)
OPubb	Ordinanza del 17 novembre 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512.1)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
O-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.1)
O-SIEs	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio informazioni dell'esercito (RS 510.291)
OSI-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.2)
PF	Politecnici federali
PGF	Polizia giudiziaria federale
Piano SIPD	Piano Sicurezza dell'informazione e protezione dei dati
PIO	Protezione delle informazioni e delle opere
RAV	Rete ferroviaria europea ad alta velocità
RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003
RCS	Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003
RSP	Regolamento dei Servizi del Parlamento del 16 maggio 2014
SCI	Sistema di controllo interno
SCOCI	Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet
SCPT	Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

---

SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIFEM	SwissInvestment Fund for Emerging Markets
SIM	Servizio informazioni militare
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SIO	Sicurezza delle informazioni e degli oggetti del DDPS
SNPC	Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TFB	Tribunale federale dei brevetti
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale
TSA	Tassa di smaltimento anticipata
UE	Unione europea
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USTRA	Ufficio federale delle strade
Vigilanza SI	Vigilanza sulle attività informative del DDPS

# Rapporto

## 1 Introduzione

Il presente rapporto annuale fornisce una visione d'insieme sulle attività della vigilanza parlamentare delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) nel 2015, nonché alcune informazioni sui metodi e sui processi operativi, sui problemi incontrati in occasione di alcuni controlli e sui risultati conseguiti. Il rapporto annuale contiene in particolare informazioni che sinora non erano ancora state pubblicate.

In occasione della seduta plenaria del 29 gennaio 2016, le CdG hanno approvato all'unanimità il presente rapporto e hanno deciso di pubblicarlo. La bozza del rapporto è stata sottoposta per parere alle autorità interessate conformemente all'articolo 157 della legge sul Parlamento (LParl)<sup>1</sup>. I pareri pervenuti sono stati esaminati dalle CdG e dalla DelCG e tenuti in considerazione per quanto possibile.

### 1.1 Programma annuale 2015 e affari importanti trattati nell'anno in rassegna

Il 29 gennaio 2015 nel corso della deliberazione sul programma annuale le CdG hanno deciso, sulla base di valutazioni preliminari del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), di svolgere inchieste sui seguenti temi: «Conteggio elettronico dei voti (e-counting)» (cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.2), «Ripercussioni degli accordi di libero scambio» (cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.1) e «Impiego di diversi scenari di evoluzione della popolazione» (tema di riserva).

Al termine delle sue valutazioni, il CPA redige un rapporto da sottoporre alla Sottocommissione competente. Quest'ultima lo analizza sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare per poi informarne la sua Commissione plenaria, alla quale sottopone le sue proposte.

In seguito a diversi problemi concernenti acquisti pubblici della Confederazione, divenuti di dominio pubblico, le CdG hanno incaricato la CdG-S di svolgere una verifica approfondita su una precedente ispezione relativa al ricorso a periti esterni in seno all'Amministrazione federale<sup>2</sup>. Nel quadro di tale verifica, la CdG-S ha segnatamente esaminato quali insegnamenti si possono trarre da quanto accaduto nella Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e nell'Ufficio federale delle strade (USTRA), in vista dell'istituzione di un controllo sistematico degli acquisti pubblici e di una gestione dei contratti nell'Amministrazione federale. La CdG-S ha pubblicato i risultati di questo controllo in un rapporto (n. 3.4.8).

<sup>1</sup> Legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (RS **171.10**).

<sup>2</sup> Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della CdG-S del 13 ott. 2006 (FF **2007** 1525).

La CdG-N ha portato a termine un'ispezione sulla base di una valutazione del CPA concernente la preservazione dei terreni agricoli coltivati (n. 3.7.3; rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.3). Dal canto suo, la CdG-S ha adottato dei rapporti fondati su valutazioni del CPA concernenti la garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata (n. 3.4.1; rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.2) e le cooperazioni internazionali nei settori dell'istruzione militare e dell'armamento (n. 3.6.1; rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.1).

Il presente rapporto annuale fornisce inoltre informazioni che non sono ancora state rese pubbliche sugli accertamenti e sulle inchieste seguenti.

Controlli successivi della CdG-N relativi alla valutazione della vigilanza e degli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone (n. 3.1.1) e all'ispezione sulla violazione dell'obbligo di comunicazione prevista dalla legge sulle borse (n. 3.1.2), accertamenti della CdG-S concernenti la vigilanza della FINMA su HSBC Private Bank (Suisse) (n. 3.1.3), constatazioni della CdG-S concernenti l'ispezione sull'ammissione e il riesame dei medicinali che figurano negli elenchi delle specialità (n. 3.2.1), controlli successivi della CdG-S relativi all'ispezione sull'organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza (n. 3.2.2) e all'ispezione sul pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale (n. 3.2.3), accertamenti della CdG-S concernenti la vigilanza del mercato dei dispositivi medici esercitata da Swissmedic (n. 3.2.4), constatazioni supplementari della CdG-N riguardanti la sua ispezione relativa al soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (n. 3.3.1), accertamenti della CdG-N sull'applicazione dell'Accordo di associazione a Dublino (n. 3.3.2), conclusione delle ispezioni della CdG-N relative alla collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera (n. 3.3.3) e alla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale (n. 3.4.6), accertamenti della CdG-S sulla situazione in materia di personale in seno all'Amministrazione federale delle contribuzioni (n. 3.4.5), accertamenti delle CdG-N/S concernenti la sicurezza dei giudici federali (n. 3.5.1), il progetto di software open source OpenJustitia (n. 3.5.2), gli errori di contabilizzazione di anticipi delle spese presso il Tribunale amministrativo federale (n. 3.5.3) e il diritto di ricorso in materia penale di cui dispongono i danneggiati semplici (n. 3.5.4), accertamenti della CdG-S concernenti la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (n. 3.5.5), parere delle CdG-N/S concernente gli obiettivi strategici attribuiti dal Consiglio federale a RUAG Holding SA per gli anni 2015–2018 (n. 3.6.2), accertamenti della CdG-N presso l'Ufficio federale dell'ambiente riguardanti irregolarità nella gestione dei fondi derivanti dalla tassa di smaltimento anticipata sul vetro (n. 3.7.1) e controllo successivo della CdG-N relativo all'ispezione sulla prassi della Confederazione in materia di gestione della Posta, delle FFS e di Swisscom (n. 3.7.2).

## 1.2 Rapporti e lettere al Consiglio federale pubblicati

Conformemente ai loro principi operativi, generalmente le CdG pubblicano i risultati delle loro inchieste. Oltre a dodici comunicati stampa, nell'anno in rassegna le CdG e la DelCG hanno pubblicato anche gli otto rapporti seguenti e una lettera al Consiglio federale:

- rapporto annuale 2014 delle CdG e della DelCG del 30 gennaio 2015;
- rapporto della CdG-S del 24 marzo 2015: «Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Parere relativo al parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015»;
- rapporto delle CdF e delle CdG del 24 giugno 2015: «Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Rapporto relativo al parere del Consiglio federale del 25 febbraio 2015 e al parere del Controllo federale delle finanze del 24 febbraio 2015»;
- lettera della CdG-N al Consiglio federale del 4 settembre 2015: «Collaborazione interdipartimentale in politica estera: chiusura dell'ispezione / annuncio della verifica»;
- rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015: «Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata»;
- rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015: «Cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento»;
- rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015 sulla seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale»;
- rapporto della CdG-S del 10 novembre 2015: «Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Parere relativo al parere del Consiglio federale del 12 agosto 2015»;
- rapporto della CdG-N del 20 novembre 2015: «Preservazione dei terreni agricoli coltivati».

I suddetti rapporti sono stati pubblicati nel Foglio federale (FF) e possono essere scaricati dalla homepage delle CdG sul sito Internet dell'Assemblea federale.

## 2 Mandato e organizzazione

### 2.1 Compito e competenze delle CdG

#### 2.1.1 Compiti delle CdG nell'ambito dell'alta vigilanza

In qualità di commissioni parlamentari le CdG esercitano, su mandato delle Camere federali, l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali della Confederazione, nonché di altri enti incaricati di

compiti federali (art. 169 Cost.<sup>3</sup> e art. 52 LParl). I compiti e le competenze delle CdG sono disciplinati negli articoli 26, 27, 52–55 e 153–158 della LParl, nonché in altre leggi<sup>4</sup> e ordinanze<sup>5</sup>.

Nell'esercizio del loro mandato, le CdG verificano principalmente se le autorità federali agiscono secondo la Costituzione e le leggi e se i compiti loro assegnati dal legislatore sono stati svolti correttamente (verifica della legalità). Esse accertano inoltre che le misure adottate dallo Stato siano opportune e che le autorità federali sfruttino correttamente i margini discrezionali di cui dispongono (verifica dell'adeguatezza). Esse controllano infine anche l'efficacia delle misure adottate con riferimento agli obiettivi fissati dal legislatore (verifica dell'efficacia).

Le CdG adempiono i loro compiti se:

- eseguono ispezioni;
- incaricano il CPA di effettuare valutazioni;
- verificano i rapporti annuali di gestione del Consiglio federale e del Tribunale federale, nonché i rapporti annuali di altri enti della Confederazione;
- trattano i rapporti che devono essere presentati loro dal Consiglio federale, dai dipartimenti e da altri uffici;
- effettuano visite ad autorità e a servizi della Confederazione;
- trattano le richieste di vigilanza presentate da terzi;
- formulano raccomandazioni al Consiglio federale, ai dipartimenti, ai tribunali della Confederazione e all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) o al Ministero pubblico della Confederazione (MPC);
- verificano l'attuazione di raccomandazioni formulate in precedenza.

Per le questioni tecniche le CdG possono inoltre avvalersi a titolo temporaneo dell'assistenza di periti.

Le CdG riferiscono una volta l'anno al Parlamento sui principali risultati dei loro lavori (art. 55 LParl). Tale rapporto è trattato in entrambe le Camere durante la sessione primaverile.

L'ambito di vigilanza delle CdG comprende tutte le attività del Consiglio federale e dei servizi dell'Amministrazione federale, nonché dei tribunali della Confederazione

<sup>3</sup> Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS **101**).

<sup>4</sup> Art. 32 della legge federale del 13 dic. 1996 sul materiale bellico (LMB; RS **514.51**), art. 5 cpv. 1 della legge del 24 mar. 2000 sul personale federale (LPers; RS **172.220.1**), art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza del 10 giu. 2004 sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravo e di riorganizzazioni (RS **172.220.111.5**), art. 20 della legge federale del 4 ott. 1991 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (Legge sul transito alpino; RS **742.104**) o art. 10 della legge federale del 18 mar. 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (LRAV; RS **742.140.3**).

<sup>5</sup> Principi d'azione delle CdG del 29 ago. 2003 e 4 set. 2003, pubblicati nel rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gen. 2004 (FF **2004** 1435).

e del MPC, eccezion fatta per la giurisprudenza dei tribunali e le decisioni del Ministero pubblico (art. 30 cpv. 1 Cost., art. 26 cpv. 4 LParl).

L'alta vigilanza parlamentare si esercita inoltre su tutti gli enti di diritto pubblico e privato nonché sulle persone fisiche e giuridiche che svolgono compiti federali, benché nella prassi ciò avvenga in maniera meno diretta che sui servizi dell'Amministrazione centrale. Anche i Cantoni sono soggetti alla vigilanza delle CdG se sono incaricati dell'attuazione del diritto federale (art. 46 cpv. 1 e 49 cpv. 2 Cost.).

Le CdG e la DelCG esercitano la funzione di alta vigilanza parlamentare sia *a posteriori* sia in modo concomitante.

Oltre alle attività che sono tenute a controllare per legge, le CdG possono scegliere autonomamente gli oggetti da sottoporre a esame e definire le loro priorità di lavoro. A tale scopo, esse allestiscono annualmente un programma che stabilisce le priorità in ciascun settore amministrativo sottoposto alla loro vigilanza. Occasionalmente, le CdG ricevono mandati dalle Camere federali o da altre commissioni parlamentari. La pianificazione dei lavori viene regolarmente aggiornata per soddisfare le esigenze impreviste che possono sorgere nel corso dell'anno.

### **2.1.2 Diritti d'informazione e natura confidenziale dei lavori**

Per adempiere il compito di alta vigilanza, le CdG dispongono di ampi diritti d'informazione (art. 150 e 153 LParl) che sono stati rafforzati e meglio precisati con la modifica della LParl del 17 giugno 2011<sup>6</sup>. In particolare hanno il diritto di interrogare direttamente tutti i rappresentanti delle autorità, tutti i collaboratori dei servizi della Confederazione e altri rappresentanti di organi che assumono compiti federali (in carica o no), nonché di ottenere da questi ultimi tutte le informazioni utili al loro lavoro. Esse hanno inoltre la possibilità di chiamare a comparire le persone soggette all'obbligo di informare e, se del caso, di sottoporle ad accompagnamento coattivo. Le commissioni stabiliscono autonomamente quali persone interrogare, con il solo obbligo di informare preventivamente l'autorità preposta (Consiglio federale, Tribunali della Confederazione, AV-MPC). Esse non sono vincolate alla via di servizio dell'Amministrazione e dei tribunali. Le autorità superiori preposte (Consiglio federale, Tribunale federale, AV-MPC) possono esigere, prima dell'audizione di uno dei loro subordinati, di potersi esprimere davanti alle CdG (art. 153 cpv. 5 e 162 cpv. 1 lett. c e cpv. 5 LParl). Il segreto d'ufficio non si applica in caso di audizioni di agenti della Confederazione da parte delle CdG. Le persone sentite da queste ultime non possono pertanto avvalersene per rifiutarsi di deporre. Le CdG sono inoltre autorizzate a effettuare sopralluoghi, con o senza preavviso, in tutti i servizi della Confederazione.

Il diritto d'informazione delle CdG è sottoposto soltanto a due restrizioni: anzitutto le CdG non sono autorizzate a consultare i verbali delle sedute del Consiglio fede-

<sup>6</sup> Legge sul Parlamento: Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza, modifica del 17 giu. 2011 (RU 2011 4537); rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2012, n. 2.1.4. (FF 2012 6061 6075).

rale; in secondo luogo, le CdG non sono autorizzate a chiedere informazioni che devono essere tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative o per altri motivi (art. 153 cpv. 6 LParl).

Nel caso concreto in cui la portata e l'esercizio dei diritti d'informazione delle CdG o della DelCG sono controversi, la LParl prevede una disciplina chiara: le commissioni di vigilanza «decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione» (art. 153 cpv. 6 primo periodo LParl). Se, in virtù dell'articolo 153 capoverso 5 LParl, il Consiglio federale rende attente le CdG sul fatto che le informazioni richieste rientrano in una delle due categorie delle suddette restrizioni, le Commissioni sono evidentemente tenute a esaminare le riserve del Collegio governativo. Una volta concluso l'esame, le Commissioni decidono tuttavia a titolo definitivo sulla portata e sull'esercizio dei loro diritti d'informazione e tale decisione è vincolante per il Consiglio federale. Questa competenza di decidere a titolo definitivo di cui godono le commissioni di vigilanza consente di garantire che la decisione relativa alla portata e all'esercizio dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza sia, per ogni fattispecie, definita dall'ente che esercita la vigilanza e non dall'esecutivo che vi è sottoposto. Se il Consiglio federale fa valere che un documento rientra nella categoria dei documenti soggetti alla protezione dello Stato, le CdG fanno appello alla loro delegazione per decidere sulla questione.

Le due riserve summenzionate relative ai diritti d'informazione delle CdG non valgono per la DelCG: in virtù dell'articolo 169 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 154 LParl, quest'ultima dispone infatti di diritti d'informazione illimitati nei confronti delle autorità e degli enti assoggettati alla sua vigilanza. Essa può pertanto non solo esigere tutte le informazioni necessarie all'adempimento dei suoi compiti, bensì anche disporre interrogatori formali di testimoni (art. 155 LParl), senza che si possa far valere il segreto d'ufficio o militare.

Per principio l'alta vigilanza parlamentare – ovvero l'alta vigilanza esercitata dalle CdG – si applica anche alle unità della Confederazione rese autonome. Tuttavia, nella prassi delle CdG la questione della portata dell'alta vigilanza si pone regolarmente. In un recente passato ciò è avvenuto in particolare con l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN). A tale proposito nel giugno 2013 le CdG hanno ordinato due perizie<sup>7</sup>; attualmente stanno analizzando i documenti in questione per stabilire se devono modificare i loro principi operativi o adottare altre misure.

Dati i loro ampi diritti d'informazione, le CdG e la DelCG devono garantire la confidenzialità e trattare le informazioni confidenziali in maniera responsabile. Le CdG sono pertanto tenute a prendere provvedimenti appropriati per tutelare il segre-

<sup>7</sup> Biaggini Giovanni, *Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI)*, parere giuridico del 26 ago. 2013 ([www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-ensi-2013-08-26.pdf](http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-ensi-2013-08-26.pdf)); Uhlmann Felix, *Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA)*, parere giuridico del 28 ago. 2013 ([www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-finma-2013-08-28.pdf](http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-finma-2013-08-28.pdf)).

to (art. 150 cpv. 3 LParl)<sup>8</sup>. In seguito alla modifica della LParl del 17 giugno 2011 sono inoltre tenute a emanare istruzioni sulla tutela del segreto applicabili nel loro settore di competenza e, in particolare, a limitare l'accesso ai corapporti dei capi di dipartimento concernenti affari del Consiglio federale. Le CdG hanno dunque emanato istruzioni che disciplinano tale accesso in maniera restrittiva<sup>9</sup>. I membri delle CdG sono inoltre vincolati al segreto d'ufficio per quanto concerne i fatti che devono essere tenuti segreti o trattati in modo confidenziale di cui vengono a conoscenza nell'ambito del loro mandato (art. 8 LParl). Le violazioni del segreto d'ufficio possono comportare l'applicazione di misure disciplinari (art. 13 cpv. 2 LParl) o essere perseguite penalmente (art. 320 CP<sup>10</sup>).

L'uso oculato degli ampi diritti d'informazione delle CdG e della DelCG obbliga segnatamente il presidente della Sottocommissione o del gruppo di lavoro competente a esaminare dal profilo della loro confidenzialità i documenti ricevuti in virtù del diritto d'informazione e, se del caso, a prendere le misure di protezione necessarie prima di inoltrarle agli altri membri delle CdG. A questo proposito, anche l'autorità sotto vigilanza assume una parte di responsabilità: le spetta segnatamente di attirare l'attenzione dell'autorità di vigilanza sulla confidenzialità dei documenti di cui essa esige la produzione. Sulla base di queste informazioni le CdG o la DelCG devono concedere ai loro membri, dopo aver ponderato gli interessi in gioco, un accesso restrittivo a tali documenti o addirittura, in talune circostanze, rinunciare provvisoriamente all'esercizio dei loro diritti d'informazione.

L'impegno delle CdG a rispettare la confidenzialità delle informazioni che sono loro fornite deve essere visto anche come contropartita all'obbligo degli agenti della Confederazione di fornire informazioni complete e veritiere. Queste persone non dovrebbero infatti subire pregiudizi – segnatamente in seguito alle disposizioni relative al segreto d'ufficio cui sottostanno gli impiegati della Confederazione – a causa di una deposizione veritiera fatta davanti alle commissioni. È per questo motivo che non sono tenute a comunicare al loro servizio il contenuto del verbale dell'audizione loro consegnato sotto forma di estratto per il loro uso esclusivo. Se subiscono eventuali tentativi di pressione da parte dei superiori gerarchici, la CdG o la DelCG deve rendere attenti gli interessati sul contenuto dell'articolo 156 capoverso 3 LParl

I rapporti d'inchiesta sono generalmente pubblicati, sempreché non vi si oppongano interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LParl). La legge conferisce all'autorità interessata il diritto di esprimere un parere prima della pubblicazione (art. 157 LParl). Nella prassi, le osservazioni delle Commissioni sono presentate sotto forma di un rapporto preliminare all'autorità interessata, che di norma prende posizione per scritto; l'autorità può tuttavia chiedere di esprimersi oralmente davanti alla commissione incaricata dell'affare. Il rapporto finale tiene conto dei pareri espressi nella

<sup>8</sup> Perizie su mandato della CdG-N: Biaggini Giovanni, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht*, 5 giu. 2008; Oberholzer Niklaus, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht*, 5 giu. 2008.

<sup>9</sup> Istruzioni delle CdG delle Camere federali sui suoi provvedimenti intesi a garantire il mantenimento del segreto del 27 gen. 2012 (non pubbl.).

<sup>10</sup> Codice penale svizzero del 21 dic. 1937 (CP; RS **311.0**).

misura in cui siano giustificati e pertinenti. Nei loro pareri, le autorità interessate possono pronunciarsi per appurare se il progetto di rapporto contiene informazioni che non devono essere pubblicate a causa di interessi degni di protezione. Tuttavia, spetta in ultima analisi alle CdG – dopo aver ponderato tutti gli interessi in campo – decidere in merito alla pubblicazione. Questa procedura permette quindi alle CdG di pubblicare informazioni fino ad allora sottoposte al segreto d'ufficio. Questo diritto costituisce uno strumento importante per l'esercizio di un'alta vigilanza efficace.

I mezzi di cui dispongono le CdG nei confronti degli uffici sottoposti alla loro vigilanza sono soprattutto di natura politica. Le Commissioni comunicano in genere le proprie conclusioni mediante rapporti ufficiali o lettere che contengono raccomandazioni rispetto alle quali le autorità responsabili sono chiamate a prendere posizione. Con il loro lavoro, le Commissioni obbligano dunque le autorità a rendere conto del lavoro svolto (o di eventuali omissioni). Le CdG non hanno tuttavia la possibilità di imporre misure alle autorità vigilate, né di abrogare o modificare le loro decisioni o di prendere decisioni al posto dell'autorità sotto vigilanza (art. 26 cpv. 4 LParl). Le CdG sono tenute a convincere unicamente avvalendosi delle proprie argomentazioni. All'occorrenza, esse possono ricorrere agli strumenti parlamentari (deposito di una mozione, di un postulato o di un'iniziativa parlamentare), in special modo per avviare una modifica legislativa.

### **2.1.3 Collaborazione delle CdG e della DelCG con la loro segreteria**

Le Commissioni o la Delegazione dirigono tutti i lavori delle CdG e della DelCG e ne assumono la responsabilità. Spetta a loro determinare le questioni che sono oggetto di un esame approfondito e stabilire la procedura da seguire durante le inchieste.

La segreteria delle CdG o della DelCG, che rientra nei Servizi del Parlamento, assiste e offre consulenza alle Commissioni e alla DelCG nello svolgimento dei loro compiti<sup>11</sup>. In virtù dell'articolo 67 LParl essa dispone degli stessi diritti d'informazione delle CdG e della DelCG per le quali lavora. Secondo l'articolo 153 capoverso 1 secondo periodo LParl, le CdG e la DelCG possono incaricare la loro segreteria di accertare singoli fatti. Le CdG e la DelCG conferiscono mandati alla loro segreteria e ne verificano l'attuazione.

Spetta alle Commissioni, alle Sottocommissioni, ai gruppi di lavoro o alla Delegazione formulare per scritto le domande d'informazione agli enti sottoposti alla loro vigilanza. Nei casi di minore importanza o qualora si tratti di un'informazione tecnica o di una precisazione, la segreteria può, su mandato del presidente di una delle CdG o della DelCG, raccogliere direttamente i dati presso gli enti in questione. Sono le Commissioni, le loro Sottocommissioni o la DelCG che procedono alle audizioni o interrogazioni di membri del Consiglio federale e rappresentanti dell'Amministrazione.

Data la specificità del sistema di milizia e la necessaria indipendenza delle CdG e della DelCG nei confronti degli enti sotto vigilanza, la segreteria svolge un ruolo

<sup>11</sup> Art. 64 cpv. 1 e 2 lett. b e d LParl

essenziale nell'adempimento del loro mandato legale. Essa assiste le Commissioni e la DelCG nella scelta, nell'ideazione e nella realizzazione di inchieste e valutazioni e per tutte le altre misure concernenti l'alta vigilanza<sup>12</sup>. Essa tratta inoltre le richieste secondo l'articolo 129 LParl e prepara le decisioni.

La segreteria costituisce altresì la memoria istituzionale dell'organo CdG e della sua Delegazione e apporta le conoscenze acquisite nel corso degli anni in merito ai possibili modi di procedere negli accertamenti delle CdG e della DelCG.

La segreteria fornisce le sue prestazioni su mandato delle CdG e della sua Delegazione; elabora documenti di lavoro che servono all'analisi di fattispecie complesse, propone strategie d'inchiesta, prepara scenari che consentono di gestire lo svolgimento delle sedute, allestisce elenchi di domande per le audizioni ecc. Si tratta di prestazioni a carattere prettamente ausiliario intese a coadiuvare le CdG e la DelCG nel valutare i fatti e nel prendere decisioni.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di ricusazione, per i collaboratori della segreteria si applica il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale<sup>13</sup>. L'articolo 11a LParl, che disciplina la questione della ricusazione dei membri delle CdG e della DelCG, si applica per analogia anche ai collaboratori della segreteria.

#### **2.1.4 Collaborazione delle CdG con le Commissioni delle finanze, la Delegazione delle finanze e il Controllo delle finanze**

Nell'ambito delle loro attività le CdG sono regolarmente in contatto con gli organi incaricati della vigilanza e dell'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione, ossia le Commissioni delle finanze (CdF), la Delegazione delle finanze (DelFin) e il Controllo delle finanze (CDF).

Le CdF delle due Camere esercitano l'alta vigilanza sulle finanze ai sensi di un controllo preventivo e di un controllo successivo (art. 50 in combinato disposto con gli art. 26 cpv. 2 e 142 cpv. 1 LParl). Organo congiunto permanente delle CdF, la DelFin è incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione finanziaria della Confederazione nel senso di un'alta vigilanza concomitante (art. 51 cpv. 2 LParl). Le CdG, dal canto loro, esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei tribunali della Confederazione e di altri enti incaricati di compiti federali (art. 52 LParl; i compiti delle CdG sono descritti dettagliatamente nel n. 2.1.1).

Nella prassi i due settori dell'alta vigilanza parlamentare – sulle finanze e sulla gestione – non sempre possono essere chiaramente separati. La gestione, nelle sue varie modalità, ha spesso conseguenze finanziarie, mentre l'azione dello Stato, quasi

<sup>12</sup> Art. 7 lett. a del Regolamento interno dei Servizi del Parlamento del 16 mag. 2014 (RSP) ([www.parlament.ch/i/service-presse/parlamentsdienste/Documents/gopd-i.pdf](http://www.parlament.ch/i/service-presse/parlamentsdienste/Documents/gopd-i.pdf)).

<sup>13</sup> Codice per il personale dell'Amministrazione federale per evitare conflitti d'interesse e per gestire le informazioni che non sono di dominio pubblico del 15 ago. 2012 (Codice di comportamento dell'Amministrazione federale; FF 2012 6999).

senza eccezioni, ha un legame con le finanze. Inoltre, i problemi nel settore della vigilanza finanziaria hanno spesso origine nella gestione e vice versa.

Considerato quanto precede, è necessario che le CdF, la DelFin e le CdG collaborino e coordinino le loro attività. In generale, le CdG applicano il seguente principio: se le questioni finanziarie sono predominanti in un dossier, esso viene trattato prioritariamente dalle CdF e dalla DelFin, mentre quando le questioni riguardano soprattutto la gestione, il dossier è affidato in priorità alle CdG. Determinati oggetti quali i rapporti di gestione dei tribunali federali e di talune imprese pubbliche, i conti e i bilanci di previsione dei tribunali della Confederazione, dell'MPC e dell'autorità di vigilanza dell'MPC, sono trattati congiuntamente dalle CdF e dalle CdG. Anche l'alta vigilanza sulla costruzione della nuova ferrovia transalpina (NFTA) è esercitata congiuntamente. Inoltre, le segreterie delle due Commissioni si incontrano quattro volte all'anno per coordinare i loro lavori, mentre i segretari delle Sottocommissioni si incontrano e si scambiano informazioni ogniqualvolta necessario, in funzione dei bisogni derivanti dai dossier di cui si occupano.

In seguito all'inchiesta relativa al progetto informatico INSIEME dell'AFC, nel 2015 le CdF e le CdG hanno deciso di prendere misure puntuali nell'ambito delle strutture istituzionali esistenti al fine di migliorare ulteriormente la collaborazione e il coordinamento degli organi incaricati dell'alta vigilanza parlamentare. In particolare si tratterà di fare in modo che il coordinamento avvenga, secondo il bisogno e nel singolo caso, a livello delle Commissioni e delle Delegazioni o dei rispettivi presidenti<sup>14</sup>.

Le CdG mantengono anche contatti con il CDF, l'organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione. Le competenze di questo organo indipendente sono definite nella legge sul Controllo delle finanze (LCF)<sup>15</sup>. Secondo l'articolo 1 capoverso 1 LCF, il CDF coadiuva, da un lato, l'Assemblea federale nell'esercizio delle sue competenze finanziarie costituzionali e dell'alta vigilanza sull'amministrazione e la giustizia federali e, dall'altro, il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'Amministrazione federale.

Secondo l'articolo 15 capoverso 1 LCF, le CdF e la DelFin sono gli interlocutori diretti del CDF in Parlamento. La legge prevede inoltre che il CDF trasmetta i risultati delle sue verifiche alla DelFin (art. 14 cpv. 1 LCF). Finora questo valeva anche per i risultati delle verifiche riguardanti la gestione; la LCF non prevede esplicitamente relazioni dirette fra il CDF e le CdG.

La questione dei contatti – o piuttosto dell'assenza di contatti – tra il CDF e le CdG è stata affrontata nell'ambito dell'inchiesta relativa a INSIEME. Il CDF, infatti, durante l'intera durata del progetto non aveva mai informato le CdG delle lacune riscontrate nella gestione; aveva trasmesso i risultati della sua verifica concernente INSIEME unicamente alla DelFin.

<sup>14</sup> Comunicato stampa delle CdF e delle CdG del 25 giugno 2015: «Consiglio federale e CDF sono disposti ad attuare gran parte delle raccomandazioni delle CdF e delle CdG».

<sup>15</sup> Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, LCF; RS **614.0**).

Per questo motivo, nel loro rapporto congiunto relativo a INSIEME<sup>16</sup>, le CdF e le CdG sono giunte alla conclusione che un miglioramento del flusso di informazioni tra il CDF e le CdG fosse non soltanto pertinente e opportuno, ma anche necessario. Esse hanno auspicato che il CDF informi direttamente le CdG – o, secondo il settore di competenza, la DelCG – delle gravi lacune accertate a livello di gestione.

Nella sessione primaverile 2015, le due Camere hanno accolto due mozioni di identico tenore<sup>17</sup> che incaricano il Consiglio federale di sottoporre a revisione la LCF al fine di disciplinarvi le relazioni fra le CdG e il CDF. Le mozioni in questione prevedono segnatamente che il CDF dovrà informare le CdG e la DelCG, contemporaneamente alla DelFin, in merito alle lacune sostanziali constatate nella gestione degli affari<sup>18</sup>. Nel frattempo, dall'aprile 2015 il coordinamento dell'informazione fra i due organi è già stato migliorato: d'ora in poi le CdG riceveranno il programma di controllo del CDF ogni anno alla fine del mese di gennaio, ciò che permetterà loro di intrattenersi con il CDF su eventuali questioni di fondo. Inoltre, ogni primavera le CdG prenderanno atto del rapporto annuale del CDF. È stato anche convenuto che il CDF informerà per scritto le CdG in merito a eventuali lacune sostanziali in materia di gestione rilevate nell'ambito del controllo di un'unità amministrativa e che presenterà loro il corrispondente rapporto di verifica.

## 2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati

Come le altre commissioni parlamentari, le CdG sono composte da 25 membri del Consiglio nazionale e da 13 membri del Consiglio degli Stati. I membri vengono eletti per un periodo di quattro anni con la possibilità di rinnovo del mandato. La composizione delle Commissioni e l'assegnazione della presidenza e della vicepresidenza dipendono dalla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera (art. 43 cpv. 3 LParl). Per quanto possibile, si tiene conto anche delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese.

Ogni Commissione è suddivisa in diverse Sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl, art. 14 cpv. 3 RCN<sup>19</sup> e art. 11 cpv. 1 RCS<sup>20</sup>), che coprono tutti i dipartimenti, la Cancelleria federale, i tribunali della Confederazione e il MPC.

<sup>16</sup> Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), rapporto delle CdF e delle CdG del 21 nov. 2014 (FF **2015** 5195 5534).

<sup>17</sup> Mo. CdG-N del 21 nov. 2014 (14.4009) e Mo. CdG-S del 21 nov. 2014 (14.4010) «Vigilanza esercitata dal CDF. Modifica della LCF».

<sup>18</sup> Punto 2 delle mozioni: «il CDF deve portare direttamente alla conoscenza delle CdG e della DelCG le lacune sostanziali constatate nella gestione degli affari; il CDF informerà la CdG e la DelCG contemporaneamente alla DelFin».

<sup>19</sup> Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ott. 2003 (RCN; RS **171.13**).

<sup>20</sup> Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giu. 2003 (RCS; RS **171.14**).

Gli ambiti sono assegnati nel modo seguente:

- Sottocommissioni DFAE/DDPS: – Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
- Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)
- Sottocommissioni DFGP/CaF: – Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)
- Cancelleria federale (CaF)
- Sottocommissioni DFF/DEFR: – Dipartimento federale delle finanze (DFF)
- Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)
- Sottocommissioni DFI/DATEC: – Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DFI)
- Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)
- Sottocommissioni Tribunali/MPC: – Tribunale federale (TF)
- Tribunale militare di cassazione (TMC)
- Tribunale penale federale (TPF)
- Tribunale amministrativo federale (TAF)
- Tribunale federale dei brevetti (TFB)
- Ministero pubblico della Confederazione (MPC)
- Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC)

Su incarico delle Commissioni plenarie, le Sottocommissioni seguono l'operato delle autorità sottoposte alla loro vigilanza. Esse svolgono il lavoro vero e proprio d'inchiesta (p. es. esecuzione di audizioni, mandati per perizie, richieste di documentazione) e riferiscono alle Commissioni plenarie che sono gli organi decisionali. A queste ultime spettano i compiti di prendere decisioni, approvare e pubblicare rapporti, nonché formulare raccomandazioni alle autorità politiche responsabili (art. 158 LParl).

Le CdG possono inoltre istituire gruppi di lavoro o Sottocommissioni *ad hoc* per esaminare temi che richiedono conoscenze specialistiche.

Nel 2015 erano attivi due dei tre gruppi di lavoro costituiti da membri della CdG-S e della CdG-N. Il gruppo di lavoro INSIEME (GL-Insieme), parimenti composto di membri delle due CdF, ha concluso i suoi lavori il 24 giugno 2015 ed è stato sciolto (cfr. n. 3.4.2). Il gruppo di lavoro incaricato di analizzare la gestione dei rischi a livello dell'Amministrazione federale, di cui fa parte anche un rappresentante della

DelFin, ha esaminato la gestione dei rischi e i relativi rapporti stilati all'attenzione del Consiglio federale. Nell'anno in rassegna il gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui tribunali», in cui siedono due rappresentanti delle CdF, non è stato operativo.

Al proprio interno ogni Commissione nomina inoltre tre membri che formano la DelCG, la quale si occupa di vigilare sulle attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione civili e militari. Secondo la Costituzione federale e la legge, la Delegazione dispone di diritti d'informazione molto ampi (per maggiori dettagli cfr. n. 4).

Ciascuna Commissione nomina inoltre due membri per la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN), la quale esercita l'alta vigilanza parlamentare sulla realizzazione della nuova ferrovia transalpina (NFTA). La DVN è composta inoltre da quattro membri delle CdF e da quattro rappresentanti delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT).

Nella sua seduta del 6 ottobre 2015, la CdG-S ha deciso di ridurre il numero di membri delle proprie Sottocommissioni da 6 a 5 a partire dalla legislatura 2015–2019. Nella seduta del 4 settembre 2015, la CdG-N ha parimenti approvato una riduzione dei membri delle proprie Sottocommissioni da 12 a 9. Le due CdG hanno inoltre deciso che in futuro i membri della DelCG, oltre al loro mandato in seno alla Delegazione, faranno parte al massimo di un'unica Sottocommissione. Questa misura permette di sgravare i membri della DelCG che, con l'introduzione della nuova legge sulle attività informative (LAI), saranno chiamati a esercitare in maniera ancora più intensa l'alta vigilanza sui servizi informazioni.

Nel 2015 la CdG-N è stata presieduta dal consigliere nazionale Rudolf Joder coadiuvato dalla consigliera nazionale Yvonne Feri in qualità di vicepresidente. La CdG-S è stata presieduta dal consigliere agli Stati Hans Hess e dal consigliere agli Stati Hans Stöckli in qualità di vicepresidente. La composizione nominale delle CdG e delle relative Sottocommissioni nel 2015 figura nella *tabella 1*.

Nel 2015 il consigliere agli Stati Paul Niederberger assicura la presidenza della Delegazione e la consigliera nazionale Corina Eichenberger-Walther la vicepresidenza.

Tabella 1

**Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni, dei gruppi di lavoro e della DelCG nel 2015 (sino alla fine della legislatura)**

<i>CdG-N (Commissione plenaria)</i>	<i>CdG-S (Commissione plenaria)</i>
Rudolf Joder (presidente), Maria Bernasconi, Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Yvonne Feri (vicepresidente), Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Maya Graf, Hans Grunder, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Ruedi Lustenberger, Stéphane Rossini, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen (sostituito da Jean-Pierre Graber)	Hans Hess (presidente), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, René Imoberdorf, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger, Martin Schmid, Markus Stadler, Hans Stöckli (vicepresidente)
<i>Sottocommissioni DFAE/DDPS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (presidente), Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Andrea Geissbühler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Ueli Leuenberger, Stéphane Rossini, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Lothar Ziörjen (sostituito da Jean-Pierre Graber)	Claude Janiak (presidente), Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Markus Stadler
<i>Sottocommissioni DFGP/CaF</i>	
Alfred Heer (presidente), Max Binder, Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Hugues Hiltpold, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff-Feller, Andy Tschümperlin, Lothar Ziörjen (sostituito da Jean-Pierre Graber)	René Imoberdorf (presidente), Joachim Eder, Peter Föhn, Hans Hess, Claude Janiak, Paul Niederberger

<i>Sottocommissioni DFF/DFE</i>	
Maria Bernasconi (presidente), Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Maya Graf, Rudolf Joder, Ruedi Lustenberger, Alexander Tschäppät, Andy Tschümperlin, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen (sostituito da Jean-Pierre Graber)	Markus Stadler (presidente), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Hans Stöckli
<i>Sottocommissioni DFI/DATEC</i>	
Max Binder (presidente), Yvette Estermann, Yvonne Feri, Maya Graf, Hans Grunder, Hugues Hiltbold, Margrit Kessler, Ruedi Lustenberger, Stéphane Rossini, Alexander Tschäppät, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (presidente), Joachim Eder, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Hans Stöckli
<i>Sottocommissioni Tribunali/MPC</i>	
Corina Eichenberger-Walther (presidente), Maria Bernasconi, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Hans Grunder, Alfred Heer, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff-Feller	Martin Schmid (presidente), Isidor Baumann, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger
<i>DelCG</i>	
Paul Niederberger (presidente), Corina Eichenberger-Walther (vicepresidente), Claude Janiak, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Pierre-François Veillon	
<i>DVN (solo i membri delle CdG)</i>	
Isidor Baumann (presidente), Hans Hess, Ruedi Lustenberger, Andy Tschümperlin	
<i>Gruppo di lavoro «INSIEME» (solo i membri delle CdG)</i>	
Paul Niederberger (presidente), Joachim Eder, Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Hans Stöckli	
<i>Gruppo di lavoro «Reporting sui rischi Consiglio federale» (solo i membri delle CdG)</i>	
Maria Bernasconi (presidente), Yvonne Feri, Hans Hess, Rudolf Joder, Markus Stadler, Hans Stöckli	

*Gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui tribunali»  
(solo i membri delle CdG)*

Hans Hess (presidente), Corina Eichenberger-Walther

Nell'anno in rassegna, le CdG si sono riunite in 17 sedute plenarie e 54 sedute di sottocommissioni e gruppi di lavoro. Sette di queste sedute sono state dedicate a visite ai servizi dell'Amministrazione. La DelCG ha tenuto 14 sedute. Nel complesso si sono tenute 85 sedute.

Nel loro ruolo di autorità di vigilanza, le CdG hanno inoltre ricevuto 25 richieste, 11 delle quali hanno potuto essere evase. Nello stesso periodo le Commissioni hanno trattato altre cinque richieste presentate loro nel corso dell'anno precedente.

Oltre ai lavori descritti nei numeri 3–5, le CdG e la DelCG hanno effettuato diverse visite ad autorità e servizi della Confederazione:

DFI/DATEC	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic)
DFI/DATEC	Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN)
DFAE/DDPS	Centro di reclutamento dell'esercito
Tribunali/MPC	Ministero pubblico della Confederazione (MPC)
DFGP/CaF	Centro servizi informatici del DFGP (CSI-DFGP)
DFF/DEFR	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)
Tribunali/MPC	Tribunale amministrativo federale (TAF)

### **3 Temi scelti dalle CdG**

#### **3.1 Politica economica e finanziaria**

##### **3.1.1 Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone**

Il 21 ottobre 2011 la CdG-N ha pubblicato il suo rapporto concernente la valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone<sup>21</sup>. Nell'ambito della raccomandazione 1 («Gestione strategica e operativa»), la Commissione si è pronunciata sulla necessità di impegnarsi per attuare rapidamente una chiara strategia di gestione. Nella raccomandazione 2 («Armonizzazione dei processi»), la CdG-N invitava il Consiglio federale a sostenere gli attori preposti all'attuazione delle misure collaterali e a dialogare e collaborare con loro. Infine, con la raccomandazione 3 («Comunicazione fondata su dati affidabili»), la Commissione invitava il Consiglio federale e la SECO a fondare le loro comunicazioni e le

<sup>21</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Rapporto della CdG-N del 21 ott. 2011 a destinazione del Consiglio federale (FF 2012 967).

loro conclusioni su dati pertinenti, completi, affidabili e obiettivi. La CdG-N ha trovato la risposta<sup>22</sup> del Consiglio federale del 18 gennaio 2012 complessivamente insoddisfacente, poiché le considerazioni del Governo contraddicevano le constatazioni della Commissione. Per dare maggior peso alle sue esigenze, nel maggio 2012 la CdG-N ha elaborato un nuovo rapporto a destinazione del Consiglio federale<sup>23</sup>, al quale quest'ultimo ha risposto mediante un secondo parere<sup>24</sup>. Le indicazioni contenute nel parere e le misure ivi annunciate hanno infine convinto la Commissione.

Nell'aprile 2014 la CdG-N ha avviato il suo controllo successivo relativo a questo dossier, invitando il Consiglio federale a fornirle per scritto informazioni sull'avanzamento dei lavori di attuazione delle tre raccomandazioni e sull'evoluzione delle misure collaterali, in particolare in seguito all'accettazione dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa» il 9 febbraio 2014. Il Consiglio federale ha risposto nel luglio 2014. Tuttavia, visto il numero considerevole di progetti in corso menzionati nel parere, è stato difficile per la Commissione esprimersi sull'efficacia delle misure prese o previste dal Consiglio federale.

La Commissione ha sollecitato il Consiglio federale a farle pervenire un calendario preciso per l'attuazione di queste misure. Il Collegio governativo ha risposto il 12 novembre 2014 con un secondo parere dal quale si poteva desumere che numerose misure di miglioramento erano appena state applicate o erano nella fase pianificatoria, mentre altre erano rinviate sino all'attuazione della nuova disposizione costituzionale (art. 121a Cost.) decisa con l'accettazione dell'iniziativa «contro l'immigrazione di massa».

Nell'ambito della sua valutazione della situazione, la CdG-N si è riferita non soltanto ai due pareri del Consiglio federale, ma anche a un rapporto sull'audit effettuato dal CDF<sup>25</sup>. La Commissione è giunta alla conclusione che il Consiglio federale e l'amministrazione negli anni precedenti si erano adoperati per migliorare in vari modi le misure collaterali, tenendo in parte conto delle raccomandazioni della CdG-N. Il Consiglio federale e l'amministrazione hanno segnatamente preso, o per lo meno previsto di prendere, numerose misure allo scopo di migliorare la gestione strategica e operativa (raccomandazione 1) e di armonizzare i processi (raccomandazione 2). Tuttavia la verifica del CDF ha evidenziato piccole carenze concernenti la gestione e i processi. Inoltre, diverse misure (segnatamente misure di ampia portata) sono state rinviate poiché non vi è ancora chiarezza in merito all'attuazione dell'articolo 121a Cost. e alle future modalità delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone.

<sup>22</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Parere del Consiglio federale del 18 gen. 2012 sul rapporto della CdG-N del 21 ott. 2011 (FF **2012** 1015).

<sup>23</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Parere della CdG-N dell'8 mag. 2012 relativo al parere del Consiglio federale del 18 gen. 2012 (FF **2012** 6571).

<sup>24</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Parere del Consiglio federale del 4 lug. 2012 relativo al parere della CdG-N dell'8 mag. 2012 (FF **2012** 6581).

<sup>25</sup> Misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone - Verifica della sorveglianza della SECO, rapporto del CDF dell'11 mar. 2015, [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch) > Pubblicazioni > Altri rapporti di verifica (stato: 8 gen. 2016).

Per quanto attiene alla comunicazione fondata su dati affidabili (raccomandazione 3), pur avendo rilevato alcuni sforzi per migliorare la situazione, secondo la CdG-N è poco probabile che tali sforzi siano sufficienti. Il progetto principale in questo ambito, ossia l'allestimento di una banca dati nazionale in materia di esecuzione, è stato sospeso a causa delle incertezze riguardanti l'attuazione dell'articolo 121a Cost. La verifica del CDF ha inoltre evidenziato lacune nei dati comunicati tramite il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Benché la comunicazione della SECO sui limiti di attendibilità dei suoi dati sia migliorata dall'ispezione del 2011, accertamenti svolti nell'ambito del controllo successivo hanno mostrato che i confronti e le conclusioni della SECO rimanevano poco affidabili. Pertanto, secondo la Commissione la raccomandazione 3 non era ancora stata attuata.

Nel giugno 2015 la CdG-N ha informato il Consiglio federale che, a suo avviso, era importante che le misure rinviate fossero rilanciate e portate a termine al fine di concretizzare i miglioramenti richiesti se, nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., le misure collaterali saranno fondamentalmente mantenute. Se invece in questo ambito dovessero intervenire modifiche di rilievo, occorrerebbe rivalutare l'opportunità di ogni misura di miglioramento.

In considerazione della situazione poco chiara, la CdG-N non era in grado di valutare in modo definitivo le misure adottate e previste dal Consiglio federale. Di conseguenza nel giugno 2015 ha deciso di sospendere il controllo successivo. Riprenderà i suoi lavori non appena saranno chiarite le modalità di attuazione dell'articolo 121a Cost.

### **3.1.2 Violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dalla legge sulle borse**

Nel suo rapporto annuale 2009, l'Organo per la pubblicità delle partecipazioni della *SIX Swiss Exchange SA* aveva rivolto diverse critiche alla FINMA e al DFF per il modo in cui erano trattate le violazioni dell'obbligo di dichiarazione ai sensi della legge sulle borse<sup>26</sup>. Questo aveva indotto la CdG-N a svolgere un'ispezione sul tema nel 2011. Dopo approfonditi accertamenti e audizioni del capo del DFF, di rappresentanti della FINMA e dei responsabili del servizio giuridico del DFF, la CdG-N era giunta alla conclusione che le autorità interessate avevano preso le misure appropriate per trattare i problemi sollevati. In effetti la FINMA e il DFF hanno sottoscritto una dichiarazione d'intenti relativa alla loro collaborazione: dal 1° gennaio 2011 tutte le violazioni dell'obbligo di dichiarazione commesse per negligenza o intenzionalmente sono sistematicamente denunciate dalla FINMA al servizio giuridico del DFF; inoltre, questo servizio è stato ristrutturato e il suo personale aumentato<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Legge federale del 24 mar. 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Legge sulle borse, LBVM (RS 954.1).

<sup>27</sup> Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 3.1.3 (FF 2012 6061 6084).

Nell'aprile 2014 la CdG-N ha annunciato al Consiglio federale la sua intenzione di avviare un controllo successivo e l'ha invitato a informarla in merito alla situazione di questo dossier. Il Consiglio federale ha soddisfatto questa richiesta nell'agosto 2014; inoltre nel gennaio 2015, su richiesta della Commissione, il DFF le ha fatto pervenire la statistica concernente le violazioni dell'obbligo di dichiarazione per il 2014.

La Commissione si è dichiarata soddisfatta delle cifre che le sono state presentate (numero di ricorsi trasmessi dall'Organo per la pubblicità delle partecipazioni alla FINMA e numero di denunce trasmesse dalla FINMA al DFF) e delle altre indicazioni fornite dal Consiglio federale. Per quanto riguarda la situazione del servizio giuridico del DFF, si è rallegrata del fatto che il numero di procedimenti penali conclusi sia significativamente aumentato grazie, fra l'altro, alla nuova organizzazione del servizio: benché nel 2014 i casi in sospeso siano leggermente aumentati a causa del numero nettamente più elevato di denunce, il numero di nuove denunce e quello dei procedimenti conclusi si equilibrano ampiamente.

La CdG-N ha ritenuto che non fosse necessario prendere altre misure dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare e, nel maggio 2015, ha informato il Consiglio federale della sua intenzione di concludere il proprio controllo successivo.

### **3.1.3                   Vigilanza della FINMA su HSBC Private Bank (Suisse) SA**

Nel febbraio 2015 diversi giornali hanno pubblicato i risultati di un'inchiesta comune di ampia portata riguardante presunti casi di evasione fiscale e di riciclaggio di denaro presso una filiale svizzera della banca HSBC. Battezzata «Swissleaks», questa inchiesta si fondava su dati del periodo 1980–2007, sottratti da un ex impiegato di HSBC Suisse e pervenuti a un consorzio di giornalisti investigativi (International Consortium of Investigative Journalists).

Alla luce di queste rivelazioni, il 17 febbraio 2015 la CdG-S ha deciso di interpellare la FINMA in merito alla vigilanza esercitata sulla HSBC Private Bank (Suisse) al fine di informarsi direttamente sulla situazione.

In occasione dell'audizione svoltasi nel marzo 2015 la presidente del consiglio d'amministrazione e il direttore della FINMA hanno affermato che negli ultimi anni le basi legali in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro erano state notevolmente migliorate e che, dalla sua istituzione il 1° gennaio 2009, la FINMA aveva preso diverse misure concernenti HSBC Suisse, sia a livello di prevenzione e di vigilanza, sia nell'ambito dell'applicazione del diritto (enforcement). I rappresentanti della FINMA hanno risposto alle domande dei membri della Commissione in maniera aperta e soddisfacente.

Nella seduta del 21 maggio 2015 la CdG-S è giunta alla conclusione che non era necessario intervenire dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare e ha deciso di porre termine ai suoi accertamenti relativi a questo dossier.

## 3.2 Sicurezza sociale e sanità

### 3.2.1 Ammissione e riesame dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità

Nel marzo 2014 la CdG-S ha pubblicato il suo rapporto riguardante l'ammissione e il riesame dei medicinali rimborsabili dalle casse malati<sup>28</sup>. In questo rapporto ha evidenziato diverse lacune nella procedura d'ammissione e di determinazione dei prezzi dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità: in particolare strumenti insufficienti per determinare i prezzi, regolamentazione contraddittoria del prezzo dei generici e dei preparati originali, controlli insufficienti e procedure poco chiare e non trasparenti. Per questi motivi la Commissione ha rivolto otto raccomandazioni e tre postulati al Consiglio federale.

Nel suo parere<sup>29</sup> relativo a questo rapporto il Consiglio federale si è dichiarato in gran parte pronto a porre rimedio alle lacune riscontrate dalla CdG-S nell'attuale procedura di ammissione e riesame dei medicinali. In particolare ha sottolineato che l'adeguamento del sistema di fissazione dei prezzi a livello di ordinanza, già annunciato in precedenza, era ormai in fase di elaborazione. Inoltre ha spiegato che diverse misure invocate dalla Commissione per migliorare la trasparenza della procedura di ammissione dei medicinali nell'elenco delle specialità sarebbero state attuate nell'ambito di questo adeguamento. Il Consiglio federale ha indicato segnatamente che l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) sarà tenuto a pubblicare le basi che servono a valutare l'efficacia, l'appropriatezza e l'economicità di un medicamento. Inoltre ha affermato che sarà introdotto un nuovo modello di valutazione dell'utilità che permetterà in modo più strutturato di esaminare il beneficio terapeutico supplementare di un medicamento.

La Commissione ha considerato complessivamente soddisfacente il parere che il Consiglio federale le aveva presentato e ha notato che diverse misure volte a migliorare il sistema attuale stavano per essere attuate<sup>30</sup>. Inoltre ha preso atto dell'intenzione del Consiglio federale di elaborare entro la fine del 2015 un disegno di legge relativo all'introduzione di un sistema di prezzi di riferimento nel settore dei medicinali non più tutelati da brevetto<sup>31</sup>.

Dato che il Consiglio federale aveva fornito spiegazioni in parte troppo generali per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni della CdG-S, quest'ultima gli ha chiesto ulteriori informazioni che le sono state trasmesse il 17 dicembre 2014. Ha così preso atto del fatto che la ridefinizione del sistema di fissazione dei prezzi dei medicinali, che inizialmente avrebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 2015, aveva subito ritardi. Tuttavia, poiché il Consiglio federale aveva dato concrete infor-

<sup>28</sup> Ammissione e riesame dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità. Rapporto della CdG-S del 25 mar. 2014 (FF 2014 6753).

<sup>29</sup> Ammissione e riesame dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità. Parere del Consiglio federale del 27 ago. 2014 sul rapporto della CdG-S del 25 mar. 2014 (FF 2014 6797).

<sup>30</sup> Rapporto annuale 2014 delle CdG e della DelCG del 30 gen. 2015, n. 3.2.1 (FF 2015 4283 4308).

<sup>31</sup> Nell'ambito di un sistema di prezzi di riferimento, tutti i medicinali che non sono più tutelati da un brevetto e i generici che contengono gli stessi principi attivi sono classificati in un gruppo. L'assicurazione malattie quindi paga soltanto un importo fisso per gruppo.

mazioni sull'attuazione nell'ambito di modifiche di ordinanze delle misure chieste dalla CdG-S e lasciato intendere che le ordinanze in questione sarebbero presto entrate in vigore, la Commissione ha concluso la propria inchiesta nel febbraio 2015.

Le previste modifiche dell'ordinanza sull'assicurazione malattie (OAMal)<sup>32</sup> e dell'ordinanza sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (OPre)<sup>33</sup> sono entrate in vigore il 1° giugno 2015. La CdG-S se ne occuperà fra circa due anni nell'ambito di un controllo successivo relativo all'attuazione delle sue raccomandazioni.

### 3.2.2 Organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza

Nel 2015 la CdG-S ha effettuato un controllo successivo riguardante la sua ispezione del 2012 relativa all'organizzazione della lotta contro la pandemia d'influenza. Nell'ambito di questa ispezione la Commissione aveva formulato due raccomandazioni al Consiglio federale<sup>34</sup>: la prima riguardava l'obbligo, per gli esperti delle commissioni extraparlamentari, di indicare le loro relazioni d'interesse e la seconda lo scambio di informazioni tra Swissmedic e l'Agenzia europea per i medicinali (EMA). Fondandosi sul parere del Consiglio federale, la CdG-S ha ritenuto che la prima raccomandazione fosse stata attuata e ha preso atto del fatto che i negoziati della Svizzera con l'EMA rimanevano bloccati su diversi punti.

Nell'ambito del suo controllo successivo la CdG-S si è informata in particolare per sapere se, in merito allo scambio d'informazioni a livello internazionale, nell'intervallo vi fossero stati progressi e in quale misura l'organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza potesse essere migliorata nel contesto della legge sulle epidemie (LEp)<sup>35</sup>, nel frattempo sottoposta a revisione.

Nella sua dettagliata risposta indirizzata alla Commissione nel maggio 2015, il Consiglio federale l'ha informata che nel 2014 si erano svolte discussioni concernenti un memorandum d'intesa sullo scambio d'informazioni fra l'EMA e Swissmedic e che la firma di questo atto era prevista per il 2015<sup>36</sup>.

Dal parere del Consiglio federale la CdG-S ha inoltre appreso che, dal termine dell'ispezione nell'ottobre 2013, erano state prese importanti misure per migliorare l'organizzazione della lotta contro la pandemia influenzale in Svizzera. La Commissione ha in particolare accolto con favore la pubblicazione, alla fine del 2013, del

<sup>32</sup> Ordinanza del 27 giu. 1995 sull'assicurazione malattie (OAMal; RS **832.102**).

<sup>33</sup> Ordinanza del DFI del 29 set. 1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (OPre; RS **832.112.31**).

<sup>34</sup> Organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza. Rapporto della CdG-S del 22 ago. 2012 (FF **2013** 213).

<sup>35</sup> Legge federale del 28 set. 2012 per la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie; RS **818.101**); in vigore dal 1° gen. 2016.

<sup>36</sup> Nel settembre 2015 Swissmedic ha informato la CdG-S che la convenzione sullo scambio di informazioni sotto forma di scambio di lettere (Exchange of letters) poteva essere firmata dall'EMA, dalla Commissione europea e da Swissmedic su mandato del Consiglio federale.

piano nazionale in caso di pandemia, attualizzato ogni due anni e fondato sulla LEP riveduta e sulle nuove direttive dell'OMS.

Inoltre, in collaborazione con la Farmacia dell'esercito e l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE), l'UFSP ha preso diverse misure volte ad assicurare l'approvvigionamento di vaccini, medicinali e dispositivi medici (come disinfettanti o maschere di protezione) in caso di pandemia. Il Consiglio federale ha anche concluso con Novartis un contratto per riservare le capacità necessarie per produrre vaccini pandemici al fine di garantire il rapido approvvigionamento della popolazione svizzera<sup>37</sup>. A tale proposito la Commissione ha sollecitato il Consiglio federale a prendere le misure appropriate per assicurare che questo contratto sia rispettato in caso di crisi nonostante il fatto che i siti di produzione si trovano all'estero.

La Commissione ha anche preso atto del fatto che il Consiglio federale aveva istituito e contava ancora di insediare organi ufficiali per migliorare il coordinamento e la comunicazione in caso di pandemia di influenza. Fra questi organi vi sono lo Stato maggiore federale NBCN, il Meccanismo di consultazione e coordinamento della Rete integrata Svizzera per la sicurezza e il nuovo organo amministrativo previsto dalla legge sulle epidemie. Considerando che un coordinamento tempestivo e adeguato ai bisogni nonché un'efficace comunicazione rappresentano fattori essenziali per il successo della lotta contro una pandemia, la Commissione si è rallegrata per l'intenzione espressa dal Consiglio federale di voler precisare i compiti e le funzioni di queste nuove autorità federali, apportando eventualmente altri correttivi anche in funzione dei risultati dell'esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza del novembre 2014.

Nel complesso la CdG-S ne ha concluso che il Consiglio federale avesse tratto i necessari insegnamenti dai problemi riscontrati nel 2009 in occasione della lotta contro la pandemia di influenza H1N1 e che da allora avesse attuato o avviato importanti misure per migliorare la gestione di una pandemia da parte delle autorità. La Commissione, ritenendo che non fosse necessario prendere altre misure in questo settore dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare, in occasione della seduta del 25 agosto 2015 ha deciso di concludere il proprio controllo successivo.

### **3.2.3 Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale**

Nel 2015 la CdG-S ha svolto un controllo successivo della sua ispezione relativa al pilotaggio politico strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale<sup>38</sup>. In occasione dell'ispezione effettuata nel 2012, la Commissione aveva espresso un giudizio complessivamente positivo del pilotaggio del Consiglio federale, pur ritenendo che l'analisi e la pianificazione strategiche nel settore delle assicurazioni sociali potessero essere ulteriormente rafforzate.

<sup>37</sup> Garantire per tempo sufficienti vaccini in caso di necessità, comunicato stampa del Consiglio federale del 19 set. 2014.

<sup>38</sup> Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale, rapporto della CdG-S del 30 mar. 2012 (FF 2012 7845).

Nell'ambito del controllo a posteriori la CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di informarla in merito allo stato dell'attuazione delle sue raccomandazioni. In risposta, nell'aprile 2015 il Consiglio federale le ha sottoposto un rapporto dettagliato.

La CdG-S ha constatato che le misure prese dal Consiglio federale per migliorare le basi di dati utilizzate per l'analisi strategica sistematica dal 2013 sono state regolarmente attuate e sviluppate. Ha inoltre preso atto con soddisfazione del fatto che, per quanto riguarda lo sviluppo delle assicurazioni sociali, gli scambi con i Cantoni e con gli altri attori interessati sono stati intensificati, in particolare nell'ambito del «Dialogo sulla politica nazionale della sanità» e del «Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera».

Già al termine della propria ispezione la Commissione aveva considerato la strategia «Sanità 2020», adottata dal Consiglio federale nel 2013, come una tappa importante nella prospettiva di una pianificazione strategica a lungo termine. Inoltre, nel novembre 2014 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio sulla riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020». Questo dimostra che negli ultimi anni, come raccomandato dalla CdG-S, il Consiglio federale ha assunto con maggior determinazione le sue responsabilità in merito alla definizione di obiettivi e di misure a lungo termine nel settore delle assicurazioni sociali che vadano oltre il quadro di una legislatura.

Per quanto riguarda il miglioramento dell'informazione sull'analisi e la pianificazione strategiche suggerito dalla Commissione, nel suo parere il Consiglio federale ha indicato fra le misure adottate l'organizzazione di conferenze a livello nazionale e l'introduzione di un capitolo riservato alla strategia del Consiglio federale nel rapporto annuale sulle assicurazioni sociali. La CdG-S accoglie favorevolmente queste misure poiché è convinta che il fatto di informare regolarmente il pubblico e le cerchie interessate permetta di aumentare sensibilmente l'accettazione dei disegni di legge e delle misure adottate.

Nel suo rapporto d'ispezione la Commissione aveva invitato il Consiglio federale a sfruttare il margine di manovra di cui dispone per emanare disposizioni d'esecuzione. Secondo la CdG-S le disposizioni d'esecuzione emanate da allora dal Governo nel settore delle assicurazioni sociali mostrano chiaramente che quest'ultimo sfrutta più attivamente e compiutamente il proprio margine di manovra a livello delle ordinanze. In tale ambito, per esempio, ha fatto uso della sua competenza sussidiaria adeguando la struttura tariffale TARMED, mentre nel settore dei medicinali ha eliminato diversi punti deboli del sistema vigente mediante aumenti a livello di ordinanza<sup>39</sup>.

Nel 2012 la CdG-S aveva inoltre raccomandato al Consiglio federale di adoperarsi maggiormente come autorità collegiale nel pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali. A tale proposito la Commissione ritiene che la definizione della strategia a lungo termine del Consiglio federale e la sua pubblicazione – come è avvenuto per l'agenda «Sanità 2020» – costituiscano strumenti importanti per giungere a fissare rapidamente, in seno al collegio governativo, obiettivi e misure chiari. La CdG-S ha invitato il Consiglio federale ad assumere attivamente anche in futuro le sue responsabilità in materia di pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali e a provvedere

<sup>39</sup> Per quanto riguarda gli adeguamenti relativi al settore dei medicinali cfr. il n. 3.2.1 del presente rapporto annuale.

tempestivamente, a livello di collegio, ad adeguare gli strumenti esistenti in funzione delle modifiche delle condizioni quadro.

Nel complesso la Commissione ha concluso che la maggior parte delle raccomandazioni formulate durante la sua ispezione del 2012 erano state prese in considerazione o erano in via di attuazione. Nell'agosto 2015 ha quindi informato per scritto il Consiglio federale della conclusione del controllo successivo.

### **3.2.4 Vigilanza del mercato dei dispositivi medici da parte di Swissmedic**

Nell'ambito dell'esame di un'istanza di vigilanza presentata da un'impresa interessata, nel 2015 la CdG-S si è occupata della vigilanza del mercato dei dispositivi medici da parte dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic). Contrariamente ai medicinali, i dispositivi medici<sup>40</sup> non soggiacciono a procedure d'autorizzazione ufficiali; invece i produttori o gli importatori, prima dell'immissione in commercio del prodotto, devono effettuare una procedura di valutazione della conformità, armonizzata a livello europeo, che varia in funzione dei potenziali rischi del prodotto in questione. Per taluni gruppi di prodotti sono prescritti una valutazione e un esame periodico effettuati da un organismo di valutazione della conformità (OrgVC) privato e riconosciuto. In Svizzera Swissmedic è competente per la designazione e la vigilanza degli OrgVC privati.

Nell'ambito di questa istanza la CdG-S è stata resa attenta al fatto che un OrgVC svizzero per diversi anni aveva effettuato valutazioni di dispositivi medici per le quali non sarebbe stato competente; in altri termini, questo OrgVC non era autorizzato a rilasciare dichiarazioni di conformità per tali prodotti. Swissmedic ha interrotto questa prassi nell'autunno 2013.

La Sottocommissione DFI/DATEC, competente in materia, nella primavera 2015 è stata informata dei retroscena del caso e, in generale, dell'attività di vigilanza esercitata da Swissmedic nell'ambito di un controllo di servizi presso Swissmedic. L'Istituto ha indicato alla Sottocommissione che negli ultimi anni il sistema di vigilanza del mercato dei dispositivi medici era stato costantemente sviluppato. Inoltre, il controllo dei prodotti è stato introdotto in tutta Europa soltanto dal 2012, in seguito a uno scandalo riguardante protesi mammarie fabbricate in Francia. Dal 2013 la Svizzera effettua controlli completi degli OrgVC con gruppi di ispettori nazionali e internazionali. Nell'ambito di queste ispezioni sono stati revocati i certificati messi in discussione nel presente caso. Sempre secondo Swissmedic, le esigenze sempre più severe imposte agli OrgVC hanno spinto diversi di essi a ritirarsi dal settore dei dispositivi medici. La vigilanza dei certificati rilasciati esercitata da Swissmedic si fonda sui rischi inerenti ai dispositivi medici, ossia sui loro rischi potenziali, ed è realizzata per mezzo di controlli a campione o di notifiche di incidenti da parte dei fornitori di prestazioni mediche.

<sup>40</sup> P. es. i deambulatori, gli apparecchi acustici, le protesi articolari, le protesi mammarie o gli stimolatori cardiaci.

Sulla base delle informazioni di cui disponeva, la Sottocommissione è giunta alla conclusione che negli ultimi anni la vigilanza del mercato dei dispositivi medici in Svizzera – e anche nell'UE – è stata intensificata. I punti deboli presenti nel sistema sono stati identificati e sono state prese misure concrete per rafforzare la vigilanza del mercato. La revoca dei certificati contestati nel presente caso può essere considerata un risultato dovuto ai miglioramenti intervenuti nella vigilanza da parte di Swissmedic. La Sottocommissione ha constatato che il settore dei dispositivi medici si fonda soprattutto su un'autoregolamentazione dell'industria e non sottostà ad alcuna vigilanza statale integrale e senza lacune. Per ottenere un controllo più completo dei dispositivi medici sarebbe necessaria una modifica del sistema a livello legislativo. Secondo le dichiarazioni di Swissmedic attualmente a livello nazionale ed europeo si stanno svolgendo discussioni politiche a tale proposito. La Sottocommissione ha tuttavia accolto con favore il fatto che nel presente caso le autorità competenti abbiano avviato un procedimento penale nei confronti dell'OrgVC interessato.

La Commissione ha ritenuto che non fosse necessario prendere ulteriori misure dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare e nell'autunno 2015 ha concluso i suoi accertamenti.

### **3.3 Relazioni internazionali e commercio estero**

#### **3.3.1 Soggiorno di stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone**

Dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)<sup>41</sup> il 1° giugno 2002 il numero di immigrati provenienti dai Paesi dell'UE e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) ha subito un aumento più forte di quanto previsto. Per questo motivo il 27 gennaio 2012 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere una valutazione sul soggiorno delle persone immigrate in Svizzera nell'ambito dell'ALC, destinata in particolare a chiarire determinate questioni riguardanti le ripercussioni dell'ALC e le possibilità di gestione dell'immigrazione secondo l'Accordo. Il CPA ha presentato le conclusioni della sua valutazione nel rapporto del 6 novembre 2013<sup>42</sup>. Il 4 aprile 2014 la CdG-N ha pubblicato un rapporto nel quale esponeva le proprie conclusioni sulla base della valutazione del CPA e rivolgeva nove raccomandazioni al Consiglio federale<sup>43</sup>. Quest'ultimo era invitato a riferire in merito all'attuazione delle raccomandazioni tenendo conto del piano di attuazione della nuova disposizione costituzionale sull'immigrazione (art. 121a Cost.) che doveva essere disponibile nel giugno 2014.

<sup>41</sup> Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)

<sup>42</sup> Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Rapporto del CPA alla CdG-N del 6 nov. 2013 (FF 2014 7141).

<sup>43</sup> Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Rapporto della CdG-N del 4 apr. 2014 (FF 2014 7123).

Le raccomandazioni della CdG-N riguardavano essenzialmente le possibilità limitate di gestire l'immigrazione legata all'ALC, la maniera in cui i Cantoni gestiscono effettivamente l'immigrazione e il ruolo della Confederazione in questo settore.

Con lettera del 13 agosto 2014 il Consiglio federale ha preso posizione sulle nove raccomandazioni della Commissione<sup>44</sup>. Poiché non si reputava soddisfatta dal parere del Consiglio federale in merito a gran parte delle raccomandazioni, nel suo rapporto del 6 novembre 2014<sup>45</sup> la CdG-N l'ha invitato a fornirle ulteriori informazioni o a svolgere accertamenti in merito a quattro delle sue raccomandazioni riguardanti principalmente il ruolo della Confederazione. Inoltre, la Commissione ha trasformato in un postulato<sup>46</sup> le tre raccomandazioni che chiedevano di svolgere accertamenti in merito all'esecuzione dell'ALC da parte dei Cantoni, impartendo al Consiglio federale un termine di un anno per la sua attuazione<sup>47</sup>.

Il 22 aprile 2015 il Consiglio federale ha presentato un nuovo parere<sup>48</sup> in cui ha fornito ulteriori informazioni sulle raccomandazioni 1 (Seguire lo sviluppo dei salari e delle quote di riscossione delle prestazioni sociali), 4 (Creare le basi necessarie per garantire l'accesso alle informazioni), 7 (Mettere a disposizione gli strumenti necessari) e 9 (Risorse della sezione competente dell'Ufficio federale della migrazione). Dopo aver preso atto del complemento d'informazione, le CdG hanno nuovamente espresso la loro delusione. Per quanto riguarda l'esame delle richieste e la sua posizione di fondo in merito alle raccomandazioni 4, 7 e 9, il Consiglio federale ha rinviato al rapporto sul postulato della CdG-N, che dovrebbe essere disponibile nella primavera 2016 e all'attuazione dell'articolo 121a Cost. Non ha invece preso posizione sull'effettiva introduzione di correttivi per quanto attiene alla messa a disposizione dei dati (raccomandazione 1). Inoltre, il parere non permetteva di desumere in quale misura il Consiglio federale avesse coinvolto le autorità cantonali nei suoi accertamenti, nonostante questa intenzione fosse uno degli argomenti – oltre alla necessità di svolgere indagini approfondite – per la richiesta di prolungare il termine di consegna del parere, proroga che la CdG-N gli aveva accordato.

La CdG-N ha pertanto scritto al Consiglio federale il 20 novembre 2015 per invitarlo a prendere posizione e a informarla in merito alla raccomandazione 1. Inoltre, gli ha chiesto ulteriori informazioni sugli accertamenti e le decisioni prese in merito alle raccomandazioni 4, 7 e 9 nel quadro del rapporto in risposta al postulato della CdG-N e dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. La Commissione si occuperà ancora di questo tema nel 2016.

<sup>44</sup> Soggiorno degli stranieri nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-N del 4 apr. 2014 (FF **2014** 7197).

<sup>45</sup> Soggiorno degli stranieri nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Rapporto della CdG-N concernente il parere del Consiglio federale del 13 ago. 2014 (FF **2015** 739).

<sup>46</sup> Po. CdG-N «Chiarimento delle cause delle differenze tra i Cantoni nell'esecuzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone» del 6 nov. 2014 (14.4005). Il postulato è stato accolto dal Consiglio nazionale l'11 mar. 2015 (Boll. Uff. **2015** N 297).

<sup>47</sup> Rapporto annuale 2014 delle CdG e della DelCG del 30 gen. 2015, n. 3.3.1 (FF **2015** 4283 4311).

<sup>48</sup> Soggiorno degli stranieri nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-N del 6 nov. 2014 (FF **2015** 2825).

### 3.3.2 Applicazione dell'Accordo di associazione alla normativa di Dublino

La Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso di occuparsi dell'applicazione dell'Accordo di associazione a Dublino<sup>49</sup> dopo la pubblicazione della sentenza pronunciata nel novembre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) nel caso «Tarakhel contro Svizzera». Secondo questa sentenza il rinvio in Italia di una famiglia afgana sarebbe ammissibile unicamente a condizione che le autorità svizzere abbiano precedentemente ottenuto garanzie individuali in merito, da una parte, a una presa in carico consona all'età dei minori e, dall'altra, alla salvaguardia dell'unità del nucleo familiare<sup>50</sup>. La sentenza della Corte EDU ha complicato l'esecuzione dei rinvii verso l'Italia conformemente alla cooperazione di Dublino poiché nel caso di famiglie con figli minorenni essa vieta l'automatismo dei rinvii il cui principio è invece previsto dall'acquis di Dublino.

La cooperazione di Dublino si prefigge in particolare di fare in modo che soltanto uno Stato Parte sia tenuto a esaminare la domanda d'asilo di un migrante. Per principio il primo Stato nel quale è provato che un richiedente l'asilo è entrato – nel caso della famiglia afgana si trattava dell'Italia – deve svolgere la procedura d'asilo e i rifugiati interessati possono essere rinviiati nello Stato in questione. Gli Stati parte della collaborazione di Dublino sono i 28 Stati dell'Unione europea (UE) e i quattro Stati associati, ossia la Norvegia, l'Islanda, il Principato del Liechtenstein e la Svizzera.

Nel marzo 2015 la Sottocommissione ha sentito il segretario di Stato della migrazione. Le spiegazioni fornite da quest'ultimo l'hanno complessivamente soddisfatte e le hanno permesso di concludere che la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) aveva rapidamente negoziato soluzioni pragmatiche con l'Italia in materia di rinvii. L'Italia aveva in effetti assicurato alla Svizzera che avrebbe fornito le garanzie richieste dalla Corte EDU per l'alloggio di richiedenti l'asilo conformemente ai diritti del fanciullo e nel rispetto dell'unità della famiglia.

Tuttavia una questione rimaneva in sospeso: in quale fase della procedura devono essere ottenute queste garanzie? A tale proposito il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha pronunciato una decisione di principio<sup>51</sup> nella quale sostiene che queste garanzie non devono essere date unicamente al momento del rinvio effettivo ma già nel momento in cui la SEM decide di non entrare nel merito secondo l'Accordo di Dublino, affinché il rispetto dei diritti dell'uomo possa essere sottoposto a un controllo giudiziario. Il segretario di Stato della migrazione ha giudicato questa prassi poco pertinente poiché possono trascorrere diverse settimane fra la decisione della SEM e il rinvio dei richiedenti (possibilità di ricorso, organizzazione della partenza), ciò che costringerebbe l'Italia a mantenere liberi, durante questo periodo, i posti di alloggio garantiti.

<sup>49</sup> Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (RS 0.142.392.68).

<sup>50</sup> Caso «Tarakhel contro Svizzera» (n. 29217/12).

<sup>51</sup> Decisione del TAF del 12 mar. 2015 (E-6629/2014)

Al fine di chiarire questo punto e alcune altre questioni giuridiche legate alle conseguenze della sentenza della Corte EDU sull'applicazione dell'Accordo di associazione a Dublino, la Sottocommissione ha chiesto informazioni scritte in proposito all'Ufficio federale di giustizia (UFG). Secondo la risposta dell'UFG, il TAF nel frattempo aveva riconosciuto che era sufficiente che le garanzie fossero date al momento del rinvio effettivo in Italia, una prassi che aveva confermato nella sua sentenza del 27 luglio 2015<sup>52</sup>.

Nel novembre 2015 la CdG-N ha quindi deciso per il momento di non prendere altre misure in questo affare. Considerando la crisi migratoria in Europa, la Commissione ritiene tuttavia probabile che la Corte EDU in futuro esiga che siano ottenute garanzie individuali per le persone particolarmente vulnerabili non soltanto in caso di rinvio verso l'Italia bensì anche in caso di rinvio verso altri Stati Dublino, fra cui i Paesi dell'Europa orientale. Secondo la Commissione, non si può escludere che in un futuro prossimo la presunzione alla base della collaborazione di Dublino, secondo cui lo Stato competente svolge una procedura d'asilo conforme allo Stato di diritto e ai diritti dell'uomo sia rimessa in discussione in altri Stati Dublino. Per questo motivo la CdG-N continuerà a seguire da vicino l'evoluzione dell'applicazione dell'Accordo di associazione a Dublino e si occuperà nuovamente di questo tema nel 2016, nell'ambito delle audizioni dedicate ogni anno allo stato dell'attuazione degli Accordi di associazione a Schengen e a Dublino.

### **3.3.3 Collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera**

Il 28 febbraio 2014 la CdG-N ha pubblicato un rapporto sulla collaborazione interdipartimentale in politica estera nel quale rivolgeva al Consiglio federale due raccomandazioni volte a migliorare la visione d'insieme in politica estera e a ottimizzare le procedure di collaborazione dei diversi servizi federali, soprattutto accelerandole<sup>53</sup>. La CdG-N è giunta alla conclusione che in generale la collaborazione interdipartimentale funziona bene e non presenta problemi particolarmente gravi.

Il Consiglio federale ha accolto in linea generale le due raccomandazioni. Secondo la CdG-N, su alcuni punti il suo parere è tuttavia troppo vago<sup>54</sup>. Il 6 novembre 2014 la CdG-N ha pertanto invitato il Consiglio federale a fornirle informazioni più precise e complete riguardo ai modi e ai tempi con cui intendeva attuare le raccomandazioni della Commissione.

Poiché la risposta del Consiglio federale del 21 gennaio 2015 non conteneva ancora tutte le indicazioni richieste, la CdG-N ha deciso di affrontare la questione della collaborazione interdipartimentale in materia di politica estera nel quadro delle

<sup>52</sup> Sentenza del TAF del 27 lug. 2015 (D-4394/2015)

<sup>53</sup> Collaborazione interdipartimentale in politica estera. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 28 feb. 2014 (FF **2014** 4711).

<sup>54</sup> Collaborazione interdipartimentale in politica estera. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 28 feb. 2014. Parere del Consiglio federale del 21 mag. 2014 (FF **2014** 4759).

audizioni del mese di maggio 2015 concernenti il rapporto di gestione del Consiglio federale. A tutti i capidipartimento è stato chiesto di spiegare:

- in che modo si assicurano di avere una buona visione d’insieme sui dossier di politica estera del loro dipartimento e che gli uffici specializzati del loro dipartimento coordinino le loro attività con il DFAE;
- l’entità delle risorse utilizzate nel loro dipartimento, e più in particolare nella Segreteria generale, per coordinare i dossier di politica estera con il DFAE e altri dipartimenti;
- in quali ambiti ritengono sia opportuno elaborare una strategia settoriale di politica estera.

La valutazione delle audizioni ha evidenziato che l’importanza accordata ai temi di politica estera e il loro coordinamento con il DFAE varia molto da dipartimento a dipartimento; ciò vale anche per le misure prese per avere una visione d’insieme su questi temi e per armonizzarli con il DFAE. La Commissione ha tuttavia anche preso atto che, secondo i capidipartimento, la collaborazione con il DFAE funziona sostanzialmente bene e che quantomeno negli ultimi anni è migliorata.

La CdG-N ha dunque deciso nel settembre del 2015 di concludere la sua ispezione. Ha tuttavia informato il Consiglio federale in una lettera che avrebbe continuato a seguire attentamente la questione e che avrebbe effettuato di nuovo un controllo a distanza di uno o due anni per verificare i punti in sospeso riguardo all’attuazione delle raccomandazioni. Nella sua lettera la Commissione ha inoltre sollevato alcuni punti non chiariti e riaffermato alcune richieste presentate nel suo rapporto del 28 febbraio 2014, in particolare:

- ha riferito che nell’ambito del nuovo controllo avrebbe verificato se le misure prospettate dal Consiglio federale per fare conoscere meglio le persone o i servizi competenti in seno al DFAE e la ripartizione dei ruoli e dei compiti tra il DFAE e i dipartimenti specializzati sono efficaci;
- per quanto concerne i differenti strumenti della collaborazione (p. es. strategia settoriale, convenzioni di collaborazione, distaccamenti di diplomatici), ha deplorato la mancanza di indicazioni sulle situazioni in cui i differenti strumenti devono essere utilizzati. E neppure è stato chiarito né se il Consiglio federale ha preso misure concernenti il distacco di diplomatici presso gli uffici specializzati né in quali ambiti devono essere elaborate strategie settoriali;
- infine, ha indicato che avrebbe esaminato nell’ambito del nuovo controllo se il Consiglio federale ha definito misure per coinvolgere adeguatamente, perlomeno più rapidamente di ora, i Cantoni e il Parlamento nelle decisioni urgenti in materia di politica estera.

### 3.4 Stato e amministrazione

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

Il 6 ottobre 2015 la CdG-S ha pubblicato il suo rapporto sull'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata<sup>55</sup>. Questa inchiesta faceva seguito a una valutazione svolta dal CPA, commissionata nel 2013 dalle due CdG e conclusa con la pubblicazione del relativo rapporto nel febbraio 2015<sup>56</sup>. Sulla base dei riscontri di questa valutazione, la CdG-S ha esaminato le norme legali volte a garantire l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione, la loro applicazione nella prassi e le misure adottate dal Consiglio federale nel quadro delle sue competenze per garantire l'indipendenza di queste autorità.

Tra le 16 autorità di vigilanza e di regolazione selezionate, la Commissione ne ha sottoposte cinque a un esame dettagliato: Swissmedic, l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN), l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR), la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) e la Commissione della concorrenza (COMCO).

La CdG-S è giunta alla conclusione che le norme che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione sono eterogenee e talvolta lacunose. Per alcune autorità mancano ad esempio disposizioni legali per impedire i conflitti d'interesse o per definire profili di requisiti per gli organi direttivi. Se, secondo la valutazione del CPA, le lacune legislative riscontrate non hanno per ora posto al lato pratico particolari difficoltà, visto che le autorità vi hanno in parte ovviato emanando regolamenti o direttive interni, la Commissione ritiene tuttavia che il Consiglio federale dovrebbe elaborare un concetto per armonizzare le norme che disciplinano le autorità in questione. Ha inoltre chiesto al Governo di sancire nella legge, sulla base del concetto summenzionato, i principali parametri dell'indipendenza.

La CdG-S ha inoltre criticato l'atteggiamento passivo del Consiglio federale nella nomina degli organi direttivi delle autorità in questione. La valutazione del CPA ha in effetti mostrato che il Governo si avvale soltanto limitatamente della sua facoltà di orientare queste autorità nominando persone adeguate, con spiccata sensibilità per le questioni relative all'indipendenza. Di fatto, la nomina dei membri degli organi direttivi da parte del Consiglio federale equivale spesso alla ratifica delle candidature proposte dalle autorità stesse. La Commissione ha pertanto raccomandato al Governo di avvalersi maggiormente, per questo tipo di nomine, delle competenze di

<sup>55</sup> Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale. Rapporto della CdG-S del 6 ott. 2015, [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle Commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione CdG > Rapporti 2015 (stato: 8 gen. 2015).

<sup>56</sup> Valutazione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-S del 2 feb. 2015, [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle Commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione CdG > Rapporti 2015 (stato: 8 gen. 2015).

cui dispone per orientare e vigilare, e di elaborare, laddove mancano, profili di requisiti precisi per i candidati.

La CdG-S ha constatato che in linea di massima l'indipendenza delle autorità dipende fortemente dall'indipendenza personale dei membri degli organi direttivi e dei collaboratori, dal modo in cui questi si identificano nella loro funzione e dalla loro sensibilità alle questioni relative all'indipendenza, ovvero dallo spirito d'indipendenza presente. La valutazione del CPA ha messo in evidenza diversi fattori che hanno un effetto positivo su tale indipendenza personale: per esempio, l'attuazione di misure di sensibilizzazione in seno all'autorità interessata oppure la designazione di un'istanza che, in caso di dubbio, sia chiamata a decidere se l'indipendenza è garantita. In questo contesto la Commissione ha raccomandato al Consiglio federale di valutare se attuare misure per rafforzare lo spirito d'indipendenza in seno alle autorità di vigilanza e di regolazione.

La CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di prendere posizione entro metà gennaio 2016 sulle sue constatazioni e sulle sue quattro raccomandazioni.

### 3.4.2 **Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni**

Il 21 novembre 2014 le CdF e le CdG hanno pubblicato il rapporto sull'inchiesta concernente il fallimento del progetto informatico INSIEME dell'AFC, che contiene 18 raccomandazioni al Consiglio federale e quattro raccomandazioni al CDF<sup>57</sup>. Hanno inoltre depositato una mozione che chiede di modificare la LCF<sup>58</sup>, e due postulati<sup>59</sup>. Per l'essenziale le commissioni di alta vigilanza hanno concluso che il fallimento del progetto è da imputare a una gestione e una sorveglianza insufficienti. Ritengono che il principale responsabile sia l'AFC, ma che pure il DFF e il Consiglio federale abbiano colpe. Le CdF e le CdG hanno invitato il Consiglio federale a adottare le misure del caso, soprattutto nell'ottica di progetti futuri. Hanno inoltre rilevato che la vigilanza finanziaria esercitata dal CDF poteva essere migliorata, come pure l'alta vigilanza parlamentare.

Nel febbraio 2015 il Consiglio federale e il CDF hanno preso posizione sul rapporto delle CdF e delle CdG<sup>60</sup>. Inoltre, il direttore del CDF è stato invitato a discutere del parere scritto del CDF con il gruppo di lavoro INSIEME (GLI). La mozione volta a modificare la LCF è stata adottata da entrambe le Camere nella sessione primaverile del 2015, mentre i due postulati sono stati trasmessi al Consiglio federale dal Consiglio degli Stati.

<sup>57</sup> Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni.

Reporto delle CdF e delle CdG del 21 nov. 2014 (FF 2015 5195).

<sup>58</sup> Mo. CdF-N e CdG-N del 21 nov. 2014 (14.4009) e Mo. CdF-S e CdG-S del 21 nov. 2014 (14.4010) «Vigilanza esercitata dal CDF. Modifica della LCF».

<sup>59</sup> Po. CdF-S e CdG-S «Valutazione di Hermes 5» del 21 nov. 2014 (14.4011) e Po. CdF-N e CdG-S «Valutazione di (grandi) progetti» del 21 nov. 2014 (14.4012).

<sup>60</sup> Rapporto delle CdF e delle CdG delle Camere federali del 21 nov. 2014 concernente il progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Parere del Consiglio federale del 25 feb. 2015 (FF 2015 5565); parere del CDF del 24 feb. 2015 concernente il rapporto delle CdF e delle CdG del 21 nov. 2014 (non pubblicato).

Il 24 giugno 2015 le CdF e le CdG hanno pubblicato la loro risposta al parere del Consiglio federale e del CDF<sup>61</sup>. Hanno rilevato con soddisfazione che il Consiglio federale era disposto a seguire la maggior parte delle loro raccomandazioni e sfruttare i margini di ottimizzazione indicati. Tuttavia, le spiegazioni fornite dal Consiglio federale sul modo di attuare le raccomandazioni non le hanno pienamente convinte. Il Governo ha espresso soprattutto l'intenzione di attuare regolamenti supplementari o di adeguare le disposizioni esistenti, senza però indicare come le regole saranno applicate. Ma l'inchiesta delle CdF e delle CdG aveva mostrato che spesso i problemi, piuttosto che alla mancanza o all'esiguità delle basi legali, erano dovuti all'applicazione lacunosa delle disposizioni esistenti e alle lacune in materia di vigilanza. Le commissioni hanno pertanto invitato di nuovo il Consiglio federale a vigilare sull'applicazione delle regole esistenti o di quelle che avrebbe adottato.

Nel loro parere le CdF e le CdG hanno insistito sull'attuazione della raccomandazione 6 relativa alla funzione di vigilanza delle segreterie generali, esprimendo soddisfazione per l'avvio da parte del Consiglio federale dei lavori volti a migliorare la vigilanza costante e sistematica secondo l'articolo 8 capoverso 3 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)<sup>62</sup>. Hanno rilevato che la nozione di «vigilanza da parte del Consiglio federale» comprende anche la funzione di vigilanza dei dipartimenti, nonché quella che i capidipartimento delegano alle segreterie generali, e precisato che occorre disciplinare chiaramente i compiti, le competenze e le responsabilità in materia di vigilanza in seno all'amministrazione.

Il parere del CDF sulle raccomandazioni è stato giudicato soddisfacente. Il CDF ha indicato che tre delle quattro raccomandazioni erano state attuate o in procinto di esserlo. Le CdF e le CdG hanno sostenuto la soluzione alternativa del CDF per quanto riguarda la procedura di consultazione degli uffici (cfr. raccomandazioni 21 e 22), secondo la quale i progetti relativi a oggetti del Consiglio federale posti in consultazione e le proposte dei dipartimenti all'attenzione del Consiglio federale avrebbero dovuto contenere un capitolo relativo alle raccomandazioni in sospeso del CDF.

Nella loro seduta del 24 giugno 2015 le CdF e le CdG hanno deciso di concludere la loro inchiesta e sciogliere il GLI. Hanno anche deciso di informarsi, quando opportuno, sullo stato d'attuazione delle loro raccomandazioni nel quadro delle loro attività regolari e del controllo che svolgeranno tra circa due anni. In quest'ottica hanno già stabilito per ogni raccomandazione l'organo di alta vigilanza (CdF, DelFin o CdG) che svolgerà i controlli. Il gruppo di lavoro «Reporting sui rischi Consiglio federale» delle CdG si occuperà di esaminare l'attuazione delle raccomandazioni relative alla gestione dei rischi della Confederazione.

In parallelo le CdF e le CdG hanno discusso delle possibilità indicate nel loro rapporto sull'inchiesta per migliorare l'alta vigilanza parlamentare. Hanno deciso di

<sup>61</sup> Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Rapporto delle CdF e delle CdG delle Camere federali del 24 giu. 2014 relativo al parere del Consiglio federale del 25 feb. 2015 e al parere del CDF del 24 feb. 2015 (FF 2015 5195).

<sup>62</sup> Legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

mantenere invariate le strutture istituzionali esistenti. Misure puntuali concernenti principalmente lo scambio d'informazioni saranno prese al fine di migliorare la collaborazione tra gli organi incaricati dell'alta vigilanza parlamentare (cfr. n. 2.1.4).

### 3.4.3 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale

Il 7 ottobre 2014 la CdG-S ha pubblicato il suo rapporto concernente il ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale<sup>63</sup>. Il rapporto si basa su una valutazione del CPA e contiene sei raccomandazioni al Consiglio federale<sup>64</sup>. Le raccomandazioni sono in breve sintesi le seguenti: definire e attuare una strategia applicabile a tutti i dipartimenti e alla Cancelleria federale che comprenda in modo generale i criteri da osservare per il ricorso a collaboratori esterni (raccomandazione 1); introdurre e attuare una procedura di controllo (raccomandazione 2); chiarire le basi giuridiche del ricorso a collaboratori esterni (raccomandazione 3); migliorare la conoscenza delle basi giuridiche in materia di acquisti pubblici (raccomandazione 4); migliorare la trasparenza interna ed esterna come base di controllo degli effettivi di personale (raccomandazione 5); eseguire sistematicamente controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP) e conoscerne i risultati prima dell'entrata in funzione (raccomandazione 6). Nel suo rapporto la CdG-S è giunta alla conclusione che se il ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale è stato in determinati casi senza dubbio opportuno, alcuni aspetti della prassi attuale devono tuttavia essere adeguati.

Nel gennaio del 2015 il Consiglio federale ha pubblicato il suo parere sul rapporto della CdG-S<sup>65</sup>. Non pienamente soddisfatta da questo parere, il 24 marzo 2015 la CdG-S ha trasmesso al Consiglio federale un breve rapporto nel quale lo invitava a farle pervenire un secondo parere<sup>66</sup>. Il 12 agosto 2015 il Consiglio federale ha dato corso a questa richiesta inviando una lettera alla Commissione<sup>67</sup>.

Nelle sue considerazioni relative alla raccomandazione 1 il Consiglio federale ha affermato di riconoscere l'esistenza in diversi settori di problemi legati al ricorso a collaboratori esterni e di aver già avviato alcune misure. Si è inoltre dichiarato disponibile ad attuare una strategia generale sul ricorso ai collaboratori esterni applicabile a tutti i dipartimenti e la Cancelleria federale.

Per quanto riguarda la raccomandazione 2, il Consiglio federale ha spiegato che avrebbe definito e introdotto un processo sistematico di reporting e controlling che

<sup>63</sup> Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della CdG-S del 7 ott. 2014 (FF 2015 2905).

<sup>64</sup> Rapporto annuale 2014 delle CdG e della DelCG del 30 gen. 2015, n. 3.4.2 (FF 2015 4283 4318).

<sup>65</sup> Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della CdG-S del 7 ott. 2014. Parere del Consiglio federale (FF 2015 2975).

<sup>66</sup> Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Parere della CdG-S del 24 mar. 2015 sul parere del Consiglio federale del 28 gen. 2015 (FF 2015 3263).

<sup>67</sup> Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Parere del Consiglio federale del 12 ago. 2015 sul parere della CdG-S del 24 mar. 2015 ([www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle Commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione CdG > Rapporti 2015 (stato: 8 gen. 2015).

crei la trasparenza necessaria. Ha inoltre precisato che secondo l'articolo 57 della legge federale sulle finanze della Confederazione<sup>68</sup> spetta in linea di massima alle unità amministrative individuare il potenziale di risparmio.

Passando poi alla raccomandazione 3, il Consiglio federale ha indicato che a suo avviso i contratti di fornitura di personale a prestito possono essere conclusi anche senza una base legale esplicita. Si è tuttavia dichiarato disponibile a esaminare, quando se ne presenterà l'occasione, l'opportunità di inserire una norma per disciplinare la conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito nella legge sul personale della Confederazione (LPers), visto che sia il personale della Confederazione, sia i collaboratori esterni sottostanno a un rapporto di subordinazione nei confronti della Confederazione<sup>69</sup>.

A proposito della raccomandazione 4, il Consiglio federale ha riconosciuto che il livello di conoscenza delle basi legali deve essere migliorato, che le offerte di formazione devono essere maggiormente sfruttate e che i meccanismi di controllo devono essere utilizzati in modo più efficace.

Per quanto riguarda la raccomandazione 5, il Consiglio federale ha riconosciuto che occorre migliorare la trasparenza come base di controllo del preventivo e degli effettivi di personale. Si è anche dichiarato disponibile ad attuare la raccomandazione, seppure con qualche minima riserva, a tutti i collaboratori esterni e non soltanto a quelli del settore dell'informatica. Ha riconosciuto che i costi relativi all'assunzione di collaboratori esterni sulla base di un contratto di fornitura di personale a prestito devono essere in futuro sistematicamente documentati nelle spese del personale. Ha però precisato che, per ragioni di tempo, la raccomandazione non potrà essere già attuata nel preventivo 2016.

Infine, riguardo alla raccomandazione 6, il Consiglio federale ha informato la Commissione che a suo avviso non era necessario modificare le basi legali e nemmeno stilare un elenco di tutte le funzioni esistenti per i collaboratori esterni, visto che queste non sono standardizzate<sup>70</sup>. Il Consiglio federale ritiene che l'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP)<sup>71</sup> stabilisca molto chiaramente a quale livello di controllo un collaboratore esterno deve essere sottoposto nel quadro di un CSP. Ha inoltre spiegato che non ritiene ammissibile prestare più attenzione ai collaboratori esterni coinvolti in progetti informatici rispetto ad altri detentori di segreti.

La CdG-S ha dichiarato di essere soddisfatta della risposta del Consiglio federale relativa alla raccomandazione 1

Riguardo alla raccomandazione 2 la CdG-S si è rallegrata dell'intenzione del Consiglio federale di introdurre un processo sistematico di reporting e di controlling. Ha

<sup>68</sup> Legge federale del 7 ott. 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

<sup>69</sup> Istruzioni del Consiglio federale del 19 ago. 2015 sulla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito nell'Amministrazione federale (FF 2015 5159).

<sup>70</sup> Nel suo rapporto breve del 24 mar. 2015 la CdG-S ha criticato la mancanza nell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (cfr. nota successiva) di un elenco delle funzioni da controllare per i collaboratori esterni.

<sup>71</sup> Ordinanza del 4 mar. 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS 120.4).

tuttavia ricordato al Consiglio federale che, nell'ambito della sua vigilanza costante e sistematica sull'Amministrazione federale, è tenuto a verificare che le unità amministrative sfruttino i potenziali di risparmio conformemente all'articolo 57 LFC.

Per quanto riguarda le basi legali relative al ricorso a collaboratori esterni (raccomandazione 3), la CdG-S ha ritenuto, come il Consiglio federale, che il ricorso a collaboratori esterni rientri nell'amministrazione ausiliare. Considerato il rapporto di subordinazione cui sottostanno sia il personale interno che quello esterno, la Commissione ha tuttavia ritenuto che menzionare nella LPers o nella LOGA la possibilità di avvalersi di questi servizi potesse essere giustificata.

La CdG-S ha ritenuto che le misure prese dal Consiglio federale per migliorare la conoscenza delle basi giuridiche in materia di acquisti pubblici non sono adeguate (raccomandazione 4).

La Commissione ha preso atto con soddisfazione dell'intenzione del Consiglio federale di migliorare la trasparenza all'interno dell'amministrazione e nei confronti del Parlamento per quanto riguarda il ricorso a collaboratori esterni (raccomandazione 5). Ha tuttavia rilevato che i costi per il ricorso a collaboratori esterni devono essere assolutamente computati nelle spese per il personale e non in quelle per i servizi. La CdG-S ha informato il Consiglio federale che avrebbe seguito con interesse il modo in cui questi costi sarebbero stati computati nel preventivo 2017.

Per quanto riguarda la raccomandazione 6, nel suo rapporto del 7 ottobre 2014 la Commissione aveva invitato il Consiglio federale ad adeguare in caso di bisogno le basi legali del CSP. Gli aveva inoltre chiesto di verificare che il risultato del CSP sia effettivamente conosciuto prima dell'entrata in funzione di un collaboratore e di indicare con quali documenti (p. es. un elenco delle funzioni esistenti per i collaboratori esterni) i servizi alla ricerca di personale avrebbero potuto verificare se un collaboratore esterno debba essere sottoposto a un CSP e a quale livello di sicurezza. La CdG-S ha inoltre domandato al Consiglio federale di spiegarle come intendeva concretamente porre particolare attenzione ai collaboratori esterni con compiti in ambito informatico.

La CdG-S ha preso atto del fatto che il Consiglio federale ritiene, come indicato nella sua lettera del 12 agosto 2015, che le basi giuridiche sarebbero sufficienti e che l'elaborazione di un elenco delle funzioni esistenti per i collaboratori esterni non sia realizzabile. Ha tuttavia espresso il timore che le disposizioni relative ai livelli di controllo di un CSP non siano formulate in modo chiaro. A questo proposito, ha spiegato di attendersi dal Consiglio federale che, nell'ambito della legge federale sulla sicurezza delle informazioni (LSIn) di cui è prossima l'entrata in vigore, sia data la possibilità ai servizi alla ricerca di personale di definire i livelli di controllo dei collaboratori esterni con un onere proporzionato. La CdG-S ha inoltre insistito sul fatto che occorre porre particolare attenzione ai collaboratori del settore informatico, perché essi hanno spesso accesso a dati sensibili.

In occasione della seduta del 10 novembre 2015, la CdG-S ha concluso che il Consiglio federale aveva profuso sforzi per attuare le sue raccomandazioni e ha dunque deciso di concludere la sua ispezione.

La CdG-S ha tuttavia ritenuto che alcuni punti fossero ancora sensibili e ha annunciato al Consiglio federale che avrebbe svolto un nuovo controllo entro uno o due

anni al più tardi nel corso del quale avrebbe in particolare esaminato l'attuazione della strategia del Consiglio federale e la contabilizzazione dei costi per i collaboratori esterni.

### 3.4.4 Messa a verbale delle sedute del Consiglio federale

Nel corso di questi ultimi anni le CdG si sono occupate ripetutamente della questione della qualità dei verbali delle sedute del Consiglio federale, proponendo a più riprese miglioramenti. A seguito di quanto emerso dall'inchiesta svolta dalle CdG nel 2010 sul comportamento della autorità durante la crisi finanziaria<sup>72</sup>, all'inizio del 2011 il Consiglio federale ha deciso di modificare il sistema di messa a verbale delle sedute introducendo il cosiddetto verbale allargato delle decisioni.

Visto che il nuovo modo di mettere a verbale non si è rivelato del tutto convincente, l'articolo 13 LOGA è stato completato su proposta della CdG-S con un nuovo capoverso 3: «Il contenuto essenziale delle deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale sono sempre documentati per scritto. Il verbale delle sedute del Consiglio federale ne garantisce la tracciabilità; serve al Consiglio federale quale strumento di direzione»<sup>73</sup>.

Nella loro inchiesta del 2013 sulle circostanze che avevano portato alle dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS)<sup>74</sup>, le CdG avevano ancora rilevato lacune nel sistema di stesura dei verbali del Consiglio federale: i verbali allargati delle decisioni erano talvolta sbagliati o lacunosi e i passaggi interessati erano poco pertinenti. Nel loro rapporto sull'inchiesta le CdG avevano pertanto rivolto al Consiglio federale una nuova raccomandazione concernente i verbali<sup>75</sup>.

A seguito dell'inchiesta approfondita condotta dalle CdF e dalle CdG sul progetto informatico INSIEME dell'AFC<sup>76</sup>, le CdG sono nuovamente giunte alla conclusione che i verbali delle sedute del Consiglio federale non soddisfacevano ancora le esigenze legali. Nel gennaio 2015 hanno dunque depositato due mozioni dello stesso tenore al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati<sup>77</sup> per incaricare il Consiglio federale di:

- garantire il rispetto del tenore attuale dell'articolo 13 capoverso 3 LOGA;

<sup>72</sup> Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle CdG del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 30 mag. 2010 (FF **2011** 2815).

<sup>73</sup> Integrato il 28 set. 2012; entrato in vigore il 1° gen. 2014.

<sup>74</sup> Dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) il 9 gen. 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 15 mar. 2013 (FF **2013** 4847).

<sup>75</sup> Raccomandazione 6 del rapporto della CdG-N e della CdG-S del 15 mar. 2013: «Le CdG invitano il Consiglio federale a presentare un rapporto scritto su come intende impostare il sistema di stesura dei verbali delle sue sedute per consentire la necessaria attuazione delle misure previste nel nuovo articolo 13 capoverso 3 LOGA».

<sup>76</sup> Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Rapporto delle CdF e delle CdG delle Camere federali del 21 nov. 2014 (FF **2015** 5195).

<sup>77</sup> Mo. CdG-N del 29 gen. 2015 (15.3005) e Mo. CdG-S del 29 gen. 2015 (15.3006) «Stesura dei verbali del Consiglio federale».

- proporre alle Camere federali una modifica dell'articolo 18 LOGA che consenta al Consiglio federale di far capo a un suo gruppo di verbalisti.

Il secondo punto delle mozioni è volto a garantire una stesura professionale dei verbali delle sedute del Consiglio federale. In effetti i vicecancellieri, ai quali incombe per ora la stesura dei verbali delle sedute, sono chiamati a svolgere durante le sedute numerose altre funzioni che talvolta non consentono di mantenere il rigore necessario per una verbalizzazione scrupolosa.

Il Consiglio federale ha proposto di accettare il primo punto delle mozioni; si è invece dichiarato contrario al secondo perché ritiene che se alle sedute partecipassero troppe persone sarebbe a rischio la confidenzialità delle decisioni. Gli argomenti del Consiglio federale non hanno tuttavia convinto né il Consiglio nazionale né il Consiglio degli Stati, che hanno entrambi accolto le mozioni integralmente nella sessione estiva del 2015.

### **3.4.5 Situazione del personale dell'Amministrazione federale delle contribuzioni**

Venuta a conoscenza dai media di reclami rivolti da collaboratori dell'AFC a due suoi quadri, la Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S ha contattato l'AFC chiedendole di fornirle informazioni e documenti relativi a questa questione.

La Commissione ha inoltre preso conoscenza delle inchieste del CDF concernenti l'AFC. In questo contesto il CDF ha controllato la gestione della Divisione principale dell'imposta sul valore aggiunto (DP IVA), in particolare della Divisione Controllo esterno, e ha anche valutato il sistema di controllo interno (SCI) del processo delle entrate dell'IVA. Il CDF ha stilato due rapporti relativi a queste inchieste e formulato diverse raccomandazioni all'AFC<sup>78</sup>. Nel quadro dell'indagine sulla gestione della DP IVA ha consigliato alla direzione dell'AFC di prestare la dovuta attenzione alla gestione e alla motivazione del proprio personale e di migliorare la comunicazione interna. Nella sua valutazione del sistema di controllo interno del processo delle entrate dell'IVA il CDF ha constatato che era soprattutto nel settore della gestione dei rischi e della qualità dell'analisi dei rischi che occorreva apportare i maggiori miglioramenti.

Nel giugno 2014 il direttore dell'AFC è stato ascoltato una prima volta dalla Sottocommissione e ha così avuto l'occasione di illustrare il suo punto di vista su questa situazione e di informarla delle misure già prese. In una seconda audizione tenutasi nel dicembre del 2014, il direttore dell'AFC ha aggiornato la Sottocommissione sull'evoluzione della situazione.

Nel gennaio 2015 l'AFC ha sottoposto alla Sottocommissione documenti sullo stato d'avanzamento dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF. Nel febbraio 2015 la Sottocommissione ha esaminato le indicazioni fornite dall'AFC, ha preso atto delle

<sup>78</sup> Divisione principale dell'imposta sul valore aggiunto – Audit gestione, rapporto del CDF del 14 nov. 2014; Sistema di controllo interno del processo delle entrate dell'imposta sul valore aggiunto, rapporto del CDF del 10 dic. 2014, [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch) > Pubblicazioni > Altri rapporti di verifica (stato: 28 dic. 2015).

misure da essa adottate e ha espresso soddisfazione per l'attuazione da parte sua delle raccomandazioni formulate dal CDF. La CdG-S ha dunque concluso che non erano necessari altri approfondimenti e che si poteva porre fine all'inchiesta.

Nell'ottobre 2015 la Sottocommissione ha inoltre preso conoscenza dei risultati dell'inchiesta svolta nel 2014 presso il personale dell'AFC.

### **3.4.6 Ispezione concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale**

Nell'ambito della loro seduta congiunta nel gennaio 2012 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere una valutazione sulla nomina dei quadri superiori da parte dell'Amministrazione federale<sup>79</sup>. Questa valutazione faceva seguito all'ispezione condotta dalle CdG sulle circostanze della nomina di Roland Nef alla testa dell'Esercito<sup>80</sup>.

Conclusi i relativi lavori preliminari, il 15 novembre 2013 la CdG-N ha adottato il suo rapporto concernente la nomina dei quadri superiori<sup>81</sup>. In questo documento rivolgeva al Consiglio federale sei raccomandazioni invitandolo a rilasciare un suo parere entro la fine del mese di febbraio del 2014.

Nella raccomandazione 1 (Definire una procedura di selezione unificata in base a un elenco di elementi di base validi per tutti i dipartimenti) si invitava il Consiglio federale a elaborare una lista di elementi di base vincolanti da rispettare nelle procedure di selezione e di nomina. La raccomandazione 2 (Eseguire sistematicamente il CSP ampliato con audizione prima della nomina) concerneva lo svolgimento di controlli di sicurezza relativi alle persone, mentre la raccomandazione 3 (Ricerca di candidati allargata e trasparente) riguardava la ricerca di candidati. La raccomandazione 4 (Processo di selezione coerente e fondato su criteri prestabiliti) poneva l'accento sul processo di selezione propriamente detto e la raccomandazione 5 (Comunicazione tempestiva di tutte le informazioni importanti) sulla qualità delle informazioni trasmesse al Consiglio federale riguardo ai candidati proposti. Infine, la raccomandazione 6 (Limitare le nomine di competenza del Consiglio federale) affrontava la questione del numero di posti di quadri la cui nomina conformemente all'ordinanza sul personale federale (OPers)<sup>82</sup> compete al Consiglio federale. Nel febbraio 2014 il Consiglio federale ha preso posizione su tutte le raccomandazioni, approvandone alcune<sup>83</sup>. Dopo aver esaminato il parere del Consiglio federale, il 5 settembre 2014 la Commissione gli ha indirizzato una lettera con le sue osservazioni. Nel suo scritto precisava in particolare che occorreva che il Consiglio federale

<sup>79</sup> Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-N del 20 giu. 2013 (FF **2014** 2535).

<sup>80</sup> Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 28 nov. 2008 (FF **2009** 2879).

<sup>81</sup> Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della CdG-N del 15. nov. 2013 (FF **2014** 2523); Rapporto annuale 2014 delle CdG e della DelCG del 30 gen. 2015, n. 3.4.3 (FF **2015** 4283 4320).

<sup>82</sup> Ordinanza sul personale federale del 3 lug. 2001 (OPers; RS **172.220.111.3**).

<sup>83</sup> Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Parere del Consiglio federale del 19 feb. 2014 sul rapporto della CdG-N del 15 nov. 2013 (FF **2014** 2577).

acquisisse anche le informazioni relative alle altre candidature interessanti, evidenziandone vantaggi e svantaggi.

Nel suo parere il Consiglio federale ha rinviato alle istruzioni del 28 novembre 2014<sup>84</sup> nelle quali sono definiti gli elementi di base per la preparazione delle procedure di elezione e di nomina di sua competenza secondo l'articolo 2 capoverso 1 OPers. Ha aggiunto che queste istruzioni, entrate in vigore il 1° gennaio 2015, sono vincolanti per i dipartimenti e la Cancelleria federale. Fatti salvi i casi particolari al DFAE (capimissione) e al DDPS (alti ufficiali superiori), per i quali gli elementi di base per la preparazione delle nomine sono definiti dal dipartimento interessato, le istruzioni in questione si applicano a tutti i quadri superiori di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettere a–f OPers. Per la nomina di un segretario generale il capodipartimento interessato è libero di decidere se applicare queste istruzioni. Il Consiglio federale ha dunque ritenuto di avere in tal modo adempiuto la raccomandazione 1 (Definire una procedura di selezione unificata in base a un elenco di elementi di base validi per tutti i dipartimenti).

Nel marzo 2015 la CdG-N ha preso atto del parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015. In tale contesto ha accolto con soddisfazione l'adozione di istruzioni del Consiglio federale per armonizzare e semplificare la procedura di preparazione delle nomine.

Per quanto riguarda l'attuazione della raccomandazione 2 (Eseguire sistematicamente il CSP ampliato con audizione prima della nomina), il Consiglio federale ha spiegato che l'articolo 13 OCSP (Deroga concernente il personale soggetto all'obbligo di trasferimento e impiegato all'estero) era stato introdotto per ragioni ben precise (disciplina dei trasferimenti e numero elevato di nomine che il Consiglio federale deve di conseguenza compiere ogni anno; durata del CSP ampliato; urgenza con cui talvolta occorre rimpiazzare i capimissione; impossibilità in alcuni casi di recarsi in Svizzera per sottoporsi al CSP; necessità che il Consiglio federale nomini un successore per l'accreditamento in un Paese d'impiego). Ha inoltre aggiunto che l'articolo 13 OCSP è applicato soltanto a titolo eccezionale e che nel 2014 per tutte le persone del DFAE nominate dal Consiglio federale era stato possibile presentare un CSP ampliato. Inoltre, ha precisato che intendeva continuare ad adoperarsi in tutti i modi per evitare di applicare l'articolo 13 OCSP.

Sulla base degli argomenti presentati dal Consiglio federale, la Commissione ha ritenuto che le disposizioni derogatorie dell'articolo 13 OCSP erano utili e proporzionate, perché, secondo il Governo, questa norma è applicata soltanto in casi eccezionali, situazione che non si è presentata nel 2014.

Per quanto riguarda la raccomandazione 3 (Ricerca di candidati allargata e trasparente) e la raccomandazione 6 (Limitare le nomine di competenza del Consiglio federale), il Consiglio federale ha spiegato alla CdG-N di aver adeguato l'OPers al 1° gennaio 2015 allo scopo di limitare la sua competenza in materia di nomine. Ha inoltre rilevato di avere modificato ulteriormente l'ordinanza per rafforzare il princi-

<sup>84</sup> Istruzioni del Consiglio federale sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale (Elementi di base per la preparazione delle procedure di elezione da parte dei dipartimenti e della Cancelleria federale) del 28 nov. 2014 (FF 2014 8425).

pio di messa a pubblico concorso. Il Consiglio federale ha di conseguenza ritenuto che le raccomandazioni 3 e 6 fossero adempiute.

Riguardo alle spiegazioni fornite dal Consiglio federale in merito all'attuazione della raccomandazione 3, la CdG-N ha espresso soddisfazione per l'abrogazione dell'autorizzazione senza riserve secondo l'articolo 22 capoverso 3 e per il fatto che non sarebbe stato più possibile per i dipartimenti rinunciare alla messa a pubblico concorso «previa comunicazione al DFF». Per quanto riguarda la raccomandazione 6, la Commissione ha accolto con soddisfazione la revisione dell'articolo 2 capoverso 1<sup>bis</sup> OPers che riduce il numero di posti di quadri i cui titolari sono nominati dal Consiglio federale, consentendo in tal modo di sgravare quest'ultimo.

Per quanto riguarda l'attuazione della raccomandazione 4 (Processo di selezione coerente e fondato su criteri prestabiliti) e della raccomandazione 5 (Comunicazione tempestiva di tutte le informazioni importanti), il Consiglio federale ha indicato di aver regolato i problemi sollevati dalla Commissione nelle istruzioni summenzionate. I capidipartimento e il cancelliere della Confederazione sono tenuti a seguire la procedura di selezione, devono chiedere referenze e valutare con mezzi appropriati le competenze dei candidati. La proposta sottoposta al Consiglio federale deve contenere un riassunto in forma anonimizzata sui candidati considerati, sempre che non consenta di risalire alla loro identità. Questa prassi garantirebbe al Consiglio federale di disporre di tutte le informazioni necessarie al momento della nomina. Il Governo ha aggiunto di non ritenere opportuna l'introduzione di obblighi supplementari, soprattutto per ragioni di economia procedurale.

Alla luce delle spiegazioni fornite dal Consiglio federale riguardo alla raccomandazione 4, la Commissione ha ritenuto importante che nel quadro della procedura di selezione sia garantita la possibilità di svolgere un *assessment*. In questo contesto, la CdG-N ha indicato che partiva dal presupposto che il Consiglio federale si sarebbe effettivamente avvalso di questo strumento, largamente utilizzato per posti simili nel settore privato. Per quanto riguarda l'attuazione della raccomandazione 5, la Commissione si è rallegrata degli sforzi profusi dal Consiglio federale per rimediare alle lacune della vecchia procedura.

Per tutte queste ragioni la Commissione ha deciso di concludere la sua ispezione, decisione che ha comunicato al Consiglio federale nel giugno 2015. Ha inoltre precisato che avrebbe svolto, all'incirca entro due anni, un controllo di verifica comprendente un breve esame da parte del CPA sull'evoluzione della prassi.

### **3.4.7 Denominazione protocollare di vicepresidente per i consiglieri federali**

Secondo diversi articoli apparsi nella stampa tra fine luglio e inizio agosto 2015, il Consiglio federale stava valutando la possibilità di conferire temporaneamente il titolo di vicepresidente ad alcuni suoi membri quando presenziano a conferenze internazionali. La CdG-N aveva chiesto al Consiglio federale di spiegare nel dettaglio qual è e quale sarebbe stata la prassi in materia e su quali base legali si fonda.

Il Consiglio federale ha informato la Commissione che soltanto tre volte membri del Collegio governativo sono stati annunciati non come consiglieri federali ma come *Deputy Prime Minister* (ossia vicepresidente) in occasione di manifestazioni internazionali importanti. Ritiene opportuno seguire una prassi coerente e uniforme, che resti conforme al diritto vigente, finalizzata a difendere efficacemente gli interessi della Svizzera in alcuni casi precisi. Per questa ragione ha proposto una denominazione protocollare da utilizzare per annunciare un membro del Consiglio federale in occasione di un vertice o di un evento simile. Questa formulazione illustra le peculiarità del Governo svizzero e la funzione del consigliere federale che partecipa all'evento; precisa che i membri del Consiglio federale, come rappresentanti del Collegio governativo, svolgono una funzione equivalente a quella di un vicepresidente nella maggior parte dei Paesi. Il Consiglio federale rileva inoltre che, in virtù del principio di collegialità, ciascun membro del Consiglio federale rappresenta sempre l'insieme del Collegio governativo. Di fatto, un consigliere federale esercita dunque un ruolo equivalente a quello di vicepresidente, senza che questa designazione puramente protocollare implichi che gli sia effettivamente conferita una funzione supplementare. Ritiene pertanto che una decisione formale del Consiglio federale non sia indispensabile per prendere una tale misura, perché si tratta unicamente dell'annuncio a un servizio di protocollo della funzione effettiva.

La CdG-N non condivide questo punto di vista: ritiene che la Costituzione federale e la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione definiscano l'organizzazione del potere esecutivo in modo tale da non concedere la facoltà di conferire un tale titolo.

La Commissione condivide l'obiettivo del Consiglio federale di utilizzare tutti i mezzi a disposizione per far sentire la voce della Svizzera in occasione di incontri internazionali in modo da difendere al meglio i suoi interessi e promuovere i suoi valori. Tuttavia, rifiuta categoricamente che membri del Consiglio federale partecipino a incontri internazionali fregiandosi di titoli che non sono i loro ai sensi del diritto svizzero.

Ricordando che ogni anno l'Assemblea federale elegge un presidente e un vicepresidente della Confederazione, la Commissione ha dichiarato che proprio per questa ragione ritiene che il Consiglio federale non possa essere considerato, in virtù del principio di collegialità, come un organo i cui sette membri sono anche rappresentanti della Svizzera. Ritiene anche che le basi legali vigenti non possano legittimare la prassi attuale e quella prospettata per il futuro.

D'altronde, non comprendendo la necessità di una simile denominazione protocollare dei membri del Consiglio federale per i contatti internazionali, la CdG-N ritiene che non vi sia ragione di modificare la legislazione in tal senso. Di conseguenza, invita il Consiglio federale a provvedere affinché i suoi membri partecipino a incontri internazionali soltanto sotto la denominazione della funzione che effettivamente rivestono.

### **3.4.8 Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale»**

Nove anni dopo aver pubblicato il primo rapporto concernente il ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale, la CdG-S ha esaminato nel dettaglio le misure nel frattempo prese dall'Amministrazione federale nell'ambito di una seconda verifica allargata. I risultati di questa verifica sono stati pubblicati in un rapporto<sup>85</sup>. La Commissione ha esaminato l'attuazione delle dieci raccomandazioni da essa emanate nel 2006, valutato lo stato d'attuazione del sistema di controllo degli acquisti pubblici a livello federale e analizzato due incidenti verificatisi nel settore degli acquisti pubblici – il caso di corruzione nella SECO e il caso TDCost nell'USTRA – per trarne eventuali insegnamenti.

Secondo la CdG-S delle dieci raccomandazioni contenute nel rapporto del 13 ottobre 2006 sul ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale quattro sono state attuate completamente oppure in larga misura, due parzialmente, mentre tre per niente. La CdG-S ha valutato positivamente il fatto che il Consiglio federale si sia dotato di strumenti che consentono all'Amministrazione federale di controllare meglio gli acquisti: la Statistica dei pagamenti degli acquisti della Confederazione e la Gestione dei contratti dell'Amministrazione federale.

La CdG-S ha invece ancora criticato la mancanza di trasparenza per quanto riguarda i mandati conferiti a consulenti politici esterni. Nella sua raccomandazione 1, la CdG-S aveva chiesto al Consiglio federale nove anni or sono maggiore trasparenza sui consulenti politici esterni e sui loro mandati. Da un'analisi dei dati recenti è emerso che il Consiglio federale non ha ancora realizzato questa raccomandazione: resta sconosciuto l'importo totale delle spese consentite a titolo di mandati di consulenza politica e il Consiglio federale non riesce ancora a tenere sotto controllo la crescita continua dei costi in questo settore. In due nuove raccomandazioni la CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di fare trasparenza riguardo ai mandati di consulenza in ambito politico migliorando il rilevamento statistico e provvedendo a stabilizzare a medio termine a un basso livello l'ammontare delle spese consentite per remunerare consulenti politici esterni.

Inoltre la CdG-S ha giudicato ancora insufficienti gli sforzi profusi dal Consiglio federale per sfruttare meglio le competenze interne prima di conferire mandati a consulenti esterni.

Nella raccomandazione 5 formulata nove anni fa la CdG-S aveva invitato il Consiglio federale a esaminare l'opportunità di prendere misure appropriate per prevenire la cosiddetta «febbre dicembrina». Esaminando la Statistica dei pagamenti degli acquisti della Confederazione nell'ambito del suo controllo, la CdG-S ha di nuovo constatato che nel mese di dicembre i pagamenti sono sempre nettamente superiori alla media. Ha dunque chiesto al Consiglio federale in una nuova raccomandazione

<sup>85</sup> Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale». Rapporto della CdG-S del 6 ott. 2015 ([www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle Commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione CdG > Rapporti 2015 (stato: 8 gen. 2015).

di esaminare più a fondo il fenomeno della «febbre dicembrina» con i nuovi strumenti di controllo degli acquisti.

Nella sua raccomandazione 6 la CdG-S aveva domandato nel 2006 al Consiglio federale di adottare misure volte a rafforzare la concorrenza nell'aggiudicazione di mandati di consulenti esterni. Nell'ambito della sua seconda verifica la CdG-S ha constatato che il Consiglio federale aveva profuso alcuni sforzi per mettere in atto questa raccomandazione e che la Delegazione delle finanze (DelFin) aveva contribuito sostenendo e seguendo da vicino l'attuazione e il perfezionamento del controllo strategico degli acquisti. La CdG-S ha accolto favorevolmente l'intenzione del Consiglio federale di richiedere una giustificazione scritta e una verifica giuridica per tutte le aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia. Rileva tuttavia che la percentuale di mandati di consulenza che oltrepassano il valore soglia e che sono aggiudicati mediante trattativa privata resta generalmente importante, anche se alcuni miglioramenti vi erano senz'altro stati.

Nella raccomandazione 9 il Consiglio federale era stato invitato, nove anni or sono, a chiarire se vi fosse una correlazione tra la mancanza di concorrenza a livello di mandati peritali e l'aggiudicazione di mandati susseguenti, come pure ad assicurarsi che in seno all'Amministrazione federale non ci fossero reti di fornitori privilegiati. La CdG-S si è rallegrata di constatare che gli strumenti di controllo messi in atto hanno consentito di migliorare la vigilanza. Ha tuttavia rilevato che il Consiglio federale non aveva ancora proceduto a esaminare approfonditamente questa questione, come gli era stato chiesto. In una nuova raccomandazione la CdG-S ha dunque chiesto al Consiglio federale di fare luce su questo punto avvalendosi dei nuovi strumenti di controllo.

L'esame dell'episodio di corruzione nella SECO ha dimostrato quanto sia importante una rigorosa separazione delle responsabilità nei processi di acquisto tra il servizio amministrativo che richiede la prestazione e quello incaricato di acquistarla e come sia indispensabile disporre di strumenti di controllo e di vigilanza efficaci. Ha inoltre dimostrato in tutta evidenza che le infrazioni intenzionali dei collaboratori devono essere soprattutto contrastate con l'intervento dei superiori gerarchici, chiamati ad assumersi le loro responsabilità. Nel caso in esame è difficilmente concepibile che i superiori gerarchici abbiano potuto ignorare tutti i segnali di allarme e dare cieca fiducia ai propri subordinanti.

La grande dipendenza nei confronti dei fornitori di prestazioni informatiche emersa nel caso del sistema di contabilità e controlling TDCost utilizzato dall'USTRA ha dimostrato, secondo la CdG-S, la necessità di introdurre un sistema di gestione dei contratti valevole per l'insieme dell'Amministrazione federale. In stretta relazione con la presente problematica è la raccomandazione 9 del rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006 e la nuova raccomandazione 3 sui fornitori privilegiati.

La CdG-S ha inoltre suggerito di approfittare della prossima revisione totale della legislazione in materia di acquisti pubblici per limitare la durata dei contratti nell'assegnazione di mandati periodici e per elaborare una disposizione giuridica secondo la quale in caso di mancanza di concorrenza i fornitori (in particolare nell'ambito delle aggiudicazioni mediante trattativa privata) devono garantire un diritto di consultazione per quanto riguarda le modalità con cui è stato calcolato il prezzo.

## **3.5 Giustizia e Ministero pubblico della Confederazione**

### **3.5.1 Sicurezza dei giudici federali**

Nel mese di aprile 2014, in occasione della seduta relativa al suo rapporto di gestione, il Tribunale federale ha informato la Sottocommissione Tribunali/MPC delle CdG di due istanze presentate a seguito dell'aggressione subita da un giudice federale a Lucerna il 5 dicembre 2013.

Il presidente del Tribunale federale ha chiesto che la legge sia modificata in modo tale che i reati del Codice penale contro giudici federali in rapporto con la loro funzione siano perseguiti d'ufficio. Si tratta di una misura particolarmente significativa, perché se un giudice presentasse una denuncia penale, in caso di ricorso del prevenuto vi sarebbe un motivo di ricasazione. D'altra parte, il presidente del Tribunale federale ha riscontrato nella protezione della persona da parte del Servizio federale di sicurezza, resasi necessaria nel caso in questione, lacune funzionali e una particolare macchinosità nelle procedure.

Le CdG comprendono le preoccupazioni del Tribunale federale, ma in quanto commissioni di vigilanza preferiscono non entrare nel merito. Per questa ragione hanno chiesto per scritto al Consiglio federale e al Ministero pubblico della Confederazione di valutare le misure necessarie e di comunicare loro l'eventuale seguito da dare a questa questione.

Sulla base dei pareri ricevuti, nell'ottobre 2014 le Sottocommissioni Tribunali/MPC hanno concluso che, dal punto di vista delle CdG, non vi era necessità di intervenire per quanto riguarda il perseguimento d'ufficio di reati contro giudici, sia perché nel frattempo il Consiglio degli Stati aveva respinto una mozione in tal senso<sup>86</sup>, sia perché il Consiglio federale si era anch'esso pronunciato contro una modifica legislativa. Il Consiglio federale ha tuttavia riconosciuto la necessità di prendere determinate misure e conta pertanto di modificare l'articolo 285 del Codice penale (Violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari).

Per quanto riguarda le difficoltà relative alla protezione delle persone, le Sottocommissioni hanno constatato che nel caso specifico il coordinamento delle autorità federali e cantonali coinvolte non è stato ottimale. Tuttavia, non ritengono opportuno rimettere in questione l'attuale ripartizione delle competenze sulla base di un unico caso e pertanto considerano che nell'immediato non vi sia necessità di intervenire.

### **3.5.2 Progetto di software open source OpenJustitia**

Nel 2011 il Tribunale federale ha deciso, nell'ambito della sua Strategia Open Source di rendere disponibile gratuitamente alle autorità cantonali e ai privati interessati il software OpenJustitia, sviluppato per le sue necessità. Intendeva anche proporre

<sup>86</sup> Mo. Berberat «Perseguire d'ufficio i reati commessi ai danni di magistrati e funzionari in ragione della loro attività professionale» del 19 giu. 2014 (14.3579); respinta l'11 set. 2014.

gratuitamente a cinque Cantoni un'introduzione a questo software e l'assistenza per la piattaforma informatica.

Tra l'inizio del secondo semestre del 2011 e la fine del primo semestre del 2012 un'impresa privata concorrente sul mercato ha contattato a più riprese la CdG-S e ha criticato il fatto che il Tribunale federale entrasse sul mercato informatico e che facesse concorrenza ai privati con i suoi prodotti finanziati dai contribuenti senza alcuna base legale. Secondo tale impresa privata, l'offerta di software gratuiti distorcerebbe la concorrenza, sarebbe una sovvenzione trasversale illecita e oltrepasserebbe il mandato legale.

Fondandosi su un parere del Tribunale federale, la CdG-S ha deciso con una maggioranza risicata di non approfondire la questione, ovvero di non verificare la legalità e l'adeguatezza di OpenJustitia. Il Tribunale federale ha pertanto proceduto a mettere sul mercato parte del suo software. Tuttavia, visto che la CdG-S nutiva dubbi riguardo all'indipendenza del Tribunale federale e alle basi legali sulle quali si è fondato, ha espresso l'intenzione di seguire criticamente l'evoluzione della questione e di richiedere a tempo debito nuove informazioni.

Alla fine del 2012 due interpellanze hanno incaricato il Consiglio federale di fornire informazioni sulla situazione legale relativa alla messa a disposizione gratuita di software open source da parte dello Stato<sup>87</sup>. Per rispondere a queste interpellanze il Consiglio federale ha deciso di chiarire il contesto giuridico generale commissionando una perizia giuridica esterna. Le Sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG hanno chiesto di considerare nella perizia alcune questioni specifiche relative alle prestazioni informatiche fornite dal Tribunale federale e a OpenJustitia.

La perizia giuridica dell'ottobre 2014<sup>88</sup> conteneva alcune conclusioni critiche riguardo al Tribunale federale e OpenJustitia. Le basi legali sulle quali si è fondato il Tribunale federale sono state rimesse in questione sotto diversi punti di vista. Il Tribunale federale ha reagito senza esitazione e ha informato la Sottocommissione nel suo parere emanato alla fine del 2014 che avrebbe sospeso il progetto OpenJustitia con effetto immediato in attesa dell'eventuale creazione di basi legali appropriate. Le CdG ritengono dunque che l'affare sia liquidato.

### 3.5.3 Anticipi contabilizzati scorrettamente presso il Tribunale amministrativo federale

Nella sua edizione del 29 giugno 2014 la *NZZ am Sonntag* ha riferito che durante sette anni il Tribunale amministrativo federale avrebbe contabilizzato scorrettamente anticipi per oltre un milione di franchi. In 70 casi gli anticipi sarebbero stati rimborsati successivamente alle parti i cui ricorsi sono stati accolti. Inoltre, in un caso il

<sup>87</sup> Interpellanza Brunner «Prestazioni informatiche del Tribunale federale» del 14 dic. 2012 (12.4273) e interpellanza Weibel «Liberalizzazione dell'accesso a software Open Source da parte delle autorità» del 14 dic. 2012 (12.4247).

<sup>88</sup> Müller Georg, Vogel Stefan, *Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Randnutzung von Software im Verwaltungsvermögen, insbesondere der Veröffentlichung und Verbreitung von Open-Source-Software durch Träger von Bundesaufgaben*, 26 mar. 2014.

Tribunale amministrativo federale avrebbe preso una decisione di non entrata in materia a causa della contabilizzazione scorretta del versamento di un anticipo, decisione che ha dovuto essere corretta dal Tribunale federale.

In occasione della visita che hanno compiuto presso il Tribunale federale a Losanna nella primavera del 2014, le Sottocommissioni Tribunale/MPC delle CdG non erano state informate dei fatti. Venute a conoscenza del caso hanno chiesto al Tribunale federale, nella sua funzione di autorità di vigilanza sul Tribunale amministrativo federale, di presentare loro un rapporto circostanziato che illustrasse quanto accaduto, le misure adottate e lo stato di avanzamento dell'esame dei fatti.

Nella sua risposta il Tribunale federale si è basato su una presa di posizione del Tribunale amministrativo federale. Gli sbagli nella contabilizzazione sarebbero dovuti a errori individuali commessi da collaboratori e non rilevati dai due sistemi di gestione elettronica degli affari impiegati all'epoca. Nei casi in questione la Cancelleria della corte si era scordata di trasmettere al Servizio delle finanze un ordine di competenza di quest'ultimo. I dossier in questione sono stati in seguito archiviati nel programma di gestione degli affari senza che l'uscita contabile degli anticipi sia stata controllata.

Il Tribunale amministrativo federale è partito dal principio che tutti gli errori di contabilizzazione in sospeso fossero stati corretti alla fine del mese di agosto del 2014. È stato necessario rimborsare alle parti (66 casi) anticipi per un importo totale di 71 088 franchi. Inoltre, il Tribunale amministrativo federale ha confermato di aver preso le misure del caso a livello di processi amministrativi per evitare che un tale problema si riproponga. Infine, ha indicato che la revisione di una decisione di non entrata in materia è stato un caso eccezionale, tra l'altro risolto correttamente dal punto di vista giuridico. Il Tribunale federale ha dunque considerato l'affare come liquidato.

In occasione della discussione annuale sul preventivo che le Sottocommissioni hanno svolto con i tribunali nell'ottobre del 2014, il presidente del Tribunale amministrativo federale ha fermamente respinto l'accusa di negligenza nella gestione degli affari e ha rilevato che tutto si era ormai risolto e che la situazione era sotto controllo. Le Sottocommissioni si sono tuttavia dichiarate sorprese che, durante diversi anni, i sistemi di gestione degli affari non abbiano consentito al Tribunale amministrativo federale di garantire una contabilità e un rimborso corretti degli anticipi e che somme rilevanti non siano state contabilizzate correttamente. A loro avviso, se la decisione di non entrata in materia può essere considerata un errore minore, non lo possono essere i problemi contabili. Esse hanno in particolare deplorato che le commissioni di vigilanza non siano state informate del problema dal Tribunale amministrativo federale.

Anche se il problema degli errori di contabilità è stato in gran parte risolto, le Sottocommissioni hanno comunque esortato il nuovo presidente del Tribunale amministrativo federale a informare in futuro le CdG in casi simili. Infine, hanno scritto al Tribunale federale per chiedergli di rafforzare la vigilanza sul Tribunale amministrativo federale e hanno inoltre deciso di svolgere prossimamente una visita presso il Tribunale amministrativo federale.

### 3.5.4 **Abolizione del diritto di ricorso in materia penale per i semplici danneggiati – Revisione della legge sul Tribunale federale volta a ridurre l'onere di lavoro del tribunale**

Negli anni Novanta, in occasione dell'emanazione della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)<sup>89</sup> è stato accordato il diritto di ricorso alle persone la cui integrità fisica, mentale, psichica o sessuale è stata lesa, ma pure ai cosiddetti semplici danneggiati, ovvero le persone che hanno subito un danno al loro patrimonio.

Nell'ambito del loro incontro del 14 aprile 2015 con il Tribunale federale, le CdG hanno constatato che i ricorsi in materia penale presentati da semplici danneggiati<sup>90</sup> comportavano per la Corte di diritto penale un notevole onere di lavoro, senza essere di particolare utilità per gli interessati.

Secondo le informazioni fornite dal Tribunale federale, la quasi totalità dei ricorsi in questione non sono diretti contro sentenze, bensì contro dichiarazioni di non luogo a procedere. Si tratta perlopiù di ricorsi per truffe presentati talvolta con la speranza che il procuratore possa preparare pretese di diritto civile con le spese a carico dello Stato. Quando il non luogo a procedere è dichiarato, gli avvocati portano il caso dinanzi al Tribunale federale presentando ricorso. In generale, questi tentativi falliscono.

Nel 2014 i ricorsi relativi a semplici danneggiati (280 casi) sono stati un quinto dell'insieme dei ricorsi presentati dinanzi alla Corte di diritto penale. Anche se la maggior parte di questi ricorsi sono respinti (nel 2014 ne sono stati ammessi soltanto l'1,9%<sup>91</sup>) il loro trattamento richiede da tre a cinque cancellieri, senza contare i giudici che decidono sul ricorso. In effetti, i casi in questione, che riguardano questioni economiche, benché di portata modesta sono spesso molto complessi.

Limitare il diritto di ricorso alle vittime ai sensi della LAV consentirebbe di alleggerire sensibilmente l'onere di lavoro della Corte di diritto penale del Tribunale federale, senza che questa misura rechi pregiudizio ad alcuno.

Il diritto di ricorso per i semplici danneggiati era già stato abolito nel 2001: su iniziativa delle CdG era stato depositato un progetto volto a sgravare il Tribunale federale<sup>92</sup>. Questo diritto è stato tuttavia reintrodotta dal 1° gennaio 2011 in occasione dell'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale (CPP)<sup>93</sup>.

Il 12 maggio 2015 le CdG si sono pertanto rivolte per scritto alle Commissioni degli affari giuridici, competenti per quanto riguarda la legge sul Tribunale federale, per chiedere di abolire di nuovo, alla prima occasione, il diritto di ricorso per i semplici

<sup>89</sup> Legge federale del 23 mar. 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS **312.5**).

<sup>90</sup> Secondo l'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 5 della legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS **173.110**)

<sup>91</sup> A titolo di paragone, il tasso medio di ricorsi ammessi della Corte di diritto penale era del 14 %.

<sup>92</sup> RU **2000** 2719

<sup>93</sup> Codice di diritto processuale penale del 5 ottobre 2007 (CPP; RS **312.0**).

danneggiati. Si trattava di fare in modo che questo diritto fosse limitato alle vittime ai sensi della LAV in modo da sgravare efficacemente il Tribunale federale.

### **3.5.5 Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni: dispositivi d'intercettazione obsoleti?**

La corrispondenza postale e il traffico delle telecomunicazioni, che comprende anche Internet, contengono informazioni che possono essere importanti per chiarire gravi reati. Il Servizio di sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (SCPT) è un organo indipendente responsabile della vigilanza di questo tipo di corrispondenza in Svizzera. Dal 1° gennaio 2008 è integrato amministrativamente nel Centro servizi informatici del Dipartimento federale di giustizia e polizia (CSI-DFGP). Svolge i suoi incarichi in modo autonomo e senza ricevere istruzioni, ma su mandato delle competenti autorità di perseguimento penale previa autorizzazione del competente giudice dei provvedimenti coercitivi, ottenendo dai fornitori dei servizi di telecomunicazione i dati richiesti dalle autorità del perseguimento penale. I fornitori di servizi di telecomunicazione sono vincolati alle direttive del Servizio SCPT.

Per attuare le sue misure di vigilanza, il Servizio SCPT necessita di un'infrastruttura informatica funzionale. Secondo le indicazioni ufficiali, il sistema utilizzato a tal scopo, denominato LIS (Lawful Interception System) avrebbe dovuto essere rimpiazzato nell'estate del 2012. Ufficiosamente questo sistema era già stato dichiarato obsoleto nel 2010. Per rimpiazzarlo, nel 2008 è stato lanciato un progetto con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati dalle misure di vigilanza. Si è così giunti alla decisione di dotarsi di una nuova infrastruttura informatica, il sistema ISS (Interception System Schweiz).

Dopo la pubblicazione di articoli critici sui media, nel febbraio 2013, secondo i quali il sistema ISS non funzionava correttamente, la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha deciso di occuparsi della questione della vigilanza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni e, più precisamente, dell'infrastruttura utilizzata dal Servizio SCPT per adempiere il suo incarico. Dopo che il DFGP e i rappresentanti delle autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni hanno comunicato alla Sottocommissione che gravi problemi ritardavano fortemente, se non compromettevano, il progetto ISS, la CdG-S ha incaricato la sua Sottocommissione di informarsi regolarmente riguardo al seguito dei lavori nell'ambito di un'alta vigilanza concomitante.

Il 20 settembre 2013 l'organo direttivo per la sorveglianza delle telecomunicazioni ha deciso di mettere fine alla collaborazione con il fornitore di prestazioni del sistema ISS, optando per un'altra soluzione, ovvero la modernizzazione del sistema LIS. L'acquisizione di questo sistema sostitutivo è stata una soluzione d'emergenza. Secondo il fornitore si trattava di un sistema di base ridotto, che avrebbe consentito di riprendere lo sfruttamento del sistema LIS garantendo l'operatività per la fine del 2015. Vista l'organizzazione a moduli del sistema, sarebbe stato possibile effettuare altre integrazioni successive in base alle esigenze.

In questo contesto la CdG-S ha chiesto al DFGP di provvedere affinché sia scongiurato il rischio di una panne totale del sistema esistente. Inoltre ha dichiarato di attendersi dal DFGP che affronti attivamente i problemi ancora irrisolti, invitandolo a trovare, nell'ambito di un progetto successivo, una soluzione in grado di rispondere alle altre esigenze delle autorità di perseguimento penale – quelle che già ci sono e quelle che vi saranno a seguito di progressi tecnologici in materia di comunicazione – al fine di soddisfare le necessità di tutti gli attori interessati anche sul lungo periodo.

La CdG-S ha accompagnato questi lavori soprattutto nell'ambito dei rapporti semestrali del DFGP e degli incontri relativi alla nuova infrastruttura per le misure di sorveglianza, progetto gestito nel frattempo come progetto chiave TIC.

Nel corso di una visita presso il CSI-DFGP la Sottocommissione si è infine convinta della validità del sistema ISS 2 (com'è ora denominato il sistema di sorveglianza acquistato), che ha superato tutti i test e la fase pilota con successo. Il sistema ISS 2 è entrato pienamente in funzione già il 16 marzo 2015, prima del previsto. Il sistema LIS sarà invece ancora impiegato fintanto che le misure di sorveglianza iniziate con tale sistema non saranno concluse.

Inoltre, la Sottocommissione ha ottenuto la garanzia che il programma di ampliamento del sistema per la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni (ampliamento STT<sup>94</sup>) tenga conto delle esigenze supplementari e legittime delle autorità di perseguimento penale, che devono poter disporre di un'infrastruttura di sorveglianza moderna capace, nell'ambito delle basi legali, di coprire tutti i mezzi e canali di comunicazione attuali. Ha rilevato a tal proposito che era previsto di associare a questo programma diverse autorità di perseguimento penale.

Alla luce di queste considerazioni, la CdG-S ha deciso di mettere fine ai lavori di accompagnamento. La Sottocommissione esaminerà tra circa due anni, sulla base della legislazione che sarà allora in vigore (cfr. le revisioni della LSCPT<sup>95</sup> e la LAIn<sup>96</sup>), in che misura i desideri delle autorità di perseguimento penale sono stati effettivamente presi in considerazione nell'ambito dell'ampliamento della sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni.

## **3.6 Sicurezza**

### **3.6.1 Cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento**

Nel 2013 le CdG hanno incaricato il CPA di valutare le cooperazioni internazionali nel settore dell'istruzione militare e dell'armamento. Il CPA ha esaminato dunque la chiarezza delle basi giuridiche e strategiche delle cooperazioni, il loro rispetto nella prassi e il coordinamento delle cooperazioni con altri interessi di politica estera. In

<sup>94</sup> Sistema di trattamento per la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni. Sistemi d'informazione di polizia della Confederazione. Sviluppo e esercizio (14.065).

<sup>95</sup> Legge federale del 6 ott. 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; RS **780.1**).

<sup>96</sup> Legge sulle attività informative, cfr. n. 4.3.3 del presente rapporto.

base alle conclusioni del rapporto di valutazione del CPA<sup>97</sup>, la CdG-S ha pubblicato nell'ottobre 2015 un rapporto sulle cooperazioni internazionali in ambito militare, rivolgendo cinque raccomandazioni al Consiglio federale<sup>98</sup>.

La Commissione ha constatato diverse lacune, principalmente nel settore delle cooperazioni in materia di armamento: ancor più che nel settore dell'istruzione, vi si deplorava non soltanto la mancanza di criteri strategici chiari, ma anche una carente gestione delle cooperazioni, nonché un'insufficiente trasparenza e in parte anche l'assenza di una valutazione adeguata del vincolo giuridico degli accordi e delle convenzioni. Secondo la CdG-S, la concomitanza di queste circostanze è particolarmente critica: il cumulo di queste lacune potrebbe condurre alla conclusione di cooperazioni internazionali che non rientrano nel mandato legale dell'esercito e sono problematiche – se non addirittura dannose – dal punto di vista della politica estera. Anche se finora una tale situazione non è mai stata constatata, la Commissione è giunta alla conclusione che nel settore dell'armamento militare questi rischi sarebbero sottovalutati.

Con le sue raccomandazioni la CdG-S chiede al Consiglio federale di colmare le lacune constatate: essa ritiene che occorra precisare i criteri strategici e gli obiettivi delle cooperazioni internazionali nei settori dell'istruzione militare e dell'armamento. Su questa base in futuro occorrerà verificare in modo più approfondito se le cooperazioni sono effettivamente utili affinché l'esercito svizzero possa adempiere il proprio mandato legislativo. Inoltre, occorre migliorare la trasparenza in questo settore, pubblicando sistematicamente tutti gli accordi e le convenzioni internazionali interessati nel rapporto annuale del Consiglio federale sui trattati internazionali; a questo proposito, la CdG-S ha constatato che la necessità di adottare provvedimenti era più marcata nel settore dell'armamento che non in quello dell'istruzione.

La Commissione ha quindi rivolto alcune raccomandazioni destinate unicamente al settore dell'armamento, proponendo di

- chiarire quanto siano giuridicamente vincolanti gli accordi nonché le procedure di approvazione connesse;
- migliorare la gestione delle cooperazioni (inclusa la designazione di un servizio presso armasuisse che in futuro abbia la supervisione delle cooperazioni e attività internazionali);
- tenere maggiormente conto dell'impatto delle cooperazioni sulla politica estera coinvolgendo adeguatamente il DFAE in occasione della conclusione di accordi.

Il Consiglio federale è stato invitato a esprimere il proprio parere entro metà gennaio 2016 sulle constatazioni e le raccomandazioni della Commissione.

<sup>97</sup> Cooperazione internazionale nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento, rapporto del CPA alla CdG-S dell'11 mar. 2015, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione CdG > Rapporti 2015 (stato: 8 gen. 2015; in ted. e franc.)

<sup>98</sup> Cooperazione internazionale nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento, rapporto della CdG-S del 6 ott. 2015, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione CdG > Rapporti 2015 (stato: 8 gen. 2015; in ted. e franc.)

### **3.6.2 Obiettivi strategici affidati dal Consiglio federale alla RUAG Holding SA per gli anni 2015–2018**

Nella primavera 2015 le CdG hanno accertato nell'ambito della discussione del rapporto di gestione della RUAG Holding SA 2014 e del rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della RUAG 2014 che quest'ultima chiuderà diverse sedi in Svizzera dislocando numerosi posti di lavoro dalle regioni periferiche nei maggiori centri urbani. Nel contempo hanno preso atto che nel 2014 in Svizzera l'effettivo della RUAG ha subito un calo, mentre all'estero il numero dei posti di lavoro ha registrato un aumento. La RUAG rappresenta una società anonima organizzata ai sensi del diritto privato, di cui la Confederazione svizzera è proprietaria al 100 per cento.

Le CdG erano a conoscenza che nella primavera 2015 (con un po' di ritardo) il Consiglio federale stava ancora elaborando gli obiettivi strategici della RUAG per gli anni 2015–2018. Dato che il Parlamento ha la possibilità ai sensi dell'articolo 28 della legge sul Parlamento di cooperare alla determinazione degli obiettivi strategici delle unità rese autonome impartendo al Consiglio federale mandati al riguardo, le CdG hanno deciso di conferire al Consiglio federale un pertinente mandato. Con lettera del 3 giugno 2015 esse invitano il Consiglio federale a integrare negli obiettivi futuri per la RUAG direttive concernenti:

- la distribuzione delle sedi nell'ottica della politica regionale e il mantenimento dei posti di lavoro nelle regioni periferiche; e
- il mantenimento e la creazione di posti di lavoro in Svizzera in occasione dello sviluppo di nuovi ambiti di attività (obbligo di esaminare la possibilità di creare posti di lavoro in Svizzera piuttosto che all'estero).

Dato che il Consiglio federale deve sottoporre alle Commissioni della politica di sicurezza (CPS), per consultazione, gli obiettivi strategici della RUAG, le CdG hanno scritto una lettera anche a queste ultime, invitandole a prestare particolare attenzione alla richiesta delle CdG in occasione della trattazione dei summenzionati obiettivi strategici.

Nella sua risposta del 1° luglio 2015, il capo del DDPS ha comunicato alle CdG che il Consiglio federale aveva tenuto conto delle loro richieste nell'elaborazione del progetto dei nuovi obiettivi strategici per la RUAG: quest'ultimo conteneva la disposizione secondo la quale RUAG non avrebbe più dovuto gestire il proprio parco immobiliare unicamente in funzione di criteri economici, ma tenendo conto anche dei possibili sviluppi della politica regionale. Inoltre, gli obiettivi strategici concernenti le partecipazioni estere sono stati adattati nel senso indicato dalla seconda richiesta delle CdG.

Le CdG hanno constatato che la loro prima richiesta (il mantenimento dei posti di lavoro nelle regioni periferiche) non è stata presa sufficientemente in considerazione dal Consiglio federale. Consultata in merito agli obiettivi strategici rielaborati, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) è giunta

alla medesima conclusione: per questa ragione si è allineata alla richiesta delle CdG nel parere indirizzato al Consiglio federale a fine agosto 2015 con copia alle CdG<sup>99</sup>.

Per contro, le CdG hanno ritenuto adempiuta la loro seconda richiesta (mantenimento e creazione di posti di lavoro in Svizzera in occasione dello sviluppo di nuovi ambiti di attività). Per questa ragione e tenuto conto che la CPS-S aveva condiviso la loro prima richiesta, la CdG-S e la CdG-N hanno deciso, rispettivamente in ottobre e in novembre 2015, di non prendere per il momento altre misure, dato che spetta ormai al Consiglio federale adottare i provvedimenti necessari. Le CdG si chineranno nuovamente sugli obiettivi strategici assegnati alla RUAG al più tardi nell'aprile 2016.

### 3.6.3 Difesa informatica della Confederazione

Negli scorsi anni la DelCG si è chinata più volte sul tema della difesa informatica. Nel 2014 ha così esaminato la Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) e il rapporto annuale 2013 del comitato direttivo della SNPC. È tuttavia apparso evidente che questa tematica non era, se non sporadicamente, di competenza della Delegazione la quale, alla fine del 2014, ha quindi trasferito alle CdG l'onere di seguirne l'evoluzione.

Con la SNPC il Consiglio federale cerca di identificare precocemente i rischi informatici (criminalità, spionaggio e sabotaggio informatici) o di ridurli nonché di accrescere la capacità di resistenza delle infrastrutture critiche in ambito civile. La difesa informatica in ambito militare, per contro, è di competenza dell'esercito che ha elaborato una propria strategia in merito e non partecipa direttamente alla SNPC, contrariamente ad altri servizi del DDPS (come il Servizio delle attività informative della Confederazione).

In occasione dell'approfondimento di questo tema nel 2015, la Commissione non ha discusso soltanto dei contenuti e del grado di attuazione delle strategie esistenti, ma anche della loro reciproca armonizzazione. Durante la seduta del 25 giugno 2015, la competente Sottocommissione ha sentito i responsabili del servizio di coordinamento della SNPC, che dipende dall'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC), nonché i responsabili dell'unità organizzativa in materia di difesa informatica, annessa al Servizio informazioni militare che, a sua volta, fa parte dello Stato maggiore di condotta dell'esercito.

In base alle audizioni la CdG-N non ha ritenuto di dover intervenire nell'immediato ma ha tuttavia deciso di continuare a seguire questa tematica e di riesaminarla nel 2016. Essa potrà così constatare i progressi raggiunti nell'attuazione delle diverse misure e verificare, in caso di ritardi o di problemi, se sollecitare un intervento da parte dell'alta vigilanza parlamentare.

<sup>99</sup> Attualmente, due mozioni che vanno nella stessa direzione sono pendenti alle Camere: la mozione Tschümperlin del 4 mag. 2015, 15.3393 «Obiettivi strategici del Consiglio federale. Tenere conto dello sviluppo economico regionale» e la mozione Kuprecht del 1° giu. 2015, 15.3505 «Integrare la politica di promozione della piazza economica negli obiettivi strategici del Consiglio federale».

### 3.7 **Ambiente, trasporti e infrastruttura**

#### 3.7.1 **Ufficio federale dell'ambiente: irregolarità nella gestione dei proventi della tassa di smaltimento anticipata del vetro**

Nel dicembre 2014 la CdG-N aveva deciso di chinarsi sulle irregolarità nella gestione dei proventi della tassa di smaltimento anticipata (TSA) sul vetro, di cui era venuta a conoscenza leggendo diversi articoli di giornale e un comunicato stampa dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)<sup>100</sup>. La Commissione aveva chiesto all'UFAM informazioni dettagliate in merito a questo problema e quali misure avesse adottato per risolverlo.

Informato dal mese di agosto 2014 degli eventuali problemi legati alla gestione dei proventi della TSA, l'UFAM aveva avviato un'inchiesta amministrativa nei confronti di una società privata incaricata dall'UFAM di prelevare, conformemente alla legislazione sulla protezione dell'ambiente, una tassa su ogni bottiglia in vetro messa in circolazione. In Svizzera, la TSA sul vetro è direttamente integrata nel prezzo di vendita del prodotto; l'importo raccolto annualmente ammonta in media a 34 milioni di franchi e viene versato due volte all'anno a coloro che raccolgono e smaltiscono il vetro (Comuni, trasportatori e imprese di smaltimento). L'UFAM ha il compito di sorvegliare la società incaricata della gestione della tassa.

Dopo che l'inchiesta aveva accertato che la società in questione aveva utilizzato illecitamente 1,6 milioni di franchi dei proventi della tassa, il 3 ottobre 2014 l'UFAM ha presentato una denuncia penale per appropriazione indebita presso il Ministero pubblico della Confederazione contro la società privata e ha rescisso con effetto immediato il relativo contratto di collaborazione.

La CdG-N ha esaminato il rapporto d'inchiesta dell'UFAM nel marzo 2015, prendendo atto delle diverse lacune evidenziate nell'organizzazione della TSA sul vetro e indotte dalla legge, dall'ordinanza e dall'organizzazione dell'ufficio. Il rapporto d'inchiesta ha anche evidenziato lacune nel contratto concluso dall'UFAM con la società.

La Commissione ha stilato un bilancio globalmente positivo delle misure adottate dall'UFAM in seguito a questa vicenda (segnatamente l'avvio di un'inchiesta approfondita, l'informazione alla popolazione e la presentazione di una denuncia penale). Essa ha anche sottolineato che l'UFAM aveva già attuato, nel quadro del contratto modificato concluso con l'organizzazione incaricata di gestire ad interim la TSA sul vetro, diverse soluzioni proposte nel rapporto d'inchiesta volte ad impedire il ripetersi di un'analogia situazione. La CdG-N ha parimenti preso atto che i proventi utilizzati per uno scopo diverso da quello a cui erano destinati erano stati rimborsati e che la cassa TSA non aveva subito alcun danno finanziario.

Secondo il rapporto d'inchiesta, il fatto che le irregolarità siano rimaste a lungo nascoste è imputabile in particolare a lacune interne all'UFAM (lacune nel sistema

<sup>100</sup> Gestione della tassa di smaltimento del vetro: denuncia dell'UFAM contro la società incaricata, comunicato stampa dell'UFAM del 7 ott. 2014, [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Pubblicazioni, media > Comunicati stampa

di controllo interno, mancanza di conoscenze specifiche e di risorse in seno all'organo responsabile della sorveglianza). Per questa ragione, nel giugno 2015 la CdG-N ha chiesto all'UFAM di comunicarle le misure previste per migliorare il sistema di controllo interno in materia di sorveglianza della riscossione, della gestione e dell'utilizzo della TSA, e i tempi di attuazione.

In base alle ultime informazioni dell'Ufficio, la Commissione ha ritenuto che le misure destinate a migliorare la sorveglianza interna all'UFAM erano in corso di attuazione. La CdG-N ha concluso i suoi lavori nel novembre 2015 formulando un'ultima raccomandazione all'UFAM concernente la soluzione informatica per la gestione della TSA.

### **3.7.2 Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom**

Nel dicembre 2014 la CdG-N ha avviato il controllo successivo alla sua ispezione del 2012 concernente la prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom<sup>101</sup>. Essa ha pertanto invitato il Consiglio federale a informarla sullo stato di attuazione delle proprie raccomandazioni.

Dalla risposta del Consiglio federale del febbraio 2015 si evince che l'Esecutivo ha attuato le raccomandazioni concernenti Swisscom in occasione della revisione degli obiettivi strategici per gli anni 2014–2017 e che intende fare la stessa cosa nel quadro dell'attuale rielaborazione degli obiettivi strategici delle FFS e di Skyguide. La CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di continuare a prestare attenzione, in occasione della definizione degli obiettivi strategici delle unità rese autonome della Confederazione, a una formulazione gerarchicamente adeguata degli obiettivi evidenziando in particolare quelli attinenti alla gestione d'impresa.

Per quanto riguarda le raccomandazioni 2 e 3 – accesso ai dati di controllo nonché comparabilità internazionale delle performance – la CdG-N ha preso atto anche del fatto che il Consiglio federale ha ritenuto sufficienti gli strumenti a disposizione. Essa l'ha tuttavia invitato a continuare a vagliare con spirito critico le informazioni fornite dalle imprese e a verificare regolarmente che gli strumenti di controllo della gestione di cui dispone gli permettano di assicurare una vigilanza efficace.

La CdG-N ha d'altro canto preso atto del fatto che il Consiglio federale non ha ritenuto necessario adottare misure in merito alle raccomandazioni 4 e 5: scambio informale di informazioni e interventi in situazioni specifiche. Quest'ultimo ritiene infatti che i contatti informali e i colloqui del proprietario, che gli permettono di esercitare un'influenza a posteriori, sono pertinenti e conformi al modello di gestione e fanno parte del compito esecutivo che gli è attribuito. La Commissione ha preso tuttavia atto con soddisfazione del fatto che il Consiglio federale riconosce la necessità di rinunciare a esercitare un'influenza politica sulle attività operative delle imprese legate alla Confederazione. La CdG-N ha ribadito le conclusioni formulate nel suo rapporto del 2012 secondo le quali la gestione delle unità rese autonome

<sup>101</sup> Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom, Rapporto della CdG-N dell'8 mag. 2012 (FF 2012 7527).

della Confederazione deve essere per quanto possibile trasparente ed essere esercitata seguendo le vie ufficiali, vale a dire innanzitutto nel quadro della definizione degli obiettivi strategici.

La CdG-N ha terminato il proprio controllo nel giugno 2015 indirizzando una lettera al Consiglio federale.

### 3.7.3 Preservazione dei terreni agricoli coltivati

Nel novembre 2015 la CdG-N ha pubblicato il suo rapporto d'inchiesta sul ruolo della Confederazione nella protezione dei terreni agricoli coltivati<sup>102</sup>. In precedenza essa aveva incaricato il CPA di effettuare una valutazione in questo ambito. Nel suo rapporto finale<sup>103</sup>, il CPA aveva presentato dati allarmanti: ogni anno la Svizzera perde circa 3400 ettari di terreni agricoli coltivati, che corrispondono complessivamente a 85 000 ettari negli ultimi 25 anni, pari all'incirca all'estensione del Cantone del Giura. Nella sua analisi il CPA aveva identificato nell'urbanizzazione la principale causa della perdita delle superfici coltivate.

Nel suo rapporto la CdG-N ha formulato quattro raccomandazioni e un postulato affinché la Confederazione protegga meglio i terreni coltivati. In base ai risultati della valutazione del CPA, la Commissione è giunta alla conclusione che le disposizioni del diritto federale non sono sufficienti a impedire la perdita di queste superfici: la legislazione sulla pianificazione del territorio assicura soltanto una debole protezione dei terreni coltivati lasciando ai Cantoni un ampio margine di apprezzamento nell'applicazione della legge. L'insufficiente importanza accordata a questa tematica è particolarmente manifesta se si considerano le disposizioni concernenti la protezione della foresta che prevedono, su scala nazionale, un divieto di dissodamento e un obbligo di compensazione.

La Commissione ha quindi raccomandato al Consiglio federale di prevedere un rafforzamento delle disposizioni legali in materia di protezione dei terreni coltivati e, in particolare, l'introduzione nel diritto federale di un obbligo di compensazione in caso di perdita di superfici per l'avvicendamento delle colture, ossia dei migliori terreni coltivati. D'altro canto, essa ha presentato un postulato che chiede al Consiglio federale di procedere a una valutazione completa del rapporto fra la protezione dei terreni coltivati e le altre esigenze in materia di protezione (in particolare quella delle foreste) per quanto riguarda l'utilizzazione dei terreni, e di presentare un rapporto a questo proposito.

A complemento della legislazione sulla pianificazione del territorio, il piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture del Consiglio federale definisce per ogni Cantone un'estensione minima delle superfici per l'avvicendamento delle colture. Secondo le conclusioni della CdG-N, questo piano settoriale è soltanto

<sup>102</sup> Preservazione dei terreni agricoli coltivati, rapporto della CdG-N del 20 nov. 2015, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione CdG > Rapporti 2015

<sup>103</sup> Preservazione dei terreni agricoli coltivati, rapporto del CPA dell'11 giu. 2015 a destinazione della CdG-N, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione CdG > Rapporti 2015

parzialmente adeguato a proteggere efficacemente i terreni coltivati. In effetti, come evidenziato nel rapporto del CPA, i metodi di rilevamento delle superfici per l'avvicendamento delle colture sono molto differenti da un Cantone all'altro, tanto da rendere difficilmente comparabili i loro inventari. Inoltre, molti Cantoni non dispongono di una cartografia completa della qualità dei loro terreni, tanto che la Confederazione non dispone di dati affidabili per valutare lo stato effettivo dei terreni coltivati. La Commissione ha quindi proposto di rielaborare e di rafforzare il piano settoriale e di migliorare le corrispondenti basi di dati.

Inoltre, la CdG-N ha constatato che la Confederazione ha esercitato con riserbo il suo ruolo di vigilanza nell'ambito della protezione dei terreni coltivati. Per essere in grado di vigilare sulla maniera in cui i Cantoni applicano le pertinenti disposizioni, essa ha bisogno che questi ultimi le comunichino le modifiche concernenti la situazione, l'estensione e la qualità delle superfici per l'avvicendamento delle colture. Dall'indagine è tuttavia emerso che non tutti i Cantoni rispettano sistematicamente questo obbligo, limitando di conseguenza le possibilità di intervento della Confederazione (in particolare per quanto riguarda la presentazione di ricorsi contro i progetti che comportano una diminuzione dei terreni coltivati). Essa rischia così di esercitare il suo ruolo di vigilanza prioritariamente nei confronti dei Cantoni le cui autorità competenti adempiono coscientemente il dovere di informazione. Al fine di colmare queste lacune, la CdG-N ha raccomandato al Consiglio federale di esercitare attivamente e pienamente la propria funzione di vigilanza in materia di protezione dei terreni coltivati, nonché di sfruttare sistematicamente il margine di manovra di cui dispone.

La Commissione ha infine fatto sapere al Consiglio federale che la Confederazione stessa accorda troppa poca importanza alla protezione dei terreni coltivati nel quadro dei suoi progetti con ripercussioni sulla pianificazione del territorio (come il potenziamento di infrastrutture nel settore dei trasporti). Anche se l'incidenza di questi progetti della Confederazione sull'utilizzazione complessiva di terreni coltivati è minima, la CdG-N ritiene che la Confederazione debba essere d'esempio nelle sue attività che hanno ripercussioni su questi terreni. Essa ha pertanto invitato il Consiglio federale a proporre misure destinate a rafforzare la protezione dei terreni coltivati nei progetti della Confederazione.

La CdG-N ha invitato il Consiglio federale a esprimere il proprio parere su queste constatazioni e raccomandazioni entro metà aprile 2016.

## **4 Protezione dello Stato e servizi d'informazione**

### **4.1 Mandati, diritti e organizzazione della DelCG**

Nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, la DelCG vigila sulle attività della Confederazione nel settore dei servizi delle attività informative civile e militare. Concretamente, sorveglia il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), che è competente sia per il servizio informazioni concernente l'interno (protezione dello Stato) sia per quello concernente l'estero. La Delegazione vigila anche sulle attività informative dell'esercito, in particolare quelle del Servizio informazioni

militare (SIM), nonché del Centro operazioni elettroniche (COE), che esegue anche mandati di esplorazione radio per il SIC e il SIM. Essa vigila anche sui procedimenti giudiziari del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) nel settore della protezione dello Stato.

La DelCG è un organo permanente comune a entrambe le CdG delle Camere federali, in cui è rappresentato anche un partito non governativo. Essa si compone di tre membri di ciascuna Commissione. La DelCG si costituisce da sé (art. 53 cpv. 1 LParl) ed elegge il suo presidente, di norma per un biennio.

Al fine di esercitare i suoi compiti, la DelCG dispone di diritti di informazione particolarmente estesi (art. 169 cpv. 2 Cost.; art. 154 LParl): può farsi consegnare i documenti classificati come segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, riceve costantemente tutte le decisioni del Consiglio federale, proposte e corapporti inclusi, e può esigere i verbali delle sedute del Consiglio federale.

Come le CdG, anche la DelCG incentra la sua attività di controllo sul rispetto dei criteri di legittimità, opportunità ed efficacia. Per la Delegazione, l'alta vigilanza consiste anzitutto nel controllare il modo in cui l'Esecutivo esercita i suoi compiti di vigilanza. In ultima analisi, spetta al Consiglio federale, e non al Parlamento, assumersi la responsabilità dell'attività svolta dai Servizi delle attività informative. La Delegazione verifica in particolare se il Consiglio federale e il dipartimento competente svolgono correttamente la loro funzione di gestione e vigilanza sancite nella legge.

Nel corso della scorsa legislatura le sedute regolari della DelCG sono durate complessivamente 45,5 giorni, pari a una media annuale di circa 11,5 giorni. Inoltre, i membri della DelCG si sono riuniti dieci volte in seduta straordinaria, ogni volta generalmente per la durata di un'ora.

Le attività della DelCG erano ripartite su 66 giorni distinti, ciò che rappresenta in media da 16 a 17 incontri all'anno. Nel corso degli anni sono stati censiti da un minimo di 12 a un massimo di 21 incontri all'anno.

## **4.2 Oggetti ricorrenti annualmente**

### **4.2.1 Rapporti degli organi di vigilanza specializzati**

In applicazione dell'articolo 8 della legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC)<sup>104</sup> in combinato disposto con l'articolo 26 capoverso 1 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)<sup>105</sup> e l'articolo 99 capoverso 5 della legge militare (LM)<sup>106</sup>, il DDPS è tenuto a esercitare un controllo

<sup>104</sup> Legge federale del 3 ott. 2008 sul servizio informazioni civile (LSIC; RS **121**).

<sup>105</sup> Legge federale del 21 mar. 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS **120**).

<sup>106</sup> Legge federale del 3 feb. 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM; RS **510.10**).

amministrativo sul servizio informazioni civile e militare e a stabilire ogni anno a tale scopo un piano di controllo.

La Vigilanza sulle attività informative (Vigilanza SI) coordina sempre preventivamente il suo piano di controllo con la DelCG. Se necessario, il capo del DDPS può affidare durante l'anno missioni supplementari alla Vigilanza SI, come è successo ad esempio in seguito al furto di dati presso il SIC o nel caso Giroud<sup>107</sup>.

Conformemente al piano di controllo approvato l'anno precedente, la Vigilanza SI ha potuto concludere otto ispezioni nel 2015. Di queste, due riguardavano le banche dati e due la gestione delle fonti presso il SIC. Le altre ispezioni hanno riguardato l'esecuzione di missioni informative per conto dell'esercito, la gestione dei rischi al SIC, i contatti del SIC con servizi esteri e la maniera con cui certi Cantoni svolgono le loro missioni nell'ambito della protezione dello Stato. Nel quadro dei suoi piani di controllo negli ultimi quattro anni, la Vigilanza SI ha effettuato ispezioni presso gli organi di sicurezza di 19 Cantoni e della Città di Zurigo.

I rapporti d'ispezione della Vigilanza SI sono innanzitutto uno strumento a disposizione del capo del DDPS per esercitare la vigilanza che gli compete sui servizi di informazione. Per questa ragione la DelCG chiede la presentazione dei rapporti soltanto una volta che il capo del DDPS ne ha preso atto e ha trasmesso le sue raccomandazioni al SIC o al Servizio informazioni dell'esercito. Se ritiene che siano necessarie misure supplementari, la DelCG si rivolge al capo del DDPS o propone altre indagini.

In seguito alla propria ispezione sui diversi servizi del DDPS che si occupano di tematiche connesse al servizio informazioni militare, la Vigilanza SI ha raccomandato di trasformare il SIM in un vero e proprio servizio informazioni militare interforze. Questa raccomandazione, appoggiata dal capo del DDPS, non riguardava soltanto le cellule informative delle diverse forze armate, ma anche le unità organizzative del SIC il cui campo d'attività è di natura militare. Per mettere in atto questa raccomandazione, occorreva modificare, entro la fine del mese di ottobre 2015, la convenzione di collaborazione conclusa tra il SIM e il SIC.

La DelCG si è espressa a favore di questa raccomandazione. Nel 2008 essa aveva già previsto, mediante l'elaborazione della LSIC e la modifica dell'articolo 99 LM, che le missioni informative militari fossero effettuate dal Servizio informazioni dell'esercito, in particolare dal SIM, e non più dal Servizio informazioni civile. Il 26 febbraio 2015 la DelCG ha pertanto scritto al capo del DDPS sostenendo che, per permettere all'esercito di assolvere la propria missione ai sensi dell'articolo 99 LM, occorreva per lo meno trasferire al SIM le risorse umane che il SIC impiegava a quel tempo nel settore della condotta della guerra aerea, insieme ai compiti affidati al SIC.

Il 7 ottobre 2015 la DelCG si è informata presso il capo del DDPS sull'avanzamento dei lavori. Il capo del Dipartimento ha quindi indicato che la conclusione della nuova convenzione era imminente e che la DelCG avrebbe ricevuto a breve il documento firmato dal capo dell'esercito (CEs) e dal direttore del SIM. La DelCG ha

<sup>107</sup> Rapporto annuale 2014 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 30 gen. 2015, n. 4.4 (FF 2015 4283 4347).

quindi chiesto al capo del DDPS di farle pervenire la convenzione entro la fine dello stesso mese e ha invitato a un'audizione il CEs e il direttore del SIM.

In occasione dell'audizione, che si è tenuta nell'ambito della sua seduta del 4 novembre 2015, la DelCG ha appreso dal direttore del SIM che, dando seguito a un mandato del capo del DDPS, la Vigilanza SI si era chinata sul progetto di nuova convenzione fra il SIM e il SIC e ne aveva criticato diversi aspetti. Il direttore del SIM e il CEs volevano presentare al capo del DDPS un parere in merito, che non era tuttavia ancora disponibile e ritardava la conclusione della convenzione.

Al termine dell'audizione la DelCG non sapeva ancora se la nuova convenzione avrebbe garantito il trattamento delle informazioni nel settore della condotta della guerra aerea a beneficio dell'esercito. Il SIM si è dichiarato disposto ad abbandonare questo compito che la legge attribuisce ormai al Servizio informazioni dell'esercito, ma non i crediti destinati a finanziare gli specialisti coinvolti. La DelCG ha pertanto deciso di chiedere al capo del DDPS informazioni concernenti i punti in sospeso. Il 23 novembre 2015, in occasione della sua ultima seduta della legislatura, essa ha approvato una lettera in tal senso.

Il 21 dicembre 2015 il capo del DDPS ha comunicato alla DelCG che i posti del gruppo di condotta della guerra aerea sarebbero stati trasferiti dal SIC al SIM il 1° gennaio 2016. Anche la questione del finanziamento è stata risolta.

In applicazione dell'articolo 4b LSIC, un'autorità di controllo indipendente (ACI), i cui membri provengono da diversi dipartimenti, garantisce la legalità dell'esplorazione radio. La DelCG discute ogni anno con i membri dell'ACI il rapporto annuale di quest'ultima. In occasione della discussione avvenuta nel maggio 2015 la DelCG ha chiesto loro anche in che misura l'ACI potrebbe contribuire al controllo della futura esplorazione di segnali via cavo.

Il Consiglio federale nomina i membri dell'ACI per la durata di un quadriennio. Dato che l'ultima nomina completa era avvenuta nel novembre 2015, il Consiglio federale ha proceduto alla nomina dei membri per il nuovo quadriennio nel novembre 2015<sup>108</sup>.

#### **4.2.2 Approvazioni e rapporti del Consiglio federale**

Il DDPS sottopone una volta all'anno la lista d'osservazione all'approvazione del Consiglio federale e in seguito la trasmette alla DelCG per conoscenza (art. 11 cpv. 7 LMSI). Quest'ultima verifica se le organizzazioni e i gruppi che vi sono elencati adempiono le disposizioni di legge.

Oltre all'approvazione della lista d'osservazione, ogni anno il Consiglio federale decide anche quali fatti di determinati servizi della Confederazione devono essere comunicati al SIC (art. 11 cpv. 2 LMSI). La lista di questi fatti, che non viene pubblicata, è comunicata alla DelCG dal DDPS insieme con la lista d'osservazione.

<sup>108</sup> Nomina dei membri dell'Autorità di controllo indipendente per l'esplorazione radio, comunicato stampa del DDPS del 18 nov. 2015.

A inizio febbraio 2015 i media si sono interessati alla prassi secondo la quale la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) trasferisce al SIC dati relativi ai passeggeri aerei prima del decollo a fini di controllo (cosiddetti dati API: Advance Passenger Information). I dati in questione sono raccolti dalla SEM conformemente all'articolo 104 della legge federale sugli stranieri (LStr)<sup>109</sup>. Questa prassi esiste dal 2011 e i dati sono forniti al SIC sulla base della lista dei fatti da comunicare stabilita dal Consiglio federale.

Dalle indicazioni contenute nel rapporto di gestione del Consiglio federale per il 2011, in quell'anno il SIC aveva ricevuto e controllato 8 839 serie di dati API. Nel corso dei tre anni successivi, il SIC ha ricevuto dalla SEM complessivamente più di 1,5 milioni di serie di dati.

Il 23 febbraio 2015 la DelCG ha deciso di incontrare il capo del DDPS alla fine di aprile per discutere con lui delle circostanze e delle modalità di trasferimento dei dati API al SIC. In quest'ottica ha sollecitato diversi accertamenti da parte del servizio di conformità del SIC. Essa ha anche affidato un analogo mandato all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT).

Nel suo rapporto del 27 marzo 2015, il servizio di conformità del SIC era giunto alla conclusione che il trasferimento dei dati API al SIC aveva una base legale sufficiente, sottolineando tuttavia che, dal 2011, il SIC riceveva informazioni relative a tutti i passeggeri dei voli, compresi quelli con passaporto svizzero, nonostante il Consiglio federale avesse approvato soltanto il trasferimento di informazioni concernenti i cittadini del Paese di partenza del volo. Il SIC ha quindi proposto di riformulare l'obbligo di fornire informazioni così da estenderlo a tutti i passeggeri. Il 24 giugno 2015 il Consiglio federale ha approvato questa modifica insieme con la nuova lista d'osservazione.

Il 13 maggio 2015 la DelCG ha quindi incontrato la responsabile del DFGP con la quale ha affrontato la questione della collaborazione fra la SEM e il SIC, giungendo alla conclusione che non era necessario adottare misure supplementari.

D'altro canto, l'articolo 12 capoverso 2 dell'ordinanza sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC)<sup>110</sup> e l'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza sul Servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs)<sup>111</sup> impongono al Consiglio federale di approvare i contatti del SIC e del SIM con i servizi esteri. Una volta approvata dal Consiglio federale, la lista di questi contatti è trasmessa per informazione anche alla DelCG.

Già l'anno scorso la DelCG aveva lodato gli sforzi della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (GSic) per esaminare l'onere rappresentato dai contatti con i servizi partner, dalla loro utilità e dai rischi connessi prima di sottoporre tali contatti all'approvazione del Consiglio federale. Nel 2015 la presentazione delle informazioni destinate al Consiglio federale è stata migliorata, con un'attenzione particolare ai rischi che sono stati meglio approfonditi a scapito tuttavia dell'analisi dei costi e dell'utilità delle cooperazioni con servizi partner meno rischiosi. Il capo

<sup>109</sup> Legge federale del 16 dic. 2005 sugli stranieri (LStr; RS **142.20**).

<sup>110</sup> Ordinanza del 4 dic. 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC; RS **121.1**).

<sup>111</sup> Ordinanza del 4 dic. 2009 sul Servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs; RS **510.291**).

del DDPS ha tuttavia accettato una raccomandazione formulata dalla Vigilanza SI affinché questa lacuna sia colmata nel rapporto dell'anno prossimo.

Conformemente all'articolo 8 LSIC in combinato disposto con l'articolo 26 capoverso 2 LMSI e all'articolo 99 capoverso 3 lettera c LM il Consiglio federale deve approvare gli accordi amministrativi internazionali conclusi fra il SIC e il SIM, da una parte, e i partner esteri, dall'altra. Nel 2014 la Vigilanza SI era stata incaricata di verificare, con il sostegno dell'UFG, tutti gli accordi conclusi fra il SIC e servizi esteri. A inizio ottobre 2015 la Vigilanza SI ha informato la DelCG sul risultato dei suoi accertamenti nell'ambito del suo rapporto sui contatti del SIC con servizi esteri.

Dall'entrata in vigore, nel 2012, dell'ultima revisione della LMSI i collaboratori del SIC e degli organi cantonali incaricati della protezione dello Stato nonché gli informatori possono ricevere identità fittizie. Secondo l'articolo 27 capoverso 1 LMSI, il Consiglio federale è tenuto a informarne annualmente la DelCG. Il suo primo rapporto in merito risale al 2014.

L'articolo 9 LMSI consente al Consiglio federale, previa consultazione del SIC, di vietare a una persona fisica, a un'organizzazione o a un gruppo di svolgere un'attività che minacci concretamente la sicurezza della Svizzera. Il Consiglio federale deve informare annualmente la DelCG in merito a questi divieti (art. 27 cpv. 1<sup>ter</sup> LMSI). Anche questa disposizione è entrata in vigore con l'ultima revisione della LMSI.

Il 22 aprile 2015 il Consiglio federale ha comunicato alla DelCG di non aver emesso – analogamente all'anno precedente – alcun divieto nel periodo in rassegna. Il primo divieto di svolgere un'attività è stato disposto dal Consiglio federale il 27 maggio 2015.

L'articolo 27 capoverso 1 prescrive che il Consiglio federale informi annualmente, o secondo necessità, l'Assemblea federale, i Cantoni e l'opinione pubblica sulla valutazione che fa dello stato della minaccia nonché sulle attività degli organi di sicurezza della Confederazione in materia di sicurezza interna. Dal 2010 queste informazioni sono pubblicate nell'allegato al rapporto di gestione del Consiglio federale di cui la DelCG prende atto ogni anno.

### 4.2.3 Rapporti del Dipartimento

Conformemente all'articolo 16 O-SIC, i documenti e le identità fittizie fanno parte dei metodi che possono essere impiegati per la ricerca mascherata di informazioni all'estero.<sup>112</sup> L'allegato 2 all'O-SIC, non pubblicato, disciplina i mezzi, i metodi che le particolari misure di protezione per i collaboratori del SIC. Secondo questo allegato, il capo del DDPS deve presentare un rapporto annuale alla GSic sul numero di nuovi documenti fittizi rilasciati e sul numero di documenti in circolazione. Il rapporto è in seguito esaminato dalla DelCG.

<sup>112</sup> Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG del 23 gen. 2004, n. 10.1.3.3 (FF 2004 1435 1504).

Conformemente all'articolo 24 capoverso 5 O-SIC, il SIC deve valutare almeno una volta all'anno, all'attenzione del capo del DDPS e degli organi di vigilanza del SIC, le singole operazioni effettuate con gli informatori. Come organo di alta vigilanza parlamentare, la DelCG deve innanzitutto verificare se e come questa valutazione è stata eseguita e trasmessa al capo del DDPS.

Nel 2014 la Vigilanza SI è giunta alla conclusione che la valutazione delle operazioni potrebbe essere migliorata se il SIC applicasse criteri uniformi. Dopo averne discusso con il capo del DDPS, nella sua lettera del 17 dicembre 2014 la DelCG ha suggerito di incaricare la Vigilanza SI di sviluppare questi criteri.

Nella sua risposta del 6 febbraio 2015, il capo del DDPS ha comunicato alla DelCG che la Vigilanza SI avrebbe elaborato questi criteri in collaborazione con il SIC entro la fine di settembre 2015. La DelCG ha potuto discutere dei risultati di questi lavori con il capo del DDPS il 7 ottobre 2015. La Delegazione prende atto con soddisfazione del fatto che la nuova procedura si applicherà a partire dal 2016 ai rapporti presentati all'organo del DDPS incaricato della vigilanza diretta nonché all'organo di alta vigilanza.

Durante la medesima seduta, la DelCG ha sentito alcuni rappresentanti del SIC che hanno fornito spiegazioni in merito ai manuali del SIC per quanto riguarda la gestione delle fonti in Svizzera e all'estero.

L'O-SIC prevede anche che il SIC informi annualmente la DelCG sui programmi di ricerca preventivi e sulle procedure di controllo. Attualmente, il SIC utilizza due programmi di ricerca preventivi, denominati «controllo delle fotografie dei passaporti» e «Prophylax». Il primo permette di registrare i passaggi della frontiera da parte di cittadini stranieri di determinati Paesi e di inserire i dati corrispondenti nel sistema P4.

Conformemente all'articolo 25 O-SIC, una procedura di controllo permette al SIC di raccogliere tutte le informazioni concernenti un'organizzazione o un gruppo in merito alle attività che pregiudicano la sicurezza della Svizzera. Nell'ottobre 2015, il SIC ha informato la DelCG riguardo a una procedura di controllo concernente un gruppo in Svizzera.

Ogni anno, il SIC e il COE allestiscono, all'attenzione del proprio capodipartimento, un certificato di prestazione<sup>113</sup> concernente l'esplorazione radio. Nella sua seduta di maggio 2015, la DelCG ha discusso con alcuni rappresentanti dei due servizi delle possibilità e dei limiti degli attuali strumenti di esplorazione radio e si è anche intrattenuta con l'ACI in merito alla legalità delle attività di esplorazione radio.

Le direttive del DDPS dell'8 dicembre 2009 disciplinano le modalità di presentazione del rapporto annuale alla DelFin e alla DelCG. In occasione di una seduta comune tenutasi nel dicembre 2014 con alcuni rappresentanti del DDPS, le due delegazioni si sono chieste se il DDPS applicasse correttamente queste direttive e se gli organi di alta vigilanza ricevessero le informazioni esatte. In seguito a questa discussione, il 19 febbraio 2015 la DelFin ha incaricato il CDF di verificare se queste direttive sono applicate correttamente e se sono appropriate.

<sup>113</sup> Legalità ed efficienza del sistema di esplorazione radio «Onyx». Rapporto della DelCG del 9 nov. 2007 (FF 2008 2193 2211).

#### 4.2.4 Perseguimento penale nel settore della protezione dello Stato

Una volta all'anno l'MPC presenta alla DelCG una panoramica dei procedimenti aperti nell'ambito della protezione dello Stato. Esso la informa anche nel corso dell'anno sui procedimenti che possono rivestire un interesse particolare per l'alta vigilanza. È stato ad esempio il caso dell'inchiesta condotta contro un ex informatore del SIC e della vicenda di pirateria informatica nel quadro dei negoziati sul nucleare iraniano in Svizzera.

Consapevole del fatto che l'MPC sottostà alla vigilanza diretta dell'AV-MPC, la DelCG preavvisa sempre l'AV-MPC quando intende sentire l'MPC. Inoltre la DelCG incontra ogni anno l'AV-MPC per un colloquio. Grazie alla sua esperienza, l'AV-MPC è stata in grado di attirare l'attenzione della DelCG su diversi problemi che avrebbero potuto emergere nel settore dell'alta vigilanza delle misure di ricerca di informazioni soggette ad autorizzazione conformemente alla nuova legge sulle attività informative (LAIn).

Dal 2011 la responsabile del DFGP informa annualmente la DelCG sul trattamento delle domande presentate dall'MPC per ottenere l'autorizzazione di perseguire reati politici conformemente all'articolo 66 della legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP)<sup>114</sup>. La DelCG desidera innanzitutto sapere se il DFGP o, eventualmente, il Consiglio federale ha preso la decisione politica entro un lasso di tempo ragionevole. Nell'affare Tinner l'MPC ha dovuto aspettare 16 mesi prima di ricevere una risposta alla sua domanda d'autorizzazione<sup>115</sup>.

#### 4.2.5 Testi normativi non pubblicati

L'articolo 8 dell'ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali (OPubb)<sup>116</sup> prevede che ogni anno la Cancelleria federale informi la DelCG sui titoli e i contenuti degli atti e dei trattati internazionali che, conformemente all'articolo 6 della legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb)<sup>117</sup>, non vengono pubblicati. Il compito della DelCG non è tanto di controllare sistematicamente gli atti ma di verificare, nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, se l'amministrazione è in grado di garantire la medesima qualità dei testi pubblicati anche ai testi non pubblicati.

Nel 2012 la DelCG ha constatato che le comunicazioni annuali dei dipartimenti alla Cancelleria federale a volte presentavano degli errori e che, quindi, gli atti oggetto di una comunicazione contenevano anch'essi errori materiali e formali. In seguito a

<sup>114</sup> Legge federale del 19 mar. 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP; RS 173.71).

<sup>115</sup> Caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso. Rapporto della DelCG del 19 gen. 2009 (FF 2009 4353 4384).

<sup>116</sup> Ordinanza 17 nov. 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (OPubb; RS 170.512.1).

<sup>117</sup> Legge federale del 18 giu. 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (LPubb, RS 170.512).

questa critica, nel 2013 il Consiglio federale ha inasprito le esigenze applicabili al controllo di qualità degli atti in questione<sup>118</sup>.

Il 30 gennaio 2015 la Cancelleria federale ha comunicato alla DelCG che nessun atto (nuovo o modificato) era stato escluso dalla pubblicazione nel 2014. Dato che la struttura delle banche dati ISAS (Sistema d'informazione Sicurezza esterna) e ISIS<sup>119</sup> era stata modificata con l'introduzione del sistema IASA SIC (Sistema d'informazione e d'analisi all source del SIC) nel 2014, occorre chiedersi tuttavia se non fosse il caso di modificare di conseguenza anche i quattro allegati dell'ordinanza del DDPS concernente i campi di dati e i diritti d'accesso dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS. Dato che la Cancelleria federale aveva già comunicato questi quattro allegati nel 2011 come atti non pubblicati, la loro revisione avrebbe anche dovuto essere oggetto di una comunicazione alla DelCG.

Il 26 febbraio 2015 la Delegazione ha quindi scritto al Consiglio federale per chiedergli di verificare se l'ordinanza del DDPS in questione e i suoi allegati fossero ancora attuali e, quindi, validi. Essa aveva aggiunto che tutti gli allegati non pubblicati di ordinanze emanate dal Consiglio federale o dai dipartimenti avrebbero dovuto essere sottoposte a una verifica di questo tipo.

Il 19 agosto 2015 il Consiglio federale ha comunicato alla DelCG i risultati delle verifiche richieste. L'ordinanza del DDPS che era stata oggetto di critiche da parte della DelCG era stata controllata e ha subito una revisione totale il 27 luglio 2015<sup>120</sup>. Nella sua lettera, il Consiglio federale ha dichiarato che tutti gli altri atti non pubblicati erano stati esaminati dai dipartimenti competenti nel maggio 2015. In quell'occasione, il DFAE aveva informato la Cancelleria federale di un trattato internazionale che in precedenza non era stato preso in considerazione nella procedura di notifica conformemente all'articolo 8 OPubb.

La Cancelleria federale tiene ora un elenco degli atti e dei trattati internazionali che, in applicazione dell'articolo 6 LPubb, non sono pubblicati e che le sono comunicati da quando esiste l'obbligo di notifica. In futuro i dipartimenti competenti dovranno confermare ogni anno che l'elenco degli atti non pubblicati che rientrano nel loro ambito di competenza è completo e attuale (esattezza formale e materiale).

L'ordinanza del DDPS concernente i campi di dati e i diritti d'accesso dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS è entrata in vigore il 1° settembre 2015. Dalla sua revisione totale essa contempla soltanto un allegato, anch'esso pubblicato.

<sup>118</sup> Rapporto annuale 2013 delle CdG e della DelCG del 31 gen. 2014 (FF **2014** 4291 4354).

<sup>119</sup> Prima del 2010, l'abbreviazione ISIS designava il «Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato», mentre oggi significa «Sistema d'informazione Sicurezza interna».

<sup>120</sup> Ordinanza del DDPS del 27 luglio 2015 concernente i campi di dati e i diritti d'accesso dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS (RS **121.22**).

### **4.3 Affari d'attualità**

#### **4.3.1 Terrorismo di matrice jihadista**

Già nel 2014 la DelCG si era chinata con attenzione sul problema degli spostamenti all'estero con finalità jihadiste. Nel gennaio 2015 essa ha visitato il servizio di lotta contro lo jihadismo in Internet annesso alla Polizia giudiziaria federale (PGF) e diversi settori del SIC incaricati di monitorare lo jihadismo in Internet. Mentre la PGF ha il compito di cercare contenuti punibili pubblicati in Internet, il SIC è incaricato di prevenire gli attentati terroristici. Secondo le indicazioni di entrambe le parti, la PGF e il SIC coordinano i loro lavori e si scambiano attivamente le informazioni di cui dispongono.

Gli spostamenti all'estero con finalità jihadiste e l'evoluzione in Vicino Oriente sono stati anche quest'anno al centro dei colloqui sulla situazione in materia di politica di sicurezza che la DelCG ha due volte all'anno con il capo del DDPS.

Durante la sua seduta del 23 febbraio 2015, la DelCG ha sentito la direttrice dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) a proposito dei lavori condotti dalla task force TETRA (TERRORIST TRAVellers). Questo gruppo di lavoro interdipartimentale, al quale forniscono il loro contributo anche l'MPC e la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), ha pubblicato il suo primo rapporto sulla lotta contro il terrorismo jihadista in Svizzera il 26 febbraio 2015.

La direttrice di fedpol ha informato la DelCG che un gruppo di lavoro della CCPCS aveva avviato una pianificazione previsionale in vista di possibili attentati perpetrati in Svizzera. Dopo aver constatato che l'esercito non era stato coinvolto in questi lavori, il 26 febbraio 2015 la Delegazione ha scritto alla GSic per chiederle di provvedere affinché questa lacuna sia colmata. Il 16 marzo 2015, il capo del DDPS ha risposto alla DelCG a nome della GSic, assicurandole che nel frattempo aveva avuto luogo una discussione grazie alla quale era stato chiarito il ruolo dell'esercito in caso di un grave attentato terroristico.

#### **4.3.2 Nuovo mandato fondamentale per il SIC**

In base all'articolo 2 capoverso 2 O-SIC, il Consiglio federale aggiorna il mandato fondamentale affidato al SIC almeno ogni quattro anni. In seguito alle rivelazioni di Edward Snowden, il mandato fondamentale definito nel 2011 era già stato sottoposto a una revisione parziale nel febbraio 2014. L'8 gennaio 2015 il Consiglio federale l'ha rinnovato completamente.

Quando ha preso atto del nuovo mandato fondamentale del SIC, la DelCG ha constatato che la cerchia dei destinatari delle informazioni trasmesse dal SIC era stata estesa. In occasione di colloqui condotti già nella primavera 2012 con la GSic e il DDPS, la DelCG si era chiesta in che misura la legislazione permettesse che informazioni provenienti dai servizi informativi fossero trasmesse a servizi esterni all'Amministrazione federale centrale. Anche la Vigilanza SI aveva espresso riserve a questo proposito nel suo parere sul progetto di nuovo mandato fondamentale.

La DelCG ha quindi incaricato l'UFG di designare in una perizia giuridica i servizi ai quali, di principio, il SIC può trasmettere informazioni. Sulla base delle conclusioni generali dell'UFG, la DelCG ha constatato che i suoi dubbi erano confermati e il 13 maggio 2015 ha quindi chiesto al Consiglio federale di esaminare il mandato fondamentale del SIC alla luce della perizia giuridica dell'UFG e di adeguarlo di conseguenza. Nella sua risposta del 24 giugno 2015, il Consiglio federale ha fatto sapere alla DelCG di aver deciso di adeguare il mandato fondamentale del SIC ancora nel corso dell'anno.

Il mandato fondamentale è stato adeguato conformemente alle disposizioni legali. Il Consiglio federale l'ha approvato il 18 dicembre 2015.

### 4.3.3 Legge sulle attività informative

Nella primavera 2014, la DelCG ha fatto pervenire alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) un corapporto concernente il disegno di legge sulle attività informative (LAI)<sup>121</sup>, con l'intenzione di fornire proposte di miglioramento all'insieme del disegno dal punto di vista delle procedure di vigilanza e di controllo.

Sulla base della prima raccomandazione del suo rapporto di ispezione concernente la sicurezza informatica nel SIC<sup>122</sup>, nel suo corapporto la DelCG aveva proposto che il Consiglio federale riesaminasse le necessità di personale, quantificate nel messaggio in 20,5 posti. A questa proposta, tuttavia, non è stato dato seguito.

Il 17 marzo 2015 il capo del DDPS ha tuttavia comunicato al Consiglio nazionale che in realtà i posti supplementari necessari ammonterebbero a 80. Nel contempo ha raccomandato alla DelCG e ai suoi membri di intervenire presso le CdF affinché il SIC sia effettivamente dotato dei posti richiesti<sup>123</sup>.

Il lavoro di alta vigilanza si prefigge di assicurare il buon funzionamento del servizio delle attività informative: nel caso in cui dovesse ripetersi un disguido in seno al servizio delle attività informative, la DelCG non vorrebbe nuovamente dover giungere alla conclusione che il SIC non è stato in grado di adempiere la propria missione né di mettere a frutto le proprie nuove competenze per mancanza di personale. In ultima analisi, non spetta all'organo di alta vigilanza bensì al potere esecutivo provvedere affinché vi sia un equilibrio fra i compiti e le risorse del SIC.

Nella sessione primaverile 2015 il Consiglio nazionale ha accolto quasi la metà delle proposte formulate dalla DelCG nel suo corapporto. In seguito la CPS-S ha ripreso le restanti proposte principali formulate dalla DelCG e concernenti soprattutto la vigilanza e la gestione del servizio delle attività informative, come indicato dal presidente della DelCG l'11 giugno 2015 al Consiglio degli Stati<sup>124</sup>. Nella sessione

<sup>121</sup> Rapporto annuale 2014 delle CdG e della DelCG del 30 gen. 2015 (FF **2015** 4283 4351).

<sup>122</sup> Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione. Rapporto della DelCG (riassunto) del 30 ago. 2013 (FF **2013** 7855).

<sup>123</sup> Boll. Uff. **2015** N 416

<sup>124</sup> Boll. Uff. **2015** S 509

estiva, il Consiglio degli Stati ha aderito integralmente al parere della DelCG quando si è espresso sulle proposte della CPS-S.

Nella sua seduta del 1° luglio 2015, la DelCG ha sentito il direttore del SIC in merito al gruppo d'accompagnamento al quale il SIC aveva fatto ricorso fra il 2011 e il 2013 per i lavori legislativi connessi al disegno di LAIn. Secondo il direttore del SIC, il fatto di aver reso pubblica l'esistenza di questo gruppo di nove membri non poneva alcun problema, poiché il suo compito corrispondeva di fatto a quello di una commissione di studio così come viene definita nella guida legislativa dell'UFG<sup>125</sup>. Dal canto suo, la DelCG era già stata informata nel 2010 dell'intenzione del SIC di istituire un gruppo di questo genere.

Le Camere federali hanno adottato la LAIn il 25 settembre 2015. Circa tre quarti delle modifiche apportate al disegno del Consiglio federale si rifanno direttamente o indirettamente alle proposte della DelCG o del suo presidente.

Per quanto riguarda i cambiamenti di fondo introdotti dalla nuova legge, la DelCG accorda grande importanza anche alla corrispondente legislazione d'applicazione. Per questa ragione il 7 ottobre 2015 ha discusso dei lavori preparatori per l'attuazione della LAIn con il capo del DDPS.

Il 4 novembre 2015, la DelCG ha deciso di comunicare al Consiglio federale il proprio desiderio di essere consultata – conformemente all'articolo 151 LParl – sui disegni delle ordinanze d'applicazione della LAIn. Nella sua lettera del 5 novembre 2015 al Consiglio federale ha anche sottolineato di ritenere molto importante che la nuova autorità di vigilanza indipendente (cfr. art. 76–78 LAIn) sia istituita nei tempi stabiliti e ha quindi chiesto al Consiglio federale di tenerla informata a tale proposito.

#### **4.3.4 Ricerca a tutto testo nel Sistema d'informazione Sicurezza interna (ISIS)**

Nella primavera 2014 il sistema successore di ISIS è stato messo in servizio come elemento del nuovo sistema IASA SIC. Con il vecchio sistema la ricerca a tutto testo nelle comunicazioni era stata resa intenzionalmente impossibile mediante la registrazione delle comunicazioni in entrata sotto forma di immagine, espediente tecnico che impedisce il riconoscimento testuale. Sino alla fine del 2013 questa restrizione era esplicitamente menzionata nella corrispondente ordinanza.

Era possibile effettuare una ricerca a tutto testo unicamente nella breve sintesi della comunicazione redatta, eventualmente, al momento della registrazione dei dati. Se una persona registrata doveva essere cancellata, occorreva eliminare non soltanto l'oggetto concernente questa persona nella banca dati, ma anche le occorrenze del suo nome nelle sintesi, rendendo così i controlli di qualità più onerosi<sup>126</sup>.

<sup>125</sup> Gesetzgebungsleitfaden des BJ, stato 2014, modulo «Gesetz», pag. 30; guida legislativa dell'UFG (non disponibile in italiano).

<sup>126</sup> Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS). Rapporto della DelCG del 21 giu. 2010 (FF 2010 6777 6839).

Con il nuovo sistema IASA SIC, il SIC ha realizzato le condizioni tecniche per rendere possibili le ricerche a tutto testo nell'insieme dei dati registrati nei sottosistemi ISIS e ISAS nonché nell'archivio dove sono memorizzati gli originali di tutte le comunicazioni registrate. Tuttavia, la funzione di ricerca non è stata attivata per le comunicazioni registrate in ISIS.

Il 3 luglio 2015 il direttore del SIC ha scritto alla DelCG per comunicarle che il SIC intendeva estendere la funzione di ricerca a tutto testo al sottosistema ISIS, ritenendo che questa misura fosse necessaria e difendibile sotto il profilo giuridico e chiedendo alla DelCG di comunicargli eventuali riserve in proposito.

In seguito a questa richiesta, la DelCG ha deciso di recarsi direttamente al SIC per assistere a una dimostrazione del nuovo sistema IASA SIC e delle sue funzioni di ricerca. Si è inoltre intrattenuta in particolare con alcuni collaboratori del SIC responsabili della registrazione, della garanzia di qualità e dell'analisi dei dati contenuti in ISIS.

Dopo la visita, la DelCG si è chinata principalmente sulla questione delle esigenze che la funzione di ricerca a tutto testo dovrebbe soddisfare in considerazione della garanzia di qualità sancita nell'articolo 15 LMSI. Occorreva in particolare stabilire l'accettabilità di questa funzione capace di rintracciare dati di una persona registrata in ISIS dopo la cancellazione dell'oggetto che la concerne.

La DelCG ha incaricato l'UFG di elaborare una perizia giuridica per chiarire questo aspetto. Da questa perizia emerge che una ricerca a tutto testo nelle comunicazioni trattate in ISIS sarebbe compatibile con l'articolo 15 LMSI a condizione che tutti i passaggi concernenti una persona registrata in ISIS e poi cancellata siano parimenti eliminati dalle comunicazioni accessibili alla funzione di ricerca. Inoltre, il diritto d'accesso sancito dall'articolo 18 LMSI dovrebbe essere applicabile senza restrizioni a qualsiasi persona che possa essere trovata in ISIS mediante la funzione di ricerca a tutto testo.

Il 4 novembre 2015, la DelCG ha risposto al direttore del SIC facendogli notare che spetta innanzitutto alla direzione del servizio assicurarsi che le funzioni attuali e future di ISIS rispettino il quadro legale. Tuttavia, se dovesse esprimersi sull'attuazione – dal profilo tecnico e organizzativo – della ricerca a tutto testo nelle comunicazioni registrate in ISIS, l'alta vigilanza si baserebbe in gran parte sulle risposte ottenute dall'UFG fino all'entrata in vigore della LAIn.

La DelCG terrebbe inoltre conto anche della perizia dell'UFG del 2 giugno 2009 sull'interpretazione dell'articolo 3 LMSI e richiesta nel corso dell'ispezione condotta su ISIS<sup>127</sup>. Sulla base di questa perizia le regole che disciplinano la registrazione di informazioni concernenti persone impegnate politicamente o che esercitano i propri diritti inerenti alla libertà d'opinione, d'associazione e di riunione sono state precisate con la revisione della LMSI del 2011.

<sup>127</sup> Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS). Rapporto della DelCG del 21 giu. 2010 (FF 2010 6777 6830).

### **4.3.5 Atti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta**

Durante il termine di protezione di 50 anni la consultazione degli atti archiviati delle Commissioni parlamentari d'inchiesta (CPI) è possibile soltanto con il consenso della DelCG (art. 169 cpv. 3 LParl). La DelCG si pronuncia anche sulle richieste di consultazione degli atti del gruppo di lavoro della CdG-N che nel gennaio 1981 aveva pubblicato un rapporto sull'affare Bachmann<sup>128</sup>. L'inchiesta in questione era stata condotta in seguito all'arresto, nel 1979 in Austria, di un collaboratore dell'ex servizio informazioni. Quest'ultimo aveva spiato alcune manovre militari in questo Paese su ordine del colonnello Albert Bachmann.

Nel corso di questi ultimi anni, l'Archivio federale ha trasmesso alla DelCG, per decisione, mediamente una richiesta di consultazione all'anno. Queste richieste, inoltrate perlopiù da ricercatori, sono generalmente respinte dalla DelCG per ragioni di protezione delle informazioni o della personalità. Nel 2015, la DelCG ha dato eccezionalmente seguito a una richiesta che si limitava a documenti ben precisi per i quali la tutela del segreto non comportava più alcun interesse preponderante.

## **4.4 Controllo successivo all'ispezione della DelCG sulla sicurezza informatica nel SIC**

### **4.4.1 Situazione iniziale**

Nel maggio 2012 nel SIC è avvenuto un furto di dati da parte di un collaboratore informatico. Dopo i primi accertamenti la DelCG ha proceduto fra ottobre 2012 e luglio 2013 a un'ispezione formale su questo caso. Il 2 luglio 2013 la Delegazione ha consegnato al Consiglio federale il suo rapporto d'ispezione completo, classificato come segreto. Un riassunto di questo rapporto di 80 pagine è stato pubblicato dalla DelCG insieme alle sue 11 raccomandazioni il 30 agosto 2013.

Il 30 giugno 2014 la DelCG ha sottoposto al Consiglio federale una prima analisi dell'attuazione delle raccomandazioni riguardanti la sua ispezione. Alla fine del 2014 la DelCG ha potuto considerare come adempiute le raccomandazioni 2, 4, 7, 8 e 11. Le raccomandazioni 5 e 10 non erano più oggetto del controllo successivo dato che il Consiglio federale le aveva respinte.

### **4.4.2 Gestione dei rischi del SIC**

Il 25 giugno 2014 il Consiglio federale ha trasmesso alla DelCG un rapporto del DDPS in materia di gestione dei rischi in seno al SIC, adempiendo così la raccomandazione 2 della DelCG. Dal rapporto la DelCG ha ritenuto che la gestione dei rischi del servizio non corrispondesse ancora completamente alle direttive della

<sup>128</sup> Affare Bachmann, Rapporto del gruppo di lavoro della CdG-N del 19 gen. 1981 (FF 1981 I 483).

Confederazione. La Delegazione ha quindi pregato il DDPS di completare le informazioni fornite e nell'ottobre 2014 è stata informata dettagliatamente in merito<sup>129</sup>.

La DelCG ha constatato che per ogni rischio è stato anche individuato il relativo responsabile, ovvero colui che risponde dei singoli rischi. Mancano tuttavia le misure che permetterebbero di ridurre i rischi a una misura accettabile. Nel presentare la gestione dei rischi il 1° luglio 2015 la CdG ha constatato con soddisfazione che nel frattempo il SIC ha stabilito determinate misure per i vari rischi conformemente a quanto prescritto. Ad esempio il responsabile dell'informatica nel SIC aveva la responsabilità di circa 20 rischi. Per gestire questi rischi erano previste oltre 60 misure, di cui una parte ha già potuto essere attuata.

#### 4.4.3 Concetti di sicurezza per i sistemi informatici del SIC

Nella raccomandazione 3 la DelCG ha chiesto all'Incaricato della sicurezza informatica del DDPS di verificare entro la fine del 2014 tutte le applicazioni informatiche del SIC per accertare che siano protette da un concetto valido in materia di sicurezza delle informazioni e protezione dei dati (piano SIPD). Il risultato di tale verifica è stato presentato alla DelCG il 21 gennaio 2015. Tre sistemi d'informazione erano ancora privi di un concetto valido di sicurezza, fra cui il sistema P4 per il programma di ricerca fondato sul controllo delle fotografie dei passaporti. Per il loro esercizio la Protezione delle informazioni e delle opere (PIO) aveva rilasciato un'autorizzazione eccezionale sulla base delle Istruzioni sulla sicurezza delle informazioni nel DDPS (art. 18 cpv. 6 ISI DDPS)<sup>130</sup>.

Dall'audizione dell'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) del 23 febbraio 2015 è emerso che le prescrizioni della Confederazione per l'esercizio di un sistema con un livello di sicurezza analogo a quello garantito dal SIC presuppongono un piano SIPD convalidato<sup>131</sup>. Secondo l'ODIC le prescrizioni della Confederazione non prevedono eccezioni, nemmeno temporanee.

In seguito, con lettera del 13 maggio 2015 la DelCG ha fatto notare al capo del DDPS che le istruzioni del DDPS sono in contraddizione con le prescrizioni della Confederazione poiché consentono l'esercizio di sistemi d'informazione con dati confidenziali e segreti senza un piano SIPD convalidato. La Delegazione ha pregato il DDPS di stralciare dalle istruzioni dipartimentali la possibilità esistente di rilasciare un'autorizzazione eccezionale e di informarne in maniera adeguata la DelCG.

L'11 giugno 2015 il capo del DDPS ha risposto che la disposizione riguardante l'autorizzazione eccezionale, oggetto di critica, sarebbe stata stralciata dalle ISI DDPS per il 1° gennaio 2016. Inoltre il PIO poteva avallare gli ultimi piani SIPD per i sistemi del SIC ancora nel giugno 2015.

<sup>129</sup> Rapporto annuale 2014 delle CdG e della DelCG del 30 gen. 2015, n. 4.3.2 (FF 2015 4283 4346).

<sup>130</sup> Istruzioni del DDPS del 30 dic. 2014 sulla sicurezza delle informazioni nel DDPS (ISI DDPS).

<sup>131</sup> Direttive del Consiglio federale del 14 ago. 2013 sulla sicurezza TIC, n. 3.1.

Le ISI DDPS sono state adeguate di conseguenza il 9 dicembre 2015 e sono entrate in vigore il 1° gennaio 2016.

#### **4.4.4 Verifica della sicurezza dei collaboratori esterni in materia informatica del SIC**

Nel suo rapporto d'ispezione la DelCG era giunta alla conclusione che i servizi della Confederazione, che fanno capo a prestazioni di collaboratori e ditte esterni, devono anche garantire che queste persone siano sottoposte a una sufficiente verifica riguardante la sicurezza. Per i collaboratori esterni dovrebbero valere le stesse condizioni del controllo di sicurezza relativo alle persone (CSP) applicabili ai collaboratori della Confederazione che adempiono compiti comparabili.

A fine 2013 la DelCG ha pregato il DDPS di allestire un elenco di tutti gli informatici esterni per la cui attività era richiesta un'audizione conformemente all'articolo 12 OCSP. Stando a quanto indicato dal DDPS nel marzo 2014, il SIC aveva ritenuto necessario tale livello di CSP per sei collaboratori esterni, ma ne aveva sottoposto a controllo solo uno. Questa era la situazione che la DelCG aveva già trovato in occasione della sua ispezione nel 2013. Secondo il DDPS anche le altre cinque persone erano previste per un CSP in virtù dell'articolo 12 OCSP.

Un anno più tardi, con lettera del 13 maggio 2015 la DelCG ha chiesto al capo del DDPS di fornirle dati aggiornati riguardanti i CSP per tutti i collaboratori esterni che erano attivi nel settore informatico del SIC. Nella risposta del DDPS dell'11 giugno 2015 si precisava che, dopo l'informazione del marzo 2014, solo tre altri collaboratori informatici esterni erano stati controllati secondo l'articolo 12 OCSP. Di conseguenza questo controllo era ancora in sospeso per gli altri due collaboratori esterni. Su sollecitazione della DelCG, il SIC comunicava a quest'ultima che uno dei sei controlli in questione era già stato autorizzato, mentre i rimanenti sarebbero stati avviati entro breve.

La DelCG ha potuto constatare da un'ispezione della Vigilanza sulle attività informative del SIC che numerosi informatici esterni avevano diritti d'accesso autonomi ai dati del sistema IASA SIC. Questi specialisti non appartenevano tuttavia al gruppo di consulenti esterni per i quali il SIC aveva richiesto il livello di CSP massimo. Il 1° luglio 2015 la DelCG ha discusso con il direttore del SIC dell'elenco ricevuto relativo ai collaboratori esterni del SIC e ai relativi CSP. In seguito essa ha chiesto al SIC di rispondere per scritto a diverse domande, fra cui anche alcune sui criteri secondo cui il SIC predispose un CSP di livello massimo per i collaboratori esterni.

Nella sua risposta del 10 agosto 2015 il direttore del SIC spiegava che i collaboratori esterni erano sottoposti a un controllo di sicurezza secondo l'articolo 12 OCSP se le seguenti condizioni erano soddisfatte in modo cumulativo: accesso regolare a sistemi di svolgimento degli affari critici come anche a informazioni segrete riguardanti la sicurezza interna ed esterna, accessi privilegiati a persone chiave del SIC, conoscenze approfondite dei processi, degli affari e delle persone del SIC, nonché diritti d'accesso estesi alle zone di sicurezza SIC.

Secondo l'articolo 12 OCSP, il CSP del livello massimo è necessario se un collaboratore ha regolarmente accesso a segreti concernenti la sicurezza interna o esterna o ha conoscenza, in modo regolare e approfondito, dell'attività governativa o di importanti affari di politica di sicurezza e in particolare può avere influsso sugli stessi. Tuttavia dev'essere dato uno solo di questi criteri e questo diversamente dai criteri che il SIC applica.

#### **4.4.5 Stato della sicurezza informatica a livello della Confederazione**

Con la raccomandazione 9 la DelCG aveva raccomandato al Consiglio federale di elaborare proposte su come migliorare la procedura di verifica dello stato della sicurezza informatica presso la Confederazione. Sinora l'ODIC aveva redatto un rapporto annuale sulla sicurezza informatica nella Confederazione sulla base delle comunicazioni dei dipartimenti e della Cancelleria federale. Inoltre a partire dal 2010 il CDF ha verificato l'attuazione delle misure volte a migliorare la sicurezza informatica in tutta l'Amministrazione federale. Questa misura era stata decisa dal Consiglio federale in seguito agli attacchi contro l'informatica del DFAE.

Secondo la DelCG il rapporto dell'ODIC, che finora si limitava principalmente a riunire le dichiarazioni dei dipartimenti, va sviluppato piuttosto verso un sistema di «controlling» mentre i controlli ad hoc del CDF vanno istituzionalizzati.

Nella sua lettera del 30 giugno 2014 la DelCG aveva pregato il Consiglio federale di presentarle entro fine gennaio 2015 un rapporto sullo stato d'attuazione della raccomandazione 9. Con lettera del 21 gennaio 2015 il Consiglio federale vi ha dato seguito.

Secondo il Consiglio federale, in futuro il rapporto annuale dell'ODIC dovrebbe individuare anche i rischi concreti (punti vulnerabili, minacce e pericoli). La struttura del rapporto del 10 giugno 2015 sulla sicurezza informatica nella Confederazione è stata adeguata di conseguenza. Il rapporto presentato il 1° luglio 2015 al Consiglio federale individuava sette rischi maggiori, che i dipartimenti avevano segnalato. Esso identificava anche diverse minacce, fra cui la crescente complessità dell'infrastruttura TIC che potrebbe comportare una perdita di controllo o la mancanza di personale informatico.

Il Consiglio federale ha pure precisato che, entro la fine del 2015, si prevedeva di elaborare nell'ambito della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) un concetto di verifica volto a rilevare i punti deboli sistemici, organizzativi e tecnici nell'informatica dell'Amministrazione federale. L'attuazione del concetto di verifica dovrà illustrare un quadro globale e dettagliato dell'infrastruttura TIC della Confederazione sulla cui base le risorse limitate destinate alla sicurezza informatica dovranno essere utilizzate in maniera mirata.

Dall'audizione del direttore dell'ODIC del 23 febbraio 2015 era emerso che entro metà 2015 sarebbero state presentate varianti per il concetto di valutazione. Entro la fine del 2015 bisognava scegliere un concetto che avrebbe dovuto essere applicato dal 2016. I risultati dovevano in seguito confluire nel rapporto destinato al Consiglio

federale. Secondo la DelCG, con le presenti proposte il Consiglio federale ha adempiuto la raccomandazione 9.

In merito alle minacce presenti in Svizzera nel cyber-spazio la DelCG ha eseguito fra il 2007 e il 2014 audizioni annuali di diversi servizi della Confederazione. In questa cornice la DelCG ha pure accompagnato a partire dal 2011 l'elaborazione e l'attuazione della SNPC. Successivamente, nell'ottobre 2014 la DelCG ha deciso di cedere l'alta vigilanza sulla SNPC alle CdG. Nella seduta plenaria della CdG-N del 6 novembre 2014 la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N ha ripreso questo tema (cfr. n. 3.6.3).

Il 13 maggio 2015 la DelCG ha proposto alla sottocommissione competente di seguire perlomeno puntualmente nell'ambito della sua alta vigilanza sulla SNPC le modalità con cui è effettuata l'analisi dei punti vulnerabili dell'infrastruttura TIC della Confederazione e con quali risultati. A lungo termine potrebbe anche essere interessante sapere come sarà informato il Consiglio federale sulle constatazioni relative all'analisi dei rischi e dei punti vulnerabili e quali conseguenze ne trarrebbe.

#### **4.4.6 Conclusione del controllo successivo**

Secondo la raccomandazione 6, nel suo messaggio concernente la legge federale sulla sicurezza delle informazioni sulle attività informative (LSIn) il Consiglio federale doveva illustrare il ruolo dei CSP e della direzione del personale nell'ambito della sicurezza dell'informazione e specificare le risorse di personale che la Confederazione intende impiegare per l'esecuzione dei servizi specializzati CSP. Il Consiglio federale ha affermato nel suo parere relativo al rapporto d'ispezione della DelCG che avrebbe definito le risorse necessarie nel messaggio.

Non appena sarà disponibile il messaggio del Consiglio federale concernente la LSIn, la DelCG avrà la possibilità di esprimersi dinanzi alla competente Commissione legislativa in merito all'attuazione della sua raccomandazione e di introdurre eventuali proposte di miglioramento. Nell'ottica dell'alta vigilanza, il 4 novembre 2015 la DelCG ha ritenuto giunto il momento di concludere formalmente il controllo successivo e di comunicarlo al Consiglio federale per scritto.

#### **4.5 Contatti con organi di vigilanza esteri**

A fine gennaio 2015 una delegazione austriaca composta da parlamentari e alti funzionari del Ministero dell'interno ha incontrato a Berna rappresentanti dell'Amministrazione federale, la DelCG e rappresentanti della CPS-N. Fra i deputati austriaci vi erano anche i presidenti della Sottocommissione permanente della Commissione degli affari interni e della Sottocommissione della Commissione della difesa nazionale. Questi due organi del Consiglio nazionale austriaco sono competenti per l'alta vigilanza sui servizi delle attività informative della polizia e dell'esercito.

La visita doveva permettere alla delegazione austriaca di ottenere maggiori informazioni in vista dell'elaborazione di una nuova legge austriaca sulla protezione dello Stato. Nel colloquio con la DelCG ci si è pertanto concentrati sulla LAIn, che a quel momento era discussa nella CPS-N. L'interesse degli ospiti austriaci riguardava soprattutto le nuove misure d'acquisizione, la delimitazione fra il servizio delle attività informative e i compiti delle autorità di polizia e di perseguimento penale, la protezione dei dati e l'ampliamento del settore di compiti del servizio delle attività informative.

Nell'ambito dei suoi viaggi a scopo informativo la DelCG rende visita anche a organi di vigilanza dotati di compiti analoghi all'estero<sup>132</sup>. Ad esempio, dal 21 al 23 ottobre 2015 essa si è recata a Parigi dove ha incontrato la Delegazione parlamentare del servizio delle attività informative (Délégation parlementaire au renseignement, DPR), che esercita l'alta vigilanza sui servizi informativi francesi. Come la DelCG anche la DPR è un organo costituito da membri di entrambe le Camere del Parlamento, vale a dire quattro senatori e quattro parlamentari.

La DelCG ha potuto anche intrattenersi con la Commissione nazionale per il controllo delle tecniche dei servizi informativi (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, CNCTR). Si tratta di un'autorità amministrativa indipendente istituita con l'entrata in vigore nel 2015 della legge francese sul servizio delle attività informative. Il suo compito principale consiste nel garantire che le tecniche per l'ottenimento di informazioni (segnatamente sorveglianza delle comunicazioni, installazione di apparecchi di ascolto in locali e veicoli, registrazioni video e acquisizione di dati elettronici) siano impiegate in modo conforme alla legge.

Grazie alle discussioni con la DPR, la CNCTR e altri alti funzionari della comunità francese del servizio informativo, la DelCG ha potuto farsi un'idea più precisa dei servizi informativi francesi che le sarà molto utile per lo sviluppo futuro della propria attività di alta vigilanza, in particolare in vista dell'attuazione della nuova legge sulle attività informative.

## **5 Rapporti di gestione 2014 e altri rapporti**

### **5.1 Rapporto di gestione 2014 del Consiglio federale**

La verifica dell'attuazione degli obiettivi annuali fissati dal Consiglio federale e della sua gestione rappresenta uno dei compiti dell'alta vigilanza parlamentare. Essa è adempiuta mediante il rapporto di gestione presentato ogni anno all'Assemblea federale conformemente all'articolo 144 LParl.

Le misure realizzate nel 2014 dal Consiglio federale erano conformi agli indirizzi fissati nel programma di legislatura 2011–2015: piazza economica svizzera attrattiva e competitiva, buon posizionamento a livello regionale e globale, garanzia di sicurezza, rafforzamento della coesione sociale, utilizzazione sostenibile di energia e

<sup>132</sup> Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 4.8 (FF 2012 6061 6143).

risorse, posizione di spicco nei settori della formazione e della ricerca, nonché parità donna-uomo. Dei 28 obiettivi per il 2014, il Consiglio federale stima di averne realizzati 21 completamente o in modo preponderante, mentre cinque sono stati parzialmente realizzati; in due settori non sono state prese misure.

Seguendo la procedura vigente, i membri del Consiglio federale hanno definito diversi temi prioritari che hanno presentato alle due CdG in occasione di una seduta tenutasi nel maggio 2015. Le CdG, dal canto loro, hanno fissato per tutti i dipartimenti e la CaF i due temi trasversali della collaborazione in politica estera e dello stato dell'introduzione della gestione dei contratti. I membri della Commissione hanno potuto inoltre approfondire altri temi.

Di seguito ricapitoliamo alcuni punti prioritari della discussione:

- DFI: il capo del DFI ha informato sulla promozione della qualità e dell'economicità in ambito sanitario nonché sul consolidamento e sulla sicurezza delle opere sociali.
- DFGP: oltre al rapporto del Consiglio federale concernente la modernizzazione del diritto di famiglia<sup>133</sup>, la presidente della Confederazione e capo del DFGP ha presentato anche un giro d'orizzonte sul riassetto, sulla fase sperimentale delle procedure accelerate e sulla pianificazione dell'ubicazione dei nuovi centri nel settore dell'asilo.
- DDPS: le spiegazioni del capo del DDPS erano incentrate principalmente sullo stato dell'ulteriore sviluppo dell'esercito (USES) e della legge sulle attività informative. Egli ha inoltre informato le CdG sui passi successivi nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza.
- DFF: il capo del DFF ha riferito sul rapporto concernente l'ulteriore sviluppo della strategia dei mercati finanziari e ha illustrato la posizione della Svizzera rispetto agli standard dell'OCSE relativi allo scambio automatico dei dati nell'ambito dell'assistenza amministrativa a fini fiscali.
- DFAE: il primo bilancio generale della strategia quadriennale di politica estera e l'impegno internazionale della Svizzera nel settore della pace e sicurezza sono stati al centro della relazione del capo del DFAE.
- DEFR: il capo del DEFR ha presentato dapprima due aspetti centrali dell'attuazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa, ha informato poi sul nuovo accordo di libero scambio con la Cina appena entrato in vigore e illustrato infine tre importanti misure per un'economia svizzera competitiva e resistente.
- DATEC: il rapporto del capo del DATEC era focalizzato sulla collaborazione con i Cantoni e sul coordinamento fra i singoli vettori di trasporto e tra i vettori di trasporto e la pianificazione del territorio.

<sup>133</sup> Rapporto in adempimento del Po. Fehr «Un diritto civile e in particolare un diritto di famiglia coerente e moderno» del 15 giugno 2012 (12.3607), [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Attualità > News > 2015 Il Consiglio federale è favorevole alla modernizzazione del diritto di famiglia (del 25.3.2015) (stato: 8 gen. 2016).

- CaF: la cancelliera della Confederazione ha menzionato l’ordinanza sull’organizzazione del Consiglio federale (OOrg-CF)<sup>134</sup> entrata in vigore all’inizio del 2014 e la revisione totale del promemoria (Aide mémoire) del Consiglio federale. Ha inoltre informato brevemente sul rapporto «Prospettive 2030» e sul rinnovo del sito web [www.admin.ch](http://www.admin.ch).
- Nell’ambito dei temi trasversali le CdG hanno interrogato tutti i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione in merito alla cooperazione in politica estera nonché allo stato dell’introduzione della gestione dei contratti. Le CdG hanno mostrato interesse, da un lato, per le modalità con cui i dipartimenti garantiscono la collaborazione con il DFAE e la visione d’assieme sugli affari di politica estera, per l’entità delle risorse necessarie e per le modalità di valutazione dei bisogni di una strategia settoriale di politica estera. D’altro canto, volevano sapere se lo strumento della gestione dei contratti aveva potuto essere introdotto all’inizio del 2015 secondo quanto pianificato e richiesto nelle loro mozioni e se erano necessarie per questo risorse supplementari. Le informazioni fornite dai capi di dipartimento e dalla cancelliera della Confederazione sui temi trasversali sono sembrate esauritive e i membri della Commissione le hanno ritenute in generale soddisfacenti.
- Nel momento conclusivo dedicato alle domande libere i membri della Commissione hanno potuto trattare approfonditamente alcuni temi. Sono state ripetutamente menzionate le ripercussioni del tetto fissato per il personale federale secondo la decisione del Consiglio federale dell’8 maggio 2015<sup>135</sup> nonché i fenomeni relativi alla soppressione del corso minimo franco-euro da parte della BNS (franco forte, interessi negativi ecc.). I membri delle CdG hanno inoltre posto numerose domande su temi specifici ai vari dipartimenti.

Entrambe le CdG erano dell’avviso che il Consiglio federale e l’Amministrazione federale avessero svolto nel complesso un buon lavoro. Esse hanno pertanto chiesto alle loro Camere all’unanimità e senza astensioni di approvare il rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione nel 2014. Il Parlamento ha dato seguito a questa proposta nella sessione estiva del 2015.

## 5.2 Rapporto di gestione 2014 del Tribunale federale

Il 14 aprile 2015 le Sottocommissioni Tribunali/MPC delle due CdG hanno discusso il rapporto 2014 del Tribunale federale (TF) con la Commissione amministrativa di quest’ultimo. Per la gestione dei tribunali di prima istanza hanno sentito le relative rappresentanze<sup>136</sup>. Per la prima volta la seduta ha avuto luogo a Lucerna invece che a Losanna.

<sup>134</sup> Ordinanza del 29 nov. 2013 sull’organizzazione del Consiglio federale (OOrg-CF; RS 172.111).

<sup>135</sup> L’aumento delle uscite per il personale deve essere limitato, Comunicato stampa del Consiglio federale dell’8 mag. 2015.

<sup>136</sup> I tribunali di prima istanza della Confederazione sono il TAF, TPF e TFB.

La discussione ha messo in evidenza i seguenti temi:

- *onere lavorativo*: dopo che i dossier in entrata avevano raggiunto un livello massimo nel 2013, nell'anno in rassegna sono diminuiti del 2,7 per cento. Non è ancora possibile sapere se questo lieve allentamento rappresenti una svolta, tanto più che i casi liquidati non riuscivano a tenere il passo rispetto a quelli in entrata. La durata media per il disbrigo di un caso ha potuto essere ridotta di 1 giorno (131 giorni) e rappresenta per la corte suprema un valore accettabile.
- *Focalizzazione sui compiti principali*: nonostante una lieve flessione dei ricorsi il TF vorrebbe ancora essere sgravato dai casi bagatella per potersi concentrare sui suoi compiti principali, vale a dire la giurisprudenza in casi fondamentali e su questioni di principio.
- *Revisione della legge sul Tribunale federale (LTF)*: la soppressione del diritto di ricorso in materia penale di cui dispongono i cosiddetti «danneggiati semplici» è un punto importante della revisione che riguarda la gestione degli affari del TF. Le CdG hanno sostenuto a questo proposito gli sforzi del TF verso uno sgravio.<sup>137</sup>
- *Statistica dei casi liquidati*: la discussione della statistica anonimizzata dei casi liquidati dai giudici federali ha mostrato soprattutto che le cifre riportate sono difficilmente interpretabili senza spiegazioni da parte del TF. L'efficienza dei giudici non può essere misurata mediante dati statistici, poiché il numero di casi bagatella o di casi complessi, il numero di cancellieri a disposizione di ogni giudice federale nonché la complessità di singole relazioni o decisioni influenzano sensibilmente le quote dei casi liquidati.
- *OpenJustitia*: dopo che la perizia giuridica dei professori Georg Müller e Stefan Vogel del marzo 2014 era giunta alla conclusione che la consegna gratuita del software *open source* OpenJustitia da parte del TF ai Cantoni non era legittimata da una sufficiente base legale, il TF ha sospeso il progetto e utilizza questo software solo nel suo ambito. Si tratta di una decisione coerente secondo il parere delle CdG<sup>138</sup>.
- *TF, TPF e TFB*: nonostante i rapporti di gestione dei tribunali di prima istanza non siano sottoposti all'approvazione del Parlamento, le CdG li discutono con i rispettivi presidenti in presenza del TF quale autorità di vigilanza.

Le CdG sono giunte alla conclusione che sia il TF sia gli altri tribunali federali abbiano svolto un lavoro professionale nel 2014. Il fatto che la gestione del TF sia raramente al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica è stato ritenuto un segnale positivo. Le CdG hanno pertanto proposto alle rispettive Camere di approvare all'unanimità e senza astensioni il rapporto di gestione del Tribunale federale per il 2014. Il Parlamento ha dato seguito a queste proposte nella sessione estiva del 2015.

<sup>137</sup> Vedi al riguardo n. 3.5.4.

<sup>138</sup> Vedi al riguardo n. 3.5.2.

### 5.3 Altri rapporti esaminati dalle CdG

Il Consiglio federale riferisce periodicamente all'Assemblea federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome (art. 148 cpv. 3<sup>bis</sup> LParl). Le modalità del rapporto alle Commissioni dell'alta vigilanza sono state definite nell'ambito di uno scambio di lettere: per le unità con particolare importanza sul piano della politica economica e finanziaria (Swisscom, La Posta, FFS, Skyguide, RUAG, FINMA, settore dei PF e Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni [ASRE]) il Consiglio federale presenta annualmente alle CdG rapporti esaustivi sul raggiungimento degli obiettivi strategici. Riguardo alle unità rese autonome più piccole<sup>139</sup> esso fa rapporto dettagliatamente alle CdG ogni quattro anni. Le CdG si sono occupate nel 2015 dei seguenti rapporti (scelta):

#### DFI

- Rapporto d'attività 2014 della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP)
- Rapporto annuale 2014 del Consiglio federale sulle assicurazioni sociali conformemente all'articolo 76 LPG<sup>140</sup>

#### DFGP

- Rapporto annuale 2014 dell'Ufficio federale di polizia (fedpol)
- Rapporto annuale 2014 del Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI)
- Sesto rapporto sullo stato d'attuazione di Schengen/Dublinto 2014/2015

#### DDPS

- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della RUAG Holding SA per l'esercizio 2014

#### DFF

- Rapporto annuale 2014 della FINMA
- Rapporto sull'attuazione della strategia della FINMA nel 2014
- Breve rapporto del Consiglio federale sul conseguimento degli obiettivi strategici della FINMA nel 2014
- Rapporto di gestione 2014 della Banca nazionale svizzera (BNS)
- Rapporto dell'ODIC sul controlling strategico TIC per la fine del 2014, livello Confederazione

<sup>139</sup> Fra l'altro: Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI), Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR), Museo nazionale svizzero (MNS), Pro Helvetia, Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP), Identitas SA, Swiss Investment Fund for Emerging Markets SA (SIFEM SA), Swissmedic e Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN).

<sup>140</sup> Legge federale del 6 ott. 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS 830.1).

- 
- Progetti chiave TIC della Confederazione, panoramica dell'ODIC sullo stato dei lavori per la fine del 2014
  - Rapporto del Consiglio federale concernente il rapporto 2014 sulla gestione del personale
  - Rapporto del Consiglio federale concernente il rapporto 2014 sulla gestione del personale delle unità rese autonome
  - Rapporto di valutazione dell'inchiesta sul personale 2014 nell'Amministrazione federale
  - Rapporto di valutazione 2014 «Promozione del plurilinguismo»
  - Consuntivo 2014 (documentazione complementare sul personale)

**DEFR**

- Rapporto del Consiglio federale sull'adempimento del mandato di prestazioni del settore dei PF per l'esercizio 2014
- Rapporto di gestione 2014 del Consiglio dei PF sul settore dei PF
- Rapporto del Consiglio federale sui dettagli dell'esportazione di materiale bellico nel 2014
- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) per l'esercizio 2014
- Rapporto annuale 2014 dell'ASRE

**DATEC**

- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta Svizzera SA, delle FFS SA e di Swisscom SA per l'esercizio 2014
- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici di Skyguide SA per l'esercizio 2014
- Rapporto del Consiglio sul raggiungimento degli obiettivi strategici dell'IFSN nel periodo 2012–2014

**CaF**

- Rapporto del Consiglio federale «Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 2014» (soltanto gli interventi delle CdG)

**Diversi**

- Rapporto d'attività 2014 dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC)
- Rapporto d'attività 2014 del Ministero pubblico della Confederazione (MPC)