

**Rapporto annuale 2011
delle Commissioni della gestione e della Delegazione
delle Commissioni della gestione delle Camere federali**

del 27 gennaio 2012

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 per conoscenza il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione per il 2011.

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.

27 gennaio 2012

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

Il presidente della CdG-N,
Ruedi Lustenberger, consigliere nazionale

Il presidente della CdG-S,
Paul Niederberger, consigliere agli Stati

Indice

Elenco delle abbreviazioni	6065
1 Introduzione	6069
1.1 Programma annuale 2011 e importanti oggetti dell'anno in rassegna	6069
1.2 Pubblicazione di rapporti e lettere al Consiglio federale	6070
2 Mandato e organizzazione	6071
2.1 Compiti e competenze delle CdG	6071
2.1.1 Compiti	6071
2.1.2 Settore di vigilanza	6072
2.1.3 Diritti d'informazione e confidenzialità dei lavori	6073
2.1.4 Iv. Pa. Precisare i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza	6075
2.2 Organizzazione dei lavori e visione d'insieme degli affari trattati	6077
3 Approfondimenti su temi scelti	6081
3.1 Politica economica e finanziaria	6081
3.1.1 Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti	6081
3.1.2 Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone	6083
3.1.3 Violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dalla legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari	6084
3.1.4 Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse	6087
3.2 Sicurezza sociale e salute	6089
3.2.1 Ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio	6089
3.2.2 Campagna di affissioni dell'AI «integrare i disabili e abbattere i pregiudizi»	6090
3.2.3 Legge federale sull'assicurazione malattie: migliore attuazione della garanzia della qualità	6091
3.2.4 Chiarimento di singoli aspetti dell'organizzazione della lotta contro l'influenza pandemica	6092
3.2.5 Utilizzazione di sussidi federali per attività di lobbying (Pro Audit)	6094
3.3 Relazioni internazionali e commercio con l'estero	6095
3.3.1 Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali	6095
3.3.2 Valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa	6096
3.3.3 Aiuto umanitario della Direzione dello sviluppo e della cooperazione allo Sri Lanka dopo lo tsunami	6098
3.3.4 Riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione: visita di controllo	6099
3.4 Stato e Amministrazione	6099
3.4.1 Gestione politico-strategica del Consiglio federale	6099

3.4.2	Messaggio aggiuntivo sulla riforma del Governo: corapporto delle Commissioni della gestione alle Commissioni delle istituzioni politiche	6100
3.4.3	Valutazione della prassi della Confederazione in materia di consultazione e di indagini conoscitive	6103
3.4.4	Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi	6104
3.4.5	Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative	6106
3.4.6	Riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione	6107
3.4.7	Consiglio dei politecnici federali: problemi nella conduzione del personale	6108
3.4.8	Riforme nel Dipartimento federale degli affari esteri: VEKTOR e VEKTORplus	6109
3.4.9	Ricorso a periti esterni da parte dell'Amministrazione federale	6110
3.5	Giustizia	6112
3.5.1	Seguito dell'attuazione dell'EffVor2 delle autorità di perseguimento penale della Confederazione	6112
3.5.2	Azione di risarcimento presentata contro la Confederazione dall'ex-consigliere federale Christoph Blocher	6113
3.6	Sicurezza	6114
3.6.1	Acquisto d'armamento in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	6114
3.6.2	Gruppo di impiego «Tigris» dell'Ufficio federale di polizia	6115
3.7	Ricerca, scienza, cultura e società	6116
3.7.1	Vigilanza federale sulle fondazioni: l'esempio delle fondazioni del dottor Gustav Rau	6116
3.7.2	Gestione strategica della ricerca pubblica	6117
4	Protezione dello Stato e servizi di informazione	6119
4.1	Mandato, diritti e organizzazione della Delegazione delle Commissioni della gestione	6119
4.2	Revisione della convenzione sulla collaborazione con la Delegazione delle finanze	6121
4.3	Verifica relativa al rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione sul sistema informatico ISIS	6122
4.3.1	Raccomandazioni della Delegazione delle Commissioni della gestione	6122
4.3.2	Riduzione del volume dei dati contenuti in ISIS e del numero di casi pendenti a livello di controllo della qualità	6123
4.3.3	Operato dell'incaricato della protezione dei dati ISIS	6123
4.3.4	Nuova versione del programma di ricerca preventivo «Foto passaporto»	6125
4.3.5	Diritto all'informazione di A. L.	6127
4.3.6	Protezione dello Stato nei Cantoni	6130
4.4	Legalità dell'esperimento pilota del Sistema d'informazione Sicurezza esterna	6131
4.5	Basi legali dell'esplorazione radio	6134

4.6 Intervento del Servizio di analisi e prevenzione nell'affare detto dell'«attentato del Grütli»	6136
4.6.1 Riassunto dei fatti	6136
4.6.2 Richieste rivolte all'autorità di vigilanza	6137
4.6.3 Competenze di protezione dello Stato e di perseguimento penale nel corso di un procedimento penale	6138
4.6.4 Mezzi legali per la protezione delle fonti	6139
4.6.5 Concretizzazione della protezione delle fonti nella legge su domanda della Delegazione delle Commissioni della gestione	6140
4.6.6 Tesi dell'agente provocatore	6141
4.7 Inchiesta complementare in merito ai «documenti Holenweger»	6142
4.8 Contatti della Delegazione delle Commissioni della gestione all'estero	6143
5 Rapporti di gestione 2010 e altri rapporti	6144
5.1 Rapporto di gestione 2010 del Consiglio federale	6144
5.2 Rapporto di gestione 2010 del Tribunale federale	6147
5.3 Altri rapporti trattati dalle CdG	6148
Rapporto annuale 2011 del Controllo parlamentare dell'amministrazione Allegato al rapporto annuale 2011 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali	6151

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AFS	Archivio federale svizzero
AI	Assicurazione invalidità
AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
BNS	Banca nazionale svizzera
Boll. Uff.	Bollettino Ufficiale
CaF	Cancelleria federale
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CAG-S	Commissioni degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFB	Commissione federale delle banche
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CIP	Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali
COE	Centro operazioni elettroniche dell'esercito
COMCO	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CPF	Consiglio dei Politecnici federali
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CSEC-N	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCE	Delegazione presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DelSic	Delegazione del Consiglio federale per la sicurezza

DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DP V	Divisione politica V del DFAE
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
<i>ENNIR</i>	<i>European Network of National Intelligence Reviewers</i>
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FRT	Formazione, ricerca e tecnologia
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
ICI	Istanza di controllo indipendente
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
ISAS	Sistema d'informazione Sicurezza esterna
ISIS	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato
ISIS-NT	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato – Nuova tecnologia
Iv. Pa.	Iniziativa parlamentare
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1)
LAr	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (Legge sull'archiviazione; RS 152.1)
LBVM	Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (RS 954.1)
LCo	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione; RS 172.061)
LCPol	Legge sui compiti di polizia
LL	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro; RS 822.11)
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)
LOGA	Legge 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)
LPRI	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (Legge sulla ricerca; RU 2010 651)
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)
LSIC	Legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (RS 121)
LSIP	Legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (RS 361)
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OCGE	Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica (RS 510.292)
OLF	Orario di lavoro basato sulla fiducia
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OMSI	Vecchia ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RU 2001 1829)
ONG	Organizzazioni non governative
ONYX	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
OPSIX	Organo per la pubblicità della SIX <i>Swiss Exchange SA</i>
O-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.1)
OSI-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.2)
OVIS	Ordinanza del 6 luglio 2011 sul sistema centrale d'informazione visti (Ordinanza VIS; RS 142.512)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
PGF	Polizia giudiziaria federale
PP	Vecchia legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (CS 3 286)

RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RS 171.13)
RCS	Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RS 171.14)
RS	Raccolta sistematica
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SFI	Segreteria di Stato per il questioni finanziarie internazionali
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIM	Servizio informazioni militare
SIS	Servizio informazioni strategico
STEP	Programma strategico per l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale
UBS	Unione di banche svizzere
UE	Unione europea
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
VFF	Vigilanza federale sulle fondazioni

Rapporto

1

Introduzione

Il presente rapporto annuale intende fornire una visione d'assieme sulle attività della vigilanza parlamentare delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) nel 2011, nonché informazioni sui metodi e sui processi operativi, sui problemi in relazione a determinati oggetti legati alla vigilanza e sui risultati conseguiti. Il rapporto annuale contiene in parte informazioni che sinora non erano state ancora pubblicate.

In occasione della seduta plenaria del 27 gennaio 2012, le CdG hanno approvato all'unanimità il presente rapporto e deciso di pubblicarlo. La bozza del rapporto è stata sottoposta alle autorità interessate per parere conformemente all'articolo 157 della legge sul Parlamento (LParl¹). I pareri pervenuti sono stati esaminati dalle CdG e dalla DelCG e per quanto possibile considerati.

1.1

Programma annuale 2011 e importanti oggetti dell'anno in rassegna

In occasione dell'adozione del programma annuale 2011 a fine gennaio 2011, le CdG hanno deciso di non affidare nessun nuovo mandato al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), per dare modo a quest'ultimo di portare a termine, se possibile, tutte le valutazioni dell'anno precedente così da sottoporle alle CdG prima della fine della legislatura². Tale obiettivo è stato in ampia misura raggiunto. Due valutazioni (una sulla prassi del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni [DATEC] nella gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS, l'altra sulla gestione delle assicurazioni sociali) sono state terminate prima della fine della legislatura e saranno esaminate dalle CdG nel 2012. Le CdG hanno inoltre deciso di incaricare direttamente le loro Sottocommissioni di procedere a due ispezioni: una sulle riorganizzazioni dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) a partire dal 2004 (n. 3.4.6) e l'altra sulla procedura applicabile in caso di violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dalla legge sulle borse (n. 3.1.3).

Rimane in sospeso l'ispezione concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale; quest'ultimo ha infatti contestato il diritto d'informazione delle CdG e ha negato alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) le informazioni necessarie. Un incontro tra una delegazione del Consiglio federale e delle CdG tenutosi a fine marzo 2011 non ha indotto il Consiglio federale a mutare la sua posizione. La proposta di compromesso formulata dal Consiglio federale, ossia di permettere alle sole presidenti della CdG-N e della Sottocommissione competente (e dunque non al CPA e alla segreteria delle CdG) di consultare gli incarti dipartimentali concernenti le nomine, è stata giudicata inaccettabile dalla CdG-N. Tale proposta non soltanto sarebbe stata contraria all'ordinamento giuridico,

¹ Legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS **171.10**).

² Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011, n. 1.1 (FF **2011** 3627).

ma avrebbe anche impedito alla CdG-N di avvalersi di sostegno scientifico, impedendo dunque di fatto l'ispezione. Dato che, in seguito all'entrata in vigore per il 1° novembre 2011 della modifica del 17 giugno 2011 della legge sul Parlamento (cfr. n. 2.1.4), l'interpretazione giuridica fatta dal Consiglio federale non è più sostenibile e le condizioni che definiscono l'accesso alle informazioni sono cambiate, la CdG-N riprenderà la sua ispezione nel corso della nuova legislatura.

Nell'anno in esame le CdG hanno potuto concludere quattro ispezioni: la valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (n. 3.3.2), la valutazione della prassi della Confederazione in materia di consultazione e di indagini conoscitive (n. 3.4.3), la valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone (n. 3.1.2) e il seguito dell'attuazione dell'«EffVor2» (n. 3.5.1).

Il presente rapporto traccia inoltre una panoramica sulle altre ispezioni e inchieste che non sono state oggetto di una pubblicazione apposita, come quelle sulla procedura applicabile in caso di violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dalla legge sulle borse e il commercio di valori mobiliari (n. 3.1.3), sulla campagna di affissioni dell'AI «integrare i disabili e abbattere i pregiudizi» (n. 3.2.2), sulla presunta utilizzazione di sussidi federali per attività di lobbying (Pro Audit; n. 3.2.5), sui problemi nella conduzione del personale dei PF (n. 3.4.7) e sulle riforme in seno al DFAE «VEKTOR» e «VEKTORplus» (n. 3.4.8). Il presente rapporto fornisce inoltre informazioni inedite sullo scambio di lettere tra le CdG e il Consiglio federale in merito a rapporti già pubblicati, in particolare riguardo alla valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane (n. 3.1.4), della ridefinizione delle tariffe della analisi di laboratorio (n. 3.2.1), della gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali (n. 3.3.1) e del gruppo di impiego «Tigris» dell'Ufficio federale di polizia (n. 3.6.2). Dà conto inoltre dei risultati delle verifiche, per esempio delle ispezioni concernenti la direzione della politica del personale e il conseguimento degli obiettivi conformemente alla legge sul personale federale (n. 3.4.4), la collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative (n. 3.4.5), il ricorso a periti esterni da parte dell'Amministrazione federale (n. 3.4.9), l'acquisto d'armamento in seno al DDPS (n. 3.6.1) e la vigilanza federale sulle fondazioni (n. 3.7.1). Da ultimo, il presente rapporto fornisce al n. 4 informazioni inedite sulle attività della DelCG, ad eccezione dei numeri 4.5 e 4.7, che trattano rispettivamente delle basi legali dell'esplorazione radio e dell'inchiesta complementare in merito ai «documenti Holenweger».

1.2 Pubblicazione di rapporti e lettere al Consiglio federale

Secondo i principi che ispirano la loro attività, le CdG pubblicano di regola i risultati delle loro indagini. Oltre ai loro comunicati stampa, le CdG hanno pubblicato nell'anno in rassegna i seguenti otto rapporti (rapporto breve sotto forma di lettera):

- rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gennaio 2011,
- corapporto delle CdG del 27 gennaio 2011 a destinazione delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali (CIP) sul messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo (01.080),

- rapporto della CdG-S del 29 marzo 2011 «Valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa»,
- lettera della CdG-N al Consiglio federale del 1° luglio 2011 «Verifica dell'attuazione del perseguimento penale a livello federale (EffVor2)»,
- rapporto delle CdG del 1° luglio 2011 a destinazione del Consiglio federale «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti»,
- rapporto della CdG-N del 7 settembre 2011 «Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive»,
- rapporto della CdG-N del 21 ottobre 2011 «Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone»,
- rapporto della CdG-N del 25 novembre 2011 «Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi»».

Tutti questi rapporti sono pubblicati nel Foglio federale e sono consultabili sulla pagina Internet delle CdG o della DelCG.

2 Mandato e organizzazione

2.1 Compiti e competenze delle CdG

2.1.1 Compiti

Le CdG sono commissioni parlamentari che, su mandato delle Camere federali, esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e degli altri enti incaricati di compiti federali (art. 169 Cost.³, art. 52 LParl). I compiti e le competenze delle CdG sono definiti principalmente negli articoli 26–27, 52–55 e 153–158 LParl nonché in altre leggi⁴ e ordinanze⁵.

Nell'esercizio del proprio mandato, le CdG verificano principalmente se le autorità federali agiscono in ossequio alla Costituzione e alle leggi e se i compiti attribuiti dal legislatore sono stati svolti correttamente (verifica della legalità). Prestano inoltre attenzione all'utilità delle misure adottate e al fatto che le autorità federali sfruttino correttamente i loro margini decisionali (verifica dell'adeguatezza). Infine con-

³ Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS **101**).

⁴ Art. 32 della legge 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 sgravio e di riorganizzazioni (RS **172.220.111.5**), art. 20 della legge federale del 4 ott. 1991 concernente la 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**).

⁵ Principi d'azione delle CdG del 29 ago. 2003 e 4 sett. 2003, che sono stati pubblicati nel Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gen. 2004 (FF **2004** 1435).

trollano anche l'efficacia delle misure adottate tenuto conto degli obiettivi fissati dal legislatore (verifica dell'efficacia).

Le CdG assolvono i loro compiti:

- eseguendo ispezioni,
- incaricando la CPA di effettuare valutazioni e audizioni,
- esaminando il rapporto annuale sulla gestione del Consiglio federale e il rapporto d'attività del Tribunale federale (TF), nonché i rapporti annuali di altri organi della Confederazione,
- trattando i rapporti che sono loro sottoposti dal Consiglio federale, dai Dipartimenti e da altri uffici,
- effettuando visite presso autorità e uffici della Confederazione,
- trattando richieste di vigilanza presentate da terzi,
- rivolgendo raccomandazioni al Consiglio federale, ai Dipartimenti, ai Tribunali federali, all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) o al MPC,
- controllando l'attuazione di precedenti raccomandazioni.

Le CdG possono inoltre avvalersi temporaneamente di esperti per problematiche tecniche.

Le CdG riferiscono una volta all'anno al Parlamento sui principali risultati della loro attività (art. 55 LParl). Questo rapporto annuale è discusso in entrambe le Camere nella sessione primaverile.

2.1.2 Settore di vigilanza

Il settore di vigilanza delle CdG è molto esteso. Esso comprende tutte le attività del Consiglio federale e delle unità dell'Amministrazione federale, nonché dei Tribunali della Confederazione e del MPC, fermo restando che l'attività giurisdizionale dei Tribunali e del MPC è esclusa dalla vigilanza (art. 30 cpv. 1 Cost., art. 26 cpv. 4 LParl).

Anche tutte le corporazioni di diritto pubblico e privato nonché le persone fisiche e giuridiche preposte a compiti federali sottostanno all'alta vigilanza parlamentare, ancorché questa nella pratica sia meno diretta che non rispetto ai servizi dell'Amministrazione centrale. I Cantoni sono pure sottoposti alla vigilanza delle CdG, sempre che siano incaricati dell'attuazione del diritto federale (art. 46 cpv. 1 e 49 cpv. 2 Cost.).

Le CdG come anche la DelCG esercitano la loro funzione di alta vigilanza sia a posteriori sia in maniera concomitante.

Oltre agli oggetti che devono esaminare per legge, le CdG definiscono autonomamente i loro oggetti d'indagine e fissano le loro priorità di lavoro secondo il loro apprezzamento. A tale scopo allestiscono ogni anno un programma che fissa le priorità per la vigilanza in ogni settore amministrativo. Talvolta le CdG ricevono

mandati dalle Camere federali o da altre commissioni parlamentari. La pianificazione del lavoro è aggiornata regolarmente anche per coprire i bisogni imprevisi che emergono nel corso dell'anno.

2.1.3 Diritti d'informazione e confidenzialità dei lavori

Per adempiere il loro compito di alta vigilanza le CdG dispongono di estesi diritti d'informazione (art. 150 e 153 LParl), che la modifica della LParl del 17 giugno 2011 ha rafforzato e precisato (cfr. n. 2.1.4). Le Commissioni hanno in particolare il diritto di interrogare direttamente tutte le autorità, i servizi e altri enti responsabili di compiti federali, siano essi in funzione o no, e possono esigere che questi forniscano tutte le informazioni necessarie allo scopo. Hanno inoltre la facoltà di chiamare a comparire le persone soggette all'obbligo di informare e, se del caso, a sottoporle ad accompagnamento coattivo. Le Commissioni definiscono autonomamente quali persone delle unità oggetto della vigilanza intendono sentire – con l'unico onere di informare preliminarmente le autorità politiche superiori (Consiglio federale, Tribunali della Confederazione, AV-MPC). Esse non sono quindi vincolate alla via di servizio dell'Amministrazione o dei Tribunali. Le autorità politiche superiori possono chiedere di potersi esprimere nei confronti delle CdG prima dell'audizione di persone che le sono o le erano subordinate (art. 153 cpv. 5 e 162 cpv. 1 lett. c e 5 LParl). Il segreto d'ufficio non trova applicazione per le audizioni di collaboratori della Confederazione da parte delle CdG e le persone sentite non possono pertanto rifiutarsi di fare una determinata affermazione dinanzi alle CdG. Queste ultime sono inoltre autorizzate a effettuare sopralluoghi presso tutti gli uffici federali con o senza preavviso.

Riguardo ai diritti d'informazione delle CdG vigono unicamente due restrizioni. In primo luogo, le CdG non hanno accesso ai verbali delle sedute del Consiglio federale. In secondo luogo, le CdG non sono autorizzate a esigere informazioni che vanno tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative oppure per altre ragioni (art. 153 cpv. 6 LParl).

Se, in un caso concreto, la portata e l'esercizio dei diritti d'informazione delle CdG o delle DelCG sono controversi, la LParl prevede un chiaro disciplinamento: «Le commissioni di vigilanza decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione» (art. 153 cpv. 6 primo periodo LParl). In simili casi, conformemente all'articolo 153 capoverso 5 LParl, il Consiglio federale può rendere attenti al fatto che, secondo la sua valutazione, la richiesta d'informazioni rientra in una delle due categorie di eccezioni menzionate. Le CdG hanno naturalmente l'obbligo di esaminare le obiezioni del Consiglio federale e decidono tuttavia in maniera definitiva sulla portata e sull'esercizio dei loro diritti d'informazione. Tale decisione è anche vincolante per il Consiglio federale. Questa competenza decisionale definitiva della Commissione di vigilanza assicura che non l'Esecutivo quale organo controllato ma le CdG nella veste di organi di controllo decidano, nel singolo caso, sulla portata e sull'esercizio dei diritti d'informazione. Se il Consiglio federale fa valere che il documento richiesto rientra nella categoria che attiene alla protezione dello Stato, le CdG coinvolgono la DelCG affinché statuisca su questo punto.

Le due riserve menzionate a proposito dei diritti d'informazione delle CdG non valgono per la DelCG. Quest'ultima dispone in virtù dell'articolo 169 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 154 LParl di diritti di informazione illimitati rispetto alle auto-

rità e agli organi che sottostanno alla sua vigilanza. Essa non solo può esigere tutte le informazioni necessarie all'espletamento dei suoi compiti, ma può anche ordinare interrogatori formali di testimoni (art. 155 LParl). Nei suoi confronti non possono essere fatti valere né il segreto d'ufficio né il segreto militare.

I diritti d'informazione estesi delle CdG e della DelCG implicano in contropartita l'obbligo di confidenzialità e un trattamento responsabile delle informazioni riservate. Le CdG sono pertanto tenute a prendere provvedimenti adeguati per tutelare il segreto (art. 150 cpv. 3 LParl)⁶. La revisione della LParl del 17 giugno 2011 ha obbligato inoltre le CdG a emanare direttive sulla tutela del segreto, applicabili al loro settore di competenze, per limitare l'accesso ai corapporti dei capi di Dipartimento concernenti oggetti del Consiglio federale. I membri delle CdG sono inoltre vincolati al segreto d'ufficio (art. 8 LParl) per quanto riguarda tutti i fatti di cui vengono a conoscenza nell'ambito del loro mandato. Violazioni del segreto d'ufficio possono essere punite mediante misure disciplinari (art. 13 cpv. 2 LParl) o perseguite penalmente (art. 320 CP⁷).

L'utilizzazione responsabile dei diritti d'informazione estesi delle CdG/DelCG significa fra l'altro che, dopo l'edizione dei documenti richiesti, il presidente della Sottocommissione competente o del gruppo di lavoro esamina per incarico delle CdG i documenti quanto alla loro confidenzialità e adotta se del caso le necessarie misure di protezione, prima che determinate informazioni siano trasmesse ai singoli membri. Al riguardo una certa responsabilità grava anche sulle autorità controllate: da esse ci si aspetta che rendano attente le commissioni spontaneamente o mediante l'emanazione di documenti sull'elevato grado di confidenzialità dell'informazione richiesta. Su questa base le CdG o la DelCG possono successivamente disciplinare in maniera restrittiva, secondo una ponderazione degli interessi, l'accesso ai documenti richiesti o, in determinate circostanze, persino rinunciare temporaneamente a far valere i loro diritti d'informazione.

L'obbligo delle CdG alla confidenzialità rappresenta inoltre la contropartita all'obbligo imposto alle persone al servizio della Confederazione di riferire dinanzi alle Commissioni informazioni complete e veritiere. Chi adempie in maniera completa e veritiera il suo obbligo di informazione ha il diritto di non subire, a causa delle affermazioni fatte dinanzi alle Commissioni, pregiudizi legati alla normativa sul personale o di altra natura da parte del servizio a cui appartiene. Per questa ragione, queste persone non sono nemmeno tenute a portare a conoscenza del loro servizio l'estratto del verbale della loro audizione, che viene consegnato esclusivamente ad esse. Se vengono a conoscenza di tentativi di pressione da parte dei servizi superiori, le CdG o la DelCG li richiamano all'osservanza dell'articolo 156 capoverso 3 LParl.

Nel caso di inchieste di vasta portata, le CdG pubblicano le conoscenze acquisite sulla gestione delle attività del Consiglio federale. Alle autorità interessate è data la possibilità di esprimersi prima della pubblicazione (art. 157 LParl). In pratica le constatazioni delle Commissioni sono sottoposte alle autorità interessate sotto

⁶ Perizia su mandato della CdG-N: Giovanni Biaggini, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht» (soltanto in ted.), Zurigo, 5 giu. 2008 e Niklaus Oberholzer, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht: Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5.6.2008» (soltanto in ted.).

⁷ Codice penale svizzero del 21 dic. 1937 (CP; RS **311.0**).

forma di rapporto provvisorio. Queste autorità prendono posizione in linea di massima per scritto, ma possono anche chiedere un'audizione. Possono esporre nei loro pareri le proprie argomentazioni, correggere la descrizione della situazione o presentare nuove elementi. I pareri sono considerati nel rapporto finale, sempre che siano giustificati e pertinenti. Il rapporto è di regola pubblicato, sempre che non vi si oppongano interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LParl). In questa procedura qualificata le CdG hanno dunque il diritto di pubblicare informazioni che soggiacevano fino a quel momento al segreto d'ufficio. La pubblicazione di questi rapporti è uno strumento importante di un'efficace alta vigilanza. I rapporti delle CdG sono di regola pubblicati.

I mezzi, di cui dispongono le CdG rispetto ai servizi sottoposti a vigilanza, sono soprattutto di natura politica. Le Commissioni comunicano di regola le loro conclusioni alle autorità politiche superiori sotto forma di rapporti o lettere pubblici. Questi ultimi contengono raccomandazioni in merito alle quali le autorità responsabili sono tenute a esprimere il loro parere. Con il loro lavoro, le Commissioni obbligano quindi le autorità a rendere conto delle loro attività (od omissioni). Per contro, le CdG non hanno i mezzi per costringere l'autorità controllata ad agire, per annullare o modificare decisioni o per prendere decisioni al posto dell'autorità controllata (art. 26 cpv. 4 LParl). Le CdG devono convincere unicamente mediante le loro argomentazioni. Gli strumenti parlamentari sono a loro disposizione (presentazione di una mozione, un postulato o un'iniziativa parlamentare) per avviare una modifica di legge.

2.1.4 Iv. Pa. Precisare i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza

Già nel 2008, a causa di una decisione del Tribunale penale federale (TPF) nell'ambito dell'esercizio della sua attività di vigilanza, le CdG, avevano incontrato qualche difficoltà nel far valere i loro diritti d'informazione presso le autorità di perseguimento penale. Negli anni seguenti il Consiglio federale ha rimesso in discussione i diritti d'informazione delle CdG nell'ambito di due inchieste condotte da queste ultime rifiutandosi di fornire loro determinati documenti (cfr. rapporti annuali 2009 e 2010 delle CdG e della DelCG⁸).

Il 22 gennaio 2010 le CdG hanno di conseguenza deciso di presentare un'iniziativa parlamentare che chiede di precisare i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza. La CdG-S ha dunque elaborato un progetto di legge e il 3 dicembre 2010 ha adottato il relativo rapporto⁹. Nel corso delle deliberazioni delle sessioni primaverile ed estiva del 2011, le Camere federali hanno approvato pressoché all'unanimità e con pochi emendamenti il progetto, che in alcuni punti essenziali aveva incontrato l'opposizione del Consiglio federale¹⁰. La modifica della legge sul Parlamento del

⁸ Rapporti annuali 2009 e 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali (FF **2010** 2341, FF **2011** 3627).

⁹ 10.404 Iv. Pa. Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza. Rapporto della CdG-S del 3 dic. 2010 (FF **2011** 1683).

¹⁰ Iv. pa. Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza. Parere del Consiglio federale del 2 feb. 2011 (FF **2011** 1705)

17 giugno 2011¹¹ è entrata in vigore il 1° novembre 2011. Le nuove disposizioni hanno permesso di chiarire la situazione e migliorare le basi dell'esercizio dell'alta vigilanza da parte delle CdG. La revisione ha essenzialmente introdotto le seguenti innovazioni:

1. per esercitare la loro funzione di alta vigilanza, le CdG dispongono ora di un migliore accesso ai documenti del Consiglio federale. Soltanto i verbali delle sedute del Consiglio federale sono esclusi dal diritto d'informazione allo scopo di preservare il principio di collegialità nel Consiglio federale. Oltre alle proposte dei capi di Dipartimento, nell'ambito delle loro ispezioni le CdG possono consultare, in casi concreti, i corapporti degli altri capi di Dipartimento. Sono tuttavia tenute a vegliare affinché i loro membri abbiano soltanto un accesso limitato ai corapporti (art. 153 cpv. 6 e 7 LParl). Le CdG hanno emanato istruzioni che disciplinano in modo restrittivo tale accesso.¹²
2. L'obbligo d'informazione nei confronti delle commissioni di vigilanza e delle loro delegazioni nonché delle CPI non si limita più soltanto alle persone che sono al servizio della Confederazione al momento in cui è formulata la richiesta d'informazione, ma si estende anche alle persone che non lo sono più. Le commissioni di vigilanza, le delegazioni e le CPI avranno inoltre la possibilità di citare le persone soggette all'obbligo di informare o di deporre e, se del caso, di sottoporle ad accompagnamento coattivo.
3. La competenza della DelCG per tutti i settori segreti dell'azione statale è ora esplicitamente enunciata nella legge, la quale afferma inoltre che la DelCG non ha soltanto il diritto di consultare i documenti segreti, ma anche di chiederne la consegna.
4. Riguardo l'accesso alle informazioni e al loro flusso, la posizione della DelCG viene formalmente equiparata a quella della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin). Le decisioni del Consiglio federale, accompagnate dai relativi corapporti, saranno comunicate mano a mano a entrambe le delegazioni. La legge prevede che esse devono fissare congiuntamente le modalità di trasmissione, di consultazione e di custodia dei documenti. A tale riguardo, le due delegazioni hanno già riveduto in questo senso la convenzione che regola la loro collaborazione (cfr. n. 4.2).¹³
5. È stata inoltre introdotta una norma sulla ricusazione per i membri di tutte le commissioni di vigilanza, delle delegazioni e delle CIP (art. 11a LParl).

¹¹ Legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**) (Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza; RU **2011** 4537).

¹² Istruzioni delle Commissioni della gestione delle Camere federali concernenti le misure volte a garantire la tutela del segreto del 27 gen. 2011.

¹³ Convenzione tra la DelFin e la DelCG concernente l'alta vigilanza nell'ambito della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione strategica del 6 dic. 2006 (pubblicata sul sito Internet delle CdG).

2.2

Organizzazione dei lavori e visione d'assieme degli affari trattati

Al pari delle altre Commissioni parlamentari le CdG si compongono di 25 membri del Consiglio nazionale e di 13 membri del Consiglio degli Stati. I membri sono eletti per una durata di quattro anni; il mandato è prorogabile. La composizione delle Commissioni e la nomina del presidente e dei vicepresidenti sono definite in funzione della forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera (art. 43 cpv. 3 LParl). Sono inoltre considerate per quanto possibile le lingue ufficiali e le regioni nazionali.

Ogni Commissione è suddivisa in diverse Sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl; art. 14 cpv. 3 RCN¹⁴ e art. 11 cpv. 1 RCS¹⁵), che coprono tutti i dipartimenti federali, la Cancelleria federale, i Tribunali della Confederazione e il MPC.

I settori sono attribuiti come segue:

- | | |
|---------------------------------|---|
| Sottocommissioni DFAE/DDPS: | <ul style="list-style-type: none">– Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)– Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) |
| Sottocommissioni DFGP/CaF: | <ul style="list-style-type: none">– Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)– Cancelleria federale (CaF) |
| Sottocommissioni DFF/DFE: | <ul style="list-style-type: none">– Dipartimento federale delle finanze (DFF)– Dipartimento federale dell'economia (DFE) |
| Sottocommissioni DFI/DATEC: | <ul style="list-style-type: none">– Dipartimento federale dell'interno (DFI)– Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) |
| Sottocommissioni Tribunali/MPC: | <ul style="list-style-type: none">– 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) |

Le Sottocommissioni seguono su incarico delle commissioni plenarie il lavoro delle autorità loro assegnate. Esse effettuano il lavoro d'inchiesta vero e proprio (p. es. esecuzione di audizioni, mandati per perizie, richiesta di documenti) e riferiscono

¹⁴ Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ott. 2003 (RCN; RS **171.13**).

¹⁵ Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giu. 2003 (RCS; RS **171.14**).

alle commissioni plenarie, ovvero agli organi decisionali. Spetta alle commissioni plenarie prendere decisioni, approvare e pubblicare rapporti, nonché rivolgere raccomandazioni alle autorità politiche responsabili (art. 158 LParl).

Le CdG possono istituire anche gruppi di lavoro o sottocommissioni *ad hoc* allo scopo di investigare su temi che richiedono, ad esempio, particolari conoscenze specifiche.

Nel 2011 erano attivi tre dei quattro sottogruppi composti da membri della CdG-S e della CdG-N: uno di questi gruppi di lavoro è stato incaricato del seguito dell'ispezione relativa al comportamento delle autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Un altro gruppo di lavoro si è dedicato alla futura organizzazione dell'alta vigilanza sui tribunali. In questo gruppo siedono anche due rappresentanti delle Commissioni delle finanze delle Camere federali (CdF). Il gruppo di lavoro sulla gestione dei rischi nell'Amministrazione federale si occupa infine di esaminare la gestione dei rischi e il rapporto sui rischi a destinazione del Consiglio federale. Esso si completa con un rappresentante della DelFin. Il gruppo di lavoro «Controlling TF» non si è riunito nel 2011.

Ogni Commissione designa inoltre al suo interno tre membri che costituiscono la DelCG. Questa si occupa della sorveglianza delle attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione civili e militari. Secondo la Costituzione e la legge, la Delegazione dispone di diritti d'informazione molto estesi (per maggiori particolari cfr. n. 4.2).

Ogni Commissione designa infine due membri per la Delegazione di vigilanza sulla NFTA (DVN) che esercita l'alta vigilanza parlamentare sulla realizzazione delle nuove ferrovie transalpine (NFTA). La DVN comprende, oltre ai membri delle CdG, quattro membri delle CdF e quattro rappresentanti delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT).

Nell'anno in rassegna vi è stato un cambiamento: il consigliere nazionale Hans Stöckli ha sostituito il 1° luglio 2011 il consigliere nazionale André Daguet in seno alla CdG-N.

Nel 2011 e fino al termine della 48^a legislatura (fine novembre) la presidenza della CdG-N è stata esercitata dalla consigliera nazionale Maria Roth-Bernasconi. Dal mese di dicembre 2011 il consigliere nazionale Ruedi Lustenberger presiede la CdG-N e la vicepresidenza è assicurata dal consigliere nazionale Rudolf Joder. Nel 2011 e fino al termine della 48^a legislatura la presidenza della CdG-S è stata esercitata dal consigliere agli Stati Claude Janiak. Attualmente il consigliere agli Stati Paul Niederberger presiede la CdG-S e la vicepresidenza è assicurata dal consigliere agli Stati Hans Hess. La composizione nominale delle CdG e delle Sottocommissioni, nel 2011 e fino al termine della 48^a legislatura, è presentata qui di seguito nella tabella 1. La CdG-N ha tenuto la sua seduta costitutiva il 20 dicembre 2011 e la CdG-S il 21 dicembre 2011. Le due Commissioni hanno definito la composizione e la presidenza delle Sottocommissioni e dei gruppi di lavoro e hanno nominato i membri delle delegazioni delle CdG.¹⁶

Nel 2011 e fino al termine della 48^a legislatura la presidenza della DelCG è stata esercitata dal consigliere agli Stati Claude Janiak. La composizione nominale della

¹⁶ Per la composizione nominale, cfr. www.parlement.ch.

DelCG durante questo periodo è presentata qui di seguito nella tabella 1. Nel corso della seduta costitutiva della DelCG tenutasi il 21 dicembre 2011 la delegazione ha nominato a suo presidente il consigliere nazionale Pierre-François Veillon e a vicepresidente il consigliere agli Stati Paul Niederberger.

Tabella 1

Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della DelCG nel 2011

<i>CdG-N (commissione plenaria)</i>	<i>CdG-S (commissione plenaria)</i>
Roth-Bernasconi Maria (presidente), Lustenberger Ruedi (vicepresidente), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Binder Max, Cathomas Sep, Daguét André (fino al 31.5.2011), Eichenberger Corina, François Olivier, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser-Zufferey Alice, Glur Walter, Goll Christine, Ingold Maja, Maire Jacques-André, Miesch Christian, Moret Isabelle, Rossini Stéphane, Stöckli Hans (dall'1.6.2011), Veillon Pierre-François, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Wyss Brigit	Janiak Claude (presidente), Niederberger Paul (vicepresidente), Briner Peter, Cramer Robert, Graber Konrad, Hêche Claude, Hess Hans, Imoberdorf René, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne, Stadler Markus
<i>Sottocommissioni DFAE/DDPS</i>	
Glanzmann-Hunkeler Ida (presidente), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Daguét André (fino al 31.5.2011), Eichenberger Corina, Frösch Therese, Goll Christine, Miesch Christian, Rossini Stéphane, Stöckli Hans (dall'1.6.2011), Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Wyss Brigit	Briner Peter (presidente), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne
<i>Sottocommissioni DFGP/CaF</i>	
Wyss Brigit (presidente), Baumann J. Alexander, Binder Max, Daguét André (fino al 31.5.2011), François Olivier, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Lustenberger Ruedi, Maire Jacques-André, Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans (dall'1.6.2011)	Hess Hans (presidente), Cramer Robert, Graber Konrad, Imoberdorf René, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen

<i>Sottocommissioni DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (presidente), Glauser Alice, Glur Walter, Goll Christine, Ingold Maja, Lustenberger Ruedi, Maire Jacques-André, Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse	Leumann Helen (presidente), Briner Peter, Graber Konrad, Niederberger Paul, Reimann Maximilian, Stadler Markus
<i>Sottocommissioni DFI/DATEC</i>	
Binder Max (presidente), Bader Elvira, Français Olivier, Goll Christine, Ingold Maja, Miesch Christian, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse	Hêche Claude (presidente), Cramer Robert, Kuprecht Alex, Imoberdorf René, Niederberger Paul, Seydoux-Christe Anne
<i>Sottocommissioni Tribunali/MPC</i>	
Eichenberger Corina (presidente), Cathomas Sep, Daguet André (fino al 31.5.2011), Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Glauser Alice, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans (dall'1.6.2011)	Seydoux-Christe Anne (presidente), Briner Peter, Hess Hans, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Stadler Markus
<i>DelCG</i>	
Janiak Claude (presidente), Veillon Pierre-François (vicepresidente), Frösch Therese, Kuprecht Alex, Moret Isabelle, Niederberger Paul	
<i>DVN (solo membri delle CdG)</i>	
Binder Max, Cathomas Sep, Hess Hans, Imoberdorf René	
<i>Gruppo di lavoro «Vigilanza sui mercati finanziari»</i>	
Veillon Pierre-François (presidente), Hess Hans (vicepresidente), Daguet André (fino al 31.5.2011), Eichenberger Corina, Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Graber Konrad, Hêche Claude, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Lustenberger Ruedi, Seydoux-Christe Anne	
<i>Gruppo di lavoro «Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale» (solo membri delle CdG)</i>	
Leumann-Würsch Helen (presidente), Gadient Brigitta M., Hess Hans, Janiak Claude, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François	

<i>Gruppo di lavoro «Controlling TF»</i>
Gadient Brigitta M. (presidente), Briner Peter, Eichenberger Corina, Frösch Therese, Roth-Bernasconi Maria, Seydoux-Christe Anne
<i>Gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui Tribunali» (solo membri delle CdG)</i>
Eichenberger Corina (presidente), Seydoux Anne

Durante l'anno in rassegna le CdG si sono riunite in 21 sedute plenarie e in 81 sedute di sottocommissioni e gruppi di lavoro. Di queste, sei date erano dedicate a sopralluoghi di servizi. La DelCG si è riunita 14 volte. In totale hanno avuto luogo 113 sedute.

Le CdG hanno ottenuto, nella loro veste di autorità di vigilanza, 27 richieste di vigilanza di cui 22 hanno potuto essere sbrigate. Nello stesso lasso di tempo le Commissioni hanno trattato altre 10 richieste che erano state presentate l'anno precedente.

Oltre ai lavori descritti nei numeri 3–5 le CdG e la DelCG hanno effettuato diversi sopralluoghi presso autorità e servizi della Confederazione:

DFGP	– Commissione federale delle case da gioco (CFCG)
DATEC	– Skyguide
DFF	– Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC)
DFF	– Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI)
DFAE	– Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)
Autorità di milizia	– Commissione della concorrenza (COMCO)

3 Approfondimenti su temi scelti

3.1 Politica economica e finanziaria

3.1.1 Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti

L'inchiesta congiunta decisa dalla CdG-N e dalla CdG-S il 23 gennaio 2009 sul comportamento delle autorità sotto la pressione della crisi finanziaria (prima parte) e sulla trasmissione di dati di clienti di UBS agli Stati Uniti (seconda parte) è stata proseguita e portata a termine nel corso del primo semestre 2010. Le due Commissioni avevano incaricato dello svolgimento dell'ispezione un gruppo di lavoro composto di sei membri di ciascuna Commissione, presieduto dal consigliere nazionale Pierre-François Veillon.

La prima parte dell'inchiesta (crisi dei mercati finanziari) si prefiggeva di valutare il comportamento delle autorità federali (Consiglio federale, Dipartimento federale delle finanze (DFF), Commissione federale delle banche/Autorità federale di vigi-

lanza sui mercati finanziari [CFB/FINMA]) e della Banca nazionale svizzera (BNS) dal profilo del rilevamento tempestivo delle ripercussioni della crisi finanziaria internazionale per la Svizzera, delle misure prese nei rispettivi settori di competenza, nonché della gestione del caso UBS tenendo conto della sua importanza sistemica, allo scopo di trarre gli insegnamenti per il futuro. La seconda parte dell'inchiesta mirava a chiarire e valutare il modo in cui le richieste delle autorità degli Stati Uniti in merito alla trasmissione di informazioni su clienti americani di UBS sono state gestite dalle autorità svizzere (Consiglio federale e servizi dell'Amministrazione federale chiamati in causa, CFB/FINMA e BNS)¹⁷.

Il rapporto finale¹⁸ delle CdG è stato pubblicato il 30 maggio 2010. Le constatazioni fatte nel quadro di quest'inchiesta hanno ispirato le 19 raccomandazioni, i 2 postulati e le cinque mozioni contenuti nel rapporto e intesi a migliorare il comportamento delle autorità svizzere in caso di situazioni di crisi.

Il Consiglio federale ha preso posizione su questi interventi il 13 ottobre 2010¹⁹. Lo stesso giorno è stato pubblicato il suo messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo, nel quale era stato tenuto conto di alcune di queste constatazioni²⁰. Il 16 febbraio 2011, il Consiglio federale ha inoltre presentato un rapporto complementare²¹ per informare le CdG in merito al risultato dei sei mandati che aveva affidato al DFF e alla CaF ai fini dell'attuazione delle raccomandazioni delle CdG. Da ultimo, il 25 maggio 2011 ha informato sullo stato dei lavori volti a dare attuazione alle raccomandazioni 3 e 6 e al postulato 1 delle CdG²².

Il 1° luglio 2011 le CdG si sono dunque occupate dei pareri del Consiglio federale²³. In questo rapporto, che chiude le ispezioni delle CdG, fatti salvi nuovi eventuali elementi, le CdG analizzano il lavoro svolto dal Consiglio federale.

Se le raccomandazioni 1–7, 9, 12, 15, 18, la mozione 1 e il postulato 1 sembrano essere stati realizzati o in procinto di esserlo, le CdG deplorano che le raccomandazioni 8, 13, 14, 16, 19 e le mozioni 2–4 siano state attuate solo in parte. Sull'attuazione del postulato 2 e della mozione 5 le CdG intendono pronunciarsi in un secondo tempo.

Deluse dalle misure istituzionali prese dal Consiglio federale, le CdG hanno giudicato utile far conoscere la loro valutazione alle CIP incaricate dell'esame del messaggio aggiuntivo del Consiglio federale concernente la riforma del Governo. Nel

¹⁷ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011, n. 3.1.1 (FF **2011** 3627).

¹⁸ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 30 mag. 2010 (FF **2011** 2815).

¹⁹ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Parere del Consiglio federale del 13 ott. 2010 (FF **2011** 3169).

²⁰ Messaggio aggiuntivo del 13 ott. 2010 concernente la riforma del Governo (FF **2010** 6895).

²¹ Non pubblicato.

²² Lettera (non pubblicata) del Consiglio federale alle CdG del 25 mag. 2011.

²³ Ispezione delle Commissioni della gestione delle Camere federali «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti». Rapporto delle CdG delle Camere federali dell'1 lug. 2011 (FF **2011** 5863).

loro corapporto²⁴ del 27 gennaio 2011 a destinazione delle CIP (cfr. n. 3.4.2) figurano anche le osservazioni relative al rapporto del CPA²⁵ sulla gestione politico-strategica del Consiglio federale (cfr. n. 3.4.1).

3.1.2 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 sulla valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone a destinazione del Consiglio federale²⁶. Le constatazioni principali della CdG-N si sono basate sulla valutazione del CPA²⁷ che era stata commissionata nel giugno 2010. Tale valutazione ha dimostrato che l'apertura del mercato del lavoro aveva provocato una pressione sui salari già nel 2004, anno dell'entrata in vigore delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, e che questi effetti si erano progressivamente estesi a tutto il territorio svizzero, toccando in maggior misura i lavoratori con una scarsa formazione e il personale neoassunto. Non è però stato possibile trarre conclusioni sull'esistenza o no di un dumping salariale abusivo e ripetuto in senso formale. Questa nozione non è stata definita dal legislatore e non esiste nessun criterio giurisprudenziale comune che permetta di determinarla. Occorre inoltre sottolineare che il CPA non ha valutato l'accordo sulla libera circolazione delle persone nel suo insieme, ma si è limitato ad analizzare l'evoluzione dei salari dopo l'apertura del mercato svizzero del lavoro e ha valutato le misure collaterali sotto il profilo della loro gestione e attuazione, dei loro effetti e della loro efficacia.

Nell'ambito della sua ispezione avviata all'inizio del 2010, la CdG-N ha dovuto constatare che prima di quell'anno non esisteva nessuna strategia di gestione a livello di Consiglio federale e di DFE nel settore delle misure collaterali. Soltanto sulla spinta delle inquietudini espresse dalla Direzione del lavoro della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e dei suoi sforzi era stata definita una strategia adeguata e completa. Secondo il CPA, il sistema delle misure collaterali disporrà però degli strumenti necessari alla sua vigilanza soltanto a partire dal 2012 al più presto. Nel suo rapporto, la Commissione ha dunque rivolto una raccomandazione al Consiglio

²⁴ Vedi in: www.parlament.ch/e/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/pages/default.aspx.

²⁵ La gestione politico-strategica del Consiglio federale. Rapporto del CPA del 15 ott. 2009 all'attenzione della CdG-N (FF **2010** 2701).

²⁶ Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Rapporto della CdG-N a destinazione del Consiglio federale del 21 ott. 2011: www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/Documents/bericht-gpk-n-flank-massnahmen-2011-10-21-f.pdf.

²⁷ Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-N del 16 giu. 2011: parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/veroeffentlichungen/berichte-2011-2012/Documents/bericht-pvk-flank-massnahmen-2011-06-16-f.pdf e Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Rapporto esplicativo del CPA a destinazione della CdG-N del 16 giu. 2011: www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/veroeffentlichungen/berichte-2011-2012/Documents/bericht-pvk-exp-flank-massnahmen-2011-06-16-f.pdf
Cfr. allegato: rapporto annuale 2011 del CPA, n. 2.2.3.

federale in merito alla sua gestione strategica e operativa, invitandolo in particolare a impegnarsi nella ricerca di una strategia chiara e fondata su indicatori obiettivi.

La CdG-N ha inoltre constatato che l'assenza di gestione del Consiglio federale e la genericità del quadro complessivo avevano fatto sì che gli attori preposti all'attuazione delle misure collaterali avessero sviluppato prassi troppo diverse l'una dall'altra per rispondere agli obiettivi stabiliti dal legislatore. La Commissione ha dunque rivolto al Consiglio federale una raccomandazione intesa a ridurre le differenze nell'attuazione, in particolare per stabilire una linea di condotta, un metodo e criteri in materia di dumping salariale abusivo e ripetuto.

La gestione politica delle misure collaterali non si è basata su elementi certi che ne misurassero l'efficacia; la sua evoluzione è stata piuttosto influenzata da considerazioni politiche. Secondo la CdG-N lo sviluppo delle misure collaterali e la fissazione degli obiettivi dovrebbero invece fondarsi su indicatori obiettivi ed essere basati su dati di fatto certi per quanto concerne la loro efficacia.

Anche dalla valutazione del CPA risulta che non è possibile trarre conclusioni affidabili a sostegno dell'efficienza delle misure collaterali. Affermando a più riprese che tali misure erano efficaci e che la libera circolazione delle persone non aveva provocato nessuna pressione sui salari, il Consiglio federale e la SECO non si sono fondati su dati pertinenti, completi, affidabili e obiettivi. Nel suo rapporto, la Commissione ha pertanto formulato una raccomandazione – la terza – che invita il Consiglio federale a fondare la sua comunicazione su dati affidabili.

Inoltre, con un postulato, la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a considerare una soluzione legislativa per colmare le lacune giuridiche nel settore dei contratti normali di lavoro e a valutare il problema posto dalle catene di subappalto. La Commissione ha nondimeno rilevato che le misure poste in consultazione nel settembre 2011 dal Consiglio federale andavano nella giusta direzione. Tuttavia, la CdG-N rimane persuasa che il suo rapporto e la valutazione del CPA apporteranno elementi concreti supplementari al Consiglio federale per ottimizzare le sue future analisi e affinare i suoi lavori.

Pur essendosi espressa in modo critico sull'attuazione, la CdG-N ha sottolineato la complessità insita in una gestione che integri i numerosi attori delle misure collaterali in un contesto di federalismo d'esecuzione. La CdG-N ha da ultimo invitato il Consiglio federale a prendere posizione entro fine gennaio 2012 sulle sue conclusioni e sulla valutazione del CPA e a indicare per mezzo di quali misure ed entro quale termine intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

3.1.3 Violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dalla legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari

Nel suo rapporto annuale 2009²⁸, l'Organo per la pubblicità delle partecipazioni (OPSIX) della *SIX Swiss Exchange SA* ha rivolto diverse critiche alla FINMA e al DFF per il modo in cui sono trattate le violazioni dell'obbligo di dichiarazione ai

²⁸ Rapporto annuale 2009 dell'Organo per la pubblicità delle partecipazioni della *SIX Swiss Exchange SA* del 9 giu. 2010.

sensi della legge sulle borse (LBVM)²⁹. In questo settore, il DFF è stato oggetto di numerose critiche da parte del TPF in una sentenza del 2010³⁰. Inoltre, alcuni procedimenti seguiti con particolare attenzione dai media sono stati sospesi dopo che i prevenuti avevano effettuato dei versamenti di riparazione. Per questi motivi, le CdG hanno deciso di inserire nel programma annuale 2011 un'inchiesta in proposito, della quale è stata incaricata la CdG-N.

L'articolo 20 LBVM prevede che l'acquisto o l'alienazione di titoli di partecipazione di società con sede in Svizzera e di cui almeno una parte dei titoli è quotata in una borsa in Svizzera deve essere comunicato, quando con tali operazioni vengano superate determinati valori soglia dei diritti di voto. La violazione dell'obbligo di dichiarazione è punita ai sensi dell'articolo 41 LBVM. Secondo tale disposizione sono punibili anche gli atti commessi per negligenza.

Nel suo comunicato stampa del 10 giugno 2010³¹ l'OPSIX ha in particolare reso noto che nel 2009 erano stati trasmessi alla FINMA 106 annunci di presunte violazioni, ossia circa il 10 per cento di tutte le dichiarazioni raccolte dall'OPSIX. Nel 2010 di questi 106 annunci soltanto un caso è stato oggetto di una denuncia penale trasmessa al DFF. Il DFF non ha però pronunciato nessuna sanzione nel 2009.

L'inchiesta della CdG-N si è svolta in diverse tappe descritte brevemente qui di seguito.

In una prima fase la CdG-N ha chiesto alla FINMA di prendere posizione e di rispondere a domande puntuali in merito alla trattazione degli annunci di violazioni dell'obbligo di dichiarazione.

La FINMA ha fornito in un rapporto³² un quadro chiaro e preciso del contesto giuridico e storico che ha portato all'esplosione del numero di denunce di casi da parte dell'OPSIX.

Secondo l'autorità di vigilanza, il significativo aumento degli annunci si spiega in particolare con la rapidità con cui si è proceduto al rimaneggiamento della LBVM e delle relative disposizioni d'esecuzione. Gli investitori non hanno manifestamente avuto il tempo di prenderne conoscenza e di adattarsi alle nuove esigenze legali. Le difficoltà hanno riguardato tutte le categorie di investitori, con l'inevitabile conseguenza di possibili violazioni alla nuova legislazione commesse per negligenza.

Per i professionisti del mercato la rapida entrata in vigore delle nuove norme ha suscitato molti problemi (aggiornamento dei sistemi informatici, riorganizzazione delle procedure interne di controllo e formazione dei collaboratori). Inoltre alcune regole transitorie della vecchia CFB sono sfuggite agli investitori non qualificati o non professionali. La FINMA ha constatato che le principali cause del vertiginoso aumento di denunce nel periodo in esame erano la cattiva conoscenza e la difficoltà di adattamento a questi rapidi cambiamenti.

²⁹ Legge federale del 24 mar. 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Legge sulle borse, LBVM; RS **954.1**).

³⁰ Sentenza della Corte penale del Tribunale penale federale del 21 sett. 2010 e 20 ott. 2010 (SK 2010.4).

³¹ Violation des dispositions relatives aux obligations de déclarations: des poursuites encore trop rares, comunicato stampa della *SIX Exchange Regulation* del 10 giu. 2010 (in franc. e ted).

³² Pratique et activité de la FINMA en matière de publicité des participations (art. 20 LBVM), rapporto della FINMA a destinazione della CdG-N dell'11 apr. 2011 (in franc. e ted.).

Per queste ragioni la FINMA ha trattato in quel periodo tutti i casi che le sono stati sottoposti secondo il principio di opportunità e facendo uso del margine di apprezzamento che la legge le assegna nell'interpretazione del suo mandato. Pertanto, nella misura in cui la sua attività di vigilanza sui mercati finanziari le permetteva di ripristinare la legalità e di evitare casi di recidiva, l'autorità di vigilanza ha rinunciato di regola a denunciare le violazioni all'autorità penale (DFF). In questa fase la FINMA ha concentrato le sue principali risorse su tutti i casi di presunta grave violazione che avrebbero potuto arrecare danni economici e di reputazione alla piazza finanziaria svizzera.

L'evoluzione delle regolamentazioni dei mercati finanziari ha posto all'autorità di vigilanza non pochi problemi in termini di risorse, tanto che essa ha dovuto procedere a una verifica delle sue prassi.

La FINMA e il DFF hanno proceduto a una nuova valutazione della situazione in questo settore. Tale collaborazione tra autorità di vigilanza e servizio giuridico del DFF (SG DFF) è stata formalizzata in un *Memorandum of Understanding (MoU)*³³ in cui è descritto il quadro del futuro lavoro comune.

Dal 1° gennaio 2012, in applicazione della nuova politica e del *MoU*, l'autorità di vigilanza denuncia sistematicamente al SG DFF tutte le violazioni dell'obbligo di dichiarazione commesse per negligenza o intenzionalmente.

La CdG-N ha inoltre proceduto all'audizione di esponenti del consiglio d'amministrazione e della direzione nonché di alcuni quadri della FINMA. Con le sue spiegazioni e i suoi apporti alla ristrutturazione dei processi di vigilanza, la FINMA ha saputo colmare le lacune constatate in origine.

In una seconda fase, la CdG-N ha posto alla responsabile del DFF, in occasione della trattazione da parte delle CdG del rapporto di gestione 2010 del Consiglio federale, alcune domande in merito al SG DFF e alle violazioni dell'obbligo di dichiarazione ai sensi della LBVM.

La CdG-N è giunta alla conclusione che vi era una necessità di approfondire la tematica e ha chiesto di ottenere ulteriori dettagli. La Commissione ha dunque proceduto all'audizione dei rappresentanti del SG DFF in funzione dalla fine del 2010. Questi ultimi hanno preventivamente redatto un documento³⁴ che rispondeva in ampia misura alle domande della Commissione.

La CdG-N si è tra l'altro interessata alle sospensioni di procedimenti penali disposte dal SG DFF in seguito a riparazione ai sensi dell'articolo 53 del Codice penale svizzero (CP)³⁵. In effetti, diversi affari che hanno avuto un'eco nei media si sono conclusi con una sospensione del perseguimento penale dopo che i presunti autori di violazioni dell'obbligo di dichiarazione avevano versato un importo a titolo di riparazione. Secondo il SG DFF la sospensione dei procedimenti in seguito a una riparazione si applica in modo eccezionale e soltanto su iniziativa del prevenuto. Inoltre il versamento di denaro è soltanto una componente della riparazione. La pubblicazione dei nomi dei prevenuti (*naming and shaming*) è uno degli elementi sanzionatori importanti di questa procedura.

³³ *MoU* tra la FINMA e il SG DFF concernente le cause penali (art. 38 LFINMA) del 2 feb. 2011.

³⁴ Documento del SG DFF a destinazione della CdG-N del 25 ago. 2011.

³⁵ RS 311.0

Con l'entrata in funzione della nuova direzione, il SG DFF è stato ristrutturato di pari passo con un aumento delle risorse umane. È stato formato un team di specialisti con le conoscenze specifiche necessarie per analizzare e seguire questi complessi casi finanziari. Inoltre, i processi interni del SG DFF sono stati ottimizzati e standardizzati. Come detto in precedenza, il SG DFF ha collaborato strettamente con la FINMA e nel febbraio 2011 è stato convenuto e firmato un *MoU* tra le parti. Inoltre, la collaborazione con le borse svizzere è stata migliorata mediante l'organizzazione di sedute comuni³⁶.

La Commissione valuta positivamente tale riorganizzazione, ma è sorpresa di constatare che l'istituzione del SFI per il 1° marzo 2010 abbia avuto come conseguenza il trasferimento di risorse di personale dal SG DFF, il cui organico era già allora sottodotato, al servizio giuridico del SFI (SG SFI). In seguito, il SG SFI (regolazione) è stato integrato nel SG DFF.

Nell'ambito del suo mandato la CdG-N ha constatato che il SG DFF ha tenuto conto delle critiche mossegli sia dall'OPSIX che dal TPF. La nuova organizzazione permetterà al SG DFF di funzionare in modo ottimale a partire dall'inizio del 2012. Parallelamente il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento, nel suo messaggio del 31 agosto 2011³⁷ e nel relativo disegno di legge³⁸, delle modifiche della LBVM che permetteranno al SG DFF e alla FINMA di consolidare e rafforzare le loro competenze nel settore delle violazioni dell'obbligo di dichiarazione.

Le diverse problematiche sollevate nell'ambito dell'inchiesta della CdG-N sono sfociate in misure prese dalle autorità interessate. Nell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare la Commissione si dichiara soddisfatta dei promettenti cambiamenti avviati dalla FINMA e dal SG DFF. La CdG-N ha dunque deciso di chiudere questa ispezione e si occuperà nuovamente dell'argomento nell'ambito di un controllo del seguito.

3.1.4 Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse

Nel 2009 la CdG-S aveva incaricato il CPA di procedere a una valutazione approfondita dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) in merito alla direzione strategica, alla gestione dei compiti e alla gestione delle risorse. Si trattava di valutare in particolare la pertinenza dei fondamenti normativi e degli elementi di gestione nonché di descrivere e di valutare la collaborazione dell'AFD con i Cantoni. Basandosi sul rapporto del CPA e dopo aver sentito il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il direttore generale delle dogane, la CdG-S ha approvato nel suo

³⁶ Sedute trilaterali tra l'OPSIX, la FINMA e il SG DFF o bilaterali tra l'OPSIX e il SG DFF.

³⁷ Messaggio del Consiglio federale del 31 ago. 2011 concernente la modifica della legge sulle borse (Reati borsistici e abusi di mercato) (FF 2011 6109).

³⁸ Legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Legge sulle borse, LBVM) (Disegno) (FF 2011 6149).

rapporto del 12 ottobre 2010³⁹ sei raccomandazioni e un postulato⁴⁰. Il Consiglio federale ha preso posizione su questo rapporto il 26 gennaio 2011⁴¹.

Nella sua risposta al Consiglio federale dell'8 novembre 2011 la CdG-S considera chiusa l'ispezione condotta sull'AFD. La Commissione procederà, conformemente alla sua prassi, a una verifica entro due anni circa per controllare che le sue raccomandazioni abbiano trovato un'effettiva attuazione.

Alcune questioni rimangono tuttavia in sospeso e dovranno essere chiarite nel quadro di revisioni legislative. Secondo la CdG-S, infatti, le disposizioni della legge sulle dogane sono incomplete per quanto riguarda i compiti e le competenze di polizia di sicurezza affidati al Corpo delle guardie di confine (Cgcf). La raccomandazione 5 proponeva di chiarire questo punto e il Consiglio federale ha annunciato che avrebbe agito nell'ambito della futura legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (Legge sui compiti di polizia, LCPol). Tuttavia, la Commissione osserva che nessuna disposizione di questo tipo figura nell'avamprogetto approvato dal Consiglio federale e inviato in consultazione. Per contro, il Consiglio federale ha annunciato, in risposta al postulato «Sicurezza interna: chiarire le competenze» del 3 marzo 2010 (10.3045), la pubblicazione di un rapporto destinato a chiarire la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in materia di sicurezza interna⁴². La CdG-S ha chiesto dunque al Consiglio federale di sottoporle tale rapporto per esame non appena sarà disponibile.

Il postulato «Valutazione della soppressione dell'effettivo minimo del corpo delle guardie di confine nel decreto federale relativo a Schengen» del 12 ottobre 2010 (10.3888) è stato accolto positivamente dal Consiglio federale che ha comunicato la sua intenzione di preparare un disegno di legge in questo senso. La CdG-S intende pronunciarsi sul testo di legge proposto in un corapporto che sottoporrà alla commissione competente.

Il Consiglio federale ha annunciato nel suo parere che avrebbe rinunciato a chiedere al Parlamento la proroga dell'impiego dell'esercito al fianco delle guardie di confine dopo il 2012. La CdG-S si pone interrogativi sull'opportunità di privare in questo modo il Cgcf di un sostegno prezioso visto l'onere di lavoro crescente a cui deve far fronte e della situazione derivante dall'adesione agli accordi di Schengen-Dublinko. La CdG-S si aspetta perlomeno dal Consiglio federale che nella sua proposta al Parlamento dimostri che è possibile rafforzare il Cgcf con altri mezzi meno costosi e più efficienti.

³⁹ Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse. Rapporto della CdG-S del 12 ott. 2010 (FF **2011** 1747).

⁴⁰ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011, n. 3.1.3 (FF **2011** 3627).

⁴¹ Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse. Parere del Consiglio federale del 26 gen. 2011 (FF **2011** 1879).

⁴² La CdG-S si era già occupata della questione nella sua inchiesta sul Gruppo d'intervento «Tigris» della Polizia giudiziaria federale (PGF), cfr.: Controllo relativo al Gruppo d'intervento «Tigris». Rapporto della CdG-S del 26 nov. 2009 (FF **2010** 2131).

3.2

Sicurezza sociale e salute

3.2.1

Ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio

Il 28 gennaio 2009 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha approvato il nuovo elenco delle analisi di laboratorio allestito dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) conformemente all'articolo 52 capoverso 1 lettera a numero 1 della legge sull'assicurazione malattie (LAMal)⁴³ e ha stabilito la data di entrata in vigore al 1° luglio 2009. A causa del vivo malcontento suscitato da questa decisione in seno a una larga parte del corpo medico e visti i risultati delle valutazioni appena terminate nel settore dell'assicurazione obbligatoria delle cure⁴⁴, la CdG-N ha deciso di verificare se le nuove tariffe delle analisi di laboratorio erano state fissate in modo adeguato e nel rispetto della legge.

Nella lettera inviata al Consiglio federale il 5 giugno 2009⁴⁵, la CdG-N comunicava di aver accertato che la procedura volta a ridefinire le tariffe si era sostanzialmente svolta in modo corretto. Avendo però scorto alcuni punti deboli, la Commissione aveva formulato sette raccomandazioni destinate al Consiglio federale. Il 30 marzo 2010 ha concluso l'ispezione, annunciando che avrebbe proceduto tra circa due anni a una verifica dell'attuazione delle sue raccomandazioni.

L'ispezione ha fatto nascere alcuni dubbi nella Commissione sulla conformità, richiesta dalla LAMal, delle nuove tariffe con le regole dell'economia. La Commissione ha deciso di seguire da vicino il monitoraggio annunciato dal Consiglio federale e l'ha invitato a farle pervenire, prima della fine di luglio 2010, un primo rapporto intermedio sui risultati del monitoraggio e sulle ripercussioni del nuovo elenco delle analisi.

L'UFSP ha consegnato i suoi rapporti intermedi sul monitoraggio dell'elenco delle analisi il 2 febbraio 2011 e il 6 giugno 2011. Inoltre, il 5 settembre 2011 una rappresentante dell'UFSP ha presentato alla Sottocommissione competente i risultati più recenti di un monitoraggio destinato a essere terminato alla fine del 2011 e descritto in un rapporto finale.

I dati presentati dall'UFSP hanno mostrato che il numero complessivo delle analisi effettuate è considerevolmente aumentato, in particolare nei laboratori privati e negli ospedali, mentre sono diminuite le analisi effettuate negli studi medici. L'UFSP ha constatato in particolare che la cifra d'affari dei fornitori di prestazioni del servizio universale è in netto calo, mentre quella dei laboratori privati e dei laboratori degli ospedali è in lieve aumento. Per contro, non sono stati ravvisati cambiamenti significativi nella rete dei laboratori e nella qualità dei trattamenti.

Le spiegazioni fornite dall'UFSP permettono di rilevare che la situazione in materia di dati di base, giudicata assai carente e per questo fortemente criticata dalla Sottocommissione all'inizio del monitoraggio, è nel frattempo un po' migliorata. La Sottocommissione è tuttavia giunta alla conclusione che i risultati disponibili non permettono di dare un giudizio definitivo sulle ripercussioni delle nuove tariffe delle analisi. Nella lettera indirizzata al 19 ottobre 2011 al capo del DFI ha dunque insistito affinché il monitoraggio venisse continuato anche dopo il 2011. La Sottocommis-

⁴³ Legge federale del 18 mar. 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS **832.10**).

⁴⁴ Rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gen. 2009, n. 3.2.6 e 3.2.8 (FF **2009** 2164 seg. e 2166 seg.).

⁴⁵ Ispezione «Ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio (LAMal)». Rapporto della CdG-N del 5 giu. 2009 (FF **2009** 6761).

sione chiedeva anche di sapere quali conseguenze il DFI avrebbe tratto se l'obiettivo dichiarato della modifica dell'ordinanza (ossia i risparmi) non fosse stato raggiunto e se in questo caso il DFI avrebbe preso in considerazione la possibilità di ritornare sui suoi passi. Inoltre, ha incaricato il Dipartimento di provvedere a raccogliere una migliore base di dati per verificare, nell'ambito del monitoraggio, se la ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio aveva influito sulla qualità dei trattamenti e sull'accesso della popolazione alle cure riguardo alle prestazioni dei laboratori.

La Sottocommissione ha chiesto al DFI di sottoporle un rapporto dell'UFSP sul monitoraggio del nuovo elenco delle analisi e il parere del Dipartimento sulla questione entro il 1° febbraio 2012. Gli ha inoltre preannunciato che avrebbe sentito nuovamente su questo punto i rappresentanti dell'UFSP nel settembre 2012.

3.2.2 Campagna di affissioni dell'AI «integrare i disabili e abbattere i pregiudizi»

Nella primavera 2008 l'assicurazione invalidità (AI), tramite l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), ha avviato una campagna pluriennale di sensibilizzazione rivolta al pubblico per combattere i pregiudizi di cui sono vittima i disabili nel mondo del lavoro. Nel giugno 2009 è stata lanciata una seconda campagna per sensibilizzare i datori di lavoro.

L'approccio al pubblico prevedeva in particolare una campagna di affissioni iniziata nel novembre 2009 che proponeva slogan provocatori quali «i disabili devono restare a casa» o «i disabili non vogliono lavorare». In una seconda fase, agli slogan sono stati aggiunti messaggi positivi destinati a far riflettere sui pregiudizi legati all'handicap. La campagna di *teasing*, che mirava a risvegliare l'attenzione della popolazione, ha suscitato vive reazioni da parte delle organizzazioni degli handicappati che hanno giudicato discriminanti e lesivi tali messaggi. Una di esse ha interpellato le CdG nel novembre 2009.

La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha dunque deciso di informarsi presso l'UFAS sugli obiettivi e sull'efficacia della campagna in questione e sull'adeguatezza dell'utilizzo dei fondi pubblici. Nella sua risposta del 10 agosto 2010, l'UFAS osserva che l'impatto della campagna è stato superiore alla media e che la sua concezione è stata in generale apprezzata dal pubblico. Viste le critiche giunte dagli handicappati, l'UFAS aveva tuttavia deciso già nel novembre 2009 di porre fine alla campagna in questione e di sospendere quella rivolta ai datori di lavoro per darle un nuovo orientamento in vista della 6ª revisione dell'AI.

Nei suoi rapporti complementari del 30 novembre 2010 e del 5 luglio 2011, redatti su richiesta della Sottocommissione, l'UFAS ha reso noto che avrebbe elaborato una concezione volta a coinvolgere maggiormente i datori di lavoro e gli uffici AI nella realizzazione della campagna destinata ad accompagnare la 6ª revisione. L'UFAS ha parimenti annunciato l'intenzione di valutare entro la fine del 2011 l'opportunità di creare un label nazionale di qualità per valorizzare le aziende che favoriscono l'integrazione delle persone con handicap.

Nella sua seduta del 5 settembre 2011 la Sottocommissione DFI/DATEC è giunta alla conclusione che l'UFAS aveva riconosciuto la criticità della campagna di sensibilizzazione, visto che l'ufficio stesso aveva prontamente posto termine alla campagna rivolta al pubblico e aveva deciso di ripensare quella destinata alla sensibilizza-

zione dei datori di lavoro. La Sottocommissione ha dunque deciso di chiudere la sua inchiesta aperta nel 2009 in risposta alla richiesta fatta alle CdG di un'organizzazione di handicappati.

Su proposta della Sottocommissione la CdG-N ha però raccomandato, in una nota inviata il 7 settembre 2011 al capo del DFI e all'Ufficio interessato, di tenere maggiormente in considerazione la sensibilità delle persone interessate e di coinvolgere già nella fase di concezione di nuove campagne le organizzazioni che rappresentano gli handicappati.

Inoltre, dato che secondo l'UFAS alla fine del 2011 sarebbero state prese decisioni importanti, la Sottocommissione ha deciso di seguire con attenzione la campagna rivolta ai datori di lavoro.

3.2.3 Legge federale sull'assicurazione malattie: migliore attuazione della garanzia della qualità

Nel febbraio 2007, con l'obiettivo di garantire cure di alta qualità, la CdG-S ha incaricato il CPA di valutare i compiti della Confederazione relativi alla qualità secondo la LAMal e il modo in cui essa svolge questi compiti. Nel novembre 2007, sulla base del rapporto del CPA, la CdG-S ha comunicato le sue conclusioni al Consiglio federale e ha formulato dodici raccomandazioni volte a migliorare la garanzia della qualità delle prestazioni fornite dal sistema sanitario svizzero⁴⁶.

Il Consiglio federale ha preso posizione sul rapporto del CPA e sulle raccomandazioni della CdG-S nel giugno 2008⁴⁷. Nel suo parere il Consiglio federale si è dichiarato pronto a pianificare una strategia chiara e vincolante che definisca il mandato spettante alla Confederazione in materia di garanzia della qualità (raccomandazione 1) e di tener conto delle altre raccomandazioni della CdG-S. La Commissione si è felicita per le intenzioni del Consiglio federale e ha deciso di seguire da vicino questo processo⁴⁸.

La CdG-S ha ricevuto il rapporto concernente la strategia federale in materia di qualità nel sistema sanitario il 9 ottobre 2009. Dalla lettura di questo rapporto, la Commissione ha constatato che era stato fatto un passo importante nella direzione auspicata, ma che le misure previste dovevano essere ancora concretizzate e attuate⁴⁹. Ha dunque invitato il Consiglio federale a sottoporle prima della fine di maggio 2011 un rapporto supplementare sull'avanzamento dell'attuazione delle sue raccomandazioni.

Il 25 maggio 2011, dopo averlo approvato quello stesso giorno, il Consiglio federale ha consegnato alla CdG-S il rapporto dell'UFSP sulla concretizzazione della strategia federale in materia di qualità nel sistema sanitario svizzero. La Sottocommissione competente ha poi rivolto al capo del DFI alcune domande complementari in

⁴⁶ Valutazione del ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal. Rapporto della CdG-S del 13 nov. 2007 (FF **2008** 6821).

⁴⁷ Valutazione del ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal. Parere del Consiglio federale del 18 giu. 2008 (FF **2008** 6917).

⁴⁸ Rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gen. 2009 (FF **2009** 2162).

⁴⁹ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2010 (FF **2011** 3665).

merito alle risorse che il Dipartimento aveva previsto di stanziare per l'attuazione della strategia e ai tempi di realizzazione previsti per le misure annunciate. Il capo del DFI ha risposto a queste domande il 21 settembre 2011.

Nella seduta dell'8 novembre 2011 la CdG-S ha esaminato con attenzione le risposte del Consiglio federale e del DFI. Lo stesso giorno, ha inviato una lettera al Consiglio federale in cui comunicava di condividere i ragguardevoli sforzi intrapresi in materia di garanzia della qualità. La Commissione si era in particolare felicitata per la chiara strategia adottata dal Consiglio federale a definizione delle misure, delle responsabilità e dei termini in materia di esecuzione del mandato della Confederazione. La Commissione ha inoltre preso atto con soddisfazione che il Consiglio federale aveva anche definito le priorità che la concretizzazione di detta strategia avrebbe comportato durante la fase di transizione prevista dal 2011 al 2014.

La CdG-S ha inoltre accolto con favore i passi intrapresi dal Consiglio federale per allestire un monitoraggio sullo stato d'attuazione della garanzia della qualità in tutti i settori di prestazione e per sfruttare dei dati disponibili riguardo alla qualità delle prestazioni mediche. La CdG-S ha anche espresso la sua soddisfazione per la creazione di un Istituto nazionale per la garanzia della qualità e di una piattaforma nazionale «qualità».

La CdG-S ha però reso attento il Consiglio federale sul fatto che, riguardo a certe raccomandazioni, aveva preso posizione in modo alquanto generico, in particolare in relazione alla raccomandazione che gli domandava di vegliare affinché fosse chiesto ai partner tariffari un rapporto dettagliato sull'esecuzione della garanzia della qualità e in relazione a quella che lo sollecitava a definire requisiti minimi. Lo stesso vale per quanto concerne il controllo dei termini prescritti delle convenzioni sulla garanzia della qualità, l'esame da parte dell'UFSP del rispetto degli obblighi contrattuali e l'avvio di una revisione del diritto vigente, se la normativa prevista dalle convenzioni fosse risultata troppo poco incisiva. La CdG-S ha poi esortato il Consiglio federale a proseguire le sue riflessioni sul modo in cui obbligare i fornitori di prestazioni a pubblicare i loro dati.

Viste le ardue sfide che si pongono sia sotto l'aspetto della sanità pubblica sia sul piano finanziario, la CdG-S ha sottolineato come sia importante che il Consiglio federale metta a disposizione risorse sufficienti affinché la strategia in materia di qualità possa essere attuata adeguatamente e rapidamente.

Se da un lato si può dire che il Consiglio federale stia prendendosi carico della funzione direttiva che la LAMal gli assegna nel settore della garanzia della qualità, la CdG-S reputa d'altro lato che debbano essere fatti ancora considerevoli progressi nella concretizzazione della strategia in materia di qualità. La CdG-S ha perciò deciso di chiudere provvisoriamente il dossier e di informarsi presso il Consiglio federale tra uno-due anni sullo stato dei lavori nel settore della garanzia della qualità secondo la LAMal.

3.2.4 Chiarimento di singoli aspetti dell'organizzazione della lotta contro l'influenza pandemica

La gestione da parte delle autorità della pandemia di influenza A(H1N1) ha suscitato numerose controversie in Svizzera e all'estero. In tale contesto la CdG-S, nella sua seduta del 26 novembre 2009, ha deciso di promuovere un'inchiesta al fine di chiari-

re singoli aspetti concernenti l'organizzazione della lotta contro l'influenza pandemica. Si è in particolare occupata dell'organizzazione della vaccinazione, della procedura di autorizzazione dei vaccini, della distribuzione dei vaccini, del coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni nonché di altri aspetti della lotta contro l'influenza pandemica.

Nel gennaio 2010 il DFI, di concerto con la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità, ha incaricato una società esterna in collaborazione con una squadra di esperti internazionali di valutare esaurientemente la strategia di vaccinazione e la sua attuazione. Visti i passi intrapresi dal DFI, la CdG-S ha deciso di non svolgere nessuna attività parallela e di aspettare il rapporto della valutazione esterna. Ha tuttavia domandato al DFI di fornirle alcune informazioni supplementari⁵⁰.

Il 26 maggio 2010 la CdG-S ha ricevuto il rapporto di valutazione esterno e le risposte del Consiglio federale alle domande poste. Al fine di un'indagine più approfondita su singoli aspetti della lotta contro l'influenza pandemica, la Commissione ha chiesto al Consiglio federale di presentarle un rapporto complementare entro la fine del 2010, corredato da una parere sulle raccomandazioni formulate nell'ambito della valutazione esterna e sul rapporto del 7 giugno 2010 della Commissione delle questioni sociali, della sanità e della famiglia dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nonché sulle conclusioni e le raccomandazioni espresse nella valutazione dei processi interni dell'UFSP.

Il 3 dicembre 2010 la CdG-S ha ricevuto il rapporto supplementare di valutazione e il parere del Consiglio federale richiesti. Nella sua seduta del 28 marzo 2011 la Sottocommissione interessata ha potuto inoltre discutere questioni complementari con il direttore dell'UFSP e con il capo della Divisione malattie trasmissibili.

In seguito la Sottocommissione ha invitato il capo del DFI a presentarle un nuovo rapporto, che le è stato trasmesso il 28 settembre 2011. Esso contiene in particolare una panoramica delle misure prese dopo l'autunno 2009, i risultati ottenuti da allora in seguito al rimaneggiamento del piano svizzero in caso di pandemia e dei manuali di gestione di crisi dell'UFSP, il rapporto di valutazione finale sulla gestione della lotta contro la pandemia di influenza H1N1 da parte dell'OMS e la risposta a singole domande supplementari concernenti tra l'altro l'indipendenza dei periti esterni nei confronti delle industrie farmaceutiche e la pubblicazione dei legami di interesse dei membri delle commissioni extraparlamentari.

Il 7 novembre 2011 la Sottocommissione competente ha preso atto delle informazioni e ne ha discusso. Essa dovrebbe occuparsi nuovamente del tema nel 2012; prevede in particolare di sottoporre alla Commissione un rapporto in merito nel corso del primo trimestre del 2012.

⁵⁰ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2010 (FF 2011 3627).

3.2.5

Utilizzazione di sussidi federali per attività di lobbying (Pro Audito)

Nell'aprile del 2010, in seguito ad alcuni articoli apparsi sulla stampa, la CdG-S ha avviato un'inchiesta per chiarire se ed eventualmente in quale misura l'associazione per gli audiolesi Pro Audito avesse utilizzato sussidi dell'UFAS per il finanziamento di attività di lobbying in Parlamento. In quest'ambito, ha chiesto a più riprese informazioni e documenti al capo del DFI.

Dopo aver analizzato le informazioni ottenute, la CdG-S è giunta alla conclusione che le affermazioni del DFI secondo cui Pro Audito non aveva fatto attività di lobbying servendosi di fondi pubblici erano credibili e che il DFI effettuava i controlli necessari. Nei documenti forniti dal DFI, la CdG-S non ha trovato indizi concreti che lasciassero pensare che una parte dei sussidi versati dall'UFAS fosse stata utilizzata per attività di lobbying in Parlamento.

La CdG-S ha comunicato le sue conclusioni al capo del DFI nel suo scritto del 21 giugno 2011, affermando che dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare sulla gestione degli affari non vi era bisogno di agire in merito a questa vicenda. Ha inoltre tenuto a sottolineare nella lettera l'importanza accordata al fatto che i sussidi federali ad associazioni sottostanno a regole rigorose e devono essere accordati in un quadro chiaro e trasparente, soprattutto quando l'organizzazione che li riceve potrebbe essere orientata a un'attività di lobbying. Per questo motivo è importante che il DFI presti un'attenzione accresciuta e sistematica agli aspetti sensibili come il lobbying controllando con regolarità come sono utilizzati i fondi pubblici assegnati ad associazioni quali Pro Audito.

Conformemente alle competenze affidategli dalla legge, la CdG-S si è concentrata nel corso del suo esame su alcuni aspetti relativi al controllo della gestione e non si è occupata dell'analisi dei flussi finanziari e del loro controllo da parte del DFI. Poiché questo compito rientra nella competenza dell'alta vigilanza finanziaria, la CdG-S ha trasmesso alla DelFin, con lettera anch'essa del 21 giugno 2011, i documenti ricevuti dal DFI per consentirle di decidere sull'opportunità di condurre un simile esame o di affidare un mandato in questo senso al Controllo federale delle finanze (CDF).

Nella sua risposta del 5 luglio 2011, il capo del DFI ha garantito alla CdG-S che l'UFAS avrebbe continuato il controllo sull'assegnazione e l'utilizzazione dei fondi pubblici nel senso delle chiare e precise raccomandazioni formulate dalla CdG-S. La DelFin ha dal canto suo informato la CdG-S, nella sua risposta del 19 settembre 2011, che dopo la presentazione degli elementi del dossier e la successiva discussione, i suoi membri avevano deciso di non dar seguito all'affare ritenendo che non vi fosse necessità di agire.

Preso conoscenza delle citate risposte del DFI e della DelFin, la CdG-S considera chiusi i lavori relativi all'utilizzazione dei sussidi dell'UFAS per attività di lobbying da parte di Pro Audito.

3.3

Relazioni internazionali e commercio con l'estero

3.3.1

Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali

Il 3 dicembre 2010 la CdG-S ha pubblicato il proprio rapporto⁵¹ sulla gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia⁵² da parte delle autorità federali. Il rapporto conteneva 14 raccomandazioni volte tra l'altro a disciplinare più chiaramente, in futuro, la trasmissione da parte del Consiglio federale di un mandato alla presidenza della Confederazione e a migliorare le modalità di collaborazione tra le autorità federali e le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra. La CdG-S aveva lavorato su questo dossier in stretta collaborazione con la DelCG, dato che quest'ultima era competente per il capitolo concernente la pianificazione dell'esfiltrazione dei due cittadini svizzeri trattenuti in Libia.

A fine agosto 2011 la CdG-S ha preso atto del parere del Consiglio federale del 20 aprile 2011⁵³ sul suo rapporto del 3 dicembre 2010. Ha constatato con soddisfazione che quest'ultimo era pronto a mettere in atto le sue raccomandazioni e che non vi era dunque bisogno di agire nell'immediato.

Nella sua lettera del 26 agosto 2011 la CdG-S ha però espresso qualche critica in merito ad alcune affermazioni contenute nel parere del Consiglio federale.

Quest'ultimo aveva deplorato il fatto «che la CdG si sia concentrata soltanto su determinati aspetti della controversia con la Libia senza presentare la vicenda nel suo insieme, in particolare senza esaminare i negoziati diplomatici che hanno condotto alla liberazione dei due ostaggi svizzeri.»⁵⁴.

In proposito la CdG-S ha voluto ricordare che, da un lato, essa aveva esplicitamente precisato nel suo rapporto che la sua inchiesta si concentrava «su alcune questioni chiave relative al funzionamento delle autorità federali – e in primo luogo del Consiglio federale – sotto l'angolo dell'alta vigilanza parlamentare» e che l'inchiesta non mirava «a una valutazione globale della gestione di queste crisi e a un apprezzamento della strategia di negoziazione seguita dalla diplomazia svizzera»⁵⁵. La definizione del mandato di inchiesta spetta d'altronde alle autorità dell'alta vigilanza parlamentare e non agli organi controllati.

D'altra parte, la CdG-S non ha mai affermato che la diplomazia svizzera non aveva ottenuto successi nel corso dei suoi negoziati. In conclusione al suo rapporto del 3 dicembre 2010 la CdG-S aveva espressamente ringraziato tutti i collaboratori dell'Amministrazione e in particolare i rappresentanti del corpo diplomatico sia a Berna che a Tripoli, per l'impegno e il lavoro profusi in un contesto particolarmente difficile e gravoso.

Inoltre, nel compendio che precede il suo parere, il Consiglio federale ha spiegato che «avendo adottato un approccio orientato al futuro» non si era soffermato «sulla

⁵¹ Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali. Rapporto della CdG-S del 3 dic. 2010 (FF **2011** 3771).

⁵² Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2010 (FF **2011** 3791 segg.).

⁵³ Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali. Parere del Consiglio federale del 20 apr. 2011 (FF **2011** 3929).

⁵⁴ Ibid. (FF **2011** 3932).

⁵⁵ Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali. Rapporto della CdG-S del 3 dic. 2010 (FF **2011** 3790).

descrizione delle procedure e degli eventi fornita nel rapporto della CdG-S. L'assenza di precisazioni e commenti in merito» non significava però che fosse «interamente d'accordo con la versione dei fatti della CdG-S»⁵⁶.

In proposito, la CdG-S ha tenuto a ricordare di aver consultato il Consiglio federale in merito a eventuali errori nell'esposizione dei fatti prima di pubblicare il suo rapporto del 3 dicembre 2010 e che tutte le correzioni chieste a tale riguardo dal Consiglio federale nel suo parere del 24 novembre 2010 erano state prese in considerazione.

La CdG-S ha tenuto poi a comunicare al Consiglio federale di considerare perlomeno discutibile l'atteggiamento di quest'ultimo nel dichiarare pubblicamente di non aderire pienamente all'esposizione dei fatti formulata dalla CdG-S, senza però indicare su quali punti in particolare non si trovava d'accordo.

Ciononostante, dato che anch'essa vuole rivolgere lo sguardo verso il futuro, la CdG-S ha rinunciato a chiedere al Consiglio federale precisazioni supplementari su questo punto e ha preferito concentrarsi sulle misure di miglioramento annunciate.

A tale riguardo, sia la CdG-S sia la DelCG plaudono alla volontà del Consiglio federale di attuare le loro raccomandazioni. Conformemente alla loro prassi controlleranno nell'ambito di una verifica da effettuare tra 1–2 anni che tutte le loro raccomandazioni siano state attuate.

La CdG-S tiene infine a ringraziare il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra per il suo parere del 20 aprile 2011 sul rapporto della Commissione del 3 dicembre 2010. Essa è lieta che il Consiglio di Stato ginevrino sostenga pienamente le raccomandazioni espresse nel rapporto, in particolare la raccomandazione 4 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione e la raccomandazione 5 concernente la collaborazione tra il Consiglio federale e il Consiglio di Stato ginevrino. Tale sostegno è infatti indispensabile per l'attuazione di queste raccomandazioni, in particolare riguardo al miglioramento delle modalità di collaborazione in tempo di crisi, argomento che sta particolarmente a cuore alla CdG-S.

3.3.2 Valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa

Il 23 gennaio 2009 le CdG avevano deciso di dar seguito alla proposta della Delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (DCE) e di affidare al CPA l'allestimento di una valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa⁵⁷.

Nel suo rapporto del 29 marzo 2011⁵⁸, redatto sulla base dei risultati della valutazione del CPA⁵⁹, la CdG-S si è detta lieta del bilancio globalmente positivo della presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

⁵⁶ Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali. Parere del Consiglio federale del 20 apr. 2011 (FF **2011** 3930).

⁵⁷ La Svizzera ha assunto la presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dal 18 nov. 2009 all'11.5.2010. La presidenza del Comitato dei ministri, istanza decisionale del Consiglio d'Europa, è affidata per sei mesi a un diverso Stato membro.

⁵⁸ Valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Rapporto della CdG-S del 29 mar. 2011 (FF **2011** 6425).

La Commissione ha rilevato che, dal profilo degli obiettivi del Consiglio d'Europa, la presidenza svizzera del Comitato dei ministri può essere considerata un successo. Con la dichiarazione d'Interlaken, in particolare, la presidenza svizzera ha permesso al Consiglio d'Europa di fare un notevole passo avanti nella maggior sfida che si pone all'organizzazione, ossia la riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La valutazione è giunta alla conclusione che la presidenza ha svolto le sue funzioni con grande perspicacia; ha fatto di questo tema il punto focale della sua agenda, ha condotto con determinazione e in modo autonomo il processo di elaborazione di una dichiarazione comune degli Stati membri, ha coinvolto nei preparativi i servizi competenti del Consiglio d'Europa e ha di proposito assunto il ruolo guida nel processo negoziale. Inoltre, la collaborazione tra il DFAE e il DFGP ha funzionato bene e le due consigliere federali responsabili di questi dipartimenti si sono adoperate personalmente presso i rappresentanti dei governi esteri a favore della dichiarazione.

Tra i principali punti di forza della presidenza svizzera, la valutazione ha inoltre menzionato il suo buon rapporto tra costi e prestazioni e il notevole impegno profuso dai collaboratori coinvolti dell'Amministrazione federale. Da ultimo, per quanto concerne la direzione delle sedute in seno al Comitato dei ministri, la presidenza svizzera si è distinta per la sua efficacia, efficienza e competenza.

La valutazione del CPA ha individuato però anche alcuni punti deboli, dai quali bisogna trarre gli opportuni insegnamenti in vista di occasioni in cui la Svizzera assumerà funzioni di questo tipo in altre organizzazioni internazionali.

Infatti, benché ogni presidenza di un'organizzazione internazionale presenti tratti specifici in particolare per quanto riguarda il margine di manovra lasciato allo Stato che assume questa funzione, la Commissione è del parere che alcuni punti deboli individuati nella valutazione del CPA si riferiscano a problematiche di ordine generale e possano essere all'origine di difficoltà anche in un contesto differente.

A questo proposito la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a dedicare la necessaria attenzione ai settori nei quali vi è un potenziale di ottimizzazione. Ha constatato in particolare che l'organigramma della presidenza, fondato sulle strutture esistenti, era inadatto e aveva comportato lentezze nella presa delle decisioni e complicazioni nella collaborazione tra i servizi federali. La Commissione ha comunicato al Consiglio federale che a suo avviso è auspicabile che in futuro l'organizzazione di progetto venga adeguata ai bisogni concreti.

L'11 ottobre 2011 la CdG-S ha preso atto del parere del Consiglio federale del 31 agosto 2011⁶⁰ nel quale l'Esecutivo riteneva che sarebbe possibile creare un'organizzazione di progetto specifica soltanto dotandola di maggiori risorse di personale. Secondo il Consiglio federale, le condizioni descritte hanno indubbiamente inciso sulla gestione della presidenza e hanno spinto ai loro limiti le strutture gerarchiche esistenti. La mancanza di chiarezza a livello di ripartizione dei compiti, sottolineata dal rapporto del CPA, ne è indubbiamente una prova. Considerati i compiti da svolgere, l'organigramma adottato, anche giudicandolo a posteriori, risultava comunque adeguato soprattutto per ragioni di efficienza dei costi.

⁵⁹ Valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Rapporto del CPA alla CdG-S del 3 mar. 2011 (FF **2011** 6429).

⁶⁰ Valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Parere del Consiglio federale del 31 ago. 2011 (FF **2011** 6465).

La CdG-S ha giudicato pertinenti le argomentazioni del Consiglio federale. A suo avviso è essenziale che il Consiglio federale abbia riconosciuto che non possono essere svolti compiti ancor più complessi senza un'organizzazione di progetto adeguata e dotata di sufficienti risorse di personale.

Visto il bilancio globalmente positivo della presidenza svizzera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, l'11 ottobre 2011 la CdG-S ha deciso di porre fine ai suoi lavori concernenti la valutazione della detta presidenza. Se lo riterrà necessario la CdG-S si informerà al momento opportuno sulle misure prese dal Consiglio federale per garantire che la Svizzera, se dovesse assumere nuovamente una funzione di importanza simile o addirittura maggiore in seno a un'organizzazione internazionale, sia in grado di svolgere i compiti a cui fosse chiamata.

3.3.3 Aiuto umanitario della Direzione dello sviluppo e della cooperazione allo Sri Lanka dopo lo tsunami

Il 24 ottobre 2008 la CdG-S ha pubblicato e sottoposto al Consiglio federale il suo rapporto sull'aiuto umanitario della DSC allo Sri Lanka dopo lo tsunami^{61/62}.

Sulla base dei lavori svolti la CdG-S è giunta alla conclusione di non disporre di nessun elemento che indicasse carenze importanti o sistematiche nella gestione da parte del DFAE dei due programmi di aiuto umanitario oggetto di diverse critiche. Per contro, la CdG-S aveva ritenuto che esisteva un potenziale di miglioramento in diversi campi, in particolare riguardo alle strutture gestionali e alla comunicazione. Di conseguenza la CdG-S ha raccomandato al Consiglio federale di vegliare affinché fossero prese le misure necessarie per garantire che, nella realizzazione di progetti di questo tipo, le strutture gestionali e la suddivisione delle competenze tra i diversi livelli siano chiare sin dall'inizio e vengano comunicate a tutto il personale in modo adeguato.

Come da sua prassi, la CdG-S ha proceduto nel 2011 alla verifica della sua ispezione terminata alla fine del 2008. Ha invitato il Consiglio federale a presentarle un rapporto sull'attuazione della sua raccomandazione che comprendesse in particolare un bilancio finale dell'aiuto umanitario della DSC allo Sri Lanka dopo lo tsunami.

Dopo aver esaminato il rapporto del Consiglio federale del 12 ottobre 2011, la CdG-S ha constatato che tutto il programma della DSC di ricostruzione post-tsunami di scuole e istituti sanitari nello Sri Lanka era stato portato a termine e che, dopo la pubblicazione del suo rapporto del 2008, svariate misure di miglioramento erano state prese per garantire una suddivisione chiara delle competenze sia tra i diversi livelli strutturali della la DSC sia tra la DSC e i suoi partner.

Tra queste misure la CdG-S ha accolto con favore in particolare la firma nell'autunno 2009 di una convenzione tra l'aiuto umanitario della DSC e la Croce Rossa Svizzera che regola la collaborazione in caso di crisi o di catastrofe nonché i passi intrapresi nell'ambito della riorganizzazione della DSC per chiarire la suddivisione

⁶¹ Aiuto umanitario della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) allo Sri Lanka dopo lo tsunami. Costatazioni e raccomandazioni della CdG-S. Rapporto della CdG-S del 24 ott. 2008 (FF **2009** 1889).

⁶² Rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gen. 2009 (FF **2009** 2170).

dei compiti, dei ruoli e delle responsabilità tra la centrale a Berna e gli uffici di cooperazione e/o gli uffici di programma locali.

Alla luce di quanto esposto la CdG-S ha deciso di porre fine ai suoi lavori concernenti l'aiuto umanitario della DSC allo Sri Lanka dopo lo tsunami.

3.3.4 Riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione: visita di controllo

Nel suo programma annuale 2011 la CdG-N ha deciso di incaricare la sua Sottocommissione competente di effettuare una visita di controllo presso la DSC per determinare se vi era un bisogno immediato di agire a livello dell'alta vigilanza parlamentare per quanto concerne la riorganizzazione dell'ufficio avviata nel 2008.

Con lettera del 30 giugno 2011, la Sottocommissione ha annunciato un certo numero di temi su cui desiderava ottenere informazioni in occasione di questa visita, ossia la riorganizzazione della DSC in generale (obiettivi, strategia, fasi ecc.), la politica del personale e il sistema di controllo interno.

Al termine della visita la Sottocommissione si è detta globalmente soddisfatta delle risposte ottenute. Le discussioni hanno avuto per oggetto in particolare gli obiettivi della riorganizzazione, le conseguenze di quest'ultima sulla politica del personale e i cambiamenti intervenuti sia a livello di relazioni tra la DSC e gli altri servizi del DFAE sia nelle relazioni tra la centrale a Berna e gli uffici di cooperazione locali.

La CdG-N ha preso atto della volontà della direzione della DSC di far valutare prossimamente i risultati ottenuti in seguito al trasferimento in seno al DFAE di diversi settori per i quali la DSC disponeva in precedenza di unità proprie, in particolare nei settori comunicazione e personale. La CdG-N apprezza questo modo di procedere che le sembra necessario viste le resistenze incontrate [in seno a parte del personale]⁶³ e ritiene indispensabile disporre di dati concreti su vantaggi e inconvenienti della ristrutturazione

Considerato quanto precede la CdG-N è giunta alla conclusione che per il momento non vi sia bisogno di agire a livello dell'alta vigilanza parlamentare. Se lo riterrà necessario, la CdG-N si informerà a tempo debito sull'avanzamento dei lavori, probabilmente al termine della seconda fase della riorganizzazione, ossia a fine 2012 o all'inizio del 2013. A questo proposito la CdG-N invita già ora la DSC a farle pervenire il rapporto finale di valutazione di KPMG non appena sarà disponibile.

3.4 Stato e Amministrazione

3.4.1 Gestione politico-strategica del Consiglio federale

Nel quadro del suo programma annuale 2008 la CdG-N ha deciso di procedere a un esame approfondito della gestione politico-strategica del Consiglio federale. Le critiche formulate dal CPA nella sua valutazione del 15 ottobre 2009⁶⁴ sono state inviate al Consiglio federale accompagnato da una breve comunicazione. Nella sua

⁶³ Cfr. lettera della Sottocommissione competente del 25 nov. 2011.

⁶⁴ La gestione politico-strategica del Consiglio federale. Rapporto del CPA del 15 ott. 2009 all'attenzione della CdG-N (FF 2010 2701).

risposta quest'ultimo faceva riferimento in particolare a un messaggio aggiuntivo adottato nell'ottobre 2010⁶⁵ concernente la riforma del Governo volto a ovviare a talune carenze individuate dal CPA.

Deluse dalle proposte del Consiglio federale, le CdG hanno da un lato deciso – anche in ragione della loro inchiesta sul comportamento delle autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti⁶⁶ – di far pervenire un corapporto alle CIP incaricate dell'esame preliminare del messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo (cfr. n. 3.4.2). Inoltre, le CdG hanno deciso di invitare una delegazione del Consiglio federale a discutere l'importante divergenza tra le attese delle Commissioni e le misure decise da Consiglio federale⁶⁷.

Le Sottocommissioni DFGP/CaF, sotto la direzione dei presidenti della CdG-S e della CdG-N, hanno incontrato il 28 marzo 2011 la delegazione del Consiglio federale che si componeva della vicepresidente della Confederazione, della responsabile del DFGP e della cancelliera della Confederazione. La delegazione ha spiegato come il Consiglio federale ha tenuto in considerazione nei suoi lavori i risultati dello studio del CPA. Un certo numero di cambiamenti è stato introdotto nelle basi legali, come la modifica del sistema delle delegazioni, la proroga delle sedute del Consiglio federale o la riorganizzazione dello Stato maggiore di prospettiva. Tuttavia la delegazione ha voluto sottolineare che il fondamento di una buona collaborazione è soprattutto la fiducia che regna tra i membri del governo; le indiscrezioni minano alla radice questa fiducia.

Al termine della discussione le CdG hanno deciso di attendere il risultato dei lavori della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) incaricata del dossier, dichiarandosi pronta a coadiuvarla in caso di bisogno.

3.4.2 Messaggio aggiuntivo sulla riforma del Governo: corapporto delle Commissioni della gestione alle Commissioni delle istituzioni politiche

Le CdG, nell'ambito del loro mandato di alta vigilanza parlamentare, hanno condotto in questi ultimi anni diverse inchieste di ampia portata che hanno messo in evidenza alcune lacune di rilievo nel funzionamento del Consiglio federale. Hanno giudicato dunque importante che la loro esperienza e il risultato delle loro inchieste concernenti la gestione politico-strategica del Consiglio federale fossero prese in considerazione quando le CIP si sarebbero chinate sul messaggio aggiuntivo del Consiglio federale sulla riforma del Governo (01.080). Per questo motivo, il 27 gennaio 2011 le CdG hanno inviato un corapporto alle due CIP su questo messaggio⁶⁸.

⁶⁵ Ad 01.080 Messaggio aggiuntivo del 13 ott. 2010 concernente la riforma del Governo (FF **2010** 6895).

⁶⁶ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 30 mag. 2010 (FF **2011** 2815).

⁶⁷ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011, n. 3.5.2 (FF **2011** 3627).

⁶⁸ Cfr. www.parlament.ch/e/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/pages/default.aspx.

L'inchiesta sul comportamento delle autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti è stata oggetto di un rapporto⁶⁹ che criticava sotto vari aspetti la gestione della crisi da parte delle autorità. Le informazioni destinate alla gestione da parte del Consiglio federale e il ruolo della CaF sono stati anch'essi analizzati in un rapporto del CPA⁷⁰. Fondandosi su queste riflessioni e sulle lacune constatate nella gestione da parte del Consiglio federale le CdG hanno espresso la loro valutazione sul messaggio aggiuntivo riassunta nel corapporto. Non si tratta dunque di una valutazione esaustiva del messaggio aggiuntivo, che è piuttosto di competenza delle CIP e del Parlamento.

Le osservazioni delle CdG sono le seguenti: anzitutto, prolungare il mandato presidenziale a due anni potrebbe essere una misura appropriata per consentire alla compagine governativa di farsi carico in maggior misura della sua funzione di direzione collegiale. Ma per essere efficace, questa misura dovrebbe essere accompagnata da disposizioni complementari. Secondo le CdG, fintanto che alla funzione presidenziale non saranno attribuite competenze supplementari, un eventuale dipartimento presidenziale mancherebbe di peso. Nemmeno avrebbe senso l'istituzione di uno Stato maggiore al servizio del presidente della Confederazione, né la proposta di introdurre un obbligo legale che imponga ai membri del Collegio governativo di riferire ai loro colleghi. Infatti, tale obbligo può già essere desunto dagli articoli 174 e 177 Cost. che sanciscono entrambi il primato del Collegio rispetto ai Dipartimenti. D'altra parte, l'idea di una base legale che consenta al Collegio governativo di pretendere informazioni da uno dei suoi membri esiste già secondo la Costituzione, poiché il principio collegiale ha il primato su quello dipartimentale.

L'introduzione di una norma che obbligasse i consiglieri federali a organizzare i loro dipartimenti con un sistema di supplenza non sarebbe, secondo le CdG, una soluzione sufficiente. Infatti, da un lato la proposta del Consiglio federale non prevede che, in tempi ordinari, il supplente sia messo al corrente degli affari importanti, ciò che invece le CdG ritengono necessario; d'altro lato, è lasciato ai singoli consiglieri federali definire l'organizzazione delle supplenze. Inoltre, occorrerebbe valutare se non sia preferibile una soluzione secondo cui non sia il consigliere federale supplente ad essere tenuto al corrente dei principali dossier, bensì il suo segretario generale (informato a sua volta dal segretario generale del dipartimento da supplire).

Per quanto concerne le delegazioni, il Consiglio federale si è detto pronto a rafforzare questo strumento: le CdG giudicano positivamente quest'apertura, benché siano scettiche su alcune delle misure proposte in merito. Per esempio, dato che le delegazioni sono organi di preparazione delle decisioni del Collegio governativo, la loro segreteria non dovrebbero dipendere dal Dipartimento responsabile del dossier, ma dalla CaF. In secondo luogo, il Collegio governativo dovrebbe essere informato al termine della seduta della delegazione e il verbale dovrebbe essere messo a disposizione dei membri del Consiglio federale che non fanno parte della delegazione. Nelle sedute delle delegazioni dovrebbero essere coinvolte anche persone che, pur non facendo parte del Consiglio federale, rivestono un ruolo chiave.

⁶⁹ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 30 mag. 2010, n. 3.1.1 (FF **2011** 2815).

⁷⁰ La gestione politico-strategica del Consiglio federale. Rapporto del CPA del 15 ott. 2009 all'attenzione della CdG-N (FF **2010** 2701).

Le CdG giudicano favorevolmente le proposte del Consiglio federale volte a rafforzare il ruolo della CaF – maggior coinvolgimento della CaF nella preparazione delle decisioni del Consiglio federale, rafforzamento del controllo degli affari da parte della CaF e ottimizzazione della verbalizzazione, attribuzione esplicita nella legge al cancelliere della Confederazione della competenza di redigere una copia autentica delle decisioni del Consiglio federale – ma non le reputano sufficienti. Secondo le CdG, per rafforzare la funzione della CaF come stato maggiore del Consiglio federale occorrerebbe che le CIP valutassero la possibilità di attribuirle maggiori diritti e di sancirli nella legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)⁷¹. D'altra parte, affidare alla CaF il compito di prendere misure per sostenere i dipartimenti non rafforzerebbe direttamente la sua funzione di stato maggiore del Collegio governativo e rischierebbe di privarla delle risorse necessarie per adempiere i suoi obblighi.

L'aumento del numero dei segretari di Stato potrebbe effettivamente sgravare i membri del Consiglio federale e lasciare loro più tempo per adempiere i loro compiti di direzione collettiva. La questione chiave rimarrebbe pur sempre quella di determinare quali compiti e competenze delegare ai segretari di Stato.

Da ultimo, le CdG accolgono con favore le misure che permettono al Consiglio federale di sgravarsi degli affari di routine, di trattare almeno a due riprese i dossier particolarmente importanti o contestati, di valorizzare l'importanza delle sedute di chiusura oppure di garantire una consultazione sistematica degli organi di controllo preliminare. Il Consiglio federale dovrebbe però ricevere sistematicamente il parere giuridico di un organo di controllo preventivo in tutte le questioni giuridiche importanti legate ai dossier che sta trattando e non soltanto in quelle contestate.

Secondo le CdG, il principale difetto del disegno di revisione e del relativo messaggio aggiuntivo sulla riforma del Governo è l'assenza di visione del Consiglio federale in merito alla direzione verso cui il sistema di governo deve evolvere per soddisfare durevolmente le crescenti esigenze alle quali il Governo svizzero deve rispondere rimanendo entro i limiti imposti dall'ordinamento costituzionale.

Ciò nonostante le CdG sono persuase che il disegno di revisione del Consiglio federale, benché non rappresenti una riforma del governo globale e orientata al futuro, comprenda elementi importanti che possono migliorare il funzionamento del Collegio governativo. Ritengono dunque che le parti del disegno che potrebbero apportare un miglioramento della situazione debbano essere proseguite e attuate, qualunque sia l'esito che conoscerà la riforma del governo nel suo insieme⁷².

⁷¹ Legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

⁷² Nei suoi lavori la CIP-N ha già tenuto conto di una parte delle osservazioni delle CdG. Una delle Sottocommissioni della CIP sta esaminando altre proposte incisive di riforma. Cfr. il comunicato stampa della CIP-N: www.parlament.ch/f/mm/2011/pages/mm-spk-n-2011-09-09.aspx.

3.4.3

Valutazione della prassi della Confederazione in materia di consultazione e di indagini conoscitive

Nell'ambito del loro programma annuale, le CdG hanno deciso nel gennaio 2010 di affidare al CPA il mandato di valutare la prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive. Di fronte alle ricorrenti critiche espresse negli ultimi anni dai partecipanti alle consultazioni – termini troppo brevi, assenza di trasparenza nella scelta dei destinatari e nel trattamento delle risposte – occorre valutare la legalità e l'adeguatezza delle procedure di consultazione e delle indagini conoscitive. Dopo che la legge sulla procedura di consultazione (LCo)⁷³, entrata in vigore nel 2005, ha introdotto una distinzione tra consultazione e indagini conoscitive, la Sottocommissione DFGP/CaF ha deciso di concentrare l'inchiesta sul secondo tipo di procedura, dato che l'Amministrazione dispone per quest'ultima di un più ampio margine di manovra.

Il CPA ha concluso il suo studio e ne ha comunicato i risultati in un rapporto⁷⁴ di cui la Sottocommissione ha preso atto nel giugno 2011. Quest'ultima ha comunicato le sue conclusioni e le sue raccomandazioni in un rapporto che la CdG-N ha approvato il 7 settembre 2011⁷⁵.

Nel suo rapporto la CdG-N constata con soddisfazione che la valutazione del CPA non ha riscontrato problemi di grande portata riguardo al consenso di cui gode questo strumento. I servizi dell'Amministrazione federale che indicano le consultazioni e le indagini conoscitive e le cerchie chiamate a rispondervi giudicano globalmente utile e razionale la procedura. Le cerchie consultate ritengono di poter concorrere all'elaborazione delle decisioni federali e di apportare le loro conoscenze nella definizione dei processi politici.

La CdG-N ha tuttavia constatato che vi è un potenziale di ottimizzazione in vasti settori della procedura di consultazione e delle indagini conoscitive. Ha dunque rivolto al Consiglio federale quattro raccomandazioni, in cui lo invita a chiarire il ruolo di coordinamento della CaF e ad ampliarne le competenze, ad accrescere la trasparenza nella comunicazione dei risultati, ad abrogare la procedura in forma di conferenza e a introdurre un obbligo di motivazione in caso di riduzione dei termini di risposta per ragioni di urgenza.

Sulla base dei risultati della valutazione del CPA, la CdG-N reputa inoltre critica la distinzione in vigore da quando è stata introdotta la LCo nel 2005 tra la procedura di consultazione e le indagini conoscitive. Infatti, l'obiettivo principale a cui il legislatore mirava con questa distinzione consisteva nel semplificare le procedure e nel limitarne il campo d'applicazione distinguendo tra le procedure di consultazione nell'ambito di progetti di grande portata, che soltanto il Consiglio federale e le commissioni parlamentari hanno la competenza di avviare, e i progetti di portata minore, che possono essere oggetto di indagini conoscitive avviate dalla CaF e dai dipartimenti. Il CPA constata però che l'obiettivo del legislatore non è stato raggiunto, in particolare perché la distinzione è insufficientemente disciplinata e largamente disconosciuta dai partecipanti alle consultazioni.

⁷³ Legge federale del 18 mar. 2005 sulla procedura di consultazione (RS **172.061**).

⁷⁴ Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive. Valutazione del CPA a destinazione della CdG-N del 9 giu. 2011 (FF **2012** 2041).

⁷⁵ Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive. Rapporto della CdG-N del 7 sett. 2011 (FF **2012** 2031).

La CdG-N ha dunque invitato il Consiglio federale, in una quinta raccomandazione, a esaminare se sia opportuno continuare a mantenere la distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva. Nel caso in cui il Consiglio federale decidesse di mantenere questa differenziazione, la CdG-N reputa necessario precisare le condizioni quadro delle indagini conoscitive e migliorare la comunicazione nei confronti dei destinatari. Ha inoltre invitato il Consiglio federale, in una raccomandazione aggiuntiva, a modificare e precisare talune disposizioni della legge e dell'ordinanza pertinente.

La Commissione si aspetta il parere del Consiglio federale sul suo rapporto e sulle sue raccomandazioni entro fine febbraio 2012.

3.4.4 Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi

Nel suo rapporto del 23 ottobre 2009 sulla legge sul personale federale (LPers)⁷⁶, direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi⁷⁷, la CdG-N ha rivolto sei raccomandazioni al Consiglio federale. Il 21 aprile 2010 quest'ultimo ha preso posizione sul rapporto e sulle raccomandazioni della Commissione. Tenuto conto dei lavori e degli sviluppi in corso nel settore della politica del personale federale, nel 2011 la CdG-N ha deciso di verificare l'ispezione per controllare in particolare lo stato d'attuazione delle raccomandazioni.

In quest'ambito è giunta alle seguenti constatazioni: per quanto concerne la raccomandazione 1 (Strategia del Consiglio federale per l'attuazione della LPers), la CdG-N reputa che la definizione di una strategia da parte del Consiglio federale sia una misura importante, ma che per conseguire l'obiettivo di fondo della raccomandazione sia necessario rendere più concreto il programma di attuazione di questa strategia. Per quanto concerne la raccomandazione 2 (Incorporazione della strategia di gestione del personale nella strategia globale del Consiglio federale), la CdG-N constata che sono state prese alcune misure iniziali che vanno nel senso della raccomandazione, ma che deve ancora essere rafforzato a livello strategico il nesso tra esecuzione dei compiti e risorse di personale. Per quanto riguarda la raccomandazione 5 (Analisi dei processi e delle prestazioni/rafforzamento della gestione centralizzata della politica del personale), ha rilevato che le lacune constatate in materia non sono ancora state eliminate, nonostante il Consiglio federale abbia affermato nel suo parere che i compiti, le competenze e le responsabilità nel settore del personale sono stati chiariti in occasione della riforma dell'Amministrazione federale 05/07. La CdG-N ha giudicato positivamente l'attuazione da parte del Consiglio federale delle raccomandazioni 3, 4 e 6.

In occasione di questa verifica, la CdG-N ha inoltre analizzato due aspetti particolari della politica del personale federale, ossia l'orario di lavoro sulla fiducia (OLF) e la rappresentanza degli interessi dei quadri federali.

⁷⁶ Legge del 24 mar. 2000 sul personale federale (LPers; RS **172.220.1**).

⁷⁷ Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi. Rapporto della CdG-N del 23 ott. 2009 (FF **2010** 2517); Valutazione della direzione della politica del personale della Confederazione. Rapporto di sintesi del CPA del 17 giu. 2009 (FF **2010** 2531).

L'OLF è entrato in vigore nella forma attuale il 1° gennaio 2009; è obbligatorio per tutti i quadri superiori (a partire dalla classe di stipendio 30), mentre i quadri intermedi (classi di stipendio 24–29) hanno invece la possibilità di convenirlo con il loro superiore gerarchico. Le modalità dell'OLF, precisate nell'articolo 64a dell'ordinanza sul personale federale (OPers)⁷⁸, sono le seguenti: gli impiegati che l'hanno convenuto sono dispensati dal rilevamento del tempo di lavoro e non possono compensare il lavoro aggiuntivo, il lavoro straordinario e i saldi attivi dell'orario flessibile. In luogo della compensazione, questi quadri ricevono una compensazione annua sotto forma di indennità in contanti pari al 5 per cento del salario annuo. Benché possa essere considerato un modello di lavoro moderno, l'OLF è stato introdotto soprattutto per limitare il rischio finanziario del datore di lavoro derivante dai saldi orari attivi, in certi casi considerevoli, dei quadri della Confederazione (vacanze e ore supplementari non utilizzate).

Viste l'esiguità della normativa che disciplina l'OLF e la volontà del Consiglio federale di armonizzare il diritto applicabile al personale federale con quello in vigore nel settore privato, la CdG-N ha incaricato un esperto del diritto del lavoro di chiarire, da un lato, se l'OLF offre un livello di protezione equivalente a quello del diritto privato (in particolare alle norme della legge sul lavoro [LL]⁷⁹) e, dall'altro, di dare un giudizio sull'OLF alla luce dell'articolo 17 LPers. Alla prima domanda, l'esperto ha risposto che le disposizioni che disciplinano la protezione degli impiegati dell'Amministrazione federale, in particolare a livello di durata normale e durata massima del tempo di lavoro, non offrono lo stesso livello di protezione offerto dalle prescrizioni legali applicabili nel settore privato. La LPers contiene soltanto principi molto generali e la durata massima del tempo di lavoro è fissata unicamente a livello d'ordinanza. Inoltre, il controllo del rispetto delle regole di tutela dei lavoratori non è oggetto di nessuna disposizione legale e la legge non prevede nessun obbligo per l'Amministrazione federale di vegliare, come datrice di lavoro, al rispetto di tali regole. Sulla seconda domanda, l'esperto conferma che le disposizioni dell'OLF sono conformi all'articolo 17 LPers.

Nell'agosto 2011 la Commissione ha sentito la direttrice dell'Ufficio federale del personale (UFPER) e i responsabili delle risorse umane dei Dipartimenti e della CaF per farsi un'idea d'insieme su come le basi legali dell'OLF sono applicate nella prassi. Tali audizioni hanno permesso alla CdG-N di constatare che l'applicazione dell'OLF varia considerevolmente da dipartimento a dipartimento e che questa prassi non è in parte conforme ad alcune disposizioni della LPers e della LL, in particolare per quanto riguarda la durata massima del tempo di lavoro. Sulla scorta di queste constatazioni la CdG-N ha rivolto sette raccomandazioni al Consiglio federale intese in particolare a migliorare la concezione dell'OLF e a conformarlo alle prescrizioni legali. Il rapporto e le raccomandazioni⁸⁰ sono stati approvati in occasione della seduta plenaria del 25 novembre 2011. Nell'ambito della revisione in corso della LPers, la CdG-N ha inoltre proposto alla Commissione incaricata del dossier di esaminare la possibilità di integrare nella LPers la durata prevista e la durata massima del tempo di lavoro nell'Amministrazione federale in modo che

⁷⁸ Ordinanza del 3 lug. 2001 sul personale federale (OPers; RS **172.220.111.3**).

⁷⁹ Legge federale del 13 mar. 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro, LL, RS **822.11**).

⁸⁰ Verifica dell'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi. Rapporto della CdG-N del 23 ott. 2009 (FF **2010** 2517): www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/pages/default.aspx.

siano disciplinate a livello di legge analogamente a quanto avviene nel settore privato.

Per quanto concerne la questione della tutela degli interessi dei quadri dell'Amministrazione federale, che la CdG-N ha deciso di approfondire nell'ambito della verifica della sua ispezione, la CdG-N è dell'avviso che la situazione sia nell'insieme soddisfacente, ma che il Consiglio federale e l'UFPER debbano nondimeno prestare anche in futuro particolare attenzione agli interessi dei quadri dell'Amministrazione federale.

3.4.5 Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative

Il 21 agosto 2009 la CdG-S ha pubblicato il suo rapporto sulla collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative (ONG)^{81/82}. Il rapporto, che conteneva cinque raccomandazioni, si fondava su una valutazione approfondita del CPA⁸³ incentrata sul modo in cui l'Amministrazione gestisce questa collaborazione.

Conformemente alla sua prassi, nel 2011 la CdG-S ha verificato lo stato dell'attuazione delle sue raccomandazioni e ha domandato al Consiglio federale un rapporto in merito.

Dopo esame di detto rapporto, la CdG-S ha constatato che erano state prese misure importanti nella direzione da essa auspicata, ossia in particolare un accresciuto utilizzo dei meccanismi della concorrenza nell'aggiudicazione di commesse e appalti, il miglioramento dei meccanismi di controllo a garanzia che i fondi accordati alle ONG non siano distolti dagli scopi a cui sono destinati e una maggiore trasparenza dei criteri in base ai quali la DSC decide di sostenere programmi delle ONG e determina l'importo degli aiuti finanziari.

Nel suo scritto dell'8 novembre 2011 al Consiglio federale, la CdG-S ha accolto favorevolmente soprattutto la nuova istruzione della DSC su commesse e acquisti, i passi intrapresi dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) per valutare l'opportunità della posizione di monopolio di cui gode attualmente AGRIDEA, le nuove clausole contrattuali introdotte dalla DSC dall'inizio del 2010 in tutti i contratti di partenariato per migliorare i meccanismi di controllo dell'utilizzazione dei fondi, nonché i passi intrapresi dalla DSC per migliorare la trasparenza dei criteri in base ai quali decide di sostenere i programmi delle ONG e determina l'importo degli aiuti finanziari.

La CdG-S ha tuttavia constatato che esiste pur sempre un potenziale di miglioramento per quanto concerne la chiarezza dei criteri che definiscono quali importi sono accordati e a quale ONG. Per questo motivo ha esortato la DSC a proseguire le sue riflessioni in merito.

⁸¹ Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative.

Rapporto della CdG-S del 21 ago. 2009 (FF **2010** 1217).

⁸² Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22 gen. 2010 (FF **2010** 2391).

⁸³ Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative. Rapporto di sintesi del CPA alla CdG-S dell'11 giu. 2009 (FF **2010** 1223).

Per quanto concerne le misure prese dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), la CdG-S ha constatato che la direttiva in materia di bandi di concorso non incita i servizi interessati ad avvalersi delle procedure concorrenziali al di là di quanto previsto dalle esigenze legali. Niente impedirebbe tuttavia, anche nel caso in cui una procedura concorrenziale non fosse richiesta dalla legge, di domandarsi quale sia la procedura più adeguata e, se del caso, far giocare le regole della concorrenza. Nella sua lettera al Consiglio federale la CdG-S ha sottolineato di aspettarsi dall'UFAM che concretizzi maggiormente la sua volontà di ottimizzare le procedure d'attribuzione dei mandati e i meccanismi di controllo.

Nonostante queste risultanze globalmente positive, la CdG-S ha fatto sapere al Consiglio federale che a suo avviso dovranno essere intrapresi nuovi sforzi per conseguire miglioramenti durevoli. L'effetto di molte delle misure prese potrà inoltre essere valutato soltanto a medio-lungo termine (ad es. per quanto concerne l'utilizzo accresciuto di procedure concorrenziali).

Visto quanto precede, la CdG-S ha deciso di chiudere provvisoriamente i suoi lavori relativi alla collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG e di informarsi nuovamente tra uno o due anni sullo stato dei lavori.

3.4.6 Riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione

Su proposta della consigliera nazionale Ida Glanzmann-Hunkeler, il 27 gennaio 2011 le CdG hanno deciso di avviare un'inchiesta sulle numerose riorganizzazioni avvenute in seno all'UFM con particolare attenzione all'ultima, conclusasi il 1° settembre 2010. Dopo un'analisi approfondita della questione, il 25 febbraio 2011 sono ritornate sulla loro decisione nel timore che una simile inchiesta, vertente su una riorganizzazione appena terminata, non consentisse di ottenere risultati soddisfacenti. A questa decisione delle CdG hanno contribuito anche gli avvenimenti in atto a quel tempo nell'Africa settentrionale e le imprevedibili conseguenze che avrebbero potuto avere per l'UFM. Le CdG hanno preso atto, giudicandola favorevolmente, della decisione della Sottocommissione competente (Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N) di seguire lo sviluppo della situazione del personale e del grado di realizzazione degli obiettivi iniziali della riorganizzazione.

Con scritto del 16 maggio 2011 la Sottocommissione ha invitato il DFGP a consegnarle entro il 5 agosto 2011 un rapporto sulla riorganizzazione dell'UFM conclusasi nel 2010. Il rapporto doveva dar conto della situazione attuale in seno all'Ufficio, degli obiettivi della riorganizzazione e del grado di realizzazione, dei costi (diretti e indiretti) della riorganizzazione e degli effetti sul personale. Inoltre, è stato chiesto al DFGP di fornire i risultati dell'ultima inchiesta realizzata presso il personale dell'UFM.

Il 4 agosto 2011 il DFGP ha consegnato alla Sottocommissione interessata il rapporto e i risultati dell'inchiesta presso il personale dell'UFM. In occasione della seduta del 30 agosto 2011 la responsabile del Dipartimento, accompagnata dal direttore dell'UFM, ha fornito spiegazioni sulla situazione del personale e sullo stato dell'attuazione della riorganizzazione. Ha detto di aver ordinato, in seguito alle conclusioni della valutazione interna dell'UFM, un'ulteriore valutazione esterna.

In occasione di una conferenza stampa svoltasi il 31 agosto 2011 la responsabile del DFGP ha annunciato ai media che si sarebbe separata a fine ottobre dello stesso anno dal direttore dell'UFM e che avrebbe commissionato una valutazione esterna sulla riorganizzazione di quest'ufficio.

Tenuto conto di questo nuovo cambiamento alla testa dell'UFM e delle nuove informazioni a sua disposizione, la CdG-N ha deciso di inserire la riorganizzazione dell'UFM nel suo programma 2012 allo scopo di esaminarne più in dettaglio le conseguenze, in particolare sul personale. Si avvarrà in proposito delle conclusioni della valutazione esterna commissionata dal DFGP, che sarà consegnata prevedibilmente all'inizio del 2012.

3.4.7 Consiglio dei politecnici federali: problemi nella conduzione del personale

Avvertita dell'esistenza dal 2008 di gravi problemi nella conduzione del personale dello Stato maggiore del Consiglio dei politecnici federali (CPF) – elevata fluttuazione del personale, accumulo di assenze per malattia e ricerca di un sostegno esterno (di natura medica, psicologica o giuridica) da parte di diversi collaboratori – la CdG-N ha deciso nel marzo 2010 di esaminare la situazione.

In base alle indagini, la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha constatato l'effettiva esistenza di seri problemi legati al personale in seno allo Stato maggiore del CPF; aveva anche rilevato che il presidente del CPF ne era pienamente cosciente e che si stavano studiando provvedimenti per migliorare la situazione. In una lettera del 12 novembre 2010 la CdG-N aveva raccomandato al CPF di vegliare affinché i processi di cambiamento fossero portati avanti avvalendosi dell'aiuto di esperti esterni, fossero cercate soluzioni ragionevoli per i singoli casi ancora irrisolti e lo statuto, la funzione e gli strumenti dell'organo di notifica del settore dei PF fossero esaminati in dettaglio. La Commissione domandava inoltre al DFI di esercitare la sua funzione di autorità di vigilanza e di informare regolarmente le CdG sull'attuazione delle sue raccomandazioni⁸⁴.

In occasione della sua seduta del 7 settembre 2011 la Sottocommissione DFI/DATEC ha esaminato i documenti relativi all'attuazione delle sue raccomandazioni ricevuti dal DFI e dal CPF. Nei suoi rapporti il presidente del CPF affermava che l'ambiente generale di lavoro era migliorato e che né a lui né all'organo di notifica erano giunte segnalazioni di nuovi casi problematici. Tutti i casi personali segnalati al presidente del CPF erano stati nel frattempo regolati in modo accettabile sul piano sociale. Nel 2011 era stata inoltre introdotta una formazione interna per preparare alla gestione dei conflitti ed era stato concepito un portale Intranet per consentire a tutti i collaboratori dello Stato maggiore un facile accesso ai principi determinanti, ai documenti e alle informazioni sul funzionamento dei processi dello Stato maggiore del CPF. Da ultimo, il presidente aveva esaminato lo statuto, il funzionamento e gli strumenti dell'organo di notifica giungendo alla conclusione che le direttive erano complete e non abbisognavano di adeguamenti.

⁸⁴ Per una descrizione completa degli avvenimenti tra il 2009 e il 2010, cfr. n. 3.5.4 del rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011 (FF 2011 3627, 3687).

In base a queste informazioni la Sottocommissione DFI/DATEC si è persuasa che la situazione è migliorata, ma che è impossibile dare un giudizio sull'attuazione di ognuna delle sue raccomandazioni e sul rafforzamento dell'organo di notifica. La Sottocommissione ha dunque proceduto a una nuova audizione del presidente del CPF il 19 ottobre 2011.

In quell'occasione la Sottocommissione si è stupita nuovamente che il CPF non giudicasse necessario precisare le direttive sull'organo di notifica. Ha dunque deciso di non chiudere il dossier e di continuare a seguirlo nell'ambito dei rapporti di informazione abituali del DFI alle CdG. La Sottocommissione si è riservata il diritto di chiedere, in funzione delle informazioni ottenute, rapporti complementari sull'attuazione delle sue raccomandazioni.

3.4.8 Riforme nel Dipartimento federale degli affari esteri: VEKTOR e VEKTORplus

Nel quadro della riforma dell'Amministrazione federale il DFAE ha lanciato nel 2006 il progetto pilota VEKTOR che aveva per obiettivo la gestione strategica della rete delle rappresentanze svizzere all'estero. Lo scopo era di creare un modello integrato di conduzione della rete esterna, fondato su una delega di competenze e di responsabilità alle rappresentanze sulla base di obiettivi e di direttive chiare nonché sulla sensibilizzazione degli attori sull'importanza della gestione delle risorse. In pratica, la riforma si era tradotta in un trasferimento di competenze di bilancio dalla centrale a Berna alle rappresentanze all'estero, nonché nella definizione di cataloghi di prestazioni e nell'introduzione di un sistema di controlling. Nel 2008 il DFAE aveva deciso di estendere il modello di conduzione alla base di VEKTOR a tutto il Dipartimento nell'ambito del progetto VEKTORplus.

La CdG-N si è interessata una prima volta a questi progetti nel novembre 2009⁸⁵. In quell'occasione, la Sottocommissione DFAE/DDPS aveva sentito la responsabile del DFAE e la direttrice della Direzione delle risorse e aveva deciso di farsi informare ulteriormente sullo stato dell'avanzamento di questi progetti e sui risultati ottenuti, in particolare in considerazione delle critiche espresse da una parte del personale. In un rapporto del giugno 2011 fornito su domanda della Sottocommissione, il DFAE ha descritto i risultati più recenti affermando in conclusione che considerava il progetto di riforma un successo e apprezzava il profondo processo di cambiamento culturale avvenuto in seno al Dipartimento.

In base a questo rapporto, la Sottocommissione si è incontrata nuovamente, in occasione della sua seduta del 30 giugno 2011, con la direttrice della Direzione delle risorse. La discussione ha permesso di affrontare non soltanto i punti positivi, ma anche le difficoltà incontrate. Tra queste ultime, sono state discusse in particolare la definizione di indicatori che permettano di misurare l'attività di rappresentanza degli interessi fornita dalle ambasciate, la sensibilizzazione ancora in corso degli ambasciatori sulle questioni di bilancio e le obiezioni espresse da una parte del personale.

Nella sua seduta del 7 settembre 2011 la CdG-N è giunta alla conclusione che non si impongono per il momento azioni immediate sul piano dell'alta vigilanza parlamen-

⁸⁵ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22 gen. 2010 (FF 2010 2379).

tare. Ha per contro deciso di seguire con attenzione lo sviluppo di questi progetti e di informarsi ulteriormente, se del caso, sul loro stato d'avanzamento.

Con lettera del 7 settembre 2011 la CdG-N ha inoltre comunicato alla responsabile del DFAE di aver apprezzato gli sforzi intrapresi dal suo Dipartimento per aggiornare gli strumenti di gestione e migliorare l'efficienza, tenendo tuttavia a sottolineare l'importanza attribuita al fatto che il DFAE coinvolga in modo appropriato e tempestivo nella concezione e nell'attuazione di tali progetti i collaboratori interessati e tenga adeguatamente in considerazione quanto espresso dal personale.

3.4.9 Ricorso a periti esterni da parte dell'Amministrazione federale

Nel suo rapporto Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale, adottato il 13 ottobre 2006⁸⁶, la CdG-S ha constatato che il ricorso a periti esterni aveva assunto una considerevole portata in seno all'Amministrazione federale. In occasione di una valutazione svolta dal CPA, i servizi consultati avevano annunciato oltre 6 100 mandati di perizia per i quali l'Amministrazione aveva speso nel 2004 circa 490 milioni di franchi. Secondo una stima prudente, escludendo dal conteggio gli uffici gestiti mediante mandati di prestazione e preventivo globale (uffici GEMAP), l'Amministrazione federale aveva commissionato nel 2004 perizie per 600–700 milioni di franchi.

Nel suo rapporto la CdG-S rilevava che per il solo settore consulenza e ricerca nel settore politico erano stati spesi 144 milioni di franchi. Riteneva che questa situazione poteva rivelarsi problematica in quanto alcuni periti esterni, che esercitano regolarmente un'influenza tutt'altro che trascurabile sugli orientamenti politici, non sono, contrariamente ai direttori degli uffici e dei servizi federali, né sottoposti a un controllo parlamentare né esposti alla pubblicità dei media. La CdG-S ha quindi chiesto al Consiglio federale di fare chiarezza in merito ai periti esterni che esercitano un'influenza diretta e determinante sulle decisioni politiche e sugli orientamenti dei dipartimenti e degli uffici nonché sui loro mandati (raccomandazione 1). Nel suo parere del 14 febbraio 2007⁸⁷ il Consiglio federale si è dichiarato pronto ad accettare la raccomandazione e, a proposito della sua attuazione, ha principalmente rinviato al Sistema d'informazione sugli appalti pubblici in Svizzera (simap.ch), una piattaforma che favorisce il miglioramento generale della trasparenza degli acquisti pubblici. Nella sua risposta al Consiglio federale, la CdG-S si è detta soddisfatta dello sviluppo di questo portale Internet, ma ha anche espresso i suoi dubbi temendo che una rete a così vasto raggio non sia sufficiente a garantire la trasparenza richiesta, in particolare per quanto concerne le consulenze politiche esterne in senso stretto. Ha dunque invitato il Consiglio federale a esaminare se le sue richieste potevano essere realizzate nell'ambito del progetto concernente il «Controlling strategico degli acquisti» (risposta alla raccomandazione 10), suddividendo per categoria tematica i mandati di consulenza per facilitare una visione d'insieme delle consulenze politiche esterne in senso stretto senza dover dispiegare mezzi sproporzionati.

⁸⁶ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della CdG-S del 13 ott. 2006 (FF **2007** 1525).

⁸⁷ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Parere del Consiglio federale del 14 feb. 2007 (FF **2007** 1513).

La CdG-S ha inoltre annunciato la sua intenzione di verificare fra circa due anni l'attuazione delle sue raccomandazioni da parte del Consiglio federale.

Il 26 giugno 2009 e il 4 aprile 2011 la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a renderle conto dello stato d'attuazione delle sue dieci raccomandazioni. Il Consiglio federale ha dato seguito alla richiesta con le lettere del 14 ottobre 2009 e del 18 maggio 2011.

Dopo aver esaminato le spiegazioni del Consiglio federale, la Sottocommissione competente della CdG-S ha deciso di approfondire alcuni punti. Il 4 luglio 2011 ha dunque posto diverse domande al DFF, incaricato del dossier, il quale ha risposto dettagliatamente con lettera del 18 ottobre 2011.

Nel suo scritto del 30 novembre 2011 la CdG-S ha ringraziato il Consiglio federale e il DFF per le loro informazioni e gli sforzi intrapresi fino a quel momento per mettere in atto le sue raccomandazioni. Globalmente, la CdG-S ha constatato che il Consiglio federale ha preso diverse misure in questi ultimi anni volte rafforzare la concorrenza, il ricorso mirato e parsimonioso alle prestazioni esterne e lo sviluppo di strumenti destinati al controllo e alla gestione degli acquisti pubblici. La CdG-S reputa però che siano necessari miglioramenti, soprattutto nei due settori menzionati qui di seguito.

Lo strumento destinato alla statistica degli acquisti presenta ancora gravi lacune. Si tratta di un sistema di controllo che consentirà di consultare gli importi spesi settore per settore. Tuttavia, il 10 per cento delle spese, in certi uffici addirittura il 94 per cento, non può essere chiaramente computato in alcun settore in particolare. Se il controlling strategico degli acquisti pubblici fornisce la somma degli importi spesi da ogni ufficio, non fornisce però informazioni sulle commesse, la natura delle procedure di acquisto e i contratti conclusi.

In risposta a diverse raccomandazioni della CdG-S, il Consiglio federale ha fatto riferimento all'attuazione di una gestione dei contratti sistematizzata che apporterà trasparenza e semplificazioni. Alcuni Dipartimenti applicheranno questo sistema. Non si prevede però di imporlo a tutti, eppure l'introduzione generalizzata della gestione dei contratti è indispensabile se si intende ottenere una trasparenza valida per tutti. La CdG-S è dunque del parere che, già da oggi, il Consiglio federale debba prendere in esame la possibilità di imporre l'attuazione del sistema di gestione dei contratti a tutti i dipartimenti. In attesa, va evitato che si assista nei vari dipartimenti a uno sviluppo incontrollato di sistemi diversi.

Con queste indicazioni al Consiglio federale, la CdG-S reputa conclusa questa prima verifica. Procederà però entro due anni circa a verificare nuovamente l'avanzamento dell'attuazione delle sue raccomandazioni e lo sviluppo degli strumenti destinati al controlling strategico degli acquisti pubblici e alla gestione dei contratti.

Seguito dell'attuazione dell'EffVor2 delle autorità di perseguimento penale della Confederazione

Dal 2002 al 2007 la CdG-N ha esercitato un controllo concomitante sull'ampliamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione (Ministero pubblico della Confederazione [MPC], [Ufficio dei giudici istruttori federali](#) [UGI] e Polizia giudiziaria federale [PFG]). Si è in particolare interessata all'attuazione delle misure volte a migliorare l'efficacia e a garantire la legalità del perseguimento penale, misure concretizzate nell'ambito del cosiddetto «Progetto Efficienza 2» (EffVor2) e approvate dal Consiglio federale il 4 luglio 2007.

Il 5 settembre 2007 la CdG-N ha sottoposto al Consiglio federale il suo rapporto «Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione»⁸⁸. In tale rapporto la Commissione ha accolto in particolare con favore l'orientamento generale delle misure introdotte nell'ambito dell'EffVor2, ma ha rivolto al Consiglio federale due raccomandazioni. Da un lato lo ha invitato a vegliare, all'atto della concretizzazione del Progetto Efficienza – e in particolare al momento della destinazione delle risorse –, affinché gli organi di perseguimento penale siano in grado di svolgere la loro missione con la necessaria diligenza nei settori sottoposti alla competenza obbligatoria della Confederazione. Ha d'altro lato invitato il Consiglio federale a esaminare, se del caso coinvolgendo il Parlamento o i suoi organi competenti, l'opportunità di definire, nell'ambito delle riorientamento del Progetto Efficienza, una strategia in materia di lotta contro la criminalità. La CdG-N ha insistito sul fatto che una simile strategia non potrà sostituirsi alle competenze obbligatorie della Confederazione previste dalla legge; può soltanto servire a definire in concreto il margine di manovra delle autorità di perseguimento penale.

La Commissione ha dunque accompagnato da vicino quest'attuazione: dall'agosto 2008 al marzo 2011 ha proceduto a 17 audizioni di rappresentanti di diverse autorità e servizi interessati. Il 25 novembre 2008 diverse delegazioni della Sottocommissione DFGP/CaF hanno inoltre effettuato visite di controllo presso il MPC, la PFG e l'UGI. È stata esaminata una considerevole quantità di documenti.

Visti i considerevoli sviluppi rispetto alla situazione iniziale, intervenuti in seguito all'entrata in vigore del Codice di procedura penale e della legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione – autonomia del MPC e soppressione dell'UGI –, la CdG-N ha deciso il 1° luglio 2011 di porre fine alla verifica dell'attuazione dell'EffVor2 incentrata sulla realizzazione delle sue due raccomandazioni.

Per quanto riguarda le risorse destinate alle autorità di perseguimento penale della Confederazione, la CdG-N ha dovuto tuttavia constatare che i servizi interessati non sono ancora riusciti a descrivere chiaramente i bisogni effettivi delle autorità di perseguimento penale, fatto che giudica inaccettabile. Per questo motivo ha chiesto al Consiglio federale e alla nuova autorità di vigilanza sul MPC (AV-MPC) di provvedere all'elaborazione di adeguati indicatori che permetteranno di valutare con serietà eventuali richieste di posti supplementari destinati alle autorità di perseguimento penale.

⁸⁸ Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione. Rapporto della CdG-N del 5 sett. 2007 (FF **2008** 1687).

Per quanto concerne la definizione di priorità nel settore del perseguimento penale a livello della Confederazione, la CdG-N ha ricordato che la definizione di una strategia non può sostituirsi all'osservanza del quadro legale vigente; essa deve soltanto concretizzare il margine di manovra delle autorità interessate. Benché non abbia ancora detto definitivamente se giudica che l'attuale strategia di lotta contro la criminalità della Confederazione soddisfi queste esigenze, la CdG-N ha già fin d'ora invitato il Consiglio federale ad adattare la sua strategia, che dovrà in ogni modo essere ridefinita quest'anno, oppure a esaminare se non sia opportuno rimaneggiare la regolamentazione legale delle competenze.

3.5.2 Azione di risarcimento presentata contro la Confederazione dall'ex-consigliere federale Christoph Blocher

In seguito alla conferenza stampa tenuta dalla CdG-N il 5 settembre 2007 in merito ai documenti Holenweger (flipcharts, piano H), l'ex-consigliere federale Christoph Blocher aveva presentato una domanda di riparazione morale al DFF per lesione della personalità. Dopo che il Consiglio federale aveva respinto la domanda il 12 novembre 2008, il 5 maggio 2009 Blocher ha adito il Tribunale federale con un'azione di responsabilità contro la Confederazione.⁸⁹

La CdG-N ha permesso al Tribunale federale di consultare i suoi incarti confidenziali concernenti la vicenda. L'8 marzo 2011 Blocher e la Confederazione Svizzera, rappresentata dal DFF, hanno pattuito nell'ambito di un'udienza preliminare al Tribunale federale una transazione giudiziaria nei termini seguenti: «La Confédération Suisse déclare qu'il n'a jamais été dans l'intention des représentants de la CdG-N, de la sous-commission DFJP/ChF ou du Ministère public de la Confédération d'accuser le Conseiller fédéral de l'époque, M. le Dr Christoph Blocher, de complot visant à déstabiliser le Ministère public de la Confédération par l'information aux médias qui a eu lieu le 5 septembre 2007 à propos des documents-«Holenweger» (Flipcharts/H-Plan). Si le public devait avoir eu une autre impression, la Confédération Suisse le regretterait. Au vu de cette déclaration, M. le Dr Blocher retire sa plainte.»

Nella sua seduta del 17 marzo 2011 la CdG-N ha preso atto di questa transazione, il cui tenore è stato reso pubblico il 25 marzo 2011 da un comunicato stampa del Tribunale federale.

⁸⁹ Cfr. rapporti annuali 2008 e 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gen. 2009 n. 3.7.4 (FF **2009** 2182 segg.) e del 22 gen. 2010 n. 3.7.8 (FF **2010** 2398 segg.).

3.6

Sicurezza

3.6.1

Acquisto d'armamento in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

Nel novembre 2007 la CdG-N aveva pubblicato il suo rapporto sull'acquisto di armamento in seno al DDPS^{90/91}. Esso conteneva otto raccomandazioni concernenti in particolare l'elaborazione di una strategia in materia di acquisizione dell'armamento che stabilisca le modalità secondo cui va tenuto conto degli interessi di politica estera e di politica di sicurezza, il rafforzamento della tutela giurisdizionale degli offerenti nell'ambito degli acquisti di armamenti, il miglioramento della trasparenza e la maggiore considerazione della dimensione dei costi.

Conformemente alla sua prassi la CdG-N ha proceduto nel 2011 a una verifica dell'attuazione delle raccomandazioni formulate nel suo rapporto del novembre 2007.

Sulla base del rapporto del Consiglio federale del 18 maggio 2011, la CdG-N ha constatato che le misure prese andavano nella buona direzione grazie in particolare all'elaborazione della «Strategia in materia di acquisti del DDPS» emanata dal Consiglio federale il 31 marzo 2010. Altri passi avanti significativi erano stati fatti nel settore delle statistiche e nell'ambito dello studio «Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (STIB)» (Base tecnologica e industriale rilevante per la sicurezza della Svizzera).

Tuttavia numerosi lavori erano ancora in corso. Erano già a disposizione statistiche sui pagamenti effettuati per gli acquisti, ma mancavano ancora quelle sul genere di contratti e sulle procedure di aggiudicazione. Inoltre, sulla scorta delle informazioni ricevute, non era ancora possibile per la CdG-N valutare in quale misura i miglioramenti decisi avessero avuto realmente gli effetti sperati.

Per questo motivo, in una lettera del 7 settembre 2011, la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a sottoporle entro la fine di settembre 2013 un rapporto di valutazione sulle misure d'attuazione realizzate per migliorare l'acquisto d'armamento in seno al DDPS. La CdG-N si aspetta in particolare informazioni sugli effetti ottenuti in materia di concorrenza ed economicità.

Inoltre la CdG-N ha sottolineato l'importanza che attribuisce al rafforzamento della tutela giurisdizionale degli offerenti. Tenuto conto dei considerevoli ritardi accumulati dalla revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub)⁹², ha invitato il Consiglio federale a prendere seriamente in considerazione la possibilità di presentare una revisione parziale anticipata di detta legge per risolvere quanto prima questa problematica.

Da ultimo la CdG-N ha aggiunto di avere sì accolto favorevolmente gli incontri regolari avvenuti tra armasuisse e i segretari di Stato competenti per la politica estera e la politica economica estera, ma di non considerare sufficiente questa misura. Ha perciò deciso di mantenere la raccomandazione 1 del suo rapporto del novembre

⁹⁰ Il DDPS e l'acquisto di armamenti. Rapporto della CdG-N del 23 nov. 2007 (FF **2008** 3027).

⁹¹ Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25 gen. 2008 (FF **2008** 4485).

⁹² Legge federale del 16 dic. 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub, RS **172.056.1**).

2007 con la quale chiedeva al Consiglio federale di elaborare una strategia che stabilisca le modalità secondo cui va tenuto conto degli interessi di politica estera all'atto dell'acquisto di armamenti. Come già spiegato nella lettera dell'8 settembre 2010⁹³, la CdG-N non chiede che venga allestita una lista dei Paesi di provenienza – analoga a quella in vigore per le esportazioni – dai quali sarebbe proibita l'importazione, bensì la definizione di un quadro strategico chiaro e coerente al quale gli organi d'acquisto possano affidarsi, pur rimanendo a questi ultimi il margine di manovra necessario allo svolgimento dei loro compiti.

La CdG-N ha pertanto invitato il Consiglio federale a includere nel suo rapporto di valutazione della fine settembre 2013 indicazioni sulle misure di miglioramento complementari prese a questo proposito.

3.6.2 Gruppo di impiego «Tigris» dell'Ufficio federale di polizia

Nel marzo 2009 il settimanale *Die Weltwoche* ha pubblicato un articolo sul gruppo di impiego «Tigris» dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), nel quale lo si accusava di essere un'unità segreta che agiva senza mandato politico. In seguito alla polemica suscitata dall'articolo la CdG-S ha svolto indagini su «Tigris» e ha presentato il 26 novembre 2009 le sue conclusioni in un rapporto contenente due raccomandazioni a destinazione del Consiglio federale. In primo luogo la CdG-S raccomandava al DFGP di esaminare la politica di informazione relativa alle autorità di perseguimento penale e di farne un affare di direzione. In secondo luogo la Commissione ha domandato al Consiglio federale di dare la priorità all'elaborazione di un disegno di legge federale sulla polizia della Confederazione, nel quale si definisse in particolare la portata delle competenze attribuite alla PFG nell'ambito dei procedimenti federali di polizia giudiziaria. In un parere del 24 marzo 2010 il Consiglio federale si è detto d'accordo con le due raccomandazioni precisando che la responsabile del DFGP aveva preso misure per migliorare la politica di informazione delle autorità di perseguimento penale. Nel contempo ha risposto di avere già adempito la raccomandazione 2 avviando il 27 novembre 2009 una procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (LCPol). La consultazione è terminata il 15 marzo 2010.

Dopo aver preso conoscenza del parere del Consiglio federale, il 28 marzo 2011 la CdG-S ha scritto alla responsabile del DFGP per ottenere informazioni complementari sul modo in cui le competenze in materia di politica d'informazione sono ripartite tra il DFGP, fedpol/PFG, il MPC e l'AV-MPC. Inoltre la Commissione voleva sapere come le attività sono coordinate tra queste stesse autorità. La CdG-S si è anche informata sui risultati della consultazione sull'avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (AV-LCPol) e sulla pubblicazione del relativo rapporto esplicativo. Il 20 maggio 2011 la responsabile del DFGP ha fornito alla CdG-S ragguagli scritti sullo stato dell'attuazione delle due raccomandazioni. Soddisfatta delle risposte fornite dalla responsabile del DFGP e vista

⁹³ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011 (FF 2011 3690).

l'approvazione da parte del Consiglio federale delle sue raccomandazioni, la CdG-S ha informato con scritto del 21 giugno 2011 il Consiglio federale della sua decisione di chiudere la sua ispezione su «Tigris».

3.7 Ricerca, scienza, cultura e società

3.7.1 Vigilanza federale sulle fondazioni: l'esempio delle fondazioni del dottor Gustav Rau

Il 7 aprile 2006 la CdG-S aveva sottoposto il Consiglio federale il suo rapporto sulla vigilanza delle fondazioni sull'esempio delle fondazioni del dottor Rau⁹⁴, contenente quattro raccomandazioni e una mozione.

Come da sua prassi la CdG-S ha avviato nel 2009 la verifica dell'attuazione delle raccomandazioni e della mozione contenute in questo rapporto⁹⁵.

Con lettera del 24 agosto 2009 la CdG-S aveva già comunicato al Consiglio federale che valutava soddisfacenti le risposte date alle raccomandazioni 1 (Relazioni con le parti in causa) e 4 (Futura gestione del dossier delle fondazioni Rau).

Nel medesimo scritto la CdG-S comunicava che, dopo aver preso atto del rapporto corrispondente del Consiglio federale del 19 dicembre 2008, considerava adempito il mandato d'esame contenuto nella sua mozione 06.3177 (Trasferimento della vigilanza federale sulle fondazioni). La CdG-S aveva constatato che il Consiglio federale continuava a ritenere inadeguato il trasferimento dell'autorità federale di vigilanza sulle fondazioni. La CdG-S poteva accettare questa decisione, rientrando del resto nelle competenze organizzative del Consiglio federale.

Per quanto concerne le raccomandazioni 2 e 3 (Risorse dell'autorità federale di vigilanza delle fondazioni; Valutazione sistematica della vigilanza delle fondazioni), la CdG-S aveva invece ritenuto che il Consiglio federale aveva sì già preso delle misure per attuarle, ma che svariati punti dovevano ancora essere precisati, in particolare alla luce dei numerosi lavori ancora in corso.

Di conseguenza la CdG-S aveva chiesto di essere tenuta informata sullo stato d'avanzamento di questi lavori. Il Consiglio federale ha risposto a questa richiesta con i suoi rapporti del 17 febbraio 2010 e del 23 febbraio 2011.

Dopo esame del rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2011 la CdG-S è giunta alla conclusione che l'attuazione delle raccomandazioni contenute nel suo rapporto del 7 aprile 2006 è globalmente soddisfacente.

Riguardo alla raccomandazione 2 (Risorse dell'autorità federale di vigilanza delle fondazioni) la CdG-S ha constatato che sono state prese misure per tener conto dell'aumento costante del numero di fondazioni assoggettate alla vigilanza della Confederazione, quali la creazione di un posto di giurista supplementare nell'autunno 2009, poi di un secondo posto a fine 2010. La CdG-S ha preso nota dell'impegno preso dal Consiglio federale di seguire l'evoluzione della situazione a livello di risorse e, se del caso, di prendere le misure necessarie.

⁹⁴ Aspetti afferenti alla vigilanza delle fondazioni: l'esempio delle fondazioni del dottor Gustav Rau. Rapporto della CdG-S del 7 apr. 2006 (FF **2006** 7067).

⁹⁵ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22 gen. 2010, n. 3.3.1 (FF **2010** 2373).

Per quanto concerne la raccomandazione 3 (Valutazione sistematica della vigilanza delle fondazioni) la CdG-S ha preso atto dei mandati di esame attribuiti dal Consiglio federale. Quest'ultimo ha incaricato il DFGP di esaminare, in collaborazione con il DFI (Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni) – e coinvolgendo le autorità cantonali di vigilanza sulle fondazioni e sulle istituzioni di previdenza professionale – come concretizzare nella legge i fondamenti giuridici nel settore della vigilanza sulle fondazioni. Il Consiglio federale ha inoltre assegnato al DFI (Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni), in collaborazione con il DFF (Amministrazione federale delle finanze, AFF) e coinvolgendo le autorità cantonali di vigilanza sulle fondazioni e sulle istituzioni di previdenza professionale, il compito di esaminare se la vigilanza diretta esercitata finora dalla Confederazione e dai Cantoni deve essere sostituita da un modello di alta vigilanza. È previsto che, basandosi sui risultati di questi esami approfonditi, il DFGP e il DFI consegnino ognuno un rapporto al Consiglio federale entro la fine del 2012 e formulino proposte per il seguito dei lavori.

Considerati questi mandati e i lavori già realizzati in precedenza, la CdG-S ha considerato che la richiesta contenuta nella raccomandazione 3, ossia che il sistema attuale di vigilanza sulle fondazioni sia sottoposto a una valutazione approfondita, è stata presa in considerazione.

Nella sua lettera del 21 giugno 2011 la CdG-S ha tuttavia tenuto a sottolineare che considera il termine accordato per queste valutazioni – fine 2012 – troppo lungo e che si aspetta dal Consiglio federale l'adozione rapida delle misure necessarie per accelerare la redazione dei rapporti del DFGP e del DFI e, se del caso, dei corrispondenti messaggi del Consiglio federale.

Visto quanto precede, la CdG-S ha deciso di porre fine ai suoi lavori in merito agli aspetti afferenti alla vigilanza sulle fondazioni sull'esempio della vigilanza delle fondazioni del dottor Gustav Rau. Se lo riterrà necessario, la CdG-S si informerà per tempo nell'ambito della sua attività ordinaria di alta vigilanza sull'evoluzione della situazione, in particolare per quanto concerne le risorse dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni.

3.7.2 Gestione strategica della ricerca pubblica

Viste le numerose critiche rivolte ai programmi e alla gestione della ricerca pubblica, la CdG-N ha deciso nel 2005 di procedere a un'ispezione su questo tema. Al termine della stessa la CdG-N ha pubblicato il 23 agosto 2006, fondandosi su una valutazione condotta per conto del CPA⁹⁶, un rapporto sulla gestione strategica della ricerca dell'Amministrazione federale⁹⁷. Il rapporto contiene cinque raccomandazioni a destinazione del Consiglio federale volte a integrare la ricerca pubblica in un sistema di gestione strategica più globale e più efficiente.

Constatando una mancanza di volontà del Collegio governativo di introdurre un simile sistema, la CdG-N ha annunciato nel 2009 al Consiglio federale che avrebbe

⁹⁶ La ricerca dell'Amministrazione federale: valutazione dell'intesa politico-amministrativa come pure dei piani direttori e della loro attuazione. Rapporto della società Landert Farago Partner, realizzato per conto del CPA, del 3 apr. 2006 (FF **2007** 747).

⁹⁷ Gestione strategica della ricerca dell'Amministrazione federale. Rapporto della CdG-N del 23 ago. 2006 (FF **2007** 735).

proceduto a una verifica e lo ha invitato a riferirle sull'attuazione delle sue raccomandazioni. In risposta a questa richiesta il Consiglio federale ha presentato il 3 febbraio 2010 un rapporto alla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N.

In occasione della sua seduta plenaria del 28 gennaio 2011, dopo aver esaminato in modo approfondito il parere del Consiglio federale del 3 febbraio 2010 e la valutazione messa a disposizione dalla Sottocommissione nel corso dell'estate 2010 sull'attuazione delle direttive sulla valutazione dell'utilizzo dei risultati e dell'attuazione delle direttive sulla garanzia della qualità⁹⁸ (audizioni comprese), la CdG-N ha deciso di chiudere il suo controllo della verifica relativa a quest'ispezione. Nel suo scritto indirizzato al Consiglio federale la Commissione gli ha comunicato le sue conclusioni, deplorando che, nonostante le lacune delle basi legali in materia di ricerca pubblica, il Consiglio federale rifiuti ancora l'idea di una gestione trasversale e sovradipartimentale delle risorse della ricerca pubblica, l'introduzione di una legge quadro ad hoc in questo settore e l'ampliamento delle competenze dell'organo di gestione strategica istituito dal Consiglio federale, ovvero il comitato di gestione Formazione, ricerca e tecnologia (FRT). Ha tuttavia accolto con favore i chiarimenti proposti dal Consiglio federale nel disegno di revisione totale della legge sulla ricerca (disegno di legge sulla promozione della ricerca e dell'innovazione [LPRI]) che concernono il ruolo e i compiti dei diversi settori della ricerca pubblica. Analogamente ha approvato il riferimento, nel disegno di LPRI, ai programmi pluriennali di ricerca come veri e propri strumenti di pianificazione.

In seguito al rifiuto da parte del Consiglio federale di adempiere le esigenze formali formulate nelle raccomandazioni 1 e 2 del suo rapporto, la CdG-N ha inoltre deciso nella sua seduta del 28 gennaio 2011 di rivolgere in un corapporto alla nuova LPRI le stesse richieste alla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N).

Nella sua risposta del 17 febbraio 2011 alla CdG-N il DFI ha spiegato che una gestione sovradipartimentale delle risorse finanziarie destinate alla ricerca pubblica non è realizzabile, dato che la ricerca pubblica è strettamente collegata ai compiti degli uffici e che di conseguenza l'attribuzione delle risorse non può essere delegata a istanze superiori. Ritiene al contrario che sia il Parlamento a dover farsi direttamente carico della gestione quando destina i crediti agli uffici preposti alla ricerca pubblica.

⁹⁸ Ricerca dell'Amministrazione federale: «Externe Evaluation der Qualitätssicherung und der resultatnutzung» (soltanto in ted.) rapporto del Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia (CSST) all'attenzione della presidenza del comitato di gestione Formazione, ricerca e tecnologia (FRT) del novembre 2009; cfr. anche «Evaluation der Umsetzung der Qualitätsrichtlinien und der Nutzung der Forschungsergebnisse in der Ressortforschung» (soltanto in ted.) rapporto finale del comitato di gestione FRT dell'aprile 2010.

La DelCG esercita l'alta vigilanza parlamentare sulle attività della Confederazione nei settori dell'informazione civile e militare. Concretamente essa vigila sul Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), che assicura il servizio informazioni interno (protezione dello Stato) e il servizio informazioni concernente l'estero. La DelCG vigila anche sulle attività d'informazione dell'esercito, in particolare quelle del Servizio informazioni militare (SIM). Anche i procedimenti del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) nel settore della protezione dello Stato sottostanno all'alta vigilanza della DelCG.

La DelCG è un organo permanente comune alle due CdG delle Camere federali, nel quale è rappresentato anche un partito non governativo. Si compone di tre membri di ognuna delle due Commissioni. La DelCG si costituisce da sé (art. 53 cpv. 1 LParl) ed elegge il suo presidente, di regola per due anni.

Al fine di esercitare i suoi compiti la DelCG dispone di diritti di informazione particolarmente estesi (art. 169 cpv. 2 Cost.; art. 154 LParl). Negli ultimi anni, l'interpretazione molto restrittiva data a questo diritto dal Consiglio federale ha costretto la DelCG a recarsi a più riprese presso la CaF per consultare importanti documenti su cui il Consiglio federale si era fondato per prendere una decisione. Dopo la revisione del 17 giugno 2011 la LParl dispone ora espressamente che la DelCG ha il diritto di farsi consegnare copia di questi documenti e verbali (cfr. n. 2.1.4).

La recente revisione della LParl ha inoltre permesso di tener conto del fatto che, nel corso degli ultimi anni, la Delegazione ha esercitato l'alta vigilanza su settori segreti dell'attività dello Stato che non concernevano soltanto i servizi di informazione (affare Tinner, piani di esfiltrazione da parte dell'esercito degli ostaggi svizzeri trattenuti in Libia). Nel suo nuovo tenore l'articolo 53 capoverso 2 LParl sottopone in modo generale all'alta vigilanza esercitata dalla DelCG tutte le attività dello Stato che devono rimanere segrete poiché la loro conoscenza da parte di persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali.

Al pari delle CdG la DelCG incentra la sua attività di vigilanza sul rispetto dei criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia. Per la Delegazione l'alta vigilanza parlamentare consiste in primo luogo nel controllare come l'esecutivo esercita il suo ruolo di vigilanza. Spetta in fin dei conti al Consiglio federale e non al Parlamento assumersi la responsabilità dell'attività dei servizi d'informazione. Pertanto la Delegazione esamina in particolare se il Consiglio federale e il dipartimento competente svolgono correttamente le funzioni di conduzione e di vigilanza prescritte dalla legge.

Conformemente all'articolo 8 della legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC)⁹⁹ e all'articolo 99 capoverso 5 della legge militare (LM)¹⁰⁰, il DDPS esercita un controllo amministrativo sull'informazione civile militare ed elabora a tal scopo un piano di controllo annuale che deve essere coordinato con le attività della DelCG.

⁹⁹ Legge federale del 3 ott. 2008 sul servizio informazioni civile (LSIC; RS 121).

¹⁰⁰ Legge federale del 3 feb. 1995 sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS 510.10).

La DelCG prende atto di questi rapporti d'ispezione e verifica in generale in quale modo il capo del DDPS impiega questo organo di controllo.

La DelCG esamina annualmente il rapporto d'attività dell'Istanza di controllo indipendente (ICI), un ente interdipartimentale che, conformemente all'articolo 15 dell'ordinanza concernente la guerra elettronica (OCGE)¹⁰¹, veglia sulla legalità dei mandati di esplorazione radio. L'ACI ha ripreso nel suo rapporto per il 2010 le 18 raccomandazioni rivolte ai capi dei dipartimenti interessati. A tale riguardo la DelCG ha constatato che talune raccomandazioni non erano ancora state messe in atto, in particolare le ripetute richieste dell'ACI di disciplinare in via d'ordinanza la durata di conservazione dei risultati d'esplorazione. Le nuove disposizioni legali concernenti l'esplorazione radio introdotte dalla DelCG nel quadro del progetto LMSI II incaricano ora esplicitamente il Consiglio federale di disciplinare la questione (v. n. 4.5).

Il 24 giugno 2011 la DelCG ha incontrato una delegazione della nuova AV-MPC. L'AV-MPC e la DelCG hanno deciso di riunirsi di principio una volta all'anno. Per ognuno di questi incontri l'AV-MPC redigerà un rapporto apposito a destinazione della DelCG nel quale formalizzerà i suoi accertamenti relativi alla protezione dello Stato e alla delimitazione tra i settori di attività rispettivi dell'informazione e delle autorità di perseguimento penale. Inversamente la DelCG informerà l'AV-MPC quando avrà l'occasione di sentire il MPC.

La DelCG controlla inoltre il modo in cui l'esecutivo esplica le sue responsabilità nel settore della conduzione dell'informazione. Secondo l'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC)¹⁰², il Consiglio federale affida al SIC almeno ogni quattro anni un nuovo mandato fondamentale. Il primo mandato fondamentale gli è stato affidato il 12 gennaio 2011. La DelCG ha discusso questo documento nel marzo 2011 in occasione di un incontro con il capo del DDPS.

Conformemente alla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)¹⁰³ il Consiglio federale deve approvare una volta all'anno la lista d'osservazione (art. 11 cpv. 3 LMSI) e autorizzare i contatti con i servizi d'informazione esteri (art. 8 LSIC e art. 99 cpv. 3 lett. c LM).

Il 23 settembre 2011, conformemente all'articolo 27 capoverso 3 O-SIC, secondo cui la lista d'osservazione deve essere sottoposta ogni quattro anni a una valutazione complessiva, il DDPS ha presentato una lista riveduta al Consiglio federale. Dopo la decisione di quest'ultimo nell'ottobre 2011 la DelCG ha preso conoscenza della lista.

Detta valutazione globale aveva indotto il SIC a stralciare dalla lista d'osservazione più della metà delle organizzazioni che vi figuravano fino a quel momento. Il SIC ha in particolare tolto organizzazioni e gruppi attivi unicamente all'estero, dato che l'articolo 1 lettera a LSIC permette già all'informazione civile di trattare informazioni su queste attività quando ciò si riveli importante in materia di politica di sicurezza. Le norme della LMSI non si applicano di conseguenza alla ricerca e alla valutazione di informazioni su simili attività. Non è dunque legalmente necessario

¹⁰¹ Ordinanza del 15 ott. 2003 concernente la guerra elettronica (OGEL; RS **510.292**).

¹⁰² Ordinanza del 4 dic. 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC; RS **121.1**).

¹⁰³ Legge federale del 21 mar. 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS **120**).

far figurare tali organizzazioni sulla lista d'osservazione, ragion per cui è stato per esempio possibile stralciare gruppi che si trovano anche sulla lista dell'Unione europea (UE) in relazione alla lotta contro il terrorismo.

4.2 Revisione della convenzione sulla collaborazione con la Delegazione delle finanze

Prima della revisione della LParl del 17 giugno 2011 (cfr. n. 2.1.4) la DelFin e la DelCG disponevano già degli stessi diritti d'informazione derivanti, per le due delegazioni, dall'articolo 169 capoverso 2 Cost. La LParl disciplinava tuttavia in modo diverso l'accesso ai documenti sui quali il Consiglio federale si basa direttamente per prendere una decisione. La DelFin riceveva dunque regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federale con i corapporti corrispondenti, mentre la DelCG se riteneva di averne bisogno doveva domandare la consegna di questi documenti.

Secondo le nuove disposizioni dell'articolo 154 capoverso 3 LParl le due delegazioni ricevono costantemente tutte le decisioni del Consiglio federale, inclusi le proposte e i corapporti. La legge esige inoltre che le Delegazioni stabiliscano insieme le modalità della trasmissione, consultazione e conservazione di detti documenti.

Il 28 settembre 2011 la DelFin e la DelCG hanno deciso di integrare queste regolamentazioni nella loro convenzione di collaborazione del 2006. Le regole adottate intendono assicurare che in futuro la DelCG sia informata direttamente e per tempo delle decisioni segrete del Consiglio federale, nonché delle proposte e dei corapporti corrispondenti. Nel 2010 il Consiglio federale aveva già parzialmente soddisfatto quest'esigenza (comunicando il dispositivo delle sue decisioni, ma senza gli altri documenti), che era già stata formulata nell'ambito dell'ispezione concernente l'affare Tinner (cfr. n. 3.8.3 del rapporto annuale 2010)¹⁰⁴.

Era essenziale per le due Delegazioni che la trasmissione dei documenti in questione non comportasse un onere amministrativo sproporzionato per la CaF. È stato dunque deciso che i documenti la cui classificazione non richiede una numerazione saranno trasmessi dalla CaF soltanto al segretariato della DelFin. Le modalità della consultazione reciproca dei documenti comunicati alle Delegazioni sarà regolata dai loro rispettivi segretariati.

La convenzione riveduta che disciplina la collaborazione tra le due Delegazioni è stata portata a conoscenza del Consiglio federale il 26 ottobre 2011. La CaF è stata dunque informata per tempo della nuova regolamentazione, applicabile a partire dall'entrata in vigore delle modifiche dell'articolo 154 capoverso 3 LParl, ossia il 1° novembre 2011.

¹⁰⁴ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011 (FF **2011** 3627, 3698).

4.3

Verifica relativa al rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione sul sistema informatico ISIS

4.3.1

Raccomandazioni della Delegazione delle Commissioni della gestione

La DelCG aveva corredato il suo rapporto del 21 giugno 2010 concernente il sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS) di 17 raccomandazioni volte a risolvere i problemi individuati grazie all'ispezione¹⁰⁵.

Il 20 ottobre 2010 il Consiglio federale ha accettato di attuare integralmente tutte le raccomandazioni formulate dalla DelCG, ad eccezione di una, o almeno di procedere sostanzialmente nella direzione indicata dalla DelCG¹⁰⁶. Il 25 novembre 2010, in occasione del primo incontro con il capo del DDPS relativo all'attuazione di queste raccomandazioni, la DelCG ha accolto favorevolmente il parere del Consiglio federale interpretandolo come una conferma del fatto che Delegazione e Consiglio federale avevano individuato gli stessi problemi e condividevano la stessa volontà di risolverli.

Del tutto cosciente che l'attuazione di alcune raccomandazioni poteva richiedere molti anni, la DelCG ha nondimeno voluto assicurarsi che il SIC avrebbe avviato per tempo i lavori necessari rispettando un ordine di priorità adeguato. Il 21 marzo e il 26 agosto 2011 la Delegazione si è dunque incontrata con il capo del DDPS per discutere sullo stato d'attuazione di talune raccomandazioni del rapporto ISIS. Questa verifica verteva essenzialmente sulla designazione e sull'operato dell'incaricato della protezione dei dati ISIS, sulla riduzione dei casi pendenti a livello dell'assicurazione qualità, sulla definizione, sulla pertinenza e sull'affidabilità degli indicatori di qualità dei dati ISIS, nonché sull'attuazione delle raccomandazioni concernenti il programma di ricerca preventivo «Foto passaporto».

Il rapporto d'inchiesta della DelCG verteva sul «sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS», che il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) aveva utilizzato con questa denominazione fino alla fine del 2009. Il 1° gennaio 2010, al momento dell'istituzione del SIC, la nuova ordinanza sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC)¹⁰⁷ ha cambiato tale denominazione in «Sistema d'informazione sicurezza interna (ISIS)».

¹⁰⁵ 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, 6848).

¹⁰⁶ Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS). Parere del Consiglio federale del 20 ott. 2010 (FF **2010** 6853, 6871).

¹⁰⁷ Ordinanza del 4 dic. 2009 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC; RS **121.2**).

4.3.2

Riduzione del volume dei dati contenuti in ISIS e del numero di casi pendenti a livello di controllo della qualità

Il numero delle persone registrate in ISIS che la DelCG aveva stimato in 200 000 alla fine del 2009, è cresciuto fino a 212 000 (ossia 120 000 persone e 92 000 terzi) nell'autunno 2010. Questo aumento era essenzialmente dovuto ai dati relativi al controllo delle foto passaporto, la cui registrazione era proseguita senza limitazioni nei primi nove mesi del 2010.

Nel dicembre 2010 il SIC ha ridotto il numero di registrazioni in ISIS a 48 000 persone e 35 000 terzi mediante un programma di cancellazione automatizzato. Quest'ultimo ha permesso di cancellare tutti i terzi che erano stati oggetto di trattamento unicamente nell'ambito del programma di ricerca «Foto passaporto», come suggerito dalla DelCG nella sua raccomandazione 2 (cfr. n. 4.3.4).

Alla fine del primo semestre 2011 il rafforzamento del controllo della qualità ha portato a una nuova riduzione del numero di registrazioni (46 000 persone e 17 000 terzi). Alla fine del terzo trimestre 2011 il numero di terzi era stato ulteriormente ridotto a poco meno di 14 000, mentre il numero delle persone si era stabilizzato a circa 45 000. Per contro il programma di cancellazione automatizzato ha permesso di ridurre soltanto in modo marginale a circa 16 000 il numero di istituzioni direttamente o indirettamente pertinenti per la protezione dello Stato registrate in ISIS.

Per quanto concerne le valutazioni globali periodiche (una prima valutazione globale è prescritta entro cinque anni dalla registrazione della prima comunicazione, in seguito ogni tre anni fino alla cancellazione dei dati), la DelCG aveva constatato nel suo rapporto che il SAP aveva già accumulato importanti ritardi prima dell'introduzione del nuovo sistema ISIS nel 2005. La Delegazione aveva scoperto che, in seguito a problemi persistenti a livello della migrazione dei dati provenienti dal vecchio sistema ISIS, le valutazioni globali erano state del tutto tralasciate fino alla fine del 2008. Secondo i calcoli del SIC nella primavera 2010 il ritardo ammon-tava a circa 114 000 valutazioni globali; con gli effettivi disponibili non sarebbe stato prevedibilmente possibile venirne a capo.

A partire dall'autunno 2010 il SIC è riuscito ad aumentare gradualmente gli effettivi del Controllo della qualità. Inoltre grazie al programma di cancellazione automatizzato, a fine 2010 il numero di controlli pendenti era stato ridotto a 48 000. Il Controllo della qualità, il cui personale era stato aumentato, aveva poi ridotto questi casi a 36 000 alla fine del primo semestre 2011, in seguito a 25 000 a fine ottobre 2011.

Il SIC prevede di terminare tutti i controlli ancora pendenti entro la fine del 2012, effettuando nel contempo entro i termini legali le valutazioni globali periodiche che giungono a scadenza. Per poter raggiungere tale obiettivo il Controllo della qualità del SIC deve effettuare circa 2 500 valutazioni globali al mese, ciò che sembra fattibile con l'attuale dotazione di personale.

4.3.3

Operato dell'incaricato della protezione dei dati ISIS

Nel suo rapporto ISIS la DelCG aveva raccomandato di bloccare provvisoriamente, fino al completamento del controllo, l'accesso a tutti i dati trattati in ISIS-NT cinque anni prima o più e che da allora non erano più stati sottoposti a una valutazione

globale. Eseguito il controllo, il Consiglio federale avrebbe dovuto designare un incaricato della protezione dei dati esterno il quale avrebbe deciso se liberare o cancellare i dati controllati.

Nel suo parere del 20 ottobre 2010 sul rapporto della DelCG il Consiglio federale ha aderito alla raccomandazione della Delegazione riguardo alla designazione di un incaricato della protezione dei dati esterno ISIS e ha anche ritenuto necessario procedere al blocco provvisorio dell'accesso ai dati che non erano ancora stati oggetto del controllo previsto dalla legge. Il Consiglio federale ha però ritenuto non praticabile sul piano tecnico un blocco completo dei dati perché avrebbe comportato un dispendio di mezzi sproporzionato.

Il 23 dicembre 2010 il direttore del SIC ha regolamentato il blocco dell'accesso in una direttiva: in caso di richiamo di dati bloccati, sullo schermo compare un avviso che indica all'utente del sistema che la persona in questione deve essere ancora oggetto di una valutazione globale. I dati ISIS in oggetto possono essere visti e stampati ma, secondo la direttiva, non possono essere utilizzati per un rapporto d'analisi né essere comunicati all'esterno.

In occasione della visita di controllo fatta al SIC il 6 aprile 2011 la DelCG ha inoltre appreso che l'utente viene avvisato dell'eventuale blocco soltanto se effettua il richiamo rispettando una particolare procedura. Se viene usato un altro ordine di richiamo, il sistema non fa apparire nessun avviso indicante che i dati comparsi sullo schermo sono bloccati.

I collaboratori del SIC che abbisognano dei dati ISIS su una persona oggetto del blocco per svolgere un compito relativo al servizio d'informazione possono domandare la levata del blocco. Dopo aver esaminato la domanda il Controllo della qualità si rivolge all'incaricato della protezione dei dati esterno, il quale dispone in via definitiva la riapertura dell'accesso ai dati ISIS concernenti la persona in questione o la loro cancellazione.

Per adempiere i compiti di incaricato della protezione dei dati esterno ISIS, il DDPS ha potuto avvalersi dell'ex-consigliere agli Stati Hansruedi Stadler, entrato in funzione all'inizio del 2011. Sentito nel marzo 2011, ha comunicato alla DelCG che la procedura di svincolo dei dati era sperimentata e affidabile. Nel suo primo rapporto semestrale, discusso con la Delegazione il 9 novembre 2011, l'incaricato ha informato che la procedura era stata applicata in circa 200 casi. In 20 di questi casi aveva rifiutato l'accesso ai dati e ne aveva deciso la cancellazione.

Inoltre il contratto che l'incaricato ISIS ha concluso con il DDPS prevede che il SIC informi regolarmente quest'ultimo del numero di valutazioni globali pendenti che riesce a recuperare. Da allora l'incaricato si reca regolarmente sul posto per valutare i progressi fatti nel campo delle valutazioni globali, l'ordine di priorità degli aggiornamenti, la qualità e la pertinenza dei dati, in particolare effettuando controlli a campione sulle valutazioni effettuate. Tali controlli permettono di garantire che il SIC non effettui i controlli pendenti soltanto pro forma, ma che vi dedichi la cura e i mezzi necessari.

4.3.4

Nuova versione del programma di ricerca preventivo «Foto passaporto»

Il programma di ricerca preventivo fondato sul controllo delle fotografie dei passaporti è stato introdotto all'epoca della guerra fredda come strumento di controspionaggio ed è servito in particolare a sorvegliare i cittadini svizzeri che si recavano nei Paesi dell'Europa dell'Est. In seguito all'affare delle schedature, l'utilizzazione di questo strumento è stata limitata ai cittadini di alcuni Stati stranieri che valicavano la frontiera svizzera.

Dal rapporto ISIS della DelCG risulta che tali controlli hanno comportato la registrazione di circa 52 000 persone. Esse sono state registrate automaticamente come terzi in ISIS, senza valutazione del rischio concreto che potevano rappresentare. La Delegazione aveva ridotto le possibilità di procedere alla registrazione sistematica dei movimenti di viaggiatori alla frontiera. Considerato che, per esempio, il Controllo della qualità non disponeva degli effettivi sufficienti per procedere ai controlli di qualità dei dati ISIS prescritti dalla legge, la Delegazione si è domandata se il rapporto tra l'onere di lavoro necessario per la raccolta dei dati e l'utilità di quest'ultimi giustificasse le risorse impiegate nel controllo «Foto passaporto»¹⁰⁸. Questi dati sono stati cancellati nel dicembre 2010 per mezzo di un programma di cancellazione automatizzata (cfr. n. 4.3.2).

In occasione della sua ispezione ISIS la DelCG ha inoltre constatato che con il personale a disposizione non era possibile trattare in tempo utile le informazioni concernenti il passaggio alla frontiera e che l'entrata in vigore dell'accordo di Schengen aveva ridotto le possibilità di procedere alla registrazione sistematica dei movimenti di viaggiatori alla frontiera. Considerato che, per esempio, il Controllo della qualità non disponeva degli effettivi sufficienti per procedere ai controlli di qualità dei dati ISIS prescritti dalla legge, la Delegazione si è domandata se il rapporto tra l'onere di lavoro necessario per la raccolta dei dati e l'utilità di quest'ultimi giustificasse le risorse impiegate nel controllo «Foto passaporto»¹⁰⁹.

Nel suo rapporto la DelCG aveva dunque raccomandato al Consiglio federale di sospendere il programma di ricerca preventivo «Foto passaporto». Altrimenti il Consiglio federale avrebbe dovuto motivare in un rapporto la decisione di proseguirlo. Nel suo parere del 20 ottobre 2010 il Consiglio federale ha espresso la sua volontà di seguire la raccomandazione della Delegazione e ha precisato che il SIC avrebbe sospeso il programma di ricerca «Foto passaporto» come utilizzato allora e avrebbe impiegato gli strumenti esistenti (apparecchi alla frontiera) in un nuovo progetto. Il Consiglio federale ha inoltre annunciato un esame dell'orientamento tematico e una restrizione del diritto d'accesso ai dati interessati. Il 31 marzo 2011 il DDPS ha inviato alla DelCG un rapporto in merito.

Il 6 aprile 2011 la DelCG si è informata presso il SIC sull'avanzamento dei lavori relativi al nuovo progetto. I dati riguardanti le foto passaporto saranno immagazzinati in una banca dati specifica ancora da sviluppare; il SIC non registrerà più automaticamente in ISIS i dati delle persone interessate quando attraversano la frontiera, ma soltanto quando queste sono già registrate in ISIS per altre ragioni. Inoltre l'accesso alla nuova banca dati sarà riservato unicamente ai collaboratori incaricati del programma di ricerca «Foto passaporto», ai quali gli altri collaboratori del SIC dovranno rivolgere le loro richieste.

¹⁰⁸ 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, 6835).

¹⁰⁹ Ibid. (FF **2010** 6777, 6839).

Il riorientamento del programma di ricerca «Foto passaporto» dovrebbe provocare una riduzione del numero di persone registrate in ISIS il cui incarto deve essere cancellato in un secondo tempo a causa della sua mancanza di pertinenza del profilo della protezione dello Stato. Ciò permetterà di ridurre l'onere di lavoro per il Controllo della qualità ISIS.

I dati registrati nella nuova banca dati saranno cancellati cinque anni dopo la registrazione. La cancellazione corrisponderà dunque temporalmente alla prima valutazione globale prevista per i dati ISIS (art. 32 cpv. 1 OSI-SIC). Tale durata di conservazione è di gran lunga inferiore ai 20 anni prescritti per i dati relativi a programmi di ricerca preventiva (art. 33 cpv. 1 lett. b OSI-SIC).

La banca dati sarà sottoposta al diritto d'accesso diretto secondo gli articoli 8 e 9 LPD¹¹⁰ e dovrà essere annunciata all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT). I cittadini stranieri potranno dunque domandare se sono oggetto di una registrazione al momento della loro entrata in Svizzera. Tali persone devono dunque partire dal principio che le autorità svizzere sono informate dei dati che le concernono e dispongono della loro fotografia; del resto tutti i cittadini dei Paesi interessati dal nuovo programma di ricerca «Foto passaporto» sono soggetti all'obbligo di visto. Soltanto i titolari di passaporti diplomatici ne sono esentati quando si recano in Svizzera per brevi periodi¹¹¹. Questa deroga si applica tuttavia soltanto a circa un terzo degli Stati interessati dal programma.

Lo scopo del vecchio programma era di raccogliere informazioni su tutte le minacce menzionate nell'articolo 2 capoversi 1 e 2 LMSI. Sulla base dell'esame effettuato su domanda della DelCG, il SIC ha deciso di utilizzare il nuovo programma soltanto per una parte dei compiti definiti dalla LMSI. Per questo motivo ha eliminato otto Stati dalla lista dei Paesi i cui cittadini sono interessati dalla registrazione dei passaporti alla frontiera. Questa lista menziona ora 17 Paesi. Conformemente al diritto vigente la competenza di limitare o ampliare questa lista spetta al SIC, che deve fare rapporto almeno una volta all'anno al capo del DDPS motivando la conformità del proseguimento del singolo programma di ricerca preventiva (art. 24 cpv. 5 O-SIC).

Nel suo ultimo rapporto annuale destinato al capo del DDPS il SIC giunge alla conclusione che l'onere di lavoro legato alla gestione dei dati del programma «Foto passaporto» aumenterà invece di diminuire. In queste condizioni occorre ammettere che, nonostante il riorientamento del programma, il SIC non riuscirà a trattare i dati concernenti il passaggio di frontiera in modo da renderli disponibili in tempo utile ai servizi preposti alla protezione dello Stato.

L'analisi dei volumi di dati relativi al passaggio della frontiera raccolti nel 2009 e nel 2010 mostra che soltanto l'11 e rispettivamente il 23 per cento concernono cittadini degli otto Paesi che saranno esclusi dai controlli. La riduzione del numero di Stati sottoposti ai controlli non diminuirà dunque in modo sostanziale il lavoro di cui il SIC deve farsi carico per svolgere il programma. Inoltre l'evoluzione in corso fa presagire un continuo aumento degli arrivi: da 30 000 passaggi di frontiera nel 2000 si è passati a circa 100 000 nel 2009 e vi è da aspettarsi che questa tendenza alla crescita proseguirà.

¹¹⁰ Legge federale del 19 giu. 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS **235.1**).

¹¹¹ Cfr. il sito Internet dell'UFM: www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/visa.html.

Il riorientamento del programma non riduce in modo significativo l'onere legato al trattamento dei dati delle persone registrate in occasione di un passaggio della frontiera. Invece di essere registrati in ISIS i dati saranno raccolti nella nuova banca dati. Il fatto di limitare in futuro l'utilizzazione dei dati relativi alle foto passaporto a una parte soltanto dei compiti definiti dalla LMSI non ridurrà l'onere di lavoro legato agli indispensabili confronti con ISIS. E se il controllo delle foto passaporto servirà soltanto a una parte dei compiti definiti dalla LMSI, peggiorerà il rapporto tra il lavoro da effettuare e i potenziali vantaggi per la sicurezza della Svizzera.

Come chiesto dalla DelCG il rapporto del DDPS del 31 marzo 2011 verteva anche sulla compatibilità del futuro programma di ricerca «Foto passaporto» con gli accordi di Schengen e di Dublino. Il DDPS non ha individuato possibili conflitti con gli impegni presi dalla Svizzera nel quadro di detti accordi. Come già la Delegazione nel suo rapporto ISIS il DDPS è giunto alla conclusione che, in assenza di controlli dei passaporti alla frontiera degli Stati firmatari dell'Accordo di Schengen, il programma non potrà più esplicare effetti.

Il vecchio programma di ricerca «Foto passaporto» forniva ai servizi d'informazione svizzeri informazioni sistematiche sui documenti di viaggio delle persone che valicavano la frontiera svizzera. Anche il nuovo programma si prefigge quest'obiettivo. Dall'11 ottobre 2011, data dell'entrata in vigore della nuova ordinanza sul sistema centrale d'informazione (OVIS)¹¹², le autorità svizzere interessate hanno accesso ai dati, foto passaporto incluse, relativi a tutte le persone che fanno una domanda di visto Schengen.

Conformemente all'articolo 17 OVIS il SIC è autorizzato a ricevere, su domanda motivata al DFGP, dati del sistema centrale di informazione visti Schengen. Dato che il programma di ricerca «Foto passaporto» concerne soltanto i cittadini di Stati che abbisognano di un visto Schengen per entrare in Svizzera, il SIC può ottenere dati su queste persone, foto passaporto inclusa, grazie a questo sistema. Il sistema centrale d'informazione visti non permette invece di sapere se una persona sia effettivamente entrata in Svizzera nei sei mesi di validità del suo visto.

4.3.5 Diritto all'informazione di A. L.

Nel suo rapporto ISIS la DelCG aveva descritto diversi problemi intercorsi nel trattamento dei dati concernenti A. L. e nel disbrigo della sua richiesta d'informazione¹¹³.

La trattazione della sua richiesta d'informazione aveva mostrato che le informazioni concernenti A. L. non riguardavano la protezione dello Stato: sono state dunque cancellate conformemente all'articolo 18 capoverso 5 LMSI. Secondo l'articolo 18 capoverso 6 LMSI A. L. aveva il diritto di ottenere informazioni conformemente alla LPD, dato che gli interessi legati al mantenimento della sicurezza interna non esigevano più il mantenimento del segreto.

Conformemente all'articolo 8 LPD ognuno può domandare al detentore di una collezione tutti i dati che lo concernono contenuti nella collezione, comprese le

¹¹² Ordinanza del 6 giu. 2011 sul sistema centrale d'informazione visti (Ordinanza VIS, OVIS; RS **142.512**).

¹¹³ 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, 6804).

informazioni disponibili sull'origine dei dati. L'articolo 9 LPD consente tuttavia di limitare questo diritto d'accesso, in particolare se lo esige un interesse pubblico preponderante, in particolare la sicurezza interna o esterna della Confederazione, o lo esigono interessi preponderanti di un terzo.

Nel suo rapporto la DelCG aveva constatato che A. L. era stato informato soltanto in sintesi sul contenuto dei dati registrati in ISIS che la concernevano. Secondo la legge avrebbe avuto diritto di ottenere una copia dei dati e delle informazioni che lo concernevano (art. 8 cpv. 5 LPD). L'articolo 9 LPD avrebbe al limite autorizzato il detentore della banca dati a rendere indecifrabili alcuni passaggi. Dato che le informazioni ottenute erano incomplete, la DelCG ha consigliato il 25 giugno 2010 a A. L. di chiedere alla SIC l'adozione di una decisione formale impugnabile mediante ricorso ai sensi dell'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA)¹¹⁴ in combinato disposto con l'articolo 25 LPD.

In seguito A. L. ha presentato una nuova richiesta d'informazione, respinta con decisione formale del 21 ottobre 2010 dal direttore del SIC. Secondo il SIC non era più possibile comunicare informazioni conformemente all'articolo 18 capoverso 6 LMSI in quanto i dati interessati erano già stati cancellati. Di conseguenza la richiesta d'informazione era ormai priva d'oggetto. L'8 dicembre 2010 A. L. ha impugnato questa decisione presso il TAF.

Il 14 giugno 2011 il TAF ha accertato che il SIC aveva sì cancellato la registrazione relativa ad A. L. in ISIS, ma aveva in precedenza effettuato una copia dei dati che la concernevano a destinazione dell'Archivio federale svizzero (AFS). Secondo il SIC per motivi tecnici non era poi stato possibile trasferirli all'AFS.

Nella sua sentenza il TAF afferma che poco importa che i dati in questione fossero già stati versati all'AFS o che il SIC li detenesse ancora sotto forma di copia di salvataggio in attesa di trasmetterli all'AFS: nella sua veste di detentore della banca dati o di servizio offerente i dati all'AFS, il SIC sarebbe stato tenuto ad accedere ai dati concernenti A. L. e, poiché erano stati cancellati in ISIS, di determinare se erano ancora in suo possesso (su un supporto di salvataggio) o se erano già stati trasferiti all'AFS¹¹⁵. Il TAF ha inoltre sottolineato che anche durante il termine di protezione, il servizio mittente può consultare i dati versati quando deve prendere una decisione in merito all'esercizio del diritto d'informazione (art. 14 cpv. 2 lett. d della legge sull'archiviazione¹¹⁶).

Secondo il TAF dopo aver esaminato i dati il SIC avrebbe dovuto decidere se voleva accordare a A. L. un diritto d'accesso integrale o limitato. Il TAF ha chiesto al SIC di rimediare alla sua omissione. Ha dunque annullato la decisione impugnata del 21 ottobre 2010 e ha rinviato la causa al SIC; quest'ultimo ha dovuto inoltre accordare ad A. L. un'indennità per spese ripetibili.

La DelCG aveva già descritto la procedura tecnica di cancellazione e di archiviazione dei dati ISIS nel suo rapporto su ISIS. Un modulo informatico d'ISIS doveva permettere il trasferimento elettronico all'AFS dei dati cancellati in ISIS. La realizzazione di questo programma era stata tuttavia più volte ritardata dopo la messa in servizio di ISIS nel 2005. Nel suo rapporto la DelCG aveva osservato che i dati cancellati si accumulavano in un «cestino» i cui diritti di accesso erano «sempre

¹¹⁴ Legge federale del 20 dic. 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS **172.021**).

¹¹⁵ Sentenza A-8457/2010 del TAF del 14 giu.2011, consid. 3.4.2.

¹¹⁶ Legge federale del 26 giu. 1998 sull'archiviazione (LAR; RS **152.1**).

gestiti dal SAP»¹¹⁷. Come risulta dal rapporto d'ispezione della Vigilanza SI che la Delegazione aveva consultato nell'ambito del suo esame, i diritti d'accesso gestiti dal SAP (e in seguito dal SIC) gli permettevano di ripristinare tutti i dati cancellati che si trovavano nel cestino¹¹⁸.

Facendo seguito alla decisione del TAF, il SIC ha fatto ripristinare i dati concernenti A. L. in ISIS e glieli ha fatti pervenire in forma di copie il 19 agosto 2011. Il SIC ha nel medesimo tempo consegnato copie all'IFPDT e alla DelCG.

Nella decisione allegata il SIC ha informato A. L. che le informazioni erano state limitate, nel senso che l'identità dei terzi, dei collaboratori del SIC e dei servizi cantonali di sicurezza era stata anonimizzata, al pari di alcune informazioni operative tattiche concernenti la sicurezza interna ed esterna della Svizzera.

Quando ha paragonato i documenti inviati ad A. L. con la sua «scheda» iniziale, la DelCG ha notato che diverse dichiarazioni riguardanti persone e organizzazioni che facevano parte della cerchia di A. L. erano state annerite. Secondo la Delegazione questi terzi non avevano tuttavia manifestamente nessun interesse preponderante che esigesse il mantenimento del segreto di queste informazioni nei confronti di A. L. Nell'incarto consegnato ad A. L. anche l'affermazione del servizio di sicurezza del Cantone di Basilea Città del 23 giugno 1998, secondo cui A. L. e suo marito vivevano in un'unione molto libera, era stata annerita. Questa valutazione del servizio cantonale era però già stata resa pubblica – con l'accordo di A. L. – nel rapporto ISIS della DelCG¹¹⁹. Era stata annerita anche la menzione aggiunta alla registrazione concernente A. L. – e già criticata dalla DelCG nel suo rapporto ISIS – secondo cui A. L. era sospettata di appartenere al «black block».

Il 26 agosto 2011 in occasione di un colloquio con il capo del DDPS e con il direttore della SIC, la DelCG ha affrontato la questione delle informazioni fornite ad A. L., ritenute insufficienti dalla Delegazione. Il 1° settembre 2011 A. L. ha ricevuto dal SIC informazioni corrette, che questa volta rispondevano alle esigenze legali.

Nel suo rapporto ISIS la DelCG aveva raccomandato di sostituire il diritto d'accesso indiretto dell'articolo 18 LMSI con un diritto d'accesso differito ai sensi delle disposizioni dell'articolo 8 della legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP)¹²⁰. Nel suo messaggio aggiuntivo del 27 ottobre 2010 (LMSI II) il Consiglio federale ha proposto un disciplinamento che andava ancora più lontano, introducendo un diritto d'accesso conformemente agli articoli 8 e 9 LPD.

In occasione della sessione estiva del 2011 il Consiglio degli Stati ha deciso di aderire alla proposta del Consiglio federale. Nella sessione autunnale il Consiglio nazionale ha però deciso di mantenere la forma attuale di questo diritto. A titolo di compromesso il Consiglio degli Stati ha in seguito proposto di disciplinare il diritto d'accesso secondo l'articolo 8 LSIP. Nella sessione invernale, su proposta della sua

¹¹⁷ 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, 6812).

¹¹⁸ «Prüfung der Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung im System ISIS-NT «Staatsschutz» des DAP» (soltanto in ted.), rapporto d'ispezione della Vigilanza SI del DDPS del 22 mar. 2010, pag. 25.

¹¹⁹ 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, 6805).

¹²⁰ Legge federale del 13 giu. 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP; RS **361**).

Commissione degli affari giuridici, il Consiglio nazionale ha infine deciso di optare per questa soluzione. La raccomandazione della DelCG è stata pertanto attuata.

4.3.6 Protezione dello Stato nei Cantoni

Il 25 agosto 2011 la DelCG ha reso visita al servizio incaricato della sicurezza dello Stato del Cantone di Basilea Campagna. Questa visita si inseriva nell'ambito del seguito dell'ispezione ISIS della DelCG e nel prolungamento delle visite di controllo che la Delegazione aveva fatto nel 2009 agli organi di sicurezza dei Cantoni di Basilea Città, Berna e Ginevra. La visita del 25 agosto 2011 si è svolta in presenza del consigliere di Stato capo del Dipartimento interessato e dell'incaricata cantonale della protezione dei dati.

La Sicurezza cantonale fa parte della polizia cantonale ed è direttamente subordinata al capo della divisione principale di lotta contro la criminalità. Il comando della polizia cantonale controlla e vista tutte le comunicazioni che la Sicurezza cantonale trasmette al SIC. Una Sottocommissione della CdG del Parlamento di Basilea Campagna riceve ogni anno informazioni generali concernenti il numero e il tipo di ricerche.

La Sicurezza cantonale utilizza un proprio sistema di registrazione informatizzata dei dati. Il DDPS ha approvato il regolamento d'esercizio corrispondente nel maggio 2011 (art. 16 cpv. 2 LMSI). Questo regolamento definisce la durata di conservazione (cinque anni) e la procedura di cancellazione dei dati. Tuttavia le registrazioni fatte in ISIS provenienti dal Cantone possono essere ancora consultate da tutti i collaboratori della Sicurezza cantonale per un periodo fino a 15 anni.

Nel 2010 il SIC ha affidato alla Sicurezza di Basilea Campagna 37 mandati. Nei primi otto mesi del 2011 i mandati affidati sono stati soltanto 14. I rappresentanti della Sicurezza cantonale hanno spiegato che le ripercussioni della fusione del SAP con il Servizio informazioni strategico (SIS) gravavano ancora sulle capacità del SIC.

La DelCG ha inoltre appreso che il SIC aveva preso spunto dal rapporto ISIS per affinare la sua procedura di conferimento di mandati ai servizi di sicurezza cantonale. Già nel 2010 il SIC aveva allestito una lista di criteri che permettevano agli agenti cantonali di decidere se una comunicazione rientrava nella protezione dello Stato ai sensi della LMSI e doveva dunque essere trasmessa alla Confederazione. Gli agenti della Sicurezza del Cantone di Basilea Campagna hanno l'impressione che il SIC esamini con molta attenzione le comunicazioni che gli vengono trasmesse e che, se del caso, vi sia un riscontro da parte sua.

L'armonizzazione dei moduli di comunicazione e delle procedure consente ai Cantoni una migliore gestione degli incarti. Secondo i rappresentanti della Sicurezza di Basilea Campagna, per migliorare la gestione degli incarti sarebbe opportuno che nelle circolari inviate a tutti i Cantoni fosse indicato se il SIC si attende o no un riscontro d'informazione. La Delegazione ha comunicato questa richiesta al SIC.

La DelCG ha colto l'occasione della visita per incontrare il presidente e alcuni rappresentanti della CdG del Parlamento del Cantone di Basilea Campagna. Lo scambio di opinioni ha in particolare interessato alcuni aspetti della sorveglianza delle attività che i Cantoni svolgono nel settore della protezione dello Stato. Inoltre il 25 agosto 2011 la Commissione di alta vigilanza del Gran Consiglio del Cantone

di Berna ha pubblicato un esauriente parere giuridico del professor Markus Müller sulla sorveglianza cantonale delle attività di protezione dello Stato¹²¹.

Secondo il parere giuridico le disposizioni della LMSI in materia di sorveglianza sono conformi alla Costituzione federale. Il professor Müller reputa tuttavia che l'ordinanza d'esecuzione del Consiglio federale limiti il diritto delle autorità cantonali di sorveglianza di consultare i dati al di là di quanto permesso dalla LMSI. Egli critica dunque il fatto che, per poter consultare i dati che il Cantone tratta su ordine della Confederazione, l'autorità cantonale di vigilanza debba ottenere l'autorizzazione preventiva del SIC (art. 35a O-SIC). Gli autori ritengono inoltre che la norma che accorda alle autorità federali – in concreto la Vigilanza sulle attività informative interna al DDPS incaricata del controllo amministrativo conformemente all'articolo 8 LSIC – determinati diritti di sorveglianza sui servizi cantonali (art. 33 O-SIC) sia priva di base legale.

4.4 Legalità dell'esperimento pilota del Sistema d'informazione Sicurezza esterna

Nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza concomitante, dal 2009 la DelCG verifica l'attuazione del diritto d'esecuzione che disciplina il nuovo servizio di informazione civile elaborato in seguito a un'iniziativa parlamentare della DelCG (Iv. Pa. 07.404). La DelCG si interessa essenzialmente del disciplinamento del trattamento dei dati da parte del SIC. A tale riguardo la nuova banca dati ISAS (Sistema d'informazione Sicurezza esterna) è già stato un punto centrale delle sue attività di alta vigilanza nel 2010.

Dal 21 giugno 2010 il SIC gestisce ISAS sulla base dell'articolo 17 capoverso 1 OSI-SIC, nell'ambito di un esperimento pilota di durata determinata ai sensi di una disposizione speciale della LPD (art. 17a). Un simile esperimento pilota può essere svolto soltanto per sperimentare un nuovo sistema d'informazione prima di istituire e attuare il quadro legale indispensabile al suo esercizio. In mancanza di una base legale che autorizzi lo sfruttamento dei dati, le lesioni della personalità devono essere ridotte all'indispensabile durante la fase pilota. L'IFPDT deve preventivamente approvare le condizioni a cui è vincolato lo svolgimento dell'esperimento pilota.

Dopo che il SIC ha deciso di procedere all'esperimento pilota di ISAS, la DelCG ha dovuto ricordare a più riprese tali condizioni al DDPS. Il 29 giugno 2010 la DelCG ha reso attento il Dipartimento sul fatto che il sistema pilota raccoglieva volumi di dati più importanti di quanti necessari a conseguire l'obiettivo fissato dalla legge, ossia sperimentare il nuovo sistema di informazione prima di elaborare il quadro legale indispensabile alla messa in opera del trattamento dei dati.

Il 25 ottobre 2010 la DelCG ha attirato l'attenzione del capo del DDPS sul fatto che l'ordinanza del Dipartimento emanata il 27 settembre 2010 concernente i campi di dati e le autorizzazioni di consultazione dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS¹²², contrariamente a quanto indica il suo titolo non definisce i campi di dati di ISAS. Al

¹²¹ Markus Müller e Christoph Jenni, Kantonale Aufsicht über die Staatsschutztätigkeit, Università di Berna, 28 mar. 2011.

¹²² Ordinanza del DDPS del 27 set. 2010 concernente i campi di dati e le autorizzazioni di consultazione dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS (RS 121.22).

contrario dopo ulteriori investigazioni, la Delegazione ha constatato che non solo il DDPS non aveva formulato nessuna prescrizione riguardo ai dati utilizzati nell'ambito del progetto pilota, ma addirittura i collaboratori del SIC potevano definire nuovi campi di dati secondo i loro bisogni. Per questa ragione la DelCG ha presentato in modo circostanziato nel suo rapporto annuale 2010 i problemi giuridici posti da ISAS¹²³.

Il 17 febbraio 2011 il SIC ha consegnato all'IFPDT un primo rapporto sull'esperimento pilota ISAS. Tale documento funge da rapporto intermedio in vista del rapporto di valutazione che, conformemente all'articolo 17a capoverso 4 LPD, il SIC è tenuto a presentare al Consiglio federale al più tardi due anni dopo la messa in opera della fase di sperimentazione, vale a dire entro giugno 2012.

Il 22 febbraio 2011, in occasione dell'incontro annuale con l'IFPDT, quest'ultimo ha informato la DelCG in merito alle conclusioni tratte fino a quel momento sul progetto pilota ISAS. Sulla base del rapporto intermedio e dopo aver svolto una visita sul posto, l'IFPDT aveva constatato che il progetto non adempiva un certo numero di condizioni. In particolare, il DDPS non aveva ancora provveduto all'indispensabile definizione dei campi di dati. Al contrario, i collaboratori del SIC continuavano a definire nuovi campi di dati a loro piacimento. L'IFPDT aveva anche constatato che sul piano tecnico il sistema ISAS costituiva una sola banca dati, mentre secondo l'articolo 18 OSI-SIC ISAS deve constare di nove diverse banche dati.

Come spiegato dall'IFPDT alla Delegazione, le condizioni molto precise e il loro rigoroso rispetto costituiscono un elemento indispensabile per qualsiasi sperimentazione pilota ai sensi dell'articolo 17a LPD. Occorre innanzitutto definire un sistema pilota di trattamento dei dati e poi verificare se risponde o no alle attese. Durante questo periodo di prova può rivelarsi necessario completare o adattare le disposizioni legali in vigore. Una sperimentazione pilota non può essere concepita in modo aperto per consentire al SIC di testare tutto ciò che gli aggrada. Al contrario, il SIC deve rispettare le condizioni alle quali la sperimentazione è stata autorizzata. A causa dell'assenza di basi legali tali condizioni devono necessariamente essere più restrittive delle basi legali definitive che disciplineranno successivamente la gestione del sistema.

Nel suo parere del 21 marzo 2011 l'IFPDT ha chiesto al SIC di allestire una lista completa dei campi di dati di ISAS e di integrarla come allegato all'ordinanza del DDPS concernente i campi di dati e le autorizzazioni di consultazione dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS. Dato che tecnicamente ISAS comporta soltanto una banca dati invece delle nove richieste dall'ordinanza, l'IFPDT ha preteso che si procedesse all'adeguamento della sperimentazione pilota in modo da adempiere questa disposizione dell'ordinanza. Altrimenti sarebbe stato necessario rivedere l'articolo 18 e altre disposizioni dell'OSI-SIC che menzionano più banche dati nel sistema ISAS.

Il 12 maggio 2011 la DelCG ha comunicato per scritto al capo del DDPS che il SIC avrebbe dovuto dare seguito alle richieste dell'IFPDT del 21 marzo 2011, sempre che il Dipartimento tenesse a che la sperimentazione pilota di ISAS fosse svolta in tutta legalità. Dopo diversi scambi di lettere e una visita di controllo dell'IFPDT al SIC, le parti si sono accordate sulle modifiche da apportare all'OSI-SIC e

¹²³ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011, n. 3.8.7 (FF 2011 3627, 3709).

all'ordinanza del DDPS concernente i campi di dati e le autorizzazioni di consultazione dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS, al fine di adattarle alla prassi della sperimentazione pilota. Era previsto che le disposizioni rivedute entrassero in vigore a fine 2011.

Il 26 agosto 2011, in occasione di un incontro con la DelCG, il direttore del SIC ha confermato in presenza del capo del DDPS che le raccomandazioni dell'IFPDT sarebbero state realizzate come convenuto.

Il 19 ottobre 2011 il SIC ha consultato preliminarmente gli uffici sulle modifiche che intendeva apportare all'OSI-SIC e all'ordinanza del DDPS. Le proposte del SIC, che erano state portate a conoscenza della DelCG, non rispondevano a determinate esigenze essenziali poste dall'IFPDT.

Secondo le modifiche proposte la definizione dei campi di dati di ISAS e di ISIS non spettava più al DDPS, ma al SIC. Conformemente all'articolo 48 capoverso 2 LOGA¹²⁴ il Consiglio federale può delegare a un ufficio la competenza di emanare norme di diritto soltanto se tale deroga è autorizzata espressamente da una legge federale. La LSIC non prevede però una tale delega di competenze regolative e la LMSI esplicita addirittura che la determinazione delle diverse categorie di dati è compito del Consiglio federale (art. 15 cpv. 5 LMSI). La legge garantisce dunque che il Consiglio federale non possa rinunciare né sgravare il capo del DDPS dall'obbligo di disciplinare i dati che il SIC è autorizzato a trattare.

Il 9 novembre 2011, in occasione di un incontro con il direttore del SIC, il presidente della Delegazione ha spiegato che, nella sua veste di organo legislativo, la DelCG non aveva l'intenzione di partecipare formalmente alla consultazione degli uffici. Ha tuttavia affermato che secondo la DelCG la proposta del SIC non adempiva le condizioni previste dalla LPD per le sperimentazioni pilota. Ha inoltre raccomandato di fare esaminare la legalità della delega al SIC della competenza di definire autonomamente i campi di dati di ISAS e di ISIS. La DelCG ha in seguito appreso che l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e l'IFPDT avevano criticato questa norma di delega nell'ambito della consultazione degli uffici.

In seguito il SIC ha rinunciato a rivedere le disposizioni vigenti dell'OSI-SIC concernenti i campi di dati di ISAS e di ISIS, che dovranno sempre essere disciplinati a livello del DDPS. Tuttavia con la revisione dell'OSI-SIC del 9 dicembre 2011 il Consiglio federale ha adattato le disposizioni dell'articolo 18 OSI-SIC affinché corrispondano alla struttura effettiva del sistema pilota di ISAS. Simultaneamente il capo del DDPS ha emanato un nuovo allegato all'ordinanza dipartimentale del 27 settembre 2010, che enumera tutti gli oggetti di dati in ISAS con i loro possibili attributi. L'allegato non è pubblicato nella Raccolta ufficiale, ma è ottenibile presso il DDPS.

¹²⁴ Legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

Nel suo rapporto del 10 novembre 2003 sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite ONYX¹²⁵ la DelCG aveva già raccomandato al Consiglio federale di disciplinare l'esplorazione radio in una legge. Dalle disposizioni legali deve essere chiaro per il cittadino quali comunicazioni possono essere intercettate e a quali condizioni¹²⁶.

Nel suo secondo rapporto su ONYX del 9 novembre 2007 la DelCG si era felicita delle disposizioni relative all'esplorazione radio che il Consiglio federale aveva proposto nel suo messaggio del 15 giugno 2007 sulla revisione LMSI II¹²⁷. In occasione della sessione estiva 2009 le Camere federali hanno tuttavia rinviato il progetto di revisione LMSI II al Consiglio federale.

Il Consiglio federale ha quindi deciso di limitare il progetto di revisione iniziale agli elementi che non erano contestati nel merito. Secondo la decisione del Consiglio federale del 24 novembre 2009 l'introduzione di una base legale per disciplinare l'esplorazione radio era parte degli elementi che dovevano essere inclusi nel messaggio aggiuntivo concernente la LMSI II. Tuttavia, in occasione della pubblicazione di detto messaggio il 27 ottobre 2010, la DelCG ha constatato con sorpresa che l'esplorazione radio non era più compresa nel disegno di revisione.

Conformemente all'articolo 36 capoverso 1 Cost. ogni restrizione grave dei diritti fondamentali deve essere prevista dalla legge medesima; secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Alla luce di questi principi la DelCG riteneva assai problematico il fatto che il DDPS eserciti senza una base legale un sistema di esplorazione radio molto costoso che comporta inevitabilmente pregiudizi alla sfera privata protetta dall'articolo 13 Cost. Inoltre non era più possibile differire a tempo indeterminato l'elaborazione di basi legali argomentando, come nel messaggio addizionale, che mancavano le esperienze pratiche e che le modalità attuali di comunicazione sono in costante movimento¹²⁸. Gli argomenti esposti nel messaggio aggiuntivo erano contrari al principio di legalità, tanto più che da ormai 10 anni ONYX era utilizzato in permanenza senza una base legale sufficiente.

La DelCG ha di conseguenza deciso di consegnare un corapporto alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) presentando un progetto preliminare di disciplinamento legale sull'esplorazione radio. Per l'elaborazione di tale normativa si è rivolta al professor Giovanni Biaggini dell'Università di Zurigo, autore nel 2009 di un parere di diritto costituzionale sul progetto LMSI II¹²⁹ che gli

¹²⁵ Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (progetto «Onyx»). Rapporto della DelCG del 10 nov. 2003 (FF **2004** 1299).

¹²⁶ Ibid. (FF **2004** 1299, 1323).

¹²⁷ Legalità ed efficienza del sistema di esplorazione radio «Onyx». Rapporto della DelCG del 9 nov. 2007 (FF **2008** 2193, 2206).

¹²⁸ Messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna («LMSI II ridotta») del 27 ott. 2010 (FF **2010** 6923, 6942).

¹²⁹ Perizia del prof. Giovanni Biaggini del giugno 2009 «Verfassungsrechtliche Abklärung betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit», GAAC 2009.14 (pagg. 238–330).

era stato commissionato dal DDPS su domanda della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N).

Il progetto di disciplinamento dell'esplorazione radio si ispirava alle proposte presentate dal Consiglio federale il 15 giugno 2007 nel suo messaggio concernente la modifica della LMSI¹³⁰ e nel suo parere del 23 aprile 2008 sul rapporto della DelCG concernente il trasferimento dei compiti dei servizi informazioni civili a un dipartimento¹³¹. La Delegazione ha completato le proposte del Consiglio federale in particolare per tener conto delle critiche che il professor Biaggini aveva espresso sul piano del diritto costituzionale nel parere giuridico del giugno 2009.

La proposta della DelCG prevedeva di inserire nella LSIC un articolo sull'esplorazione radio e un articolo sulla sua sorveglianza. Le nuove disposizioni legali relative all'esplorazione radio per conto dell'informazione civile erano state concepite in modo che mediante un rinvio ad esse nell'articolo 99 LM fosse disciplinata anche l'esplorazione radio da parte dell'informazione militare.

A differenza dei progetti presentati finora dal Consiglio federale, la norma in questione sull'esplorazione radio (art. 4a LSIC) non è stata redatta nella prospettiva del servizio di informazione come mandante dell'esplorazione radio, ma nell'ottica del servizio che utilizza le apparecchiature tecniche; attualmente tale compito è dato al Centro operazioni elettroniche dell'esercito (COE). Sul piano tecnico questo approccio ha il merito di agevolare il disciplinamento di aspetti essenziali alla protezione dei diritti fondamentali, riguardanti la selezione e la trasmissione delle informazioni ottenute a partire dall'analisi delle irradiazioni elettromagnetiche provenienti da sistemi di telecomunicazione all'estero.

La separazione del servizio che effettua l'esplorazione radio dal servizio per conto del quale adempie questa missione (il servizio d'informazione) ha permesso di garantire sul piano organizzativo una cernita delle informazioni conforme alle prescrizioni prima del loro invio al mandante. Questa separazione organizzativa intende anche migliorare la vigilanza esercitata dall'autorità di controllo (art. 4b LSIC) introducendo a livello di legge degli snodi predefiniti nel flusso di informazioni.

Con la norma sull'autorità di controllo indipendente la legge garantisce l'esercizio della vigilanza indispensabile in uno Stato democratico di diritto. L'assetto di quest'autorità di vigilanza corrisponde per l'essenziale a quello del controllo indipendente interno all'amministrazione esercitato oggi dall'ICI (cfr. art. 15–18 OGEF).

Dopo che la CAG-S ha ripreso, con qualche trascurabile modifica di natura redazionale, i due articoli proposti dalla Delegazione, il Consiglio degli Stati ha seguito la sua Commissione il 31 maggio 2011. Nella sua veste di relatore della CAG-S il presidente della DelCG ha fornito diverse spiegazioni nel corso delle deliberazioni del Consiglio¹³².

Il 14 settembre 2011 il Consiglio nazionale ha aderito al testo del Consiglio degli Stati dopo aver ripreso, senza discussione, una modifica redazionale di poco conto

¹³⁰ Messaggio concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) (Mezzi speciali per la ricerca di informazioni) del 15 giu. 2007 (FF **2007** 4613).

¹³¹ Iv. Pa. Trasferimento dei compiti dei servizi informazioni civili a un dipartimento. Parere del Consiglio federale del 23 apr. 2008 (FF **2008** 3439, 3446).

¹³² Boll. Uff. **2011** S III 343, pagg. 371–374.

proposta dalla Commissione incaricata dell'esame preliminare. Il Consiglio degli Stati ha adottato questa modifica il 20 settembre 2011. Dato che continuavano a sussistere alcune divergenze concernenti la revisione dell'articolo 18 LMSI (diritto d'essere informati) l'intero progetto LMSI II è stato approvato soltanto durante la sessione invernale 2011.

4.6 Intervento del Servizio di analisi e prevenzione nell'affare detto dell'«attentato del Grütli»

4.6.1 Riassunto dei fatti

Il 1° agosto 2007 è esploso un ordigno al termine della commemorazione sul prato del Grütli. L'8 agosto 2007 il MPC ha aperto un'inchiesta di polizia giudiziaria per infrazione all'articolo 224 capoverso 1 CP¹³³ (Uso delittuoso di materie esplosive o gas velenosi).

Il 7 settembre 2007 una persona si è rivolta alla polizia cantonale argoviese per comunicarle informazioni sul possibile autore dell'esplosione sul prato del Grütli. Su espressa domanda di questo informatore (spontaneo), il caporale di polizia del servizio di inchiesta che ne ha raccolto la deposizione spontanea non ha menzionato il nome dell'informatore nel verbale d'audizione.

In seguito la polizia cantonale argoviese ha contattato il SAP. La persona accusata era conosciuta dal SAP per una domanda di naturalizzazione che era stata respinta. L'8 settembre 2007 l'informatore è stato sentito una seconda volta dalla polizia cantonale argoviese, questa volta alla presenza di un rappresentante del SAP. I due servizi si sono accordati affinché fosse il SAP a prendersi cura del verbale d'audizione e del resoconto del secondo colloquio.

Il 10 settembre 2007 il SAP ha trasmesso alla PFG un rapporto d'inchiesta utilizzabile in tribunale che conteneva informazioni tratte dai documenti forniti dalla polizia cantonale argoviese e dalle informazioni che il SAP si era procurato in precedenza. Non è stato fatto nessun riferimento alle fonti da cui provenivano le informazioni contenute nel rapporto. L'8 novembre 2007, su richiesta della PFG, il SAP ha aggiunto che le informazioni contenute nel rapporto d'inchiesta provenivano da una fonte dei servizi di informazione degne di protezione («nachrichtendienstliche, schutzwürdige Quelle»).

In base alle informazioni che il SAP le aveva trasmesso, la PFG ha aperto un'inchiesta che ha portato all'arresto, nel gennaio 2008, della persona sospetta segnalata dall'informatore alla polizia cantonale argoviese. Dopo il suo arresto il prevenuto ha trascorso quasi un anno in detenzione preventiva.

Nel maggio 2008 il procuratore federale a cui era stato affidato il procedimento ha cercato di interrogare la fonte delle informazioni che il SAP aveva fornito nel suo rapporto del 10 settembre 2007 alla PFG. Appellandosi alla protezione delle fonti, il SAP ha rifiutato di divulgare qualsiasi informazione concernente questa fonte. Inoltre, il SAP non ha voluto dire al procuratore federale in quale pericolo sarebbe incorsa la fonte qualora durante il procedimento penale la sua testimonianza fosse stata riferita alla persona accusata.

¹³³ Codice penale svizzero del 21 dic. 1937 (CP; RS **311.0**).

Il 23 settembre 2009 il giudice istruttore federale ha ordinato la produzione dell'incarto che il SAP aveva ricevuto dalla polizia cantonale argoviese. Il SAP ha ribadito il suo rifiuto e ha inoltrato una copia della sua lettera al TPF a titolo di ricorso eventuale contro questa decisione. Nella sua decisione del 14 gennaio 2010 il TPF non è entrato nel merito del ricorso del SAP¹³⁴. Il TPF ha nello stesso tempo accertato che la produzione dell'incarto costituiva una domanda di assistenza giudiziaria tra servizi della Confederazione che doveva essere trattata conformemente alla legge federale sulla procedura penale del 15 giugno 1934 (PP, non più in vigore a partire dal 1° gennaio 2011). Il TPF ha sentenziato che secondo l'articolo 27 capoverso 5 PP le contestazioni tra servizi della Confederazione – ossia il giudice istruttore federale e il SIC – erano decise in ultima istanza dal Consiglio federale¹³⁵.

Il 12 febbraio 2010, facendo seguito alla decisione del TPF, il giudice istruttore federale si è rivolto al SIC, che nel frattempo era succeduto al SAP, e gli ha nuovamente sottoposto la domanda di produzione di tutti gli atti dell'incarto relativi all'attentato del Grütli consegnati dalla polizia cantonale argoviese al SAP. In risposta al nuovo rifiuto del SIC di data 23 febbraio 2010, l'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI) ha presentato un ricorso al Consiglio federale.

Il 22 dicembre 2010 il Consiglio federale ha deciso che il SIC non doveva consegnare l'incarto in questione al giudice istruttore federale. Il Collegio governativo ha fondato la sua decisione sull'articolo 27 capoverso 2 lettera a PP, che gli consente di rifiutare l'assistenza giudiziaria se lo esigono importanti interessi pubblici o interessi manifestamente legittimi di una persona. Il Consiglio federale ha motivato la sua decisione sottolineando la necessità di proteggere l'informatore che si era rivolto alla polizia cantonale argoviese da eventuali rappresaglie da parte dell'accusato. Avendo accertato l'esistenza di un interesse manifestamente legittimo della persona, il Consiglio federale ha rinunciato a esaminare se l'assistenza giudiziaria avrebbe potuto essere rifiutata anche in ragione dell'esistenza di un interesse pubblico generale alla protezione delle fonti del servizio di informazione. Il Consiglio federale aveva preso la sua decisione come autorità di ultimo grado.

L'11 ottobre 2011 il MPC ha chiuso la sua inchiesta sull'attentato del Grütli senza formulare un atto d'accusa.

4.6.2 Richieste rivolte all'autorità di vigilanza

Il 10 febbraio 2011 l'avvocato dell'accusato ha presentato una richiesta alla DelCG con la quale chiedeva di esaminare il rifiuto che il SAP, il SIC e il Consiglio federale avevano opposto alla domanda di produzione dei documenti delle autorità di perseguimento penale. Nella sua richiesta l'avvocato della difesa si è anche domandato se la volontà di sottrarre i documenti in questione al procedimento penale non avesse lo scopo di celare un'implicazione dei servizi dello Stato nell'attentato del Grütli. In seguito la DelCG è venuta a conoscenza di una seconda richiesta rivolta da un altro

¹³⁴ Sentenza della 1ª Corte dei reclami penali del TPF del 14 gen. 2010 (BB.2009.82).

¹³⁵ Il messaggio del Consiglio federale del 16 ott. 1990 concernente il trattamento dei dati in materia di perseguimento penale, che introduceva la norma di cui all'art. 27 cpv. 5 nella PP, si pronunciava anche sui rari casi in cui la controversia avesse opposto un'istanza giudiziaria a un'istanza amministrativa della Confederazione. Per questi casi non disciplinati dalla disposizione il messaggio prevedeva che il disaccordo sarebbe stato regolato da uno scambio di vedute tra il Consiglio federale e il TF. (FF 1990 III 1001).

autore a diversi parlamentari federali, in cui si ipotizzava la partecipazione all'attentato del Grütli di un agente provocatore al servizio dello Stato.

Nella sua seduta del 22 febbraio 2011 la DelCG ha deciso di entrare nel merito delle due richieste e di esaminarle contemporaneamente a una precedente richiesta presentata dall'avvocato della difesa. La Delegazione non aveva voluto esaminare questa prima richiesta fintanto che la questione dell'assistenza giudiziaria domandata dall'UGI non fosse stata definitivamente evasa.

Il 22 febbraio 2011 la DelCG ha informato con lettera raccomandata i due richiedenti che avrebbe concentrato i suoi lavori sul comportamento del SAP. La Delegazione ha nel medesimo tempo annunciato che avrebbe dato conto al momento opportuno dei risultati delle sue indagini.

All'inizio del 2010 il SIC aveva già trasmesso alla DelCG tutti i documenti del SAP in relazione all'affare. La Delegazione era anche in possesso della decisione del Consiglio federale del 22 dicembre 2010 che aveva ricevuto dopo un colloquio con la responsabile del DFGP. L'avvocato della difesa aveva inoltre consegnato un certo numero di documenti alla DelCG.

La delegazione ha inoltre interrogato il collaboratore del SAP che si era occupato della vicenda con la polizia cantonale argoviese e il direttore di fedpol, al quale il SAP era subordinato nel 2007.

4.6.3 Competenze di protezione dello Stato e di perseguimento penale nel corso di un procedimento penale

Dopo la deposizione dell'informatore la polizia cantonale argoviese ha preferito contattare il SAP invece di rivolgersi al MPC o alla PFG. Il SAP si è fatto carico dei documenti con l'intenzione di fornire alla PFG indizi sul presunto colpevole senza rivelare l'identità dell'informatore, dato che quest'ultimo aveva vincolato la sua deposizione alla protezione dell'anonimato.

Per «poter garantire la protezione di questa fonte per mezzo della LMSI»¹³⁶, il SAP ha trattato l'informatore come confidente interno. In virtù dell'articolo 14 OMSI¹³⁷ (che corrisponde all'attuale art. 24 O-SIC), il SAP era in effetti autorizzato a trattare persone come fonti nell'ambito di operazioni preventive volte a ottenere informazioni che interessano la protezione dello Stato.

È incontestabile che in seguito all'incontro nei locali della polizia cantonale argoviese il SAP sarebbe stato autorizzato a trattare l'informatore come nuovo confidente per un'operazione preventiva ai sensi dell'articolo 14 OMSI. Tuttavia occorre chiarire se gli organi di protezione dello Stato fossero autorizzati ad avviare un'operazione preventiva per ottenere informazioni sul presunto autore di un reato già perpetrato. Considerato che l'attentato del Grütli era già stato commesso e che il MPC aveva aperto un'inchiesta giudiziaria, gli organi di protezione dello Stato non avevano nessuna ragione di prendere misure preventive ai sensi della LMSI contro il presunto autore di un attentato che era già stato perpetrato. La delucidazione del reato era

¹³⁶ Lettera del SIC alla DelCG del 25 gen. 2010 (trad.).

¹³⁷ Ordinanza del 27 giu. 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI, RU 2001 1829).

dunque di competenza esclusiva degli organi di perseguimento penale che disponevano di tutte le competenze necessarie, misure coercitive della procedura penale incluse.

Tenuto conto della fattispecie, è evidente che non avrebbe dovuto essere possibile per il SAP entrare in possesso dei documenti della polizia cantonale argoviese. La questione della protezione delle fonti dei servizi di informazione nei confronti delle autorità di perseguimento penale sarebbe stata legittima se le circostanze fossero state diverse.

4.6.4 Mezzi legali per la protezione delle fonti

La questione della protezione delle fonti nei confronti dell'autorità di perseguimento penale sarebbe stata rilevante se il SAP avesse trattato già in precedenza il reato con un confidente, e questi avesse fornito informazioni sul colpevole prima, ma eventualmente anche dopo l'attentato. Se il confidente fosse servito al SAP per procurarsi informazioni su minacce future, vi sarebbe stato un interesse pubblico a proteggerne l'identità. Da parte sua il confidente avrebbe avuto un interesse di protezione a che la sua attività a beneficio del SAP non fosse svelata nell'ambito di un'inchiesta giudiziaria.

L'articolo 27 capoverso 2 PP permetteva di negare l'assistenza giudiziaria alle autorità di perseguimento penale o di limitarla in caso di interessi pubblici importanti o di interessi manifestamente legittimi di una persona interessata. Conformemente all'articolo 17 capoverso 5 LMSI le disposizioni in materia di assistenza giudiziaria che gli organi di protezione dello Stato sono tenuti ad accordare alle altre autorità si applicano quando la comunicazione di dati personali in possesso dei servizi di informazione è richiesta nell'ambito di un procedimento. In forza dell'articolo 27 capoverso 2 PP era possibile per il SAP proteggere l'identità di un confidente interno.

Per contro la LMSI prevedeva una protezione assoluta delle fonti soltanto per i servizi partner stranieri (art. 17 cpv. 7 LMSI, non più in vigore dal 1° gennaio 2010). Tale disposizione era stata aggiunta in occasione dell'esame del disegno da parte del Parlamento nel 1995. Per quanto concerne la protezione delle altre fonti, in particolare dei confidenti in Svizzera, il Legislatore aveva rinunciato a iscriverla nella legge. Aveva in proposito seguito la proposta del Consiglio federale, che nel suo messaggio del 7 marzo 1994 si era opposto al disciplinamento della protezione delle fonti poiché la gestione di questo strumento doveva essere lasciata a uso proprio del Consiglio federale e del dipartimento competente¹³⁸. Il Consiglio federale partiva esplicitamente dal principio che non è sempre possibile garantire una protezione assoluta delle fonti provenienti dall'interno del Paese, in particolare quando il confidente stesso si è reso colpevole di un reato.

In seguito la protezione delle fonti interne non è stata iscritta nella legge ma soltanto nell'ordinanza. Le corrispondenti disposizioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2006 (art. 20a OMSI, che corrisponde all'attuale art. 29 O-SIC). La norma determinante per la comunicazione di informazioni alle autorità di perseguimento penale –

¹³⁸ Messaggio concernente la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e sull'iniziativa popolare «S.O.S. – per una Svizzera senza polizia ficanaso» del 7 mar. 1994 (FF **1994** II 1004 1067).

incluse quelle sull'identità delle fonti – continuava dunque ad essere l'articolo 17 capoverso 5 LMSI.

Il 1° febbraio 2006 il direttore di fedpol aveva emanato una direttiva relativa alla protezione delle fonti in virtù della quale il SAP era tenuto a comunicare alle autorità di perseguimento penale l'identità delle fonti quando queste erano sospettate di aver commesso un atto penalmente rilevante perseguito d'ufficio o se da essa dipendeva l'elucidazione di un reato contro la vita o l'integrità corporale o di importanza paragonabile. Secondo la direttiva, il SAP doveva informare le fonti operative interne della possibile limitazione della loro protezione.

Secondo la direttiva del direttore di fedpol il SAP sarebbe stato tenuto a rivelare l'identità dell'informatore. Tuttavia, conformemente all'articolo 17 capoverso 5 LMSI, la disposizione potestativa dell'articolo 27 capoverso 2 PP, secondo cui la decisione in merito alla concessione, il rifiuto o la limitazione dell'assistenza giudiziaria andava sottoposta a una ponderazione degli interessi del singolo caso, prevaleva su detta direttiva.

L'obbligo fatto al SAP dalla direttiva del direttore di fedpol di richiamare l'attenzione del confidente su una possibile limitazione della protezione delle fonti rimaneva applicabile in tutti i casi. I collaboratori del SAP avevano non soltanto omesso di dare questo avviso, ma addirittura promesso all'informatore una protezione completa.

4.6.5 Concretizzazione della protezione delle fonti nella legge su domanda della Delegazione delle Commissioni della gestione

Nel medesimo tempo in cui aveva avviato l'esame delle richieste relative all'attentato del Grütli, la DelCG lavorava su un corapporto concernente il progetto LMSI II in merito al quale il Consiglio federale aveva approvato un messaggio aggiuntivo il 27 ottobre 2010 (cfr. n. 4.5 sopra). In tale messaggio il Consiglio federale precisava che intendeva modificare l'articolo 17 capoverso 5 LMSI per chiarire «se in caso di procedura di assistenza giudiziaria (cfr. per es. l'art. 27 della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale, PP) la protezione della fonte informativa continua a prevalere in maniera immutata oppure assume i tratti di una protezione negoziabile dalle autorità penali»¹³⁹. Senza menzionare esplicitamente l'attentato del Grütli, il Consiglio federale affermava che l'obiettivo della revisione era di chiarire una questione sorta in un recente passato.

Secondo la DelCG la protezione delle fonti costituisce una preoccupazione fondamentale legittima che riflette interessi politici importanti non soltanto per la raccolta d'informazioni, ma anche per la protezione della vita e dell'integrità fisica delle fonti. La Delegazione ritiene tuttavia che la protezione delle fonti possa entrare in conflitto con altri interessi, in particolare quello di perseguire gli autori di atti penalmente rilevanti, nei casi in cui per giungere a un risultato l'istruzione penale deve poter conoscere l'identità della fonte di un'informazione. Tale interesse può essere di grande peso, in particolare quando l'atto perseguito è molto grave.

¹³⁹ Messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna («LMSI II ridotta») del 27 ott. 2010 (FF 2010 6923, 6968).

La proposta del Consiglio federale avrebbe però portato ad attribuire sistematicamente la precedenza alla protezione delle fonti rispetto agli interessi del perseguimento penale. La DelCG reputa che il Legislatore non debba, in nome della protezione delle fonti, dispensare completamente gli organi preposti alla protezione dello Stato dal procedere a una ponderazione dei diversi interessi in causa, prima di rifiutare di comunicare l'identità di un informatore alle autorità di perseguimento penale. Al contrario, dopo le sue investigazioni sulla vicenda dell'attentato del Grütli, la DelCG è persuasa della necessità di iscrivere nella legge i criteri su cui va fondata la ponderazione degli interessi e di prevedere una via giudiziaria per dirimere eventuali controversie sorte in merito.

Nel suo corapporto sul progetto LMSI II, la DelCG ha dunque deciso di proporre una variante alla modifica dell'articolo 17 capoverso 5 LMSI presentata dal Consiglio federale. La Delegazione ha elaborato la sua proposta fondandosi sulle disposizioni che disciplinano la comunicazione di informazioni riguardanti il perseguimento penale contenute nella direttiva del 1° febbraio 2006 del direttore di fedpol.

Secondo la proposta della DelCG, elaborata dal professor Biaggini (cfr. n. 4.5), la protezione delle fonti dei servizi di informazione deve essere di principio garantita anche nei confronti delle autorità di perseguimento penale. In determinate circostanze, tuttavia, l'identità di una fonte in Svizzera può essere comunicata alle autorità svizzere di perseguimento penale. Ciò può essere in particolare il caso quando un informatore è sospettato di aver commesso un atto penalmente rilevante perseguito d'ufficio oppure se l'identificazione di questa persona è indispensabile per elucidare un'infrazione grave. La formulazione potestativa data alla norma garantisce che prima di qualsiasi decisione vi sia una ponderazione degli interessi tra la protezione dello Stato e il perseguimento penale. La possibilità di sottoporre questa ponderazione al TPF dovrebbe contribuire a far sì che essa sia effettuata con la necessaria cura.

Le Commissioni preparatorie e le due Camere hanno ripreso la proposta della DelCG senza modifiche nel corso delle sessioni estiva e autunnale 2011. Il nuovo disciplinamento della protezione delle fonti tra servizio di informazione e autorità di perseguimento penale è stato approvato con il progetto LMSI II durante la sessione invernale 2011.

4.6.6 Tesi dell'agente provocatore

La DelCG ha accertato che le informazioni messe a sua disposizione e in particolare gli incarti della polizia cantonale argoviese che non sono stati comunicati alle autorità di perseguimento penale non contengono indizi dai quali si possa dedurre che servizi dello Stato abbiano commissionato l'attentato del Grütli o vi possano essere stati implicati. La DelCG è anche giunta alla conclusione che l'informatore rivoltosi alla polizia cantonale argoviese era sconosciuto al SAP prima del settembre 2007. Tutto lascia credere che senza la deposizione fatta dall'informatore presso la polizia cantonale argoviese il SAP non sarebbe stato coinvolto nel procedimento penale concernente l'attentato di Grütli.

Inchiesta complementare in merito ai «documenti Holenweger»

Il 24 giugno 2008, su domanda della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), la DelCG ha ripreso l'inchiesta sui «documenti Holenweger» decisa dalla CdG-N il 5 settembre 2007¹⁴⁰. In effetti, le indagini condotte dalla Sottocommissione della CdG-N erano state inficiate da ripetute indiscrezioni. I cosiddetti «documenti Holenweger» consistono in un piano conosciuto con la denominazione di piano H e con flipcharts di Oskar Holenweger che, a quel tempo, era oggetto di un procedimento penale pendente presso l'UGI. Il MPC aveva informato la CdG-N dell'esistenza di questi documenti nell'agosto 2007. L'inchiesta decisa il 5 settembre 2007 si prefiggeva di determinare se vi fosse un piano volto alla destituzione o all'indebolimento dell'allora procuratore generale della Confederazione Valentin Roschacher, piano al quale avrebbero partecipato rappresentanti delle autorità federali¹⁴¹. L'impiego e la gestione, da parte della PFG, del confidente Ramos nell'ambito dell'inchiesta preliminare di polizia non erano oggetto dell'inchiesta.¹⁴²

Da quando ha ripreso l'inchiesta sui «documenti Holenweger», la DelCG ha trattato il dossier in un gran numero di sedute. Ha sentito diverse persone e chiesto la produzione di tutti i documenti rilevanti. La DelCG ha in particolare potuto disporre di tutti documenti raccolti dalla polizia tedesca su Oskar Holenweger in occasione del suo arresto nel marzo 2007. Ha inoltre potuto fondare i suoi lavori sul rapporto intermedio¹⁴³ pubblicato il 28 novembre 2007 dalla Sottocommissione allora in carica e sulle investigazioni che essa aveva effettuato nel primo semestre 2008, in particolare sul verbale di audizione dell'allora capo del DFGP, l'ex-consigliere federale Christoph Blocher. A causa della carenza di personale e della ridefinizione delle priorità che ne è risultata, la DelCG si è vista obbligata a ritardare i suoi lavori nel 2010 su questa vicenda.

Benché fosse stato invitato a farlo, l'ex-procuratore generale della Confederazione Valentin Roschacher ha rifiutato di presentarsi davanti alla DelCG. Nel corso del procedimento penale, anche Oskar Holenweger ha rifiutato di esprimersi davanti alla Delegazione. Reputando che sarebbe stato importante poterlo sentire, la Delegazione ha ribadito il suo invito nell'ottobre 2011, dopo che il MPC aveva annunciato di rinunciare ad adire il TF contro il proscioglimento di Oskar Holenweger. Oskar Holenweger non era disposto a comparire davanti alla DelCG e si è limitato a rinviare la DelCG al suo comunicato stampa dell'11 settembre 2007.

¹⁴⁰ Rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gen. 2009, n. 3.7.3 (FF **2009** 2181).

¹⁴¹ Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25 gen. 2008, n. 3.7.7 (FF **2008** 4480).

¹⁴² Ibid. n. 3.7.6 (FF **2008** 4476).

¹⁴³ Inchiesta complementare della CdG-N relativa all'Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, rapporto intermedio della Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N del 28 nov. 2007.

Le indagini condotte non hanno permesso alla DelCG, come già era stato il caso per la Sottocommissione DFGP/CaF, di individuare fatti a sostegno dell'ipotesi di un piano volto alla destituzione o all'indebolimento dell'allora procuratore generale della Confederazione Valentin Roschacher, piano al quale avrebbero partecipato rappresentanti delle autorità federali. Nel suo comunicato stampa dell'11 settembre 2007, Oskar Holenweger aveva definito i documenti in questione come note personali destinate esclusivamente a suo uso.

La DelCG rileva che le informazioni contenute nei «documenti Holenweger» non provengono necessariamente o non esclusivamente da indiscrezioni da parte di rappresentanti delle autorità federali nell'ambito di un piano. Da un lato, i «documenti Holenweger» lasciano ampi margini d'interpretazione. D'altro lato le indagini della DelCG hanno permesso di rilevare che Oskar Holenweger, grazie all'accesso dei suoi avvocati all'incarto presso l'Ufficio dei giudici istruttori federali e dei problemi di funzionamento sopravvenuti in questo ufficio, ha avuto conoscenza di informazioni sulle quali avrebbero potuto fondarsi i «documenti Holenweger». A tale riguardo, la Delegazione ricorda che tutti i procedimenti per violazione del segreto di funzione gravitanti attorno all'oggetto dell'inchiesta sono stati nel frattempo archiviati per mancanza di prove. Inoltre, non è escluso che Oskar Holenweger abbia anche avuto accesso a talune informazioni grazie ai suoi contatti con i media.

Nell'ambito delle sue indagini la DelCG ha altresì cercato di sapere se il fatto di aver informato la CdG-N dell'esistenza dei «documenti Holenweger» nell'agosto e settembre 2007 sia stato fonte di pregiudizi per i rappresentanti del MPC. In proposito la DelCG ha accertato che sui due procuratori generali supplenti sono state effettivamente esercitate pressioni poco compatibili con l'articolo 156 capoverso 3 della legge sul Parlamento. Va tuttavia constatato – come già risulta dal rapporto intermedio della Sottocommissione DFGP/CaF – che le spiegazioni date dal MPC alla CdG-N erano perlomeno in parte ambigue e contenevano un certo numero di congetture enunciate dal MPC che non erano esplicitamente dichiarate come tali e di cui alcune non erano state oggetto di precedenti indagini da parte delle autorità di perseguimento penale. La DelCG ha in seguito rinunciato ad approfondire questi fatti considerato che le persone interessate non sono più al servizio della Confederazione.

Le indagini condotte non hanno permesso alla DelCG di confermare l'ipotesi di un piano al quale avrebbero partecipato rappresentanti delle autorità federali. Ritenendo che indagini più ampie non avrebbero apportato verosimilmente elementi nuovi, la Delegazione ha posto fine all'inchiesta il 9 novembre 2011. Con un comunicato stampa del 25 novembre 2011 ha informato il pubblico della sospensione dell'inchiesta.

4.8 Contatti della Delegazione delle Commissioni della gestione all'estero

La 7^a Conferenza degli organi parlamentari dei servizi d'informazione e di sicurezza degli Stati membri dell'UE si è tenuta a Berlino il 27 e 28 ottobre 2011. La DelCG, con statuto d'osservatore, vi ha partecipato con il suo presidente e il suo vicepresidente.

In occasione della Conferenza del 2010 a Bruxelles, i partecipanti avevano approvato l'idea di una piattaforma di scambio elettronica¹⁴⁴ per gli organi di controllo parlamentare. Quest'anno a Berlino i delegati hanno potuto prendere atto della creazione, su iniziativa del Belgio, di una struttura adibita a questo scopo: la rete *ENNIR* (*European Network of National Intelligence Reviewers*).

Il Comitato permanente di controllo dei servizi di informazione e di sicurezza (Comitato R), che agisce in nome della commissione di controllo competente del Senato belga¹⁴⁵, gestisce il sito web destinato a migliorare lo scambio di informazioni e di esperienze tra gli organi di controllo. La rete *ENNIR* non serve però a rendere reciprocamente accessibili informazioni confidenziali né a facilitare l'esecuzione di controlli congiunti.

Dato che la rete *ENNIR* è aperta anche ai membri della Conferenza con statuto d'osservatore, la DelCG ha deciso di parteciparvi. Dopo aver espletato le formalità d'ammissione (pagamento di una tassa unica, designazione di una persona di contatto nazionale ecc.), la DelCG potrà utilizzare questa piattaforma per informare gli altri organi di controllo sulle basi legali e l'organizzazione dei servizi d'informazione e della vigilanza parlamentare su tali servizi in Svizzera.

La DelCG intrattiene anche contatti bilaterali regolari con organi di vigilanza di altri Parlamenti. Nel 2005 ha per esempio incontrato gli organi di controllo parlamentare dei Paesi Bassi e della Germania¹⁴⁶. Un altro viaggio ha avuto per meta il Belgio nel 2007. Il 28 e 29 novembre 2011 la DelCG si è recata a Bratislava, dove ha incontrato le due commissioni del Parlamento slovacco che esercitano rispettivamente l'alta vigilanza sui servizi di informazione civile e militare.

5 Rapporti di gestione 2010 e altri rapporti

5.1 Rapporto di gestione 2010 del Consiglio federale

Nel maggio 2011 le Commissioni della gestione riunite in seduta comune hanno sentito l'intero Collegio governativo e la cancelliera della Confederazione nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione 2010 del Consiglio federale. Conformemente all'articolo 144 LParl, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale il rapporto con il quale rende conto della sua gestione nell'anno precedente. Il compito delle CdG consiste nel valutare l'attuazione degli obiettivi annuali fissati dal Consiglio federale e nell'esprimere una valutazione globale sulla gestione del Governo nel periodo in rassegna. Si tratta di un compito centrale dell'alta vigilanza parlamentare.

¹⁴⁴ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011 (FF **2011** 3707).

¹⁴⁵ Commissione del Senato belga incaricata del seguito parlamentare del Comitato permanente di controllo dei servizi d'informazione e di sicurezza.

¹⁴⁶ Rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 20 gen. 2006 (FF **2006** 4005).

Dei 17 obiettivi che il Consiglio federale si era posto per il 2010, conformemente al programma di legislatura 2007–2011, due sono stati conseguiti¹⁴⁷, cinque sono stati raggiunti per la maggior parte¹⁴⁸ e dieci parzialmente raggiunti¹⁴⁹. Le CdG si sono dette globalmente soddisfatte dei risultati presentati e hanno proposto all'unanimità alla rispettiva Camera di approvare il rapporto di gestione del Consiglio federale. Le Camere federali hanno seguito la raccomandazione delle CdG in occasione della sessione estiva 2011.

Le audizioni dei membri della compagine governativa da parte delle CdG sono state organizzate nel 2011 per la prima volta secondo le nuove modalità. I responsabili dei singoli dipartimenti avevano a disposizione mezz'ora per presentare liberamente due o tre temi specifici che consideravano particolarmente importanti. I presidenti delle Sottocommissioni competenti hanno posto a loro volta domande di loro scelta prima di aprire un dibattito generale con i membri delle due Commissioni. Inoltre le CdG hanno scelto due temi trasversali sui quali membri del Consiglio federale e la cancelliera federale erano chiamati a pronunciarsi: l'unità di dottrina in relazione al programma di legislatura e alla strategia riguardo all'elaborazione di progetti attorno ai quali è possibile raccogliere una maggioranza di voti in Parlamento. Menzioniamo qui di seguito diversi punti forti discussi con i capi dei Dipartimenti:

- *DFI*. Il capo del DFI ha riferito sulla strategia del Consiglio federale in materia di politica della salute incentrata su tre assi: il rafforzamento della vigilanza sull'assicurazione malattie, le misure di risparmio a breve termine e le riforme a più lungo termine volte a migliorare la qualità e a diminuire i costi. Nel settore delle opere sociali il capo del Dipartimento ha sottolineato la buona salute finanziaria dell'AVS e il successo delle ultime riforme dell'AI. La discussione con i membri delle Commissioni è stata incentrata essenzialmente sul settore della salute, in particolare sulle questioni legate all'applicazione del nuovo sistema di finanziamento ospedaliero, sulle misure di risparmio e sulla ripartizione dei compiti tra i Cantoni e la Confederazione.
- *D FE*. Il capo del DFE ha insistito sul ruolo della Svizzera in un mondo globalizzato e ha parlato degli elementi essenziali della politica economica estera: la paralisi del Ciclo di Doha, l'intensificazione della rete di accordi di libero scambio tra la Svizzera e i Paesi fuori dall'UE, il consolidamento della via bilaterale con l'UE e il rafforzamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Inoltre i membri delle CdG hanno espresso le loro preoccupazioni sul futuro della piazza economica svizzera e hanno interrogato il capo del dipartimento sulle misure del Consiglio federale volte a contrastare la forza del franco e la crisi del debito in Europa.

¹⁴⁷ Rafforzare la cooperazione internazionale nel settore della giustizia e della polizia, attuare la politica di sicurezza.

¹⁴⁸ Rafforzare la capacità di manovra dello Stato e l'attrattiva del sistema fiscale, ottimizzare l'efficienza e l'impiego dell'infrastruttura, prevenire e combattere il ricorso alla violenza e la criminalità, istituire un sistema multilaterale di regole, ridurre la povertà (aiuto internazionale).

¹⁴⁹ Rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro, promuovere la formazione, la ricerca e l'innovazione, sviluppare una coerente politica della famiglia, risanare e garantire il sistema delle assicurazioni sociali, contenere i costi sanitari, promuovere la coesione sociale, garantire l'approvvigionamento energetico, utilizzare con parsimonia le risorse naturali, consolidare le relazioni con l'UE, promuovere la pace e prevenire i conflitti.

- *DFAE*. La responsabile del DFAE ha ricordato che il Consiglio federale ha deciso nel 2011 di proseguire la via bilaterale intrapresa dalla Svizzera e dall'UE mediante un approccio comune e coordinato. La questione istituzionale, in particolare la problematica della ripresa dell'acquis europeo è al centro dei negoziati. La responsabile del DFAE si è inoltre detta lieta che l'aiuto pubblico allo sviluppo sia stato aumentato allo 0,5 per cento del reddito nazionale lordo, ciò che permette alla Svizzera di mantenere i suoi impegni multilaterali e di investire in nuovi programmi. Le relazioni istituzionali con l'UE e la posizione della Svizzera nei confronti dei moti di rivolta nei Paesi arabi sono stati al centro del dibattito con i membri delle CdG.
- *DDPS*. Il capo del DDPS ha espresso la sua soddisfazione per l'attuazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza, che permette una migliore e accresciuta collaborazione tra i partner cantonali e federali in materia di sicurezza. Inoltre per la prima volta è stato allestito un rapporto sull'esercito che getta le basi del modello di esercito per i prossimi anni. I membri delle CdG hanno chiesto informazioni sulle misure di risparmio e di ottimizzazione in seno all'esercito, in particolare nei settori dell'informatica e della logistica. Si sono inoltre interessati al processo di sostituzione parziale degli aerei da combattimento Tiger.
- *DFF*. La responsabile del DFF ha ricordato in entrata la sfida che rappresenta per il Dipartimento l'attuazione dell'accordo di assistenza amministrativa con gli Stati Uniti relativo ai clienti di UBS. Cinquanta collaboratori hanno lavorato oltre un anno per garantire un disbrigo più rapido possibile della domanda degli Stati Uniti. La responsabile del DFF si è detta soddisfatta che l'affare sia stato nel frattempo liquidato. Inoltre, su domanda dei membri della CdG, è ritornata sul processo di decisione riguardo alla seconda riforma dell'imposizione delle imprese e ha informato le Commissioni sullo stato d'avanzamento del terzo pacchetto della riforma. Le CdG hanno inoltre posto domande alla responsabile del Dipartimento sulla revisione della legge sul personale federale, che dovrebbe essere prossimamente riveduta sulla base della strategia della Confederazione in materia di personale 2011–2015.
- *DATEC*. La questione del finanziamento delle infrastrutture di trasporto è una preoccupazione centrale del Dipartimento. La responsabile del DATEC ha parlato dei diversi progetti messi in consultazione nel 2011: la costituzione di un nuovo fondo infrastrutturale per il finanziamento e la manutenzione della rete ferroviaria, il programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (STEP), che prevede investimenti di 40 milioni di franchi entro il 2040, e l'aumento del prezzo del contrassegno autostradale. I membri delle CdG hanno posto domande alla responsabile del Dipartimento in particolare sul proseguimento della politica di trasferimento del traffico, sul piano d'azione per l'efficienza energetica e sul futuro dell'energia nucleare.
- *DFGP*. La responsabile del DFGP si è detta lieta per la firma in questi ultimi anni di partenariati in materia di migrazione con la Serbia, la Bosnia ed Erzegovina, il Kosovo e la Nigeria volti a facilitare il ritorno dei migranti e ad arginare l'immigrazione illegale. In risposta alle domande dei membri delle CdG, la responsabile del Dipartimento ha parlato della situazione dei Paesi arabi e ha ricordato che l'immigrazione dall'Africa settentrionale è costituita

essenzialmente di migranti economici dalla Tunisia che non hanno diritto alla protezione del diritto dell'asilo. Inoltre la responsabile del DFGP ha riferito sulla riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione terminata nel 2011.

- *CaF*. La cancelliera della Confederazione ha trattato le riforme governative già attuate dal Consiglio federale in seguito alla pubblicazione del rapporto delle CdG sulla crisi finanziaria¹⁵⁰: obbligo di informare il Collegio governativo, obbligo di verbali scritti, migliore organizzazione delle sedute del Consiglio federale. Misure più ambiziose come il prolungamento della durata della presidenza sono allo studio. I membri delle CdG si sono informati anche su eventuali progetti di ammodernamento del federalismo. La cancelliera della Confederazione ha riconosciuto la necessità di riforme, ma non è stata in grado di dare per il momento indicazioni più precise¹⁵¹.

Per quanto concerne i due temi trasversali scelti dalle CdG, le spiegazioni dei membri del Governo hanno apportato chiarimenti interessanti. Riguardo alle possibilità di rafforzare l'unità di dottrina nel quadro del programma di legislatura, la presidente della Confederazione ha spiegato di aver seguito nel 2011 un nuovo modo di procedere. Sulla base delle proposte dei Dipartimenti, il Consiglio federale ha definito esso stesso gli obiettivi a breve e medio termine. Partendo da questa base, la Cancelleria federale ha formalizzato le intenzioni politiche in un programma di legislatura. Secondo la presidente della Confederazione questo modo di procedere ha permesso di coordinare meglio le priorità dei singoli Dipartimenti. Inoltre tutti i capi di Dipartimento hanno garantito che intensificheranno i loro sforzi per una maggiore armonizzazione dei progetti dipartimentali con gli obiettivi del programma di legislatura.

Per quanto concerne i progetti che non raccolgono la maggioranza in Parlamento, i consiglieri federali ritengono che varie cause siano all'origine di questa problematica. Da un lato l'onere di lavoro rende difficile la conoscenza dettagliata dei dossier degli altri Dipartimenti; d'altro lato, la comunicazione tra Dipartimenti, con i gruppi politici e le commissioni parlamentari è talvolta insufficiente. Il Consiglio federale reputa tuttavia che sia già stato svolto un grande lavoro, in particolare organizzando consultazioni interne ed esterne, per giungere alla presentazione di progetti condivisi. I membri del Collegio governativo rimangono però persuasi che la responsabilità di trovare una maggioranza compete in primo luogo al Parlamento stesso.

5.2 Rapporto di gestione 2010 del Tribunale federale

Il 6 aprile 2011 le Sottocommissioni Tribunali/CaF delle CdG hanno esaminato – per la prima volta in comune con le Sottocommissioni competenti per i tribunali delle CdF – il rapporto di gestione e i conti 2010 del TF e hanno discusso con la Commissione amministrativa del TF i punti salienti dell'esercizio. Hanno inoltre ascoltato le spiegazioni dei presidenti del TPF e del TAF riguardo alla gestione dei tribunali di primo grado. Inoltre le Sottocommissioni Tribunali/CaF delle CdG

¹⁵⁰ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 30 mag. 2010 (FF 2011 2815).

¹⁵¹ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 30 mag. 2010), n. 3.4.2 (FF 2011 3008).

hanno approfondito diversi temi nel corso della loro visita del 5 aprile 2011 alla sede del TF a Losanna.

Riferiamo di due temi scaturiti dalle discussioni:

- Carico di lavoro del TF: il numero delle cause in entrata è lievemente aumentato per la seconda volta consecutiva. Ciononostante il TF è riuscito a ridurre leggermente il numero delle cause pendenti e la durata media dei procedimenti. Alla luce dell'introduzione dei nuovi codici di procedura civile e penale e delle normative attualmente all'esame del Parlamento, il TF si aspetta un ulteriore aumento del carico di lavoro.
- Controlling della gestione nel TF: il TF dispone ora dei programmi informatici statistici necessari per il controlling. Le statistiche mostrano in particolare che ogni giudice federale è, in media, responsabile di circa 190 rapporti o progetti di sentenza e partecipa a 490 casi. Le Sottocommissioni Tribunali/MPC hanno potuto dunque farsi un'idea precisa del numero di casi liquidati per giudice per i tre Tribunali; va notato che le Sottocommissioni avevano domandato di consultare dati previamente anonimizzati. Dalla discussione con i rappresentanti dei Tribunali è emerso che statistiche fondate sul solo numero di casi liquidati non sono di per sé sufficientemente significative. Queste statistiche servono perciò soprattutto ai Tribunali stessi come strumento di gestione e non vengono pubblicate.

Nel maggio 2011, nel corso della seduta di quattro giorni dedicata all'esame dei rapporti di gestione delle autorità federali, le due CdG hanno ascoltato le spiegazioni del presidente del TF. Le CdG hanno raccomandato all'unanimità alle rispettive Camere di approvare il rapporto di gestione 2010 del TF. Le Camere federali hanno dato seguito alla proposta delle loro CdG nel corso della sessione estiva 2011.

Le prime esperienze fatte nel corso dell'esame in comune del rapporto di gestione e dei conti con le Sottocommissioni delle CdF non hanno risposto completamente alle attese delle due Commissioni di vigilanza. Su domanda del gruppo di lavoro «Alta vigilanza dei Tribunali», le quattro commissioni di vigilanza delle Camere federali (le due CdG e le due CdF) hanno deciso di semplificare la collaborazione tra le Sottocommissioni delle CdG e delle CdF: in futuro soltanto i presidenti delle Sottocommissioni competenti parteciperanno alle sedute delle Sottocommissioni delle altre Commissioni di vigilanza che hanno per oggetto i rapporti di gestione, rispettivamente i conti e i preventivi¹⁵².

5.3 Altri rapporti trattati dalle CdG

Come ogni anno le CdG hanno trattato anche nel 2011 un gran numero di rapporti, sia nell'ambito del rapporto di gestione del Consiglio federale sia indipendentemente da esso. Hanno esaminato i rapporti elencati qui di seguito.

¹⁵² Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011 (FF 2011 3627, 3691).

CaF

- Rapporto 2010 del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati dei Consigli legislativi (in parte)

DFI

- Rapporto di gestione 2010 sul settore dei politecnici federali (settore dei PF)
- Reporting dei PF e di Swissmedic concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers
- Rapporto annuale 2010 sulle assicurazioni sociali ai sensi dell'articolo 76 LPGa

DFGP

- Rapporto 2010 sullo stato d'applicazione della normativa di Schengen/Dublino
- Rapporto annuale 2010 della Commissione federale delle case da gioco
- Rapporto di gestione 2010 dell'IPI
- Reporting dell'IPI concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers
- Rapporto d'attività 2010 dell'[Autorità federale di sorveglianza dei revisori](#)

DDPS

- Rapporto 2010 del Consiglio federale sulla strategia di proprietario per le imprese d'armamento della Confederazione
- Rapporto di gestione e rapporto finanziario 2010 della RUAG

DDF

- Rapporto annuale 2010 della FINMA
- Rapporto di gestione 2010 di Publica
- Rapporto annuale 2010 dell'UFPER sull'attuazione della LPers
- Rapporto di valutazione sull'inchiesta 2010 presso il personale della Confederazione
- Reporting 2010 di Publica concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DFE

- Rapporto del Consiglio federale sui dettagli delle esportazioni di materiale bellico nel 2010
- Rapporto 2010 sulla realizzazione degli obiettivi strategici dell'ASRE

DATEC

- Rapporti 2010 relativi alla realizzazione degli obiettivi strategici delle FFS SA, della Posta e di Swisscom
- Rapporto di gestione 2010 delle FFS
- Rapporto di gestione 2010 della Posta

- Rapporto di gestione 2010 di Swisscom
- Rapporto di gestione 2010 di Skyguide
- Rapporto di controlling 2010 su Ferrovia 2000
- Rapporti 2010 sullo stato dei lavori della NFTA
- Rapporto 2010 sullo stato dei lavori per il raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità secondo l'articolo 10 della legge sul raccordo RAV
- Rapporto 2010 sullo stato dell'introduzione dello *European Train Control System* (ETCS) in Svizzera
- Reporting 2010 delle FFS, della Posta, di Swisscom e di Skyguide concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

Diversi

- Rapporto di gestione 2010 della Banca nazionale svizzera
- Rapporto d'attività 2010 del Ministero pubblico della Confederazione