

11.004

Rapporto annuale 2010 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 27 gennaio 2011

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 2010.

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 2011

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

Il presidente della CdG-S,
Claude Janiak, consigliere agli Stati

La presidente della CdG-N,
Maria Roth-Bernasconi, consigliera nazionale

Indice

Elenco delle abbreviazioni	3630
1 Introduzione	3634
1.1 Programma annuale 2010 e importanti oggetti dell'anno in rassegna	3634
1.2 Pubblicazione di rapporti e lettere al Consiglio federale	3636
1.3 Prospettiva	3637
2 Mandato e organizzazione	3637
2.1 Compiti e competenze delle CdG	3637
2.1.1 Compiti	3637
2.1.2 Settore di vigilanza	3638
2.1.3 Diritti d'informazione e confidenzialità dei lavori	3639
2.1.4 Iv. Pa. Precisare i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza	3641
2.2 Organizzazione dei lavori e visione d'insieme degli affari trattati	3643
3 Approfondimenti su temi scelti	3647
3.1 Politica economica e finanziaria	3647
3.1.1 Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti	3647
3.1.2 Impiego del <i>remote gate</i> di SWIFT per pagamenti interni in Svizzera	3657
3.1.3 Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse	3658
3.2 Sicurezza sociale e salute	3659
3.2.1 Ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio	3659
3.2.2 Approvazione dei premi nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie	3660
3.2.3 Legge sull'assicurazione malattie: migliore attuazione della garanzia della qualità	3662
3.2.4 Chiarimento di singoli aspetti dell'organizzazione della lotta contro l'influenza pandemica	3662
3.2.5 Utilizzazione di sussidi federali per attività di lobbying (Pro Audit)	3663
3.3 Ambiente, trasporti e infrastrutture	3663
3.3.1 Audit di gestione relativo all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)	3663
3.3.2 Sicurezza nell'aviazione civile	3664
3.4 Relazioni internazionali e commercio con l'estero	3665
3.4.1 Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC	3665
3.4.2 Comportamento delle autorità federali nella crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia	3666
3.4.3 Rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero	3677
3.5 Stato e amministrazione	3678
3.5.1 Governo d'impresa	3678
3.5.2 La gestione politico-strategica del Consiglio federale	3681

3.5.3	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza	3683
3.5.4	Problemi nella conduzione del personale dello stato maggiore del CPF	3684
3.5.5	Standardizzazione di prodotti informatici nell'Amministrazione federale	3686
3.5.6	Cooperazione dell'Amministrazione federale con organizzazioni non governative	3687
3.6	Giustizia	3688
3.6.1	Alta vigilanza sui Tribunali federali e il Ministero pubblico della Confederazione: coordinamento delle commissioni parlamentari	3688
3.6.2	Circostanze delle dimissioni di un giudice istruttore federale	3688
3.6.3	Nuova costruzione e ristrutturazione del Tribunale penale federale	3689
3.7	Sicurezza	3690
3.7.1	Acquisto d'armamenti in seno al DDPS	3690
3.7.2	Circostanze della nomina del capo dell'esercito	3691
3.7.3	Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale	3692
3.8	Protezione dello Stato e servizi d'informazione	3694
3.8.1	Mandato, diritti e organizzazione della DelCG	3694
3.8.2	Consultazione da parte del Consiglio federale dei documenti della DelCG sull'affare libico	3697
3.8.3	Informazione della DelCG sulle decisioni segrete del Consiglio federale (seguito del caso Tinner)	3698
3.8.4	Sistema informatico per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS	3700
3.8.5	Conferenza degli organi parlamentari di vigilanza sui servizi d'informazione degli Stati dell'UE	3703
3.8.6	Trattamento dei dati da parte del SIC: vigilanza sul rispetto delle disposizioni della LSIC	3703
3.8.7	Sistema pilota ISAS	3709
3.8.8	Disciplinamento relativo ai campi di dati ISAS e ISIS	3711
4	Rapporti di gestione 2009 e altri rapporti	3715
4.1	Rapporto di gestione 2009 del Consiglio federale	3715
4.2	Rapporto di gestione 2009 del Tribunale federale	3716
4.3	Altri rapporti trattati dalle CdG	3716

Allegato

Rapporto annuale 2010 del Controllo parlamentare dell'amministrazione	3719
---	------

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
AvMPA	Alta vigilanza parlamentare sul Ministero pubblico
BAC	Base d'aiuto alla condotta
BNS	Banca nazionale svizzera
CaF	Cancelleria federale
CB prom pace -10	Corso di selezione per il distaccamento d'esplorazione dell'esercito
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati
CdG	Commissioni della gestione
CdG-BS	Commissione della gestione del Gran Consiglio del Cantone di Basilea-Città
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEO	<i>Chief Executive Officer</i> (membro di comitato con funzione dirigenziale)
CFB	Commissione federale delle banche
CIC	Consiglio informatico della Confederazione
CIP-N	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale
Consiglio dei PF	Consiglio dei Politecnici federali
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale (RS 311.0)
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CPE	Commissioni della politica estera
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CPI-DFGP	Commissione parlamentare d'inchiesta per la verifica della conduzione amministrativa in seno al Dipartimento federale di giustizia e polizia
CSG	Conferenza dei segretari generali
CSSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
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
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
DOJ	<i>Department of Justice</i>
DP V	Divisione politica V del DFAE
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
EMEA	<i>European Medicines Agency</i> (Agenzia europea dei medicinali)
FED	<i>Federal Reserve System</i> (Banca centrale americana)
fed.	federale
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FMI	Fondo monetario internazionale
GRE	Garanzia svizzera contro i rischi dell'esportazione
DelSic	Delegazione del Consiglio federale per la sicurezza
GWM&BB	Global Wealth Management & Business Banking
ICI	Istanza di controllo indipendente
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IPI	Istituto Federale della Proprietà Intellettuale
IRS	<i>Internal Revenue Service</i> (autorità fiscale americana)
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)
LAVS	Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10)
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche; RS 952.0)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare; RS 510.10)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione

	delle autorità penali; disegno soggetto a termine di referendum: FF 2010 1813)
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)
LPubl	Legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Legge sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512)
LSIC	Legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (LSIC; RS 121)
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, RS 152.3)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NGO	<i>Non Government Organizations</i> (concetto generale per Organizzazioni non governative)
NLR	<i>National Aerospace Laboratory</i>
OAMal	Ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie (RS 832.102)
OCSP	Ordinanza del 19 dicembre 2001 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (RS 120.4)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici)
OGEL	Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica (RS 510.292)
OIAC	Organizzazione internazionale dell'aviazione civile
OPBE	Ordinanza del 3 maggio 2006 concernente l'impiego di truppe per la protezione di persone e beni all'estero (RS 513.76)
OPre	Ordinanza del DFI del 29 settembre 1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie; (Ordinanza sulle prestazioni; RS 832.112.31)
OPubl	Ordinanza del 17 novembre 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512.1)
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)

PIO	Protezione delle informazioni e delle opere
QIA	Qualified Intermediary Agreement
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
SEC	<i>Securities an Exchange Commission</i> (vigilanza sulla borsa USA)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
Servizio PSP	Servizio specializzato per i controlli di sicurezza relativi alle persone
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIM	Servizio informazioni militari
SIS	Servizio informazioni strategico
SMS	<i>Short Message Service</i> (servizio di messaggeria breve)
SWIFT	<i>Socitey for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale
UBS	<i>Union de banques suisses</i>
UE	Unione europea
UFAb	Ufficio federale delle abitazioni
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
USA	<i>United States of America</i> (Stati Uniti d'America)
USOAP	Universal Safety Oversight Audit Programme
USTRA	Ufficio federale delle strade

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 2010, nonché informazioni sui metodi e sui processi operativi, sui problemi in relazione a determinati oggetti legati alla vigilanza e sui risultati conseguiti alla fine dell'anno civile. Il rapporto annuale contiene in parte informazioni che sinora non erano state ancora pubblicate.

In occasione della seduta plenaria del 27 gennaio 2011, 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 2010 e importanti oggetti dell'anno in rassegna

In occasione dell'adozione del programma annuale 2010 da parte delle due CdG a fine gennaio 2010 sono state decise quattro nuove ispezioni. Successivamente il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha ricevuto il mandato di effettuare le quattro seguenti valutazioni:

1. procedura di consultazione e audizione a livello federale;
2. monitoraggio delle misure di accompagnamento relative alla libera circolazione delle persone;
3. prassi del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) nella gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS;
4. gestione delle assicurazioni sociali.

Tutte queste ispezioni devono poter essere trattate esaustivamente prima della fine della legislatura corrente da parte delle CdG.

La valutazione già decisa nel 2009 sul «Ruolo della Svizzera nelle organizzazioni internazionali: esercizio di funzioni importanti o di direzione in queste organizzazioni, sull'esempio della presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa» si concluderà nel 2011.

L'ispezione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) relativa alla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale resta in sospeso, poiché il Collegio governativo contesta i diritti d'informazione delle CdG in questa materia e si è dunque rifiutato di fornire alla CdG-N le necessarie informazioni. Questa situazione rappresenta per le CdG un problema serio per l'adempimento.

¹ Legge federale del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10).

mento del loro mandato legale. Il prossimo anno esse tenderanno di instaurare un dialogo con il Consiglio federale per sbloccare la situazione e proseguire le loro ispezioni.

Vista l'importanza dell'ispezione relativa al comportamento delle autorità tenuto prima e durante la crisi finanziaria e nella vicenda della consegna di dati riguardanti clienti UBS, già in primavera le CdG hanno dovuto interrompere tutte le attività che non avevano nessun legame con questa ispezione, il rapporto di gestione 2009 del Consiglio federale e l'ispezione sul comportamento delle autorità federali nella crisi diplomatica fra la Svizzera e la Libia. L'ispezione conclusa a fine maggio 2010 in un clima di grande pressione politica ha mostrato chiaramente i limiti delle risorse delle CdG e della sua segreteria. A fine giugno 2010 le CdG hanno dovuto nuovamente fare il punto della situazione e fissare chiare priorità. Poiché l'ispezione relativa alla Libia conclusasi all'inizio di dicembre 2010 è stata parimenti ampia e dispendiosa, nella seconda metà dell'anno le CdG hanno potuto solo in parte riprendere i lavori interrotti o approfondire altri dossier.

A causa di questa situazione molta tesa per la mancanza di risorse, in particolare a livello della segreteria CdG/DelCG, le CdG hanno chiesto dapprima alla Delegazione amministrativa risorse supplementari. La Delegazione amministrativa ha adottato in seguito misure urgenti limitate a fine 2010 che hanno mitigato in una certa misura la situazione. Essa ha pure chiesto che queste risorse supplementari fossero inserite quale voce di spesa senza limiti temporali a partire dal prossimo budget. Le CdG hanno accolto la misura con soddisfazione, ma anche messo in guardia che queste risorse supplementari erano appena sufficienti per coprire l'onere lavorativo accresciutosi negli ultimi anni e non consentivano di condurre le ispezioni speciali, ad esempio relative alla crisi finanziaria e alla Libia. Allo scopo di migliorare durevolmente la situazione del personale nella loro segreteria e conservare anche un certo margine di manovra nell'affrontare determinati temi attuali, le CdG hanno chiesto alle Commissioni delle finanze (CdF) di entrambe le Camere un aumento più massiccio dell'effettivo di posti della loro segreteria, ovvero di 3,8 posti. Una minoranza della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) ha sostenuto questa richiesta, mentre la maggioranza e la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) si è allineata alla proposta della Delegazione amministrativa (+1,8 posti). Nell'ambito della deliberazione sul preventivo 2011, le Camere federali hanno deciso di seguire la proposta delle CdG, vale a dire di aumentare a partire dal 2011 l'effettivo di posti della segreteria CdG/DelCG di 3,8 posti.

Il 21 giugno 2010 la DelCG ha potuto concludere un'ispezione di ampia portata sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS) con la pubblicazione del relativo rapporto. Quest'ultimo è stato molto discusso nell'opinione pubblica, anche perché diversi anni fa era stata istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) proprio in questo ambito.

Oltre alle ispezioni già menzionate le CdG hanno potuto portare a termine nell'anno in rassegna altre tre inchieste (Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse / Circostanze delle dimissioni di un giudice istruttore federale/Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale). Anche a questo proposito sono espone più avanti considerazioni più dettagliate.

Occorre parimenti ricordare che le CdG effettuano accertamenti e inchieste di minore ampiezza *che non sfociano in una pubblicazione ad hoc dei risultati*. Il rapporto

annuale delle CdG/DelCG colma in parte questa lacuna informando su singoli accertamenti o lavori. A titolo d'esempio possono essere citati i seguenti lavori e accertamenti: Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (n. 3.5.3), problemi nella conduzione del personale dello stato maggiore del Consiglio dei PF (n. 3.5.4), standardizzazione di prodotti informatici nell'Amministrazione federale (n. 3.5.5), alta vigilanza sui Tribunali federali e il Ministero pubblico della Confederazione: coordinamento delle Commissioni parlamentari (n. 3.6.1), nuova costruzione e ristrutturazione del Tribunale penale federale (n. 3.6.3), protezione dello Stato e servizi d'informazione (n. 3.8 ad eccezione del n. 3.8.4).

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha elaborato nell'anno in rassegna anche la sua iniziativa parlamentare (Iv. Pa.) «Precisare i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza» (10.404). Il progetto di revisione deve consentire alle CdG di meglio attuare i loro diritti d'informazione nei confronti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale mediante una precisazione degli stessi. In tal modo si intende consentire alle CdG di adempiere di nuovo integralmente la loro funzione di alta vigilanza. L'iniziativa parlamentare sarà trattata nella sessione primaverile 2011 nel Consiglio degli Stati. Nel 2010 le CdG hanno peraltro inoltrato diversi corapporti. Così si sono pronunciate, ad esempio, in merito alle iniziative parlamentari della CdF-N «Possibilità del Parlamento di influire sugli obiettivi strategici delle unità rese autonome» (07.494) e della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) «Salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie».

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 sette rapporti (rapporto breve sotto forma di lettera):

- rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22 gennaio 2010;
- ispezione «Circostanze delle dimissioni di un giudice istruttore federale». rapporto delle CdG-N/S del 22 gennaio 2010;
- ispezione «La gestione politico-strategica del Consiglio federale». Rapporto del CPA, trasmesso e pubblicato dalle CdG-N/S il 16 e 26 febbraio 2010;
- ispezione «Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale». Rapporto delle CdG-N/S del 28 maggio 2010;
- ispezione «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti». Rapporto delle CdG-N/S del 30 maggio 2010;
- ispezione «Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse.» Rapporto della CdG-S del 12 ottobre 2010;
- ispezione «Gestione della crisi diplomatica fra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali». Rapporto della CdG-S del 3 dicembre 2010.

È stato inoltre pubblicato un rapporto della DelCG:

- Ispezione «Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS». Rapporto della DelCG del 21 giugno 2010.

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

1.3 Prospettiva

Nel 2011 l'attenzione è posta soprattutto sul proseguimento dei lavori. Importanti oggetti di quest'anno sono già stati menzionati all'inizio². Occorre concludere per quanto possibile entro la fine della legislatura tutte le ispezioni, ciò che alla luce del numero di ispezioni in corso rappresenterà una sfida per le CdG, la loro segreteria e la CPA. Per questa ragione, per il 2011 non sono state decise nuove valutazioni.

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. Questa competenza è sancita nell'articolo 169 della Costituzione federale (Cost.)³, ma anche nell'articolo 52 della legge sul Parlamento (LParl).

I compiti e le competenze della 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 effettuati 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'opportunità). Infine controllano anche l'efficacia delle misure adottate tenuto conto degli obiettivi fissati dal legislatore.

² N. 1.1

³ Costituzione federale (Cost.; RS 101).

⁴ Art. 32 della legge del 13.12.1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51), art. 5 cpv. 1 della legge del 24.3.2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza del 10.6.2004 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 4.10.1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Legge sul transito alpino; RS 742.104) o art. 10 della legge federale del 18.3.2005 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 29.8.2003 e 4.9.2003, che sono stati pubblicati nel Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23.1.2004 (FF 2004 1435 e segg.).

I compiti delle CdG sono:

- eseguire ispezioni;
- incaricare la CPA di effettuare valutazioni e audizioni;
- esaminare 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;
- trattare i rapporti che sono loro sottoposti dal Consiglio federale, dai Dipartimenti e da altri uffici;
- effettuare sopralluoghi presso autorità e uffici della Confederazione;
- trattare richieste di vigilanza inoltrate da terzi;
- indirizzare raccomandazioni al Consiglio federale, ai Dipartimenti e ai Tribunali federali;
- controllare l'attuazione di precedenti raccomandazioni.

Le CdG possono inoltre ricorrere temporaneamente a 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 sarà discusso nella sessione primaverile in entrambe le Camere.

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, fermo restando che la loro giurisprudenza è esclusa dalla vigilanza (art. 30 cpv. 1 e art. 191 Cost., art. 26 cpv. 4 LParl).

Anche tutte le corporazioni di diritto pubblico e privato, nonché le persone fisiche e giuridiche, che sono responsabili di compiti federali, sottostanno all'alta vigilanza parlamentare, anche se quest'ultima nella pratica è meno diretta che non rispetto ai servizi dell'Amministrazione centrale. Nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare sulle unità decentralizzate sono attualmente in corso diversi lavori sulla questione relativa alla portata dell'attività di controllo della CdF e delle CdG⁶. I Cantoni sono pure sottoposti alla vigilanza delle CdG, sempre che siano incaricati dell'attuazione del diritto federale (art. 46 cpv. 1 e art. 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 le CdG devono esaminare per legge, esse definiscono autonomamente i loro oggetti d'indagine e fissano le loro priorità di lavoro in base al proprio apprezzamento. A tale scopo ogni anno allestiscono 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.

⁶ N. 3.6.4

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). Le Commissioni hanno in particolare il diritto di interrogare direttamente tutte le autorità, i servizi e altri enti responsabili di compiti federali e possono esigere che questi forniscano tutte le informazioni necessarie allo scopo. Le Commissioni definiscono autonomamente quali persone delle unità oggetto del sopralluogo intendono sentire – con l'unico onere di informare preliminarmente le autorità politiche superiori (Consiglio federale, Tribunali della Confederazione). 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 loro subordinate (art. 153 cpv. 3 LParl e art. 162 cpv. 1 lett. c 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 ad effettuare sopralluoghi presso tutti gli uffici federali con o senza preavviso.

Riguardo ai diritti d'informazione delle CdG vi sono unicamente due restrizioni. In primo luogo, le CdG non hanno accesso a documenti sui quali il Collegio governativo si è basato direttamente per prendere una decisione. Fra questi rientrano in particolare i corapporti dei dipartimenti. Tuttavia, anche l'accesso ad atti di corapporto non può essere escluso in generale, bensì solo nella misura in cui tali atti debbano essere tenuti segreti a tutela del principio di collegialità. In secondo luogo, le CdG non sono autorizzate a esigere informazioni che vanno tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi d'informazione (art. 150 cpv. 2 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: «Decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione.» (art. 153 cpv. 4 prima frase LParl). In simili casi, conformemente all'articolo 153 capoverso 3 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 quali 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 per i diritti d'informazione delle CdG non valgono per la DelCG. Quest'ultima dispone grazie all'articolo 169 capoverso 2 Cost. e all'articolo 154 LParl di diritti di informazione illimitati rispetto alle autorità 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 richiedono come contropartita l'obbligo di confidenzialità e un'utilizzazione responsabile dei dati. Le CdG sono pertanto tenute a prendere provvedimenti adeguati per tutelare il segreto (art. 150 cpv. 3 LParl)⁷. 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 CP⁸).

L'utilizzazione responsabile di diritti d'informazione estesi delle CdG/DelCG significa fra l'altro che, dopo l'edizione dei documenti richiesti, il presidente della sotto-commissione competente o del gruppo di lavoro esamina per incarico delle CdG i documenti quanto alla loro confidenzialità e adotta eventualmente le necessarie misure di protezione, prima che determinate informazioni siano trasmesse ai singoli membri. Al riguardo anche le autorità controllate si assumono una certa responsabilità: 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, nell'ambito di una ponderazione degli interessi, l'accesso ai documenti richiesti o, a determinate circostanze, persino rinunciare temporaneamente a far valere i loro diritti d'informazione.

Negli ultimi due anni le CdG hanno sviluppato, sulla scorta di indagini sensibili e di indiscrezioni, una serie di misure di protezione o sicurezza che servono a definire la situazione particolare e a tutelare sempre per incarico delle Commissioni in corpore la confidenzialità nel singolo caso.

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. Se queste persone adempiono in maniera completa e veritiera il loro obbligo di informazione, hanno diritto a non subire pregiudizi legati alla normativa sul personale o di altra natura da parte del servizio a cui appartengono a causa delle loro affermazioni dinanzi alle Commissioni. Per questa ragione, queste persone non sono nemmeno tenute a portare a conoscenza del loro servizio l'estratto del verbale della loro audizione che è consegnato esclusivamente ad essi. Se le CdG o la DelCG vengono a conoscenza di tentativi di pressione da parte dei servizi superiori, esse richiamano questi ultimi all'osservanza del corrispondente articolo 156 capoverso 3 LParl.

Nel caso di indagini di vasta portata le CdG auspicano la pubblicazione delle 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 in forma di rapporto provvisorio. Queste autorità prendono posizione in linea di massima per scritto, ma possono anche chiedere un'audizione. Le autorità interessate possono esporre nei loro pareri le proprie argomentazioni, correggere la descrizione della situazione o presentare nuove indicazioni. I pareri sono considerati

⁷ Perizia su mandato della CdG-N: Giovanni Biaggini, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht», Zurigo, 5.6.2008 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».

⁸ Codice penale (CP; RS **311.0**).

nel rapporto finale, sempre che siano autorizzati e pertinenti. Questo 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 di conseguenza il diritto di pubblicare informazioni che soggiacevano sinora al segreto d'ufficio. Al riguardo si tratta di uno strumento importante per 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 procurarsi un 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 (deposito 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

Dopo che già nel 2008 l'attuazione dei diritti d'informazione delle CdG, in particolare in base a una decisione di vigilanza del Tribunale penale federale (TPF), aveva incontrato qualche difficoltà, negli ultimi due anni il problema si è ulteriormente acuito. In base a concrete richieste d'informazioni delle CdG nell'ambito di due ispezioni (ispezione sul comportamento delle autorità di fronte alla crisi finanziaria e sulla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale), il Consiglio federale come anche singoli dipartimenti hanno messo in discussione i diritti d'informazione delle CdG rifiutandosi di fornire gran parte della documentazione (cfr. rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG⁹).

Segnatamente il passaggio nell'articolo 153 capoverso 4 LParl secondo il quale le Commissioni di vigilanza «non possono consultare documenti che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo» ha dato adito a problemi di applicazione. Secondo l'interpretazione del Consiglio federale si tratta al riguardo di tutti i documenti della procedura di corapporto (proposte del dipartimento responsabile, corapporti e allegati), nonché di documenti di colloqui e appunti informativi¹⁰. Per contro le CdG erano dell'avviso che una simile restrizione dell'accesso agli atti servisse in primo luogo alla tutela del principio di collegialità e pertanto solo i corapporti degli altri dipartimenti relativi a proposte dei dipartimenti responsabili fossero esclusi. Non era intenzione del legislatore negare alle CdG, cui spetta il compito di vigilare sulla gestione del Consiglio federale e dei singoli consiglieri federali, l'accesso a tutte le basi decisionali del Consiglio federale di cui sono responsabili i singoli capi di dipartimento. Per questa ragione esse ritenevano sem-

⁹ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 28.1.2010 (FF **2010** 2354 segg).

¹⁰ Thomas Sägger, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, Leges 2003/2, pagg. 67-78.

pre che le proposte dei dipartimenti con la relativa documentazione allegata non potessero essere loro rifiutate.

Le CdG ritengono pertanto che la prassi del Consiglio federale non consenta loro più di assolvere in maniera adeguata il compito attribuito. Esse hanno quindi deciso il 22 gennaio 2010 di presentare un'iniziativa parlamentare che chiede di precisare i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza.

La CdG-S ha successivamente elaborato un corrispondente progetto di legge e adottato il relativo rapporto il 3 dicembre 2010¹¹. Tale progetto si prefigge di eliminare le ambiguità esistenti e di creare migliori basi di lavoro per l'alta vigilanza del Parlamento. La CdG-S propone le seguenti modifiche della LParl:

1. per esercitare la loro funzione di alta vigilanza le CdG devono beneficiare di un migliore accesso agli atti del Consiglio federale. In particolare la definizione poco chiara dei documenti che servono immediatamente al processo decisionale del Collegio governativo è sostituita da definizioni chiare. A tutela del principio di collegialità, le CdG non dovrebbero, come finora, avere accesso ai verbali delle sedute del Consiglio federale ma dovrebbero poter accedere alle proposte formali e ai corrapporti dei diversi dipartimenti.
2. L'obbligo d'informazione nei confronti delle commissioni di vigilanza e delle loro delegazioni nonché delle CPI non deve valere solo per persone che sono attualmente al servizio della Confederazione, ma dev'essere esteso, per il periodo della loro attività presso la Confederazione, anche a persone che hanno lasciato la stessa. Le commissioni di vigilanza, le delegazioni e le CPI devono inoltre avere la possibilità di citare le persone soggetto all'obbligo di informare o di deporre e, se del caso, sottoporle ad accompagnamento coattivo.
3. Già attualmente l'attività della DelCG non si limita più soltanto al controllo dell'attività di organi della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione in senso stretto; la DelCG è piuttosto competente insieme alla Delegazione delle finanze (DelFin) per tutti i settori segreti dell'azione statale. La definizione nella legge del settore d'attività della DelCG dev'essere adeguata corrispondentemente. Riguardo all'accesso alle informazioni e al flusso delle informazioni la DelCG dev'essere equiparata formalmente alla DelFin. Le due delegazioni devono ricevere correntemente e regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federale, compresi i corrapporti. I dettagli della consegna, della consultazione e della conservazione vanno fissati di comune accordo. Va pure adeguata di conseguenza la descrizione dell'ambito cui si applica il segreto contenuta negli articoli relativi ai diritti d'informazione dei deputati e delle commissioni per i quali i diritti di consultazione sono limitati.

¹¹ 10.404 Iv. Pa. Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza. Rapporto della CdG-S del 3.12.2010 (FF **2011** 1683).

4. L'estensione dei diritti d'informazione implica l'adozione di misure efficaci a tutela del segreto d'ufficio: le commissioni di vigilanza sono pertanto tenute già oggi ad agire in tal senso. È quindi necessario accordare maggiore importanza a questo obbligo prevedendo che le commissioni di vigilanza emanino istruzioni concernenti la tutela del segreto nel loro settore di competenza.
5. Per i membri delle CdG e della DelCG è proposta una normativa di ricusa.

2.2 **Organizzazione dei lavori e visione d'insieme degli affari trattati**

Come le 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 dei presidente e dei vicespresidenti 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 RCN¹² e art. 11 cpv. 1 RCS¹³), che abbracciano tutti i dipartimenti federali, la Cancelleria federale e i tribunali della Confederazione.

I settori sono attribuiti come segue:

- Sottocommissioni DFAE/DDPS: – Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
 – Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)
- Sottocommissioni DFGP/CaF: – Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)
 – Cancelleria federale (CaF)
- Sottocommissioni DFF/DFE: – Dipartimento federale delle finanze (DFF)
 – Dipartimento federale dell'economia (DFE)
- Sottocommissioni DFI/DATEC: – Dipartimento federale dell'interno (DFI)
 – Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)
- Sottocommissioni Tribunali: – Tribunale federale (TF)
 – Tribunale militare di cassazione (TMC)
 – Tribunale penale federale (TPF)
 – Tribunale amministrativo federale (TAF)

¹² Regolamento del Consiglio nazionale del 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**).

¹³ Regolamento del Consiglio degli Stati del 20.6.2003 (RCS; RS **171.14**).

Nell'autunno 2010 le CdG hanno deciso di attribuire l'alta vigilanza sulla neocostituita Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AvMPC) e allo stesso Ministero pubblico della Confederazione (MPC) alle due sottocommissioni Tribunali. Ciò ha anche comportato l'adeguamento della denominazione di tali sottocommissioni (nuova denominazione: Sottocommissioni Tribunali/MPC).

Le sottocommissioni seguono su incarico delle commissioni plenarie il lavoro delle autorità loro assegnate. Esse effettuano il lavoro d'indagine vero e proprio (p. es. esecuzione di audizioni, mandati per perizie, richiesta di documenti) e riferiscono alle commissioni plenarie, ovvero agli organi decisionali. Spetta alle commissioni plenarie prendere decisioni, approvare e pubblicare rapporti, nonché sottoporre alle autorità politiche responsabili raccomandazioni (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.

Il gruppo di lavoro comune istituito nel 2006 «Controlling TF» è tuttora operativo¹⁴. Nel 2010 erano attivi altri tre sottogruppi, che sono composti da membri sia della CdG-S sia della CdG-N: uno di questi gruppi di lavoro ha condotto l'ispezione relativa al comportamento delle autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti e verificato il seguito. Un altro gruppo di lavoro si è dedicato alla futura configurazione dell'alta vigilanza sui tribunali. In questo gruppo di lavoro siedono anche due rappresentanti del 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 all'attenzione del Consiglio federale. Esso si completa con un rappresentante della DelFin.

Ogni Commissione designa inoltre al suo interno tre membri che costituiscono la DelCG. Quest'ultima 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 dettagli cfr. n. 3.8.1).

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 hanno avuto luogo tre cambiamenti. La consigliera nazionale Maja Ingold è subentrata il 1° giugno 2010 al consigliere nazionale Thomas Weibel nella CdG-N. Riguardo alla CdG-S, il consigliere agli Stati Hansruedi Stadler ha lasciato la Commissione il 31 maggio 2010 e gli è succeduto il consigliere agli Stati Markus Stadler. La consigliera agli Stati Anne Seydoux ha preso il posto di Hansruedi Stadler nel gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui tribunali». La presidenza della CdG-N è stata assunta a partire dalla sessione invernale 2009 dalla consigliera nazionale Maria Roth-Bernasconi (presidente) e dal consigliere nazionale Ruedi Lustenberger (vicepresidente). Alla stessa data il consigliere agli Stati Claude Janiak ha ripreso la presidenza della CdG-S dal consigliere agli Stati Hans Hess. La carica di vicepresidente è ricoperta da Paul Niederberger.

¹⁴ Rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 19.1.2007 (FF 2007 2805).

La composizione nominale delle CdG, delle sottocommissioni e della delegazione (stato il 31.12.2010) si evince dalla tabella.

Tabella 1

**Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni
e della DelCG per la legislatura 2008–2011 (stato 2010)**

<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, Daguet André, Eichenberger Corina, François Olivier, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser-Zufferey Alice, Glur Walter, Goll Christine, Ingold Maja (dall'1.6.2010), Maire Jacques-André, Miesch Christian, Moret Isabelle, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas (sino al 31.5.2010), 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 Hansruedi (sino al 31.5.2010), Stadler Markus (dall'1.6.2010)
<i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i>	
Glanzmann-Hunkeler Ida (presidente), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Daguet André, Eichenberger Corina, Frösch Therese, Goll Christine, Miesch Christian, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Wyss Brigit	Briner Peter (presidente), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne
<i>Sottocommissione DFGP/CaF</i>	
Wyss Brigit (presidente), Baumann J. Alexander, Binder Max, Daguet André, François Olivier, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Lustenberger Ruedi, Maire Jacques-André, Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria	Hess Hans (presidente), Cramer Robert, Graber Konrad, Imoberdorf René, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen

<i>Sottocommissione DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (presidente), Glauser Alice, Glur Walter, Goll Christine, Ingold Maja (dall'1.6.2010), Lustenberger Ruedi, Maire Jacques-André, Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas (fino al 31.5.2010)	Leumann Helen (presidente), Briner Peter, Graber Konrad, Niederberger Paul, Reimann Maximilian, Stadler Hansruedi (fino al 31.5.2010), Stadler Markus (dall'1.6.2010)
<i>Sottocommissione DFI/DATEC</i>	
Binder Max (presidente), Bader Elvira, Français Olivier, Goll Christine, Ingold Maja (dall'1.6.2010), Miesch Christian, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, von Siebenthal Erich, Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas (fino al 31.5.2010)	Hêche Claude (presidente), Cramer Robert, Kuprecht Alex, Imoberdorf René, Niederberger Paul, Seydoux-Christe Anne
<i>Sottocommissione Tribunali</i>	
Eichenberger Corina (presidente), Cathomas Sep, Daguet André, Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Glauser Alice, Roth-Bernasconi Maria	Seydoux-Christe Anne (presidente), Briner Peter, Hess Hans, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Stadler Hansruedi (presidente sino al 31.5.2010), Stadler Markus (dall'1.6.2010)
<i>DelCG</i>	
Janiak Claude (presidente), Frösch Therese, Moret Isabelle, Niederberger Paul (dall'1.6.2010), Veillon Pierre-François (vicepresidente), Kuprecht Alex, Stadler Hansruedi (sino al 31.5.2010)	
<i>DVN (solo membri delle CdG)</i>	
Binder Max, Cathomas Sep, Hess Hans, Imoberdorf René (dall'1.6.2010), Stadler Hansruedi (sino al 31.5.2010)	
<i>Gruppo di lavoro «Vigilanza sui mercati finanziari»</i>	
Veillon Pierre-François (presidente), Hess Hans (vicepresidente), Daguet André, 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), Gadiant Brigitta M., Hess Hans, Janiak Claude, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François
<i>Gruppo di lavoro «Controlling TF»</i>
Gadiant Brigitta M. (presidente), Eichenberger Corina, Frösch Therese, Roth-Bernasconi Maria, Hans Hess, Seydoux-Christe Anne
<i>Gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui Tribunali» (solo membri delle CdG)</i>
Eichenberger Corina (presidente), Seydoux Anne (dall'1.6.2010), Stadler Hans-ruedi (sino al 31.5.2010)

Durante l'anno in rassegna le CdG si sono riunite in 21 sedute plenarie e in 81 sedute di sottocommissioni. Di queste, 7 date erano dedicate a sopralluoghi di servizi. La DelCG ha effettuato 12 sedute. In totale hanno avuto luogo 114 sedute.

Le CdG hanno ottenuto, nella loro veste di autorità di vigilanza, 30 richieste di vigilanza di cui 13 hanno potuto essere sbrigate. Nello stesso lasso di tempo le Commissioni hanno trattato altre 10 richieste che erano state inoltrate 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:

- DFAE – Gruppo di revisione rappresentanze
- DDPS – Controllo di sicurezza relativo alle persone (CSP)
- DFE – Garanzia contro i rischi all'esportazione (GRE)
- DFE – Ufficio federale delle abitazioni (UFAB)
- DFE – Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)
- DDPS – Base d'aiuto alla condotta (BAC)
- DATEC – Ufficio federale delle strade (USTRA)

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'ispezione comune sul comportamento delle autorità durante la crisi finanziaria, da un lato (prima parte) e riguardo alla trasmissione di dati dei clienti di UBS agli Stati Uniti, dall'altro (seconda parte), decisa dalla CdG-N e dalla CdG-S il 23 gennaio 2009, è stata proseguita e portata a termine nella prima metà del 2010. Le due com-

missioni avevano affidato i lavori relativi a un gruppo di lavoro comune. Questo gruppo di lavoro era composto da sei membri di ognuna delle due commissioni e presieduto dal consigliere nazionale Pierre-François Veillon. L'obiettivo della prima parte dell'inchiesta (crisi dei mercati finanziari) era valutare il comportamento delle autorità svizzere (Consiglio federale, Dipartimento federale delle finanze DFF, Commissione federale delle banche CFB/Autorità federale di vigilanza dei mercati finanziari FINMA) e della Banca nazionale svizzera (BNS) per quanto riguarda il rilevamento tempestivo delle ripercussioni della crisi finanziaria internazionale sulla Svizzera, le misure adottate dalle autorità in ogni settore di rispettiva competenza e la gestione del caso UBS, tenendo presente l'importanza sistemica della banca e gli interessi pubblici, al fine di trarne insegnamenti per il futuro. La seconda parte dell'inchiesta si prefiggeva di chiarire e valutare l'operato delle autorità svizzere (Consiglio federale e Amministrazione federale, CFB/FINMA) e BNS nei confronti della richiesta delle autorità americane di ricevere informazioni concernenti i clienti americani di UBS.

Il primo trimestre 2010 è stato contrassegnato in particolare dalla discussione politica – peraltro molto mediatizzata – sull'eventuale istituzione di una CPI concernente l'oggetto d'indagine del gruppo di lavoro. La pubblicazione del rapporto conclusivo è stata dunque fissata al 31 maggio 2010 (primo giorno della sessione con in agenda il dibattito sull'istituzione di una CPI), ciò che ha costituito una sfida importante per le CdG. L'ultima fase dell'ispezione ha visto un susseguirsi accelerato di sedute e audizioni per sentire il parere di tutti gli attori chiave. Cosicché, il gruppo di lavoro si è riunito 14 volte durante la prima metà del 2010 per ascoltare le spiegazioni dei rappresentanti delle diverse autorità (FINMA, BNS, DFF, Amministrazione federale delle finanze AFF, DFAE, DFGP), a più livelli gerarchici, che hanno svolto un ruolo centrale negli affari relativi alle due inchieste. Il rapporto finale è stato pubblicato nei tempi previsti il 31 maggio 2010. Le conclusioni più importanti tratte dalle CdG, le sue raccomandazioni e gli interventi parlamentari sul tema sono riassunti qui di seguito.

Prima parte dell'inchiesta – Comportamento delle autorità svizzere sotto la pressione della crisi finanziaria

Già prima dello scoppio della crisi finanziaria, la Svizzera disponeva di un'organizzazione per la gestione delle crisi che prevedeva possibilità d'intervento nel caso di una crisi finanziaria o, in particolare, del collasso di una grande banca svizzera. Perciò, nel momento in cui la crisi è scoppiata, esisteva un'organizzazione di crisi strutturata e le autorità disponevano di diversi scenari riguardanti la crisi di una grande banca e di una certa esperienza a livello di collaborazione. Ma, tra gli scenari non ve n'era uno che prevedesse una crisi del sistema finanziario nella sua totalità. Le autorità sono state colte totalmente alla sprovvista dalla crisi e non disponevano pertanto di alcun piano operativo. Le CdG hanno anche constatato che l'organizzazione di gestione delle crisi non assegnava un ruolo specifico al Consiglio federale e non stabiliva in che modo coinvolgerlo. Esse hanno pertanto ritenuto imprescindibile definire il ruolo e il coinvolgimento del Consiglio federale nell'organizzazione di crisi nel suo insieme (raccomandazione 1).

Nel corso dell'inchiesta sullo sviluppo della crisi nel 2007, le CdG sono giunte alla conclusione che le autorità svizzere, come del resto la maggior parte delle autorità a livello mondiale, non sono state in grado di rilevare tempestivamente la crisi. Secondo le CdG le autorità si sono accontentate in maniera molto sbrigativa di

quanto constatavano, talvolta in uno spirito d'isolamento, senza prestare sufficiente attenzione alle valutazioni critiche (groupthink). Nella sua attività di vigilanza, in particolare nei confronti dell'UBS, la CFB non ha utilizzato in maniera adeguata le sue conoscenze. Soprattutto, non ha approfondito convenientemente la questione della gestione dei rischi nelle grandi banche.

Agli occhi delle CdG, queste disfunzioni dimostrano che occorre verificare se gli obiettivi assegnati alle autorità preposte alla vigilanza sui mercati finanziari e sulla stabilità del sistema finanziario sono pertinenti e che a queste autorità dovrebbero essere attribuite le competenze necessarie per conseguire detti obiettivi (raccomandazione 2). Inoltre, la FINMA dovrebbe attuare rapidamente (raccomandazione 3) i suoi obiettivi strategici 2010-2012, fissati nel settembre del 2009. Le CdG considerano pertinenti questi obiettivi che integrano già alcuni insegnamenti della crisi dei mercati finanziari quale la riduzione dei rischi sistemici e il rafforzamento dell'efficacia della vigilanza. Inoltre, le CdG sono convinte che la FINMA, come anche la BNS, debbano diversificare maggiormente le loro fonti d'informazione al fine di evitare fenomeni di «groupthink». La BNS e la FINMA devono disporre in futuro di relazioni consolidate e istituzionalizzate con esperti indipendenti (raccomandazione 4). Infine, le CdG sono dell'avviso che il rilevamento tempestivo comporta necessariamente un coordinamento ottimale dello scambio d'informazioni tra le diverse autorità incaricate di garantire la stabilità della piazza finanziaria svizzera. Di conseguenza, le CdG invitano il Consiglio federale ad adottare le misure necessarie a chiarire il ruolo e le competenze delle diverse autorità e a garantire in tal modo la trasparenza e l'ottimizzazione dei processi decisionali (raccomandazione 5).

Per quanto riguarda la gestione della crisi, le CdG condividono il parere delle organizzazioni internazionali (ad es. FMI, OCSE) e degli esperti incaricati dal Consiglio federale e dalle CdG, secondo cui le misure adottate dalle autorità svizzere sono state adeguate, visti gli effetti positivi sulla stabilità finanziaria ed economica del Paese. Secondo le CdG, queste misure sono state prese al momento opportuno e si sono rivelate efficienti, adeguate alla situazione e finanziariamente sostenibili per la Confederazione. Le CdG evidenziano anche la partecipazione attiva e la reputazione eccellente delle autorità svizzere in seno a organi internazionali prima, durante e dopo la crisi.

Per contro, le CdG hanno accertato che in seno alla CFB, lo scambio d'informazioni tra le persone incaricate della vigilanza di UBS e le persone incaricate della vigilanza di Credit Suisse era nettamente insufficiente. Di conseguenza, il Consiglio federale deve verificare se i processi e la nuova organizzazione della FINMA sono adeguati (raccomandazione 6).

Il livello d'informazione del Consiglio federale nelle diverse fasi della crisi è stato oggetto di un'attenzione particolare da parte delle CdG. Il Consiglio federale quale collegio è stato informato tardivamente e in maniera piuttosto superficiale circa i preparativi per affrontare la crisi elaborati dal DFF, dalla BNS e dalla CFB. Le CdG sono giunte alla conclusione che, da un lato, il capo del DFF era stato ben informato dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF), dalla BNS e dalla CFB; ma il DFF, per parte sua, non aveva sufficientemente informato il Consiglio federale, giustificando il suo operato con il timore di indiscrezioni (ripercussioni sulla borsa). Il capo del DFF ha pertanto gestito questo dossier individualmente senza coinvolgere a sufficienza il Consiglio federale. Dall'altro, le CdG hanno però anche rilevato che i membri del Consiglio federale si sono accontentati delle informazioni ricevute e non hanno chiesto ulteriori delucidazioni, mentre il pericolo d'insolvenza di UBS

si stava seriamente concretizzando. Essi sono pertanto venuti meno alla loro responsabilità. Inoltre, le CdG sono particolarmente preoccupati dal fatto che il Consiglio federale non possa lavorare in un clima di fiducia e di riservatezza. Le CdG ritengono che la stabilità del Paese non può essere messa a rischio solo perché il Consiglio federale non è in grado di mantenere segreta un'informazione e, pertanto, raccomandano al Consiglio federale di dotarsi dei mezzi necessari in modo da disporre rapidamente dei verbali adeguati e di un controllo sufficiente degli affari (raccomandazione 15).

Le CdG hanno altresì esaminato il modo in cui il Consiglio federale ha svolto la sua funzione di gestione strategica nell'ambito della crisi dei mercati finanziari. L'inchiesta ha evidenziato che il capo del DFF era competente per la gestione di crisi tra il gennaio del 2008 e il settembre dello stesso anno. Solo a partire dal 21 settembre 2008, a causa della situazione allarmante di UBS e dell'assenza del capo del DFF per motivi di salute, il Consiglio federale è stato maggiormente coinvolto nell'affare. Da questo momento in poi, il presidente della Confederazione, sorretto in particolare dalla responsabile del DFGP (supplente del capo del DFF) e dalla Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici, ha guidato l'intervento della Confederazione.

Viste le modalità di preparazione e di adozione del pacchetto di misure del 15 ottobre 2008, le CdG sono giunte alle seguenti conclusioni:

- il Consiglio federale non ha messo in atto una strategia per gestire la crisi finanziaria. È intervenuto soltanto quando ha dovuto prendere decisioni concernenti il catalogo delle misure, vale a dire il 2 e il 15 ottobre 2008;
- il Consiglio federale non ha previsto alcun intervento nel caso di inasprimento della crisi;
- i membri del Consiglio federale, non appartenenti alla Delegazione per gli affari economici, non sono stati sufficientemente coinvolti nei flussi d'informazioni, sicché sono stati costretti a prendere una decisione un giorno dopo aver preso conoscenza delle misure proposte. Con questo modo di procedere il Consiglio federale non può assumere la responsabilità collettiva, per cui le CdG raccomandano una revisione del funzionamento delle delegazioni (raccomandazione 16).
- La gestione strategica da parte del Consiglio federale funziona male, ciò benché le CdG abbiano formulato a più riprese raccomandazioni in tal senso in inchieste precedenti.

Le CdG invitano pertanto il Consiglio federale a risolvere i problemi di gestione politico-strategica rilevati dalle CdG in occasione di inchieste precedenti (raccomandazione 8) e a istituire a livello di Consiglio federale un sistema di vigilanza e di individuazione precoce delle crisi (raccomandazione 9).

Infine, le CdG e numerosi esperti e attori interessati, sottolineano la necessità di trarre insegnamenti dalla crisi. Se i problemi nel contesto della politica di remunerazione delle grandi banche, della vigilanza sulle banche, della stabilità finanziaria e delle banche di rilevanza sistemica sono stati riconosciuti, occorre adottare ora misure concrete. Le CdG ritengono che tali misure non siano più procrastinabili.

Di conseguenza, le CdG invitano altresì il Consiglio federale a studiare attentamente tutte le raccomandazioni formulate dagli esperti Geiger e Green da esso stesso incaricati (raccomandazione 7).

Seconda parte dell'inchiesta – Comportamento delle autorità nel contesto della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti

Nella seconda parte dell'inchiesta, le CdG hanno voluto chiarire le modalità di svolgimento della gestione della crisi che ha portato, nel febbraio del 2009, alla trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Qui di seguito sono esposte le principali valutazioni e conclusioni delle CdG.

Cronologia degli eventi

All'origine dell'affare vi sono le tre inchieste contro UBS avviate dalle autorità americane nell'autunno del 2007. L'autorità americana di vigilanza sulle borse (*Securities and Exchange Commission, SEC*) indagava in merito a obbligazioni UBS legate alla concessione di licenze negli Stati Uniti e depositava nel marzo del 2008 una domanda di assistenza amministrativa presso la CFB (in tale occasione non si trattava peraltro di trasmissione dei dati di clienti). In seguito, l'autorità fiscale americana (*Internal Revenue Service, IRS*) avviava un'inchiesta contro l'UBS concernente attività internazionali della banca con clienti privati negli Stati Uniti. Obiettivo dell'IRS era principalmente l'identificazione di persone soggette all'imposta negli Stati Uniti colpevoli di frode fiscale e il recupero delle relative perdite fiscali. Nella primavera del 2008, l'IRS esigeva la trasmissione dei dati di clienti e ciò scatenava la crisi in questione. L'inchiesta del *Department of Justice (DOJ)* americano doveva chiarire il ruolo svolto da UBS e dai suoi dirigenti nelle attività internazionali della banca con clienti privati negli Stati Uniti per casi di frode ed evasione fiscale. Il DOJ voleva verificare se UBS avesse intenzionalmente violato gli obblighi contrattuali verso l'IRS sanciti in particolare nel *Qualified Intermediary Agreement (QIA)*¹⁵ tra l'UBS e l'IRS e se la banca avesse aiutato ad aggirare le leggi fiscali americane con la creazione di strutture offshore per clienti soggetti all'imposta negli Stati Uniti. È emerso in seguito che le accuse erano fondate.

Già dagli inizi del marzo 2008, la CFB aveva riconosciuto la portata dell'affare. Dopo aver informato i servizi dell'Amministrazione federale potenzialmente interessati, il capo del DFF istituiva un gruppo di lavoro interdipartimentale, «il gruppo di lavoro Karrer». Questo gruppo di lavoro, senza mandato scritto, ha iniziato la sua attività vera e propria in aprile in seguito all'arresto negli Stati Uniti di un alto responsabile di UBS. Da questo momento in poi, era evidente che le autorità americane avrebbero insistito per ottenere il più presto possibile la trasmissione dei dati di clienti. Il gruppo di lavoro Karrer ha pertanto deciso di fare il necessario affinché le richieste di dati venissero trattate nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Questo modo di procedere era dettato da due ragioni: da un lato, si pensava che in tal modo si sarebbero ottenuti rapidamente dei risultati, malgrado le incertezze riguardo alle dimensioni della richiesta e il fatto che i nomi dei presunti evasori non erano conosciuti (condizione *a priori* indispensabile); dall'altro, tale procedura garantiva che le richieste sarebbero state trattate nel rispetto dello Stato di diritto svizzero.

¹⁵ Il principio di base del *QIA* vuole che gli istituti finanziari come UBS siano tenuti a conoscere l'identità dei loro clienti che percepiscono rendite di capitali americani, di classificare detti clienti secondo le istruzioni dell'IRS e sulla base della Convenzione per evitare la doppia imposizione, in funzione del loro domicilio e del loro statuto e di rispettare, all'occorrenza, l'obbligo d'informare nei confronti dell'IRS e di procedere alla trattenuta dell'imposta alla fonte per conto dell'IRS.

Nel maggio del 2008, la CFB avviava una propria inchiesta contro UBS, poiché alcuni indizi lasciavano presumere che la banca avesse violato, nel quadro delle sue attività internazionali, anche il diritto svizzero in materia di vigilanza. Nell'autunno del 2007 era stata inoltre avviata un'indagine interna a UBS di un'ampiezza senza precedenti condotta da uno studio legale americano.

All'inizio dell'estate del 2008 si avevano i primi risultati dell'attività svolta dal gruppo di lavoro Karrer: le autorità americane erano state indotte a inoltrare, il 16 giugno 2008, mediante l'IRS e in base alla convenzione per evitare la doppia imposizione, una domanda di assistenza amministrativa presso l'AFC. Questa domanda, fondata su nuovi criteri per l'identificazione della cerchia di clienti, senza rendere noti i nomi delle persone, sembrò aver leggermente attenuato la pressione esercitata dagli Stati Uniti per l'ottenimento di dati relativi a clienti dell'UBS. Ma essa aveva peraltro provocato un grave problema di risorse in seno all'AFC che, dopo la concretizzazione della domanda di assistenza amministrativa da parte dell'IRS, si trovava a dover affrontare quasi 2000 casi (l'AFC riceveva allora in media dall'estero tre domande di assistenza amministrativa all'anno). L'AFC ha dovuto potenziare il suo organico ricorrendo dapprima a impiegati dell'Amministrazione federale e, nell'ultimo trimestre del 2008 e all'inizio del 2009, anche a persone esterne all'Amministrazione.

La situazione si è notevolmente deteriorata nell'autunno del 2008. Nel mese di settembre ha avuto luogo uno scambio di «non-papers» tra la *DOJ* e la CFB per una migliore interpretazione dell'affare. È in tal modo emerso che le autorità americane consideravano il ricorso all'assistenza amministrativa un mezzo non appropriato per soddisfare le loro esigenze, in quanto il *DOJ* voleva ottenere rapidamente i dati dei clienti, e ciò, a loro avviso, non veniva garantito da una procedura di assistenza amministrativa. Il 17 ottobre 2008, lo studio legale americano ha presentato a New York i risultati della sua indagine e la CFB ha potuto constatare che la pazienza delle tre autorità americane interessate era sensibilmente diminuita. L'indagine confermava segnatamente che singoli collaboratori di UBS avevano aiutato alcuni clienti ad aggirare le regole della *QIA* e giungeva però anche alla conclusione che i dirigenti di UBS non potevano esserne tenuti responsabili. Il rapporto finale dell'inchiesta della CFB del 17 dicembre 2008 traeva le stesse conclusioni. Secondo l'autorità di vigilanza delle banche, le attività di singoli collaboratori di UBS non erano conciliabili con la garanzia di attività commerciali ineccepibili e dovevano essere giudicate secondo il diritto svizzero in materia di vigilanza sulle banche.

Per la CFB era ormai chiaro che la trasmissione dei dati non sarebbe stata possibile attraverso una procedura di assistenza amministrativa. La lentezza della procedura avrebbe spazientito le autorità americane rendendo sempre più probabile un'accusa (*indictment*) promossa contro UBS negli Stati Uniti, già evocata a più riprese dalle autorità americane in maniera più o meno seria a partire dalla primavera del 2008. I rappresentanti delle autorità svizzere e UBS erano unanimi nel ritenere che un'accusa siffatta promossa contro UBS avrebbe minacciato l'esistenza stessa della banca. Pertanto, alla fine di ottobre del 2008, la CFB ha elaborato diverse opzioni d'intervento per le autorità svizzere, opzioni modificate in seguito dai membri del gruppo di lavoro Karrer e presentate infine alla responsabile del DFGP, che rappresentava allora il capo del DFF assente per ragioni di salute. La gamma delle possibilità d'intervento spaziava dall'irrigidimento sull'assistenza amministrativa alla trasmissione dei dati da parte della stessa UBS, giustificata da uno stato di necessità ai sensi del diritto penale, fino alla trasmissione dei dati da parte del Consiglio federa-

le, fondata sul diritto di necessità.*Nel corso di tutta la discussione sulle diverse opzioni d'intervento molti, in particolare l'AFF e la CFB, hanno criticato la trasmissione di dati da parte delle autorità svizzere e dichiarato di preferire la trasmissione di dati da parte di UBS.

Indizi che la pazienza delle autorità americane era ormai esaurita provenivano anche dalla Banca centrale americana (*Fed*), dalla BNS e anche da UBS che, per parte sua, continuava a cercare una soluzione con le autorità americane. Questi indizi sono stati comunicati ai responsabili dell'AFF (e al gruppo di lavoro Karrer) come pure, in parte, direttamente al capo del DFF. In seguito sono state adottate alcune misure: il 10 novembre 2008, una lettera del capo del DFF e della responsabile del DFGP è stata inviata al ministro delle finanze e al ministro della giustizia americani. Nello scritto si comunicava in particolare che il Governo svizzero intendeva esaminare seriamente la possibilità di trasmettere i dati nel quadro di una procedura di assistenza amministrativa. Nella lettera, rimasta senza risposta, si menzionava altresì l'importanza di UBS per la stabilità finanziaria della Svizzera. Una risposta immediata e chiara alla lettera deve essere considerata per contro l'accusa promossa il 12 novembre 2008 contro Raoul Weil, *CEO* del *GWM&BB* di UBS. L'assenza di una risposta alla lettera può anche essere in parte giustificata dal cambiamento di governo intervenuto in quel periodo negli Stati Uniti.

Di fronte a una situazione sempre più confusa in seno a UBS, il Consiglio federale decideva il 19 dicembre 2008 di incaricare la CFB di adottare tutte le misure necessarie al fine di evitare provvedimenti coercitivi contro UBS che avrebbero potuto minare a fondo l'esistenza della banca. La palla ritornava nel campo della CFB che alla fine dell'anno riusciva a rasserenare un poco gli animi. La CFB comunicava a UBS che la banca poteva proseguire i suoi negoziati con le autorità americane accettando la possibilità di una trasmissione di dati. Inoltre, informava UBS che, quale *ultima ratio*, poteva contare sull'appoggio della CFB riguardo alla trasmissione dei dati. Le autorità americane erano disposte, almeno in un primo tempo, a sospendere la promozione dell'accusa. Alla fine di dicembre, l'IRS ha lasciato intendere di non volere lasciarsi coinvolgere in una soluzione globale sotto la forma di un accordo con UBS.

Agli inizi del 2009, l'UBS ha proseguito i negoziati con le autorità americane al fine di trovare una soluzione che inglobasse tutte le loro esigenze in un unico accordo. Nel giro di brevissimo tempo, è stato però palese che la condizione ineludibile per la conclusione di un accordo era la trasmissione immediata dei dati di circa 250 clienti senza il ricorso alla procedura di assistenza amministrativa. Poiché la promozione dell'accusa appariva di giorno in giorno sempre più probabile, UBS ha infine negoziato un accordo definitivo il 17 febbraio 2009 con il *DOJ* e la *SEC*, ma senza la partecipazione dell'*IRS*. L'indomani, il Consiglio federale è stato consultato e ha deciso di attenersi alla sua presa di posizione del 19 dicembre 2008. Lo stesso giorno, la FINMA, quale misura cautelativa fondata sugli articoli 25 e 26 della legge sulle banche¹⁶, ha disposto la trasmissione dei dati di clienti di UBS alle autorità americane.

Valutazioni e conclusioni delle CdG

Le CdG ritengono prima di tutto importante rilevare che l'affare è stato provocato dal comportamento illegale di UBS e di alcuni suoi collaboratori. Conformemente al

¹⁶ Legge federale dell'8.11.1934 sulle banche e le casse di risparmio (LBCR; RS 952.0).

mandato di alta vigilanza loro conferito, le CdG avevano il compito di valutare il comportamento delle autorità federali interessate in questo affare. Qui di seguito, gli esiti più importanti relativi a ognuna di queste autorità.

La CFB/FINMA ha svolto un ruolo decisivo nella risoluzione dei problemi. Essa ha rilevato tempestivamente che le inchieste americane avrebbero potuto scatenare un conflitto tra l'ordinamento giuridico americano e l'ordinamento giuridico svizzero. Dall'autunno del 2008, la CFB non ha smesso di allarmare i servizi amministrativi interessati e il capo del DFF. Essa stessa ha elaborato le prime opzioni d'intervento fondate non sulle proprie ma sulle competenze del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Le CdG rimproverano tuttavia alla CFB/FINMA di non aver fatto presente al Collegio governativo la gravità e l'urgenza della situazione. Le CdG ritengono altresì che occorra da ora in poi garantire al presidente del consiglio d'amministrazione della FINMA l'accesso diretto al Consiglio federale nel suo insieme e alla Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici (mozione 1). Tuttavia è grazie all'intervento della CFB/FINMA che ha proposto di trasmettere i dati in virtù della legge sulle banche e ha assunto nel 2009 la responsabilità del dossier se si è potuti giungere almeno a una soluzione parziale dell'affare e ad evitare la promozione di un'accusa nei confronti di UBS che avrebbe potuto mettere a repentaglio l'esistenza stessa della banca.

Per contro, alcune conclusioni dell'inchiesta promossa dalla CFB non convincono le CdG che considerano importante che la FINMA esamini in maniera approfondita in che misura l'alta dirigenza di UBS fosse a conoscenza delle violazioni del *QIA* da parte della banca. Se casi simili si ripetessero in futuro, la questione della responsabilità dovrebbe essere chiarita d'ufficio in modo sistematico (raccomandazione 10). Per quanto concerne il discarico delle persone che occupano le cariche più alte, le CdG sono giunte alla conclusione che le commissioni legislative competenti dovrebbero verificare le disposizioni legali in materia (raccomandazione 11).

Le CdG hanno anche ritenuto che il ruolo delle società di revisione debba essere ridefinito. La società di revisione di UBS per quanto concerne i problemi relativi alle attività internazionali della banca negli Stati Uniti non ha adempiuto il suo mandato nei confronti della CFB. Le CdG hanno pertanto incaricato il Consiglio federale di analizzare il ruolo definito a livello di legge delle società di revisione nelle loro verifiche di grandi banche (postulato 1).

Per parte sua, la BNS ha svolto un ruolo importante in due settori. Da un lato, essa è intervenuta a più riprese presso la sua omologa americana a favore delle autorità svizzere ricavando in tal modo informazioni decisive concernenti i rischi di denuncia penale contro UBS. Dall'altro, a metà dicembre del 2008, essa ha informato direttamente il Consiglio federale sui rischi inerenti all'affare e, in tal modo, ha contribuito essenzialmente alla presa di coscienza del problema da parte del Collegio governativo. Affinché la BNS possa continuare a svolgere il suo ruolo di tutore della stabilità finanziaria, le CdG hanno raccomandato che essa intrattenga contatti regolari con il Consiglio federale (raccomandazione 12).

L'istituzione del gruppo di lavoro Karrer ha dimostrato la reazione molto rapida del DFF all'evoluzione degli eventi, anche se il gruppo di lavoro non disponeva né di un mandato scritto né di competenze particolari; esso si è pertanto limitato a fare in modo che le autorità americane optassero per la procedura di assistenza amministrativa e non era in grado tutte le implicazioni del segreto bancario della trasmissione dei dati. Inoltre, a partire dall'estate del 2008, il gruppo di lavoro non esisteva più

nella sua forma originaria. Le CdG ritengono che queste disfunzioni organizzative devono essere addebitate al capo del DFF.

Le CdG sono anche dell'avviso che il DFF abbia sottovalutato le ricadute dell'adozione della procedura di assistenza amministrativa sull'organico dell'AFC e abbia omesso di procedere in maniera tempestiva a una chiarificazione della situazione.

Le CdG hanno inoltre rilevato che il capo del DFF aveva coinvolto troppo tardi il Consiglio federale nel suo insieme nella gestione della crisi per diverse ragioni, riconducibili principalmente alla sua concezione dello Stato. Con questo comportamento il capo del DFF ha privato il suo dipartimento di potenziali opzioni d'intervento, e ciò è considerato dalle CdG un errore fatale. Inoltre, sia il DFF, responsabile del dossier, sia il Consiglio federale stesso avevano omesso di analizzare giuridicamente e in maniera approfondita opzioni d'intervento che non rientrassero nell'assistenza amministrativa. Il DFF non ha esaminato in profondità la trasmissione di dati né fondandosi sul diritto di necessità del Consiglio federale né fondandosi sugli articoli 25 e 26 della legge sulle banche.

L'ambasciata svizzera negli Stati Uniti, la Divisione politica V del DFAE e l'Ufficio federale di giustizia (UFG) hanno svolto un ruolo importante nell'elaborazione delle diverse questioni sorte nel corso di tutto l'affare. Nell'ambito delle rispettive competenze essi hanno fatto tutto quanto era possibile per la soluzione della problematica scatenata dalle indagini americane. Le CdG avrebbero peraltro visto di buon occhio un coinvolgimento maggiore dell'UFG o delle segreterie generali del DFAE e del DFGP quali stati maggiori dei loro dipartimenti nella trattazione delle questioni giuridiche centrali (valutazione del diritto di necessità o del rischio legato alla responsabilità dello Stato). Le CdG hanno formulato due raccomandazioni in tal senso (raccomandazioni 13 e 14).

Come è stato detto più sopra, il Consiglio federale quale collegio è intervenuto tardivamente nella gestione di questo affare che, verso la fine del 2008, appariva sempre più inestricabile. Le CdG non sono soddisfatte del comportamento del Consiglio federale nella gestione di questo dossier per diverse ragioni qui di seguito esposte.

In primo luogo, esse ritengono inaccettabile che il Consiglio federale abbia volutamente scelto di non redigere alcun verbale relativo all'affare UBS per motivi di riservatezza. La CdG sono dell'avviso che sia indispensabile attenersi alla forma scritta in tutte le situazioni, quindi anche negli affari segreti o nelle semplici comunicazioni orali, e che il Collegio governativo deve essere in grado di gestire informazioni delicate. In una mozione, hanno pertanto incaricato il Consiglio federale di sancire per legge l'obbligo integrale della forma scritta per tutte le sue deliberazioni e decisioni (mozione 2), e in una raccomandazione hanno altresì invitato il Consiglio federale a dotarsi dei mezzi necessari in modo da disporre rapidamente di verbali adeguati e di un controllo sufficiente degli affari (raccomandazione 15).

In secondo luogo, le CdG hanno rilevato che il Consiglio federale in questa occasione non disponeva delle informazioni necessarie per l'adempimento dei suoi compiti direttivi o le ha avute a disposizione troppo tardi. La CdG sono inoltre giunte alla conclusione che il Consiglio federale ha sottovalutato le conseguenze potenziali di questo affare e limitato in tal modo il suo margine di manovra. Infine, nel dicembre del 2008, il Consiglio federale si è sottratto alla sua responsabilità senza aver pre-

ventivamente esaminato in maniera approfondita la situazione giuridica e demandando alla CFB l'adozione delle misure necessarie per il salvataggio di UBS.

In terzo luogo, le CdG ritengono che il sistema di supplenze non abbia funzionato in maniera appropriata e che nella sua forma attuale sia obsoleto. Esse raccomandano perciò al Consiglio federale di adeguare questo sistema alle esigenze poste a una moderna attività di governo (raccomandazione 16).

In quarto luogo, l'inchiesta delle CdG ha evidenziato che la logica dipartimentalista che predomina nel Consiglio federale è la ragione principale che ha impedito un coinvolgimento sufficiente e rapido del Collegio governativo. Al fine di controbilanciare la tendenza al dipartimentalismo e rafforzare il Consiglio federale quale organo collegiale, le CdG sono del parere che occorra utilizzare sistematicamente lo strumento delle delegazioni tripartite del Consiglio federale e disciplinarne le basi a livello di legge (mozione 3).

La logica dipartimentalista predominante in seno al Collegio governativo è stata anche all'origine del fatto che il Consiglio federale non si è assunto la sua responsabilità globale. Questa grave constatazione, già rilevata in occasione di inchieste anteriori, dimostra il bisogno urgente di intervenire. Le CdG, in una mozione e in una raccomandazione, chiedono l'adozione di misure nell'ambito della riforma del Governo affinché il Consiglio federale gestisca, non solo formalmente ma effettivamente, gli affari più importanti quale collegio e se ne assuma collettivamente le responsabilità (mozione 4 e raccomandazione 17).

Per quanto concerne la CaF si è giunti alla conclusione che, in futuro, essa debba assumere il suo ruolo in maniera più generale e con maggior fermezza. Le CdG hanno constatato che la CaF non ha adempiuto sufficientemente il ruolo di stato maggiore del Consiglio federale. Quale provvedimento immediato, esse hanno di conseguenza chiesto che la CaF eserciti un controllo generale su tutti i mandati che il Collegio governativo affida a uno o a diversi dipartimenti (raccomandazione 18).

Su un piano più generale, le CdG hanno evidenziato zone d'ombra che persistono per quanto riguarda la conformità del *QIA* con l'ordinamento giuridico svizzero, in particolare per quanto attiene all'autorizzazione a concludere un accordo di questo genere conformemente all'articolo 271 del Codice penale svizzero (CP). Le CdG hanno incaricato il Consiglio federale di esaminare, in un rapporto dettagliato, le questioni sollevate dalle CdG a proposito dell'applicazione di questa disposizione e della compatibilità del *QIA* con il segreto bancario svizzero (postulato 2). Per quanto concerne i danni che un debitore colpevole di cattiva gestione causa ai suoi creditori diminuendone l'attivo, alla luce di quanto accaduto nel caso UBS e degli insegnamenti da trarne, le CdG hanno incaricato il Consiglio federale di rivedere gli articoli 164 e 165 CP al fine di estenderne l'applicabilità alle grandi imprese che, a causa della loro importanza sistemica per l'economia svizzera e la stabilità finanziaria, devono essere preservate dal fallimento mediante interventi statali (mozione 5).

Le CdG hanno inoltre constatato che l'opinione pubblica chiedeva a gran voce piena trasparenza sulle vicende interne della banca e sulle responsabilità. Esse hanno pertanto chiesto al Consiglio federale e a UBS di incaricare un gruppo di esperti indipendenti di esaminare le attività interne della banca e pubblicare i risultati di questa indagine. Le CdG vogliono fare chiarezza in particolare sull'opportunità per UBS di presentare denunce penali e azioni di responsabilità, sull'inserimento del discarico per gli anni 2007-2009 nell'ordine del giorno dell'assemblea generale del 15 aprile 2010 e sulle indennità di partenza concesse alla media e alta dirigenza.

Esse hanno inoltre invitato il Consiglio federale a fare in modo che la Confederazione e gli organi federali dotati di personalità giuridica propria siano in grado di intentare, quali azionisti di UBS, procedure penali o civili (azioni di responsabilità) contro membri responsabili del consiglio d'amministrazione, membri responsabili della direzione generale e, all'occorrenza, della società di revisione. A tal fine, i rischi del processo e i costi delle procedure dovrebbero essere assunti dalla Confederazione (raccomandazione 19).

Prospettive

Dopo la pubblicazione del rapporto finale, il 31 maggio 2010, le cinque mozioni e i due postulati redatti dalle CdG sono stati trasmessi alle Camere federali.

Il Consiglio federale ha raccomandato di accogliere questi interventi – ad eccezione della mozione 2 relativa all'obbligo della forma scritta delle sue deliberazioni e decisioni e della mozione 5 concernente gli articoli 164 e 165 CP.

Alla fine della sessione invernale 2010, il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno approvato tutte le mozioni e postulati a eccezione della mozione 2 che non era stata trattata in seno al Consiglio nazionale. Questa mozione, che invita il Consiglio federale a redigere in forma scritta tutte le sue deliberazioni e decisioni sarà trattata durante la sessione primaverile 2011.

Per tenere in considerazione nella misura del possibile le riserve espresse dal Consiglio federale, la mozione 5 è stata trasmessa dalla seconda Camera in forma modificata.

Il Consiglio federale ha inoltre pubblicato il suo parere concernente il rapporto finale delle CdG il 13 ottobre 2010. Le CdG hanno incaricato il loro gruppo di lavoro di esaminare il parere in questione e i suoi legami con la riforma del Governo. Il dibattito in merito si avrà alla fine dell'esame. Il 25 novembre 2010, le CdG hanno anche ricevuto il parere della FINMA e subito dopo quello della BNS.

3.1.2 Impiego del *remote gate* di SWIFT per pagamenti interni in Svizzera

Allorché, alla fine di novembre del 2008, la CdG-N ha saputo che una piccola parte dei pagamenti interni transita attraverso sulla rete SWIFT¹⁷ (via *remote gate*), è intervenuta nel 2009 presso la FINMA invitandola a impegnarsi presso le banche affinché informino i loro clienti in maniera trasparente sull'utilizzazione del *remote gate* e sui suoi effetti¹⁸.

Nel 2010, la CdG-N, nell'ambito dell'esame del rapporto annuale 2009 della FINMA, ha voluto sapere in quale misura questa informazione dei clienti era stata portata avanti. La FINMA ha confermato alla CdG-N che le banche avevano pubblicato online una serie di informazioni generali sull'impiego del *remote gate* e che dette informazioni sarebbero state inserite nelle condizioni generali dei loro contratti in occasione del loro prossimo aggiornamento. La FINMA verificherà l'applicazione di questa misura nel corso dei suoi controlli periodici.

¹⁷ *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.*

¹⁸ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22.1.2010 (FF 2010 2341).

La CdG-N voleva essere certa che questa campagna d'informazione si svolgesse come previsto. Avendo constatato che ciò era avvenuto, ha deciso di chiudere questo dossier.

3.1.3 Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse

Nel 2009, la CdG-S aveva incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione approfondita dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) (cfr. il rapporto del CPA nell'allegato, n. 2.2.2).

Nel suo rapporto del 12 ottobre 2010¹⁹, la CdG-S, fondandosi sulla valutazione effettuata dal CPA, è giunta alla conclusione che la collaborazione del Corpo delle guardie di confine con gli organi cantonali preposti alla sicurezza è in linea di massima organizzata pragmaticamente e funziona bene. Essa ha però anche constatato che la ripartizione dei compiti e delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito della sicurezza interna, questione da lungo tempo politicamente controversa, non è sufficientemente trasparente. La CdG-S chiede di conseguenza al Consiglio federale di chiarire a fondo le competenze del Corpo delle guardie di confine e definire i compiti che il Corpo può adempiere per i Cantoni. Il Consiglio federale deve evitare che il Corpo delle guardie di confine diventi una sorta di polizia ausiliaria nazionale, stabilire le prestazioni speciali che il Corpo delle guardie di confine fornisce ai Cantoni e provvedere affinché queste ultime vengano indennizzate in maniera appropriata.

La valutazione ha inoltre mostrato che l'Amministrazione federale delle dogane con i suoi oltre 4000 collaboratori – dalla quale proviene circa un terzo delle entrate annuali della Confederazione – ha saputo gestire senza grandi attriti i mutamenti intervenuti negli ultimi anni, ad esempio l'attuazione dell'Accordo di Schengen. Gli strumenti di gestione dell'Amministrazione delle dogane sono in linea di massima pertinenti; tuttavia, essi non vengono sempre utilizzati nella prospettiva di una gestione centrata sulle prestazioni e sui risultati. La CdG-S, in quattro raccomandazioni, invita pertanto il Consiglio federale a migliorare ulteriormente gli strumenti di gestione in tal senso. Occorre, in particolare, che il Consiglio federale, quale organo di governo, e il Parlamento partecipino in misura ancora maggiore alla fissazione delle priorità politiche nell'adempimento dei compiti affidati all'Amministrazione federale delle dogane.

Alla luce del rapporto del CPA, la CdG-S è giunta alla conclusione che la disposizione di legge concernente l'effettivo minimo del Corpo delle guardie di confine pone alcuni problemi. In effetti, nel contesto dei programmi di sgravio degli ultimi anni, l'applicazione di questa disposizione ha comportato una soppressione di impieghi sproporzionata nel settore civile dell'AFD. Di conseguenza, la CdG-S, in un postulato²⁰, ha chiesto al Consiglio federale di esaminare se e in quale misura la disposizione del decreto federale relativo a Schengen che fissa l'effettivo del Corpo

¹⁹ Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse, rapporto della CdG-S del 12.10.2010 (FF **2011** 1747).

²⁰ Po CdG-CS 10.3888 Valutazione della soppressione dell'effettivo minimo del corpo delle guardie di confine nel decreto federale relativo a Schengen del 12.10.2010.

delle guardie di confine debba essere abrogata. Nel contempo, la CdG-S ha chiesto al Governo di proporre misure che consentano anche in futuro una protezione efficace delle frontiere. Il postulato è stato approvato dal Consiglio degli Stati il 7 dicembre 2010.

3.2 Sicurezza sociale e salute

3.2.1 Ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio

Il 28 gennaio 2009 il DFI ha approvato il nuovo elenco delle analisi redatto dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) conformemente all'articolo 52 capoverso 1 lettera a numero 1 della legge sull'assicurazione malattie (LAMal)²¹ in relazione con l'articolo 34 dell'ordinanza sull'assicurazione malattie (OAMal)²² e l'articolo 28 capoverso 1 dell'ordinanza del DFI del 29 settembre 1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (OPre)²³, e ne ha fissato l'entrata in vigore al 1° luglio 2009.

Visto il profondo malcontento provocato da queste decisioni in gran parte del corpo medico e alla luce dei risultati della valutazione appena conclusa dalla CdG-N nel settore dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS)²⁴, la CdG-N ha deciso di verificare se le nuove tariffe delle analisi di laboratorio sono state fissate in maniera adeguata e nel rispetto della legge.

Nella sua lettera dettagliata del 5 giugno 2009²⁵, la CdG-N ha comunicato al Consiglio federale che, a suo avviso, la procedura seguita nella definizione delle nuove tariffe di laboratorio era stata svolta corretta. La CdG-N ha tuttavia rilevato che la sua indagine aveva permesso di evidenziare alcuni punti deboli, per cui ha invitato il Consiglio federale a prendere posizione sulle sette raccomandazioni formulate nel suo rapporto. Poiché l'inchiesta aveva suscitato alcuni dubbi in seno alla CdG-N per quanto concerne la conformità delle nuove tariffe alle regole dell'economia, come richiesto dalla LAMal, la CdG-N ha informato il Consiglio federale intendeva in futuro accompagnare strettamente il monitoraggio annunciato dal DFI.

Nella sua seduta del 13 novembre 2009, la CdG-N ha dovuto constatare che tra le sue aspettative e la presa di posizione del Consiglio federale del 21 ottobre 2009²⁶ vi era una notevole discrepanza, in particolare per quanto attiene alle raccomandazioni della CdG-N per una migliore trasparenza del processo decisionale, ambito nel quale il Consiglio federale riteneva non vi fosse necessità di intervenire. Nel suo parere complementare del 20 gennaio 2010, elaborato su richiesta della Commissione, il Consiglio federale si è dichiarato disposto prestare in futuro maggiore attenzione alla trasparenza nel processo decisionale e alla comunicazione (attiva) anche nell'ambito dei processi in corso. Nella sua lettera del 30 marzo 2010 la CdG-N esprimeva la sua soddisfazione per il cambiamento d'opinione del Consiglio federale e annunciava la

²¹ Legge federale del 18.3.1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS **832.10**).

²² Ordinanza del 27.6.1995 sull'assicurazione malattie (OAMal; RS **832.102**).

²³ Ordinanza del DFI del 29.9.1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (Ordinanza sulle prestazioni, OPre; RS **832.112.31**).

²⁴ N. 3.2.6 e 3.2.8 del Rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23.1.2009 (FF **2009** 2164 e 2166).

²⁵ Lettera della CdG-N al Consiglio federale del 5.6.2009 (FF **2009** 6769).

²⁶ Parere del Consiglio federale del 21.10.2009 (FF **2009** 6769).

fine dell'indagine e l'intenzione di verificare entro due anni circa l'attuazione delle raccomandazioni.

Già in una lettera del 18 agosto 2009, l'allora capo del DFI faceva pervenire alla competente Sottocommissione DFI/DATEC, su richiesta del Consiglio federale, le prime informazioni circa il monitoraggio. Bisognava tuttavia attendere fino al 6 novembre 2009 prima che, su richiesta della CdG, il nuovo capo del DFI fornisse risposte in merito alla strategia di monitoraggio ritenute soddisfacenti dalla Sottocommissione DFI/DATEC. Questa decideva di attendere di prendere conoscenza del rapporto relativo al monitoraggio della revisione dell'elenco delle analisi²⁷ prima di chiedere al capo del DFI, nell'autunno del 2010, di informarla sul monitoraggio e sui primi risultati concernenti le ripercussioni del nuovo elenco delle analisi. Essa ha poi invitato il consigliere federale competente a inviarle entro il 31 luglio 2010 un rapporto intermedio in merito e a presentarglielo in occasione della sua seduta del 6 settembre 2010.

Tuttavia, la Sottocommissione non ha ricevuto il rapporto intermedio che attendeva dal DFI, malgrado il prolungamento del termine. Il DFI è stato comunque in grado di presentare alla Sottocommissione, nella sua seduta del 6 settembre 2010, i primi risultati del monitoraggio. I dati presentati hanno permesso alla Sottocommissione di prendere atto che, contrariamente ai timori iniziali, le nuove tariffe delle analisi di laboratorio non avevano avuto, fino a quel momento, ripercussioni negative e, segnatamente, non avevano spinto il corpo medico ad assumere misure di compensazione. Il DFI non è stato tuttavia in grado di pronunciarsi sui risparmi realizzati grazie a questo provvedimento. Peraltro, le informazioni fornite dal DFI in questa occasione andavano accolte con prudenza in quanto alcuni dati non erano ancora disponibili.

Soltanto poco dopo questa presentazione, la Sottocommissione è stata informata che un rapporto più approfondito relativo al monitoraggio sarebbe stato dibattuto in seno al gruppo di accompagnamento nel mese di dicembre 2010 e presentato alla Sottocommissione solo alla fine del mese di gennaio 2011.

Considerata la situazione, la Sottocommissione ha espresso stupore al DFI per la sua decisione di adottare nuove tariffe senza che perfino l'amministrazione sia in grado di valutarne l'efficacia, visto che neppure dispone dei dati necessari. La Sottocommissione prevede pertanto di continuare a seguire da vicino questo dossier anche nel 2011.

3.2.2 Approvazione dei premi nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie

Nell'ambito del programma annuale 2009, le CdG hanno deciso di procedere a una valutazione dell'approvazione dei premi riguardanti l'AOMS.

I due punti critici che le CdG hanno deciso di esaminare in particolare sono: da un lato, la fissazione dei premi da parte degli assicuratori che manca di trasparenza; gli

²⁷ Questo rapporto intermedio è stato pubblicato soltanto in tedesco (*Monitoring zur Revision AL – Erste Auswertung zur Entwicklung in der Vergangenheit [Baseline]*, chiamato correntemente *Baseline-Bericht*), e soltanto il 3.12.2009, ossia molto più tardi della data annunciata inizialmente.

assicuratori non fisserebbero i premi basandosi esclusivamente sui costi della salute bensì lasciandosi guidare anche da considerazioni di posizionamento strategico sul mercato. Dall'altro, l'UFSP che, in virtù dell'articolo 61 LAMal in relazione con l'articolo 92 OAMal, deve approvare i premi in nome del Consiglio federale, non disporrebbe delle basi informative necessarie per adempiere questo compito e non svolgerebbe la sua funzione di vigilanza in maniera appropriata ed efficace.

Su richiesta della Commissione, la competente Sottocommissione EDI/DATEC ha stilato un catalogo dettagliato di questioni concrete concernenti la disponibilità dei dati, la trasparenza e le risorse, l'evoluzione dei premi e dei costi, lo scaglionamento dei premi in funzione del Cantone e la sua verificabilità nonché gli investimenti e le riserve degli assicuratori malattia.

Nella seduta del 5 giugno 2009, la CdG-N ha esteso l'inchiesta alla problematica dell'incidenza dei cosiddetti assicuratori a buon mercato sull'evoluzione dei premi nell'AOMS. Vista la natura essenzialmente tecnico-finanziaria dell'esame, l'esecuzione dello studio è stata affidata al Controllo federale delle finanze (CDF) per il tramite della DelFin. Nel settembre del 2009 il CDF ha confermato alla Sottocommissione la fattibilità di un'inchiesta siffatta e nel giugno del 2010 le ha presentato il rapporto finale «Assicurazione malattie obbligatoria. Valutazione dell'approvazione dei premi e della sorveglianza degli assicuratori malattia».

Da questo rapporto si evince che il controllo e la valutazione dei premi da parte dell'UFSP sono nettamente limitati. Il rapporto ha rivelato, da un lato, che i premi in linea di massima seguono l'evoluzione dei costi della salute. Dall'altro, emerge anche che l'UFSP non è grado di valutare perfettamente la plausibilità dei nuovi premi annunciati da ogni assicuratore malattia e anche quando giunge comunque alla conclusione che un premio non può essere approvato così come viene presentato, il suo intervento incide soltanto in misura minima sull'ammontare effettivo dei premi.

In seguito ai risultati di questa inchiesta, la CdG-N è giunta alla conclusione che occorra intervenire fondamentalmente a livello di regolamentazione. Secondo la CdG-N i risultati dell'esame non sono da interpretare come rimprovero agli attori interessati, bensì come spunto critico per valutare se l'attuale procedura di approvazione dei premi dell'AOMS soddisfa le aspettative della Confederazione.

La CdG-N ha pertanto deciso di trasmettere il rapporto della CDF alla commissione legislativa competente, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N), affinché questa esamini la questione dell'adeguamento delle disposizioni di legge relative alla sorveglianza e all'approvazione dei premi nell'ambito dell'AOMS. Ha inoltre invitato il Consiglio federale a prendere in considerazione le misure di ottimizzazione menzionate nel rapporto. Visto che ha riscontrato nell'UFSP un impiego inefficace di risorse nella procedura di approvazione dei premi e che, d'altro canto, la sezione incaricata nella stessa UFSP di verificare il catalogo delle prestazioni dell'AOMS ha mezzi limitati, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale, conformemente alla raccomandazione 7 dell'ispezione «Designazione e verifica delle prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie»²⁸, di modificare la dislocazione delle risorse in seno all'UFSP.

²⁸ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22.1.2010 (FF 2010 2341, 2372 segg.).

3.2.3

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

Nell'ottobre del 2009, la Confederazione ha pubblicato un rapporto concernente la qualità nel settore sanitario. Questo rapporto è stato redatto in seguito a una valutazione del CPA sul ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal e a un rapporto della CdG-S del novembre 2007 relativo allo stesso argomento.

Il rapporto della CdG-S comprende 12 raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale concernenti il miglioramento della garanzia della qualità nel sistema sanitario svizzero. Il Consiglio federale, con una lettera del 24 ottobre 2008, ha approvato la raccomandazione 1 che chiedeva l'elaborazione di una strategia chiara e vincolante che definisca il mandato della Confederazione in materia di garanzia della qualità. Inoltre, ha espresso l'intenzione di includere le raccomandazioni 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 e 12 nell'elaborazione di detta strategia.

La CdG-S, leggendo il rapporto del Consiglio federale dell'ottobre 2009, ha rilevato che esso ha elaborato una strategia – ciò che costituisce un passo importante nella direzione voluta dalla Commissione – e che era stata avviata una discussione concernente il ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal. Nella sua strategia, il Consiglio federale ha definito nove campi d'azione specifici per migliorare la qualità del sistema sanitario svizzero e formulato obiettivi per ognuno di questi nove campi d'azione. Il rapporto prevede che la Confederazione assuma un ruolo dirigente nell'attuazione di detta strategia e instaurando le necessarie condizioni giuridiche, organizzative, finanziarie e di risorse umane, definendo un processo che chiarisca i ruoli dei diversi attori coinvolti ed elaborando i programmi prioritari.

Le raccomandazioni previste dal rapporto del Consiglio federale devono ancora essere concretizzate e attuate. La CdG-S attende perciò un rapporto del Consiglio federale sullo stato d'attuazione di tutte le sue raccomandazioni entro la fine del mese di maggio 2011.

3.2.4

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

La gestione dell'influenza pandemica A(H1N1) da parte delle autorità 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 chiarire singoli aspetti concernenti l'organizzazione della lotta contro l'influenza pandemica.

L'inchiesta della CdG-S verte sull'organizzazione delle vaccinazioni (la procedura di autorizzazione dei vaccini, segnatamente il coordinamento tra le autorità svizzere e le autorità europee e la distribuzione dei vaccini), la cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni nonché altri aspetti della lotta contro l'influenza pandemica.

Nel gennaio del 2010, il DFI, di concerto con la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), ha incaricato una società esterna in

collaborazione con una squadra di esperti internazionali di valutare esaustivamente la strategia di vaccinazione e la sua attuazione.

In seguito ai provvedimenti assunti dal DFI, la CdG-S ha deciso di non svolgere nessuna attività parallela e di attendere il rapporto della valutazione esterna. Ha tuttavia chiesto al DFI di fornirle informazioni supplementari sui risultati del debriefing organizzato dall'UFSP sulla valutazione dei suoi processi interni, sulla dichiarazione d'intenti firmata il 12 febbraio 2010 da Swissmedic e dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA) nonché sull'utilizzazione delle dosi di vaccino in soprannumero.

Il 26 maggio 2010, la CdG-S ha ricevuto dal DFI il rapporto di valutazione esterno e la risposta alle sue domande. Al fine di un'indagine più approfondita su singoli aspetti della lotta contro l'influenza pandemica, la Commissione ha chiesto al DFI di trasmetterle un rapporto supplementare entro la fine del 2010, corredato da una presa di posizione del Consiglio federale sulle raccomandazioni formulate nell'ambito della valutazione esterna e sul rapporto della Commissione delle questioni sociali, della sanità e della famiglia dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 7 giugno 2010 nonché sulle conclusioni e le raccomandazioni espresse nella valutazione dei processi interni dell'UFSP. La CdG-S ha inoltre chiesto al DFI di rispondere entro la fine del 2010 a una serie di questioni emerse nel contesto del rapporto della Commissione delle questioni sociali, della sanità e della famiglia dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e della valutazione esterna a proposito della strategia di vaccinazione.

3.2.5 Utilizzazione di sussidi federali per attività di lobbying (Pro Audit)

Nell'aprile del 2010, in seguito ad alcuni articoli apparsi sulla stampa, la CdG-S ha avviato un'inchiesta per chiarire se e in quale misura l'associazione per gli audiolesi Pro audit avesse utilizzato sussidi dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) per il finanziamento di attività di lobbying in Parlamento.

Dopo uno scambio di corrispondenza con il DFI, la CdG-S, in base alle informazioni ottenute, ha analizzato la maniera in cui Pro Audit ha utilizzato i sussidi dell'UFAS. La Commissione ha altresì esaminato i dati relativi al controllo di gestione esercitato dal DFI sulle prestazioni fornite da Pro Audit.

La CdG-S ha constatato che anche dopo questo esame, alcune questioni rimangono aperte, segnatamente in relazione al bilancio di Pro Audit. Di conseguenza, la Commissione, nella sua seduta del novembre 2010, ha deciso di proseguire la sua indagine e di richiedere ulteriori informazioni circa le questioni ancora aperte.

3.3 Ambiente, trasporti e infrastrutture

3.3.1 Audit di gestione relativo all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)

Il 23 gennaio 2009, le CdG hanno stabilito la pianificazione della loro attività annuale e hanno deciso di far eseguire dal CPA un audit di gestione relativo all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

L'audit relativo alla gestione si prefigge di valutare la conduzione dell'UFAM dal profilo politico e dell'esercizio. L'analisi del CPA si è concentrata sull'esame degli strumenti (formalizzati) dell'UFAM adoperandosi in particolare per accertare se, dai profili politico e dell'esercizio, tali strumenti consentono all'Ufficio di adempiere i suoi compiti in modo adeguato. Inoltre, è stato analizzato l'interfaccia con il livello gerarchico superiore, vale a dire con il Dipartimento e con il Consiglio federale.

Nel corso della sua seduta del 30 marzo 2010, la CdG-N ha preso atto del rapporto del CPA del 28 gennaio 2010.

La Commissione ha espresso la propria soddisfazione dopo aver constatato che dall'analisi sono emersi risultati prevalentemente positivi, in particolare a livello dell'ufficio federale. Gli strumenti di conduzione stabiliscono un collegamento ideale tra compiti e risorse e consentono una conduzione integrata.

L'audit di gestione ha tuttavia rilevato un potenziale di miglioramento sul piano dipartimentale. Infatti, il Dipartimento emana uno scarso numero di direttive e praticamente non svolge verifiche sistematiche. Questa situazione è particolarmente sorprendente, poiché l'Ufficio, a causa degli obiettivi parzialmente conflittuali sanciti dalle diverse basi legali che deve applicare, fatica a definire una strategia globale. La CdG-N ha pertanto invitato il DATEC a prendere posizione sul rapporto finale del CPA e a informarla in merito ai provvedimenti che intende adottare.

Purtroppo la Commissione ha dovuto prendere atto che il Dipartimento non riconosce le disfunzioni rilevate a livello di conduzione. Sebbene nel suo parere del 29 settembre 2010 abbia avallato la conclusione del CPA quanto alla scarsità degli strumenti di conduzione formalizzati a propria disposizione, il DATEC non considera che la situazione sia tale da pregiudicare le proprie attività, portate avanti con successo ricorrendo a una conduzione situazionale.

Il Consiglio federale, suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione (cfr. art. 174 Cost.), è in grado di svolgere i propri compiti direttivi soltanto a condizione che i Dipartimenti spieghino in modo sistematico, con chiarezza e con tutta trasparenza quali strumenti impiegano per dirigere le unità amministrative a loro subordinate e rendano conto della loro gestione amministrativa. Per questo motivo, la Commissione ha deciso da una parte di invitare il DATEC a dirigere gli uffici che gli sono subordinati rimanendo nell'alveo del proprio mandato e rispettando i propri obblighi e, dall'altra, a completare la sua panoplia di strumenti di conduzione in modo tale da rendere possibile una pianificazione sistematica e un controlling regolare.

3.3.2 Sicurezza nell'aviazione civile

Dal rapporto sulla sicurezza di volo presentato nel 2003 dal *National Aerospace Laboratory* (NLR) dei Paesi Bassi in seguito all'incidente aereo di Überlingen, la CdG-S si è occupata regolarmente della sicurezza dei voli civili nei cieli svizzeri sia esaminando rapporti di situazione sia monitorando la riorganizzazione dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC).

Nel novembre 2010, la CdG-S ha esaminato il rapporto del DATEC del 30 agosto 2010 sul livello di sicurezza nell'aviazione civile svizzera durante il 2009. La Commissione ha constatato con soddisfazione che il rapporto, tenendo conto delle sue richieste del 2009, conteneva dati sul livello di sicurezza nei Paesi vicini, informava

sullo sviluppo del trasporto di merci e includeva un complemento di informazioni sull'aeroporto di Basilea Mulhouse. Essa si rallegra inoltre per i dati complessivamente soddisfacenti relativi alla sicurezza dell'aviazione civile svizzera e per l'esiguo tasso di incidenti registrato nel 2009.

L'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) ha compiuto tra il 1° e il 31 marzo 2010 un audit completo in Svizzera (un cosiddetto USOAP) e il relativo rapporto finale è atteso per fine 2010.

3.4 Relazioni internazionali e commercio con l'estero

3.4.1 Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC

Nel corso del primo semestre del 2010, la CdG-S ha proseguito il proprio controllo successivo²⁹ concernente il rapporto da essa allestito nel 2006 sulla coerenza e sulla conduzione strategica delle attività della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)³⁰.

La CdG-S ha dedicato numerose sedute all'esame di due rapporti del Consiglio federale: il rapporto del 21 ottobre 2009 concernente l'attuazione delle sue raccomandazioni e il rapporto sulla sua mozione 06.3666 («Strumenti di condotta strategica del Consiglio federale e basi legali»). Durante una delle sedute, la Commissione ha sentito il direttore della DSC, intervenuto per chiarire diverse questioni.

Questo esame ha consentito alla CdG-S di stabilire che, dopo la pubblicazione del suo rapporto nel dicembre 2006, sono stati compiuti importanti passi nella direzione da lei auspicata. La Commissione si soprattutto rallegrata per la definizione riguardo alla politica dello sviluppo di una strategia uniforme per la DSC e per la Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Questa strategia si basa su tre pilastri, concerne sei ambiti di cooperazione e costituisce attualmente il fondamento su cui poggiano le attività dei due succitati servizi. La CdG-S ritiene pure ragionevole sottoporre al Parlamento nel medesimo momento il messaggio sull'aiuto al Sud (messaggio del 14 marzo 2008 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, 08.030) e il messaggio del 7 marzo 2008 concernente il finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (08.028).

Inoltre la Commissione ha preso atto con soddisfazione dei provvedimenti presi per operare una concentrazione geografica e tematica delle attività della Confederazione nell'ambito della cooperazione allo sviluppo; uno di questi provvedimenti consiste nel ridurre da 17 a 12 il numero dei Paesi prioritari per l'azione della DSC.

Con la mozione 06.3666 la CdG-S ha in particolare incaricato il Consiglio federale di esaminare l'opportunità di sottoporre al Parlamento una revisione della legge su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali che risale al 1976. La Commissione ritiene che il Consiglio federale abbia adempiuto a questo incarico

²⁹ Rapporto annuale 2009 delle CdG e delle DelCdG delle Camere federali del 22.1.2010 (FF **2010** 2341 segg.).

³⁰ Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC. Rapporto della CdG-S dell'8.12.2006 (FF **2007** 2617).

nell'ambito del rapporto concernente la mozione e ha preso atto che l'Esecutivo non ritiene necessario né opportuno rivedere la legge.

La CdG-S ha reso nota la propria posizione al Consiglio federale e lo ha inoltre informato che ritiene adempiute le proprie raccomandazioni come pure le mozioni 06.3666 (Strumenti di condotta strategica del Consiglio federale e basi legali) e 06.3667 (Concentrazione geografica e tematica), con la conseguenza che questi interventi possono essere tolti di ruolo.

La Commissione ha così portato a termine i propri lavori concernenti la coerenza e la condotta strategica delle attività della DSC.

3.4.2 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 rapporto sulla gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali.³¹

Il rapporto aveva l'obiettivo di analizzare la gestione da parte delle autorità federali della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia sotto l'angolatura dell'alta vigilanza parlamentare.³²

In quest'ambito, il mandato d'inchiesta della CdG-S verteva su tre temi principali:

1. gestione da parte del Consiglio federale e flusso delle informazioni in seno al Collegio governativo riguardo al viaggio dell'ex presidente della Confederazione in Libia il 20 agosto 2009 e alla firma dell'accordo tra la Svizzera e la Libia lo stesso giorno;
2. gestione da parte del Consiglio federale e flusso delle informazioni in seno al Collegio riguardo alla pianificazione dell'operazione di esfiltrazione dei due cittadini svizzeri trattenuti in Libia;
3. modalità della collaborazione tra le autorità federali e le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra.

A questo scopo, la CdG-S ha proceduto a un'analisi dei documenti pertinenti e ha sentito i principali interessati. Inoltre, la CdG-S ha lavorato in stretta collaborazione con la DelCG su questo dossier.

Dopo una breve introduzione (capitolo I), la struttura del rapporto segue i principali assi temporali: il capitolo II si occupa del periodo che va dalla metà di luglio del 2008 al giugno 2009, il capitolo III tratta il periodo dal giugno 2009 alla fine di agosto 2009, e il capitolo IV il periodo da fine agosto 2009 al 13 giugno 2010. Le pianificazioni delle operazioni di esfiltrazione sono trattate in un capitolo separato (capitolo V). Da ultimo, il capitolo VI presenta le conclusioni della CdG-S.

Il presente compendio riprende per l'essenziale la struttura del rapporto e intende presentare in modo sintetico le principali conclusioni a cui è giunta la CdG-S. La

³¹ Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali, rapporto della CdG-S del 3.12.2010.

³² Per ragioni di tempo, il riassunto del rapporto pubblicato il 3.12.2010 è stato ripreso tale e quale per questo contributo.

lettura del presente compendio non può evidentemente fare le veci della lettura della rapporto intero.

Le conclusioni principali sono le seguenti:

Modalità della collaborazione tra le autorità federali e le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra dal luglio 2008 al giugno 2009

Il 14 luglio 2008, ossia il giorno prima dell'arresto del figlio della Guida della Rivoluzione libica e di sua moglie (di seguito: coniugi G.) da parte della polizia ginevrina, il Dipartimento delle istituzioni della Repubblica e Cantone di Ginevra contrattò la Missione permanente della Svizzera presso l'Ufficio delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali a Ginevra (di seguito: Missione svizzera) allo scopo di ottenere informazioni sullo statuto dei coniugi G. La Missione svizzera si rivolse a sua volta alle persone competenti della Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE per chiarire questo statuto. Queste giunsero alla conclusione che i coniugi G. non beneficiavano dell'immunità diplomatica. Tuttavia, coscienti delle possibili ripercussioni politiche di un intervento della polizia ginevrina sulle relazioni bilaterali tra la Svizzera e la Libia, decisero di non dare una risposta standard ma di aggiungere un'osservazione intesa a sensibilizzare le autorità ginevrine in merito a queste possibili conseguenze. Prima di rispondere, consultarono il segretario di Stato supplente del DFAE (competenza tematica), che si disse d'accordo con la risposta che le persone competenti della Direzione del diritto internazionale pubblico proponevano. Per contro egli non ritenne necessario informare la responsabile del DFAE.

Secondo la CdG-S, la risposta data dal DFAE alla Missione svizzera a destinazione del Dipartimento delle istituzioni della Repubblica e Cantone di Ginevra non era adeguata sotto quella forma, sebbene forse del tutto corretta sul piano strettamente giuridico per quanto concerne la questione dell'immunità diplomatica. Infatti, la problematica avrebbe dovuto essere trattata, sia da parte della Confederazione sia da parte della Repubblica e Cantone di Ginevra, anche a livello politico. In futuro occorrerà garantire che in seno al DFAE, in casi uguali o simili, il capo del DFAE sia informato tempestivamente in quanto responsabile politico. Infatti incombe in primo luogo al responsabile politico del DFAE di procedere alle necessarie riflessioni politiche e se del caso a una discussione politica con le autorità politiche del Cantone interessato. Questo compito non può, data la sua natura politica, essere delegato una volta per tutte né ai servizi della Direzione del diritto internazionale pubblico incaricati di rispondere alle questioni giuridiche né ai collaboratori responsabili della Direzione politica.

*Raccomandazione 1:
Informazione del capo del DFAE*

La CdG-S chiede al DFAE di dotarsi di direttive che definiscano, in caso di fattispecie difficili in relazione a immunità diplomatiche, in quali situazioni, quando è da parte di chi il capo del DFAE deve essere imperativamente informato e/o consultato affinché possa farsi carico della sua responsabilità politica.

Nel corso della prima fase della crisi diplomatica (luglio 2008–giugno 2009), vi furono numerosi contatti tra le autorità federali e le autorità ginevrine. Questi contatti erano però di natura informale.

Informazione e gestione da parte del Consiglio federale dal luglio 2008 al giugno 2009

Nel corso del primo periodo della crisi, il Consiglio federale fu tenuto informato degli sviluppi della vicenda essenzialmente mediante note informative del DFAE e informazioni orali comunicate dalla responsabile del DFAE in occasione delle sedute del Collegio governativo. Il Consiglio federale non discusse in modo approfondito su questo argomento prima del 17 giugno 2009 e non prese nemmeno decisioni informali. Ne consegue che in questa prima fase la crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia fu gestita esclusivamente a livello del DFAE e non del Consiglio federale. Vista l'importanza e l'ampiezza della crisi bilaterale, la CdG-S reputa però che la gestione di questa vicenda e in particolare la definizione della strategia da seguire avrebbero dovuto essere garantite dal Consiglio federale in quanto collegio.

Raccomandazione 2:

Definizione della strategia da parte del Consiglio federale in caso di crisi importanti di politica estera

La CdG-S domanda al Consiglio federale di vegliare affinché in futuro definisca in quanto collegio la strategia da seguire (obiettivi, mezzi e se è possibile scadenza) in caso di crisi importanti di politica estera.

Informazioni trasmesse al Consiglio federale e conduzione da parte di quest'ultimo durante l'estate del 2009

In occasione della sua seduta del 17 giugno 2009, il Consiglio federale non affidò un mandato formale all'ex presidente della Confederazione (di seguito: presidente della Confederazione 2009). Inoltre, la decisione del Consiglio federale del 17 giugno 2009 non menzionava in nessun modo l'attribuzione di un simile mandato.

La CdG-S reputa che sia del tutto secondario stabilire se il Consiglio federale abbia affidato o no un mandato al presidente della Confederazione 2009 o se, per riprendere i termini usati da Consiglio federale, si sia invece limitato ad attribuirgli un «mandato informale». Secondo la CdG-S è importante aver constatato che il Consiglio federale non definì in modo preciso il contenuto e i limiti di un eventuale mandato al presidente della Confederazione 2009.

Il Consiglio federale avrebbe dunque dovuto pronunciarsi almeno sulla portata e sui limiti delle competenze attribuite al presidente della Confederazione 2009 nonché sulla ripartizione delle competenze e le modalità della collaborazione e/o dell'appoggio fornito dal Dipartimento incaricato fino a quel punto della gestione del dossier, vale a dire nella fattispecie il DFAE. In particolare, il mandato avrebbe dovuto menzionare esplicitamente la possibilità per il presidente della Confederazione 2009 di firmare un accordo con la Libia a nome della Confederazione Svizzera senza consultare preventivamente il Collegio governativo sul testo, se questa era la volontà del Consiglio federale.

In occasione della seduta del Consiglio federale del 19 agosto 2009, il presidente della Confederazione 2009 non informò il Consiglio federale della sua ferma intenzione di concludere e firmare un accordo con la Libia. Il Consiglio federale non fu dunque posto in grado di pronunciarsi né sul contenuto del progetto d'accordo allo stato del 19 agosto 2009 né sull'opportunità di autorizzare se del caso il presidente della Confederazione 2009 a firmare un tale accordo.

La CdG-S ritiene inammissibile che il presidente della Confederazione 2009 non abbia informato il Consiglio federale la sera del 19 agosto 2009 della sua decisione di recarsi in Libia l'indomani, dopo aver detto al Collegio nella seduta dello stesso giorno che non vi sarebbe andato.

La CdG-S è dell'avviso che il presidente della Confederazione 2009 abbia chiaramente oltrepassato le sue competenze firmando l'accordo senza previa autorizzazione del Collegio governativo.

Collaborazione tra l'ex presidente della Confederazione e il DFAE nel corso dell'estate del 2009

Nell'estate del 2009 sorsero diversi seri problemi nella collaborazione tra il presidente della Confederazione 2009 e il DFAE, e inversamente.

La CdG-S reputa che il presidente della Confederazione 2009 si sia assunto, senza che fosse necessario, un considerevole rischio politico decidendo di partire per Tripoli senza avere con sé un testo ratificato dalla Direzione del diritto internazionale pubblico e/o dalla responsabile del DFAE.

Inoltre, la CdG-S è del parere che il rifiuto della responsabile del DFAE di acconsentire alla domanda del presidente della Confederazione 2009 di farsi accompagnare dal segretario di Stato sostituto (competenza regionale) abbia nuociuto inutilmente all'instaurarsi di una collaborazione fondata sulla fiducia e il mutuo sostegno tra i due consiglieri federali e i rispettivi dipartimenti.

La CdG-S constata inoltre che in vista del viaggio del 20 agosto 2009 non venne definito anticipatamente chi avrebbe dovuto informare la responsabile del DFAE, in che momento e su quali sviluppi. Quest'incertezza fece sì che nessuno tenne informata la responsabile del DFAE prima della firma dell'accordo.

Il 21 agosto 2009 il presidente della Confederazione 2009 tenne a Berna una conferenza stampa. In quell'occasione, alcuni media riferirono che alcuni giornalisti avevano ricevuto durante la conferenza degli sms provenienti dal DFAE. Questi sms riferivano che la Direzione del diritto internazionale pubblico non era stata consultata sul contenuto dell'accordo prima che fosse firmato.

Per quanto concerne gli sms, la CdG-S reputa che, anche se è sostanzialmente vero che la Direzione del diritto internazionale pubblico non fu consultata sul progetto finale dell'accordo – contrariamente a ciò che il presidente della Confederazione 2009 lasciò più o meno esplicitamente intendere in occasione della conferenza stampa del 21 agosto 2009 –, sia inaccettabile che simili sms siano stati inviati ad alcuni giornalisti quando la citata conferenza stampa era ancora in corso.

La CdG-S si aspetta da tutti i dipartimenti che si concertino prima delle conferenze stampa sul contenuto di quest'ultime, affinché simili incidenti non abbiano più a ripetersi.

Pur ammettendo che la crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia abbia rappresentato sotto molti aspetti un caso particolare, la questione di fondo del ruolo della presidenza della Confederazione nel campo della politica estera, e dunque della collaborazione tra la presidenza e il DFAE o un altro dipartimento incaricato di un dossier, rivestirà in futuro un ruolo sempre più importante. Occorre dunque garantire che la presidenza della Confederazione fruisca di un sostegno adeguato e sufficiente da parte del DFAE e/o del dipartimento che si occupa di un determinato dossier.

Raccomandazione 3:

Trasmissione di un mandato al presidente della Confederazione

La CdG-S raccomanda al Consiglio federale di definire, quando affida un mandato al presidente della Confederazione in un settore fino a quel momento di competenza di un altro dipartimento, i tre punti seguenti:

- la ripartizione delle competenze,
- le modalità della collaborazione e
- il rafforzamento del sostegno al presidente della Confederazione, designando le persone distaccate e definendo il contenuto e la durata del loro mandato.

Modalità della collaborazione tra le autorità federali e le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra nel corso dell'estate 2009

A partire dal momento in cui il presidente della Confederazione 2009 riprese in mano il dossier non vi furono più contatti tra le autorità federali e le autorità ginevrine. Le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra non furono dunque consultate sul testo definitivo che venne poi firmato il 20 agosto 2009.

La CdG-S ha preso conoscenza di due pareri giuridici che giungono a conclusioni diverse in merito all'eventuale violazione dei diritti di partecipazione della Repubblica e Cantone di Ginevra ai sensi dell'articolo 55 della Costituzione federale in occasione della firma dell'accordo del 20 agosto 2009.

Non è compito della CdG-S giudicare quale di queste interpretazioni giuridiche è quella giusta. La CdG-S constata che i pareri divergono su elementi fondamentali riguardanti la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni.

Visto l'impatto crescente delle decisioni prese a livello internazionale sulla politica interna svizzera, è necessario approfondire questo tema per chiarire se esiste un bisogno di precisare le modalità di collaborazione e/o le basi legali esistenti.

In particolare, due punti meritano un esame più approfondito: da un lato stabilire in quali situazioni la Confederazione può derogare al principio generale di consultazione dei Cantoni allo scopo di conservare la sua capacità d'azione e, d'altro lato, determinare i limiti materiali della competenza della Confederazione di concludere trattati in politica estera.

Raccomandazione 4:

Partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione: esame delle divergenze tra i pareri giuridici

La CdG-S raccomanda al Consiglio federale di esaminare, in stretta collaborazione con la Conferenza dei Governi cantonali, i punti di divergenza tra i diversi pareri giuridici e di elaborare un rapporto a destinazione delle CPE. Tale rapporto dovrà in particolare chiarire se vi è un bisogno di precisare le basi legali esistenti e, se del caso, proporre le modifiche necessarie. Occorrerà tener conto della capacità d'azione della Confederazione nelle situazioni straordinarie.

Modalità della collaborazione tra le autorità federali e le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra da fine agosto 2009 al giugno 2010

Tra la fine del 2009 e il 13 giugno 2010 vi furono nuovamente contatti informali tra il DFAE e le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra.

Le dichiarazioni del DFAE e quelle delle autorità ginevrine divergono fortemente in merito alla frequenza e al contenuto di questi contatti.

Le discordanze riguardano essenzialmente l'informazione che fu fatta alle autorità ginevrine sul contenuto dei negoziati e in particolare sui due punti centrali che la concernevano nel piano d'azione firmato il 14 maggio 2010, ossia da un lato la riattivazione dell'accordo del 20 agosto 2009 e d'altro lato le scuse riguardo alla pubblicazione delle fotografie scattate al figlio della Guida della Rivoluzione libica nel corso del suo arresto, nonché il pagamento di un indennizzo in denaro nel caso in cui l'inchiesta penale non giungesse a identificare l'autore della violazione del segreto di funzione che aveva portato alla pubblicazione di tali fotografie.

La CdG-S constata che la situazione attuale in cui le dichiarazioni degli uni contraddicono le dichiarazioni degli altri non è soddisfacente. Tale situazione mostra chiaramente che le autorità federali e le autorità ginevrine, non avendo definito sin dall'inizio della crisi canali di comunicazione chiari, non poterono poi disporre di tali canali quando sarebbero stati necessari.

Raccomandazione 5:

Convenzione che definisce le modalità della collaborazione in caso di crisi

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esaminare, congiuntamente con le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra, l'opportunità di disciplinare, nell'ambito di una convenzione, le modalità di collaborazione, di comunicazione e di decisione nonché gli interlocutori (persone o organi) in caso di crisi. La convenzione dovrà disciplinare anche la questione della tracciabilità delle informazioni comunicate.

Informazione e conduzione da parte del Consiglio federale dalla fine di agosto 2009 al giugno 2010

Dai documenti del Consiglio federale e dalle dichiarazioni delle diverse persone sentite risulta che il coinvolgimento del Consiglio federale in questo dossier aumentò dopo la firma dell'accordo del 20 agosto 2009.

Occorre però anche constatare che esistevano rilevanti problemi riguardo alla portata delle informazioni comunicate al Consiglio federale in quanto collegio. Infatti, dai verbali del Consiglio federale si desume che alcuni membri del Collegio governativo si lamentarono di essere stati informati in modo lacunoso e constatarono che i dipartimenti interessati non avevano dato seguito ad alcune correzioni decise dal Collegio: tale fu per esempio il caso delle cronologie destinate alle commissioni parlamentari.

La CdG-S constata che a partire dalla fine dell'agosto 2009 si diffuse in seno al Collegio governativo un clima di diffidenza. La CdG-S deplora questa situazione, che almeno in parte è conseguenza del fatto che la trasmissione del dossier al presidente della Confederazione 2009 il 17 giugno 2009 non fu effettuata dal Consiglio federale secondo la forma dovuta.

Nonostante le lacune constatate, la CdG-S tiene a sottolineare che nella direzione esercitata dal Consiglio federale durante questo periodo vanno rilevati alcuni punti positivi. Il Consiglio federale discusse approfonditamente e prese decisioni sulla strategia da seguire. Inoltre, l'attuazione delle misure restrittive nel settore dei visti richiese un'intensa collaborazione tra diversi membri del Collegio, che sembra aver ben funzionato.

Raccomandazione 6:

Condizioni imprescindibili per una direzione effettiva degli affari importanti da parte del Consiglio federale

La CdG-S chiede al Consiglio federale di provvedere affinché in futuro siano adempiute le tre condizioni seguenti, in modo che il Consiglio federale in quanto collegio possa assumere una direzione effettiva degli affari importanti:

- informazione corretta e sufficiente del Collegio da parte del (dei) Dipartimento(i) interessato(i);
- decisioni formali su questioni quali la trasmissione intera o parziale di un dossier, sul mandato da svolgere e sulla sua durata;
- decisioni formali sulla ripartizione delle competenze e le modalità della collaborazione quando nella gestione di un dossier sono coinvolti più dipartimenti.

In tutto il periodo esaminato (luglio 2008–giugno 2010), né la Giunta del Consiglio federale in materia di affari esteri né la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza posero questo dossier all'ordine del giorno. Per soprammercato, la Giunta del Consiglio federale in materia di affari esteri non si riunì mai durante questo periodo.

Raccomandazione 7:

Giunta del Consiglio federale in materia di affari esteri

La CdG-S domanda al Consiglio federale, in occasione del riesame delle giunte del Consiglio federale previsto all'inizio del 2011, di mantenere la Giunta in materia di affari esteri e di definirne chiaramente la composizione e il mandato.

Organizzazione della gestione di crisi dalla fine di agosto 2009 al giugno 2010

La «Task Force LI-CH-T», organo interdipartimentale istituito il 26 agosto 2009 e posto sotto la direzione del segretario di Stato del DFAE, constava di rappresentanti di cinque dipartimenti (DFAE, DFF, DFE, DFGP e DDPS).

Questo organo presentava il vantaggio che tutti i dipartimenti interessati vi erano rappresentati e che tutti i documenti sottoposti in seguito al Consiglio federale erano stati discussi preventivamente dai rappresentanti di questi dipartimenti.

La CdG-S giudica inoltre positivo il fatto che, al pari dei gruppi di lavoro che già esistevano, la «Task Force LI-CH-T» abbia documentato il suo lavoro mediante resoconti delle sue numerose sedute.

Determinate questioni non sono state approfondite nell'ambito del presente rapporto, in particolare quella del flusso delle informazioni tra i membri della «Task Force LI-CH-T» e i rispettivi capi di dipartimento. Stando alle informazioni di cui dispone, la CdG-S constata che sembrava non essere sempre chiaro ai membri della «Task Force LI-CH-T» a chi toccasse informare i rispettivi capi di dipartimento sui lavori in corso e/o delle informazioni importanti di cui disponevano talvolta prima del Consiglio federale stesso (p. es. in merito al rapimento dei due cittadini svizzeri a metà settembre 2009).

Raccomandazione 8:

Flusso delle informazioni tra i membri di un organo di crisi interdipartimentale e i rispettivi capi di dipartimento

La CdG-S chiede al Consiglio federale di prendere le misure necessarie affinché in futuro ogni organo di crisi interdipartimentale regoli fin dall'inizio il flusso delle informazioni tra i suoi membri e i rispettivi capi di dipartimento.

Pianificazione dell'esfiltrazione dei due cittadini svizzeri trattenuti in Libia:

In vista della sua seduta del 31 marzo 2009, la DelCG ha invitato gli organi competenti del DDPS e del DFAE a informarla in merito all'appoggio fornito dal DDPS al DFAE nella gestione della crisi bilaterale tra la Svizzera e la Libia. In quell'occasione, la DelCG ha sentito parlare per la prima volta di pianificazione e di preparativi d'esfiltrazione dei due cittadini svizzeri trattenuti in Libia.

Il carattere sensibile dell'affare e il fatto che a quel momento la crisi tra la Svizzera e la Libia non si era ancora risolta hanno indotto la DelCG a intraprendere indagini nel più gran segreto e a concentrarsi soprattutto sull'aspetto della direzione da parte del Consiglio federale.

Per quanto concerne l'affare in sé, la DelCG ha constatato che la responsabile del DFAE era a conoscenza degli sforzi intrapresi dal suo Dipartimento in vista di un'esfiltrazione, ma non aveva ritenuto necessario occuparsi dei particolari.

Quando alla fine dell'autunno 2008 l'esercito svizzero mise a disposizione del DFAE alcuni membri del Distaccamento d'esplorazione dell'esercito 10 (DEE 10), lo fece d'accordo con il capo del DDPS allora in funzione. Al momento del passaggio dei poteri alla fine del 2008, il capo uscente del DDPS non ritenne necessario informare il suo successore dell'appoggio fornito poco prima dall'esercito al DFAE, perché per quanto ne sapeva le attività che aveva approvate erano state sospese.

Da parte sua, il nuovo capo del DDPS apprese soltanto nel gennaio 2009 dal segretario generale del DDPS allora in funzione che quest'ultimo aveva sentito affermare dall'ex capo del Dipartimento in persona che si era parlato di un'operazione ma che quest'ultima era stata abbandonata. Quando più tardi nel corso del 2009 l'ultima operazione fu approvata dal capo dell'esercito, quest'ultimo ne discusse preventivamente con il capo del DDPS.

Né la responsabile del DFAE, in quanto dipartimento competente nel caso concreto, né i capi del DDPS ritennero all'epoca necessario informare il Consiglio federale – e prima la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza – delle attività svolte in vista di un'esfiltrazione dei due cittadini svizzeri. Il Consiglio federale non prese dunque mai decisioni di principio in merito alla pianificazione o all'eventuale esecuzione di un'esfiltrazione.

Per quanto concerne l'informazione degli altri membri del Collegio, il presidente della Confederazione 2008 fu informato almeno a grandi linee da un rappresentante del DFAE che era stata pianificata un'esfiltrazione. Il presidente della Confederazione 2009, da parte sua, aveva sentito parlare dal suo predecessore, in modo alquanto oscuro, del fatto che il DFAE stava preparando con l'appoggio del DDPS un'esfiltrazione dei due cittadini svizzeri. Non aveva tuttavia sentito parlare di un appoggio al DFAE da parte dell'esercito.

La DelCG ritiene che il punto su cui interrogarsi non sia tanto l'entità precisa delle informazioni ricevute dal presidente della Confederazione 2009 quanto piuttosto le modalità del coinvolgimento del Consiglio federale quale collegio. Infatti, l'articolo 177 della Costituzione federale, che sancisce il principio dell'autorità collegiale e della ripartizione in dipartimenti, non prevede che il presidente della Confederazione possa assumere la conduzione e la responsabilità di un'affare unicamente con alcuni membri del Collegio senza che sia stata prima presa una decisione in questo senso del Consiglio federale. Per quanto concerne il presidente della Confederazione 2009 e la presidente della Confederazione 2010, è evidente che nel caso di un'affare tanto delicato essi avrebbero dovuto disporre sempre delle informazioni più recenti, in modo da essere in grado di svolgere pienamente il loro ruolo a livello bilaterale e internazionale.

Nell'ambito della sua inchiesta, la DelCG non ha trovato ragioni di dubitare della sostanziale legalità dell'impiego del DEE 10 in vista dell'esfiltrazione dei due cittadini svizzeri trattenuti in Libia. La DelCG reputa che uno Stato di diritto moderno debba darsi i mezzi necessari per preparare operazioni di questo tipo e portarle a termine con successo, se del caso con il concorso di altri Stati.

La DelCG è tuttavia giunta alla conclusione che il DFAE e il DDPS non hanno coinvolto il Consiglio federale nella preparazione delle operazioni come prescritto

dall'ordinanza del 3 maggio 2006 concernente l'impiego di truppe per la protezione di persone e beni all'estero (OPBE). Nonostante quanto precede, visti i rischi che questo genere di operazioni presenta sul piano della politica estera, la DelCG è persuasa che è indispensabile che il Consiglio federale, nella sua veste di autorità direttiva ed esecutiva suprema (art. 174 Cost.), possa assumere per tempo il suo compito di direzione.

Il modo di procedere del DFAE e del DDPS non ha soddisfatto quest'esigenza. La responsabile del DFAE avrebbe dovuto in primo luogo presentare una domanda al Consiglio federale, coinvolgendo il DDPS.

Le operazioni di esfiltrazione abbozzate dal DFAE senza un mandato del Consiglio federale hanno ecceduto le competenze che l'ordinanza attribuisce al dipartimento responsabile.

In vista di future operazioni che rientrano nel campo d'applicazione dell'OPBE, la DelCG constata che esse possono sovrapporsi alle attività di ricerca di informazioni dei servizi di informazione. Quest'ultime sono rette da disposizioni legali diverse e non necessitano dunque dell'approvazione del Consiglio federale.

Raccomandazione 9:

Delimitazione tra gli impieghi retti dall'OPBE e le competenze affidate ai servizi di informazione militare e civile

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di fare il punto per delimitare, se del caso, gli impieghi retti dall'OPBE rispetto alle competenze affidate ai servizi di informazione militare e civile, nonché di chiarire se necessario le basi legali.

Raccomandazione 10:

Esame del coinvolgimento e del ruolo del Consiglio federale quali sono definiti nell'OPBE

Il Consiglio federale è parimenti invitato a verificare se il coinvolgimento e il ruolo che l'OPBE gli attribuisce attualmente sono disciplinati in modo opportuno. Occorre domandarsi se il Consiglio federale non debba decidere anche sull'avvio e il termine di un impiego.

Inoltre, il DFAE e il DDPS avrebbero dovuto – prima che il Consiglio federale prendesse in mano il dossier – coinvolgere nei suoi lavori la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (GSic). Secondo la DelCG, ne avrebbe avuto senz'altro il tempo.

La GSic è l'unico organo permanente del Consiglio federale che dispone di una base legale propria e di un mandato chiaramente definito. Non è la prima volta che la DelCG constata che la GSic non è stata coinvolta dai Dipartimenti che ne fanno parte in affari interdipartimentali riguardanti la politica di sicurezza. Questa situazione solleva questioni di fondo sul funzionamento e sulla ragion d'essere di questo organo.

Raccomandazione 11:

Esame del ruolo, del significato e dei compiti della GSic

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di ripensare in modo radicale il ruolo, l'importanza e i compiti della GSic e di rafforzare questo organo di conseguenza oppure di assegnargli nuovi obiettivi.

La DelCG deve inoltre constatare che il Consiglio federale non è stato in grado di garantire la necessaria segretezza. In occasione del suo incontro del 21 giugno 2010 con il Consiglio federale, essa ha reso partecipe quest'ultimo della sua profonda preoccupazione in seguito alla pubblicazione nei media, il venerdì precedente l'operazione, di informazioni particolarmente sensibili sui progetti di esfiltrazione. Considerata la loro natura, tali informazioni provenivano per forza di cose dalla ristretta cerchia coinvolta dei dipartimenti interessati.

Anche in seno al DFAE, i quadri superiori e di livello medio non sembrano essere sufficientemente consci del carattere sensibile di talune informazioni, come dimostra una serie di incidenti verificatisi.

Raccomandazione 12:

Misure per garantire la segretezza ai più alti livelli dell'Amministrazione federale

La DelCG invita il Consiglio federale a prendere le misure necessarie, nel proprio settore di competenza, per poter garantire in futuro la segretezza anche ai più alti livelli dell'Amministrazione federale. Ciò facendo, il Consiglio federale veglierà con la dovuta attenzione anche agli aspetti tecnici degli apparecchi messi a disposizione dei collaboratori.

Impiego dell'addetto alla difesa al Cairo durante la crisi con la Libia:

La DelCG riconosce che la rete di contatti di cui dispone un addetto alla difesa sul posto può aprire opzioni d'azione supplementari per la Svizzera in caso di crisi. Per esempio, nella cornice di una strategia negoziale può essere opportuno avviare il dialogo tramite i servizi di informazione per influenzare positivamente i negoziati ufficiali. Ma questo approccio può avere successo soltanto se è parte integrante di una strategia globale di negoziazione e si fonda su un mandato concreto – nel presente caso, del DFAE o, nell'intervallo, del DFF. Queste condizioni non erano date.

Raccomandazione 13:

Direttive sul coinvolgimento e la condotta degli addetti alla difesa in caso di crisi di politica estera

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di disciplinare chiaramente il coinvolgimento e la condotta degli addetti alla difesa in caso di crisi di politica estera.

Valutazione sulla mediazione da parte di un uomo d'affari tunisino

La DelCG ha anche esaminato la mediazione fornita da un uomo d'affari tunisino durante la fase presidenziale. In proposito, ha constatato che il presidente della Confederazione 2009 non informò il Consiglio federale prima del suo viaggio in Libia sul coinvolgimento di un uomo d'affari tunisino come mediatore. Inoltre non venne esaminata preventivamente l'attitudine di questa persona a fungere da mediatore né furono regolate formalmente le modalità del suo impiego. In particolare, non venne coinvolto nessun servizio dell'Amministrazione federale che potesse valutare questo impiego sotto l'aspetto della sicurezza (SIC, DFGP, DFAE). Per ragioni di sicurezza e di interessi superiori dello Stato, la DelCG ha deciso di non divulgare ulteriori particolari su questo punto. Ha però sottoposto tutte le sue valutazioni al Consiglio federale, indirizzandogli una raccomandazione strettamente riferita al caso concreto.

La raccomandazione qui di seguito riprende la problematica in modo generale.

Raccomandazione 14:

Regolamentazione del ricorso alla mediazione di privati

Il Consiglio federale è invitato a disciplinare in modo chiaro il ricorso a mediatori privati in caso di crisi di politica estera.

Al termine dei suoi lavori, la CdG-S giunge alla conclusione che le due maggiori disfunzioni che hanno caratterizzato la gestione di questa crisi da parte delle autorità federali sono il carente flusso delle informazioni in seno al Consiglio federale e l'inosservanza delle competenze, ossia il fatto che delle decisioni di competenza dell'intero Consiglio federale non sono state prese da quest'ultimo.

Da ultimo, la CdG-S tiene a sottolineare che, nonostante il presente rapporto si concentri sulle principali disfunzioni palesatesi nel periodo in esame, essa è pienamente cosciente della sfida considerevole che la gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia ha rappresentato per le autorità federali. Nonostante le critiche formulate, la CdG-S tiene a sottolineare che sia la responsabile del DFAE che il presidente della Confederazione 2009 si sono tenacemente impegnati in questa vicenda, nella quale hanno profuso un'energia e un lavoro considerevoli allo scopo di permettere ai due cittadini svizzeri di lasciare la Libia.

3.4.3 Rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero

Nel giugno 2010, la CdG-N ha compiuto una visita di servizio presso la Revisione interna del DFAE; in tale ambito si è in particolare informata sul lavoro svolto dal Gruppo di revisione Rappresentanze nel quale è stato aggregato a inizio 2010 l'ex Ispettorato dei visti.

La CdG-S ha compiuto questa visita come ultima tappa del controllo successivo³³ che, a fine 2009, ha fatto seguito all'ispezione concernente il rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero eseguita nel 2007³⁴.

Dopo questa visita la CdG-N reputa la situazione complessivamente soddisfacente. La Commissione aveva già fatto notare nel suo rapporto del 17 aprile 2007 che, fin dal 2005, il DFAE aveva sottoposto a una verifica critica la propria prassi in materia di visti e introdotto diversi correttivi. In seguito sono stati mossi ulteriori passi nella direzione auspicata dalla CdG-N.

La Commissione ha tra l'altro espresso soddisfazione per la decisione del Consiglio federale di prorogare a lungo termine i mezzi supplementari accordati al DFAE nel 2007 destinandoli al consolidamento del settore dei visti e della migrazione. Ha pure accolto favorevolmente la decisione presa dal DFAE di concerto con il DFF e la DelFin di sottoporre a verifica e riclassificare il profilo degli impieghi di capomissione e di capoposto tenendo conto delle responsabilità direttive nel settore consolare. La Commissione ha incoraggiato il DFAE a proseguire gli sforzi che ha messo in atto per promuovere un mutamento della cultura aziendale dei servizi interessati affinché i capimissione prestino in futuro la necessaria attenzione alle attività consolari in generale e al settore dei visti in particolare.

La CdG-N è consapevole dei rischi residui. Tuttavia, i colloqui con la responsabile del DFAE, con la responsabile della DR e i colloqui avuti nel contesto della visita di servizio presso la Revisione interna del DFAE l'hanno convinta della serietà con cui vengono affrontate le problematiche della truffa e della corruzione. La Commissione ha potuto constatare che sono stati presi provvedimenti per limitare questi rischi.

La CdG-N ha così posto fine alla sua verifica del rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero.

3.5 Stato e amministrazione

3.5.1 Governo d'impresa

Il 13 settembre 2006 il Consiglio federale ha sottoposto per conoscenza alle Camere federali il suo rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa)³⁵. Nel rapporto sono per la prima volta formulati criteri uniformi in materia di scorporo e gestione strategica dei compiti della Confederazione. Per rispettare la separazione dei poteri sono state di proposito evitate tutte le questioni di competenza del Parlamento, in particolare quelle concernenti l'esercizio dell'alta vigilanza.

Sebbene entrambe le CdG fossero in linea di massima soddisfatte del rapporto, la CdG-N ha in seguito depositato quattro postulati con cui chiede che siano approfonditi

³³ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22.1.2010 (FF **2010** 2341 segg.).

³⁴ Rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero. Rapporto della CdG-N del 17.4.2007 (FF **2007** 5513).

³⁵ Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13.9.2006 (FF **2006** 7545).

dite alcune questioni³⁶. Uno di questi postulati è poi stato ritirato siccome adempiuto³⁷. La CdF-N ha pure depositato un postulato connesso con il summenzionato rapporto³⁸. In adempimento di questi postulati il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il 25 marzo 2009 il Rapporto supplementare del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale³⁹. Su richiesta della CdG-N, il Consiglio nazionale ha preso atto del rapporto il 18 marzo 2010 e ha tolto di ruolo i postulati siccome adempiuti⁴⁰.

La CdF-N ha redatto un'iniziativa parlamentare⁴¹ in materia di alta vigilanza volta a obbligare il Consiglio federale a occuparsi della gestione strategica delle unità rese autonome fissando i loro obiettivi strategici, mettere a disposizione del Parlamento un nuovo strumento che consolidi la sua possibilità di influire sugli obiettivi strategici di queste unità e istituire un obbligo di riferire sull'adempimento degli obiettivi strategici unificando così le modalità di fare rapporto di tutte le unità rese autonome.

Nel luglio 2009 l'iniziativa parlamentare della CdF-N è stata presentata alla CdG-N. Quest'ultima ritiene che l'iniziativa solleva un certo numero di questioni relative alla ripartizione dei compiti tra commissioni incaricate dell'alta vigilanza e commissioni legislative nel settore dell'influenza parlamentare sugli obiettivi strategici delle unità rese autonome. La CdG-N è pure pervenuta alla conclusione che l'iniziativa parlamentare non aveva considerato alcuni importanti aspetti dell'alta vigilanza esercitata dalle CdG sulle unità rese autonome. Nell'autunno 2009, la CdG-N ha in particolare chiesto un parere giuridico per esaminare quale sia, o dovesse essere, l'estensione dei diritti di informazione delle CdG nei confronti delle unità rese autonome.

In considerazione dell'importanza della questione, le CdG hanno da quel momento ritenuto necessario trattarla nell'ambito di sedute plenarie, ragione per cui, a fine gennaio 2010, esse hanno discusso il parere giuridico⁴² nell'ambito del loro seminario annuale. Dopo un esame approfondito dell'iniziativa parlamentare hanno licenziato un corapporto all'attenzione della CdF-N.

³⁶ Po. 07.3771 «Rapporto sul governo d'impresa: regolamentazione specifica per limitare la responsabilità della Confederazione» del 23.11.2007.

Po. 07.3772 «Rapporto sul governo d'impresa: rapporto supplementare sulla rappresentanza degli interessi della Confederazione nelle società anonime di diritto privato» del 23.11.2007.

Po. 07.3773 «Rapporto sul governo d'impresa: equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche nel profilo dei requisiti dei consigli d'amministrazione e d'istituto» del 23.11.2007.

Po. 07.3774 «Rapporto sul governo d'impresa. Principi guida a complemento della politica del personale e delle casse pensioni» del 23.11.2007.

³⁷ Po. 07.3771 «Rapporto sul governo d'impresa: regolamentazione specifica per limitare la responsabilità della Confederazione» del 23.11.2007.

³⁸ Po. 07.3775 «Principi guida del Consiglio federale nel rapporto sul governo d'impresa» del 23.11.2007 (controlling del Consiglio federale).

³⁹ Rapporto supplementare del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale del 25.3.2009 (FF 2009 2225).

⁴⁰ Sintesi dell'adempimento dei postulati contenuta nel Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali 22.1.2010, n. 3.6.2 (FF 2010 2381).

⁴¹ Iv.Pa. 07.494 «Possibilità del Parlamento di influire sugli obiettivi strategici delle unità rese autonome» del 7.9.2007.

⁴² Parere giuridico G. Müller/S. Vogel «Oberaufsicht der Bundesversammlung über selbstständige Träger von Bundesaufgaben» (Alta vigilanza dell'Assemblea federale sulle unità rese autonome che svolgono compiti della Confederazione) del 7.12.2009.

Nel corapporto, le CdG rilevano che, per la loro attività, quanto richiesto dall'iniziativa parlamentare non è di importanza centrale e ha un valore limitato. Secondo le commissioni, la CdF-N considera la questione ponendosi eccessivamente nella prospettiva del proprietario con la conseguenza che trascura la funzione di garante dell'esecuzione dei compiti pubblici scorporati che incombe alla Confederazione. Inoltre, la CdF-N non tiene sufficientemente conto delle particolarità delle singole unità chiamate a svolgere questi compiti. Secondo le CdG, obbligare il Consiglio federale alla gestione strategica delle unità rese autonome mediante obiettivi strategici è un approccio troppo restrittivo; le commissioni non considerano necessario né opportuno istituire un tale obbligo e nemmeno ritengono che la legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA)⁴³ costituisca l'ambito idoneo per siffatto disciplinamento. Vanno piuttosto adottate normative sulla vigilanza e sulla gestione strategica da parte del Consiglio federale delle unità rese autonome cui sono affidati compiti della Confederazione; queste normative vanno inserite nei diversi atti normativi che disciplinano l'organizzazione delle singole unità, come esplicitamente previsto nell'articolo 8 capoverso 4 LOGA. Infatti, ogni scorporo costituisce un caso a sé le cui specificità vanno rispettate anche per quanto concerne la normativa legale in materia di vigilanza e gestione strategica da parte della Confederazione. Pertanto, secondo le CdG legare l'esercizio dell'alta sorveglianza soltanto al raggiungimento di obiettivi strategici del Consiglio federale costituisce un approccio troppo restrittivo che non permetterebbe alle commissioni di svolgere il loro compito. Inoltre, secondo le CdG, gli strumenti esistenti (il diritto delle CdG di formulare raccomandazioni, le mozioni e le iniziative parlamentari) permettono già di esercitare adeguatamente l'alta vigilanza sulle unità decentralizzate e non occorre quindi istituirne di nuovi.

Le CdG hanno finalmente respinto gli elementi essenziali dell'iniziativa parlamentare, vale a dire l'iscrizione nella legge della gestione strategica delle unità rese autonome mediante obiettivi strategici definiti dal Consiglio federale e il corrispondente nuovo diritto di partecipazione del Parlamento e hanno perciò chiesto alla CdF-N nel loro corapporto di rinunciare alla sua iniziativa parlamentare.

Preso atto del corapporto delle CdG, la CdF-N ha tuttavia mantenuto la propria iniziativa parlamentare e il suo orientamento⁴⁴. Nel suo parere il Consiglio federale ha approvato le modifiche di legge proposte dall'iniziativa parlamentare⁴⁵.

Avendo constatato che la CdF-N non aveva tenuto alcun conto dei loro suggerimenti, il 28 maggio 2010 le CdG hanno pubblicato un comunicato stampa che esternava le riserve già espresse nel corapporto⁴⁶. La CdG-N ha comunque deciso di non formulare alcuna proposta per la trattazione dell'iniziativa parlamentare in seno al Consiglio nazionale.

⁴³ Legge del 21.3.1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**).

⁴⁴ 07.494 Iv.Pa. Possibilità del Parlamento di influire sugli obiettivi strategici delle unità rese autonome. Rapporto della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 29.3.2010 (FF **2010** 2933).

⁴⁵ 07.494 Iv.Pa. Possibilità del Parlamento di influire sugli obiettivi strategici delle unità rese autonome. Rapporto della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 29.3.2010. Parere del Consiglio federale del 19.5.2010 (FF **2010** 2969).

⁴⁶ Comunicato stampa CdG-N/S del 28.5.2010: Nessun miglioramento reale in materia di alta vigilanza.

In seguito il Consiglio nazionale ha accettato l'iniziativa parlamentare all'unanimità il 3 giugno 2010.

La CdG-S è rimasta delusa dal risultato del dibattito e nella sua seduta del 25 agosto 2010 ha deciso di chiedere al Consiglio degli Stati di non entrare in materia su questo oggetto.

Ovviamente, avendo compiuto l'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare senza aver preso atto del corapporto delle CdG e delle riserve espressevi, la CdF-S è stata sorpresa dalla proposta della CdG-S di non entrare in materia e, con mozione d'ordine del 15 settembre 2010, ha proposto al Consiglio degli Stati di differire l'esame dell'iniziativa al fine di poter esaminare gli argomenti delle CdG prima della trattazione dell'oggetto in seno alla Camera alta.

Dopo aver invitato una delegazione della CdG-S a spiegare il punto di vista delle CdG, la CdF-S ha deciso di relativizzare la disciplina che l'iniziativa parlamentare voleva introdurre nella legge proponendo alla propria Camera di obbligare il Consiglio federale alla gestione strategica di tutte le unità rese autonome fissando loro obiettivi strategici soltanto nei casi in cui tale obbligo sia adeguato.

Vista questa modifica, la CdG-S ha ritirato la sua richiesta di non entrare in materia. Essa rimane comunque persuasa che, a dispetto delle intenzioni della CdF-N, il progetto non apporta alcun miglioramento reale in materia di alta vigilanza. Poiché la proposta relativizzazione dell'obbligo previsto dall'iniziativa parlamentare tiene conto della critica principale delle CdG e ovvia alle ripercussioni negative che avrebbero potuto derivarne per il loro operato, la CdG-S ha rinunciato a opporsi al progetto.

Il 13 dicembre 2010, il Consiglio degli Stati ha approvato il progetto come proposto dalla CdF-S. Nel voto finale del 17 dicembre 2010 le due Camere hanno accolto l'iniziativa parlamentare nella versione del Consiglio degli Stati. I lavori delle CdG sul presente oggetto sono quindi terminati dopo più di tre anni di intensa attività.

3.5.2 La gestione politico-strategica del Consiglio federale

Nel programma annuale 2008 le CdG hanno deciso di disporre un esame approfondito della gestione politico-strategica del Consiglio federale e del ruolo che in tale ambito svolge la CaF. Hanno quindi incaricato il CPA di eseguire una valutazione e in seguito monitorato strettamente il suo lavoro.

Il rapporto finale contenente i risultati dell'indagine del CPA è stato presentato il 15 ottobre 2009⁴⁷. La CdG-N ne ha preso atto il 16 febbraio 2010, la CdG-S il 26 febbraio 2010.

Sostanzialmente il CPA ha constatato che la gestione politico-strategica del Consiglio federale è imperniata su singoli casi e ambiti settoriali. Le informazioni relative alla conduzione delle attività sono pertinenti soprattutto per la gestione dei dipartimenti da parte dell'Amministrazione federale. Il Consiglio federale accorda un ruolo piuttosto secondario al processo di gestione politico-strategica, con la conseguenza

⁴⁷ La gestione politico-strategica del Consiglio federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione all'attenzione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 15.10.2009 (FF **2010** 2701). N. 2.2.1 del rapporto annuale del CPA, allegato al rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG del 27.1.2011.

che non esercita a sufficienza le mansioni direttive attribuitegli dalla Costituzione (cfr. art. 174 Cost.). Lo studio giunge alla conclusione che il Consiglio federale dispone di un ampio margine di manovra per ottimizzare la gestione politico-strategica nell'ambito delle basi legali esistenti.

Le due commissioni rilevano che i principali risultati dell'indagine del CPA collimano con le conclusioni cui sono regolarmente giunte nell'ambito delle loro attività di questi ultimi anni⁴⁸. Hanno pertanto deciso di trasmettere al Consiglio federale il rapporto del CPA accompagnato da una breve lettera⁴⁹ in cui fanno riferimento alle constatazioni che hanno fatto negli ultimi anni e hanno nel contempo deciso di pubblicare il rapporto. Le CdG hanno comunicato al Consiglio federale il loro saldo convincimento che, per consolidare la sua funzione esecutiva e direttiva, occorre una riforma del Governo e che il Consiglio federale deve in futuro concentrarsi maggiormente sulla propria conduzione strategica. Per la riforma del Governo il Consiglio federale dovrebbe sì considerare possibili adeguamenti di atti legislativi ma anche sfruttare il margine di manovra offerto dalle leggi vigenti ed evidenziato dal rapporto del CPA.

Il Consiglio federale ha preso posizione sul rapporto con parere del 21 aprile 2010⁵⁰. Per quanto concerne alcuni dei difetti rilevati dal CPA ha rinviato al messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo che ha licenziato il 13 ottobre 2010⁵¹.

In occasione della loro seduta comune del 24 novembre 2010, le sottocommissioni DFGP/CaF delle due CdG hanno preso atto con delusione delle proposte del Consiglio federale. Benché riconosca i fatti rilevati nel rapporto del CPA, il Collegio governativo non ravvisa problemi. Di conseguenza, le commissioni non ritengono che l'Esecutivo abbia intenzione di fare uso delle possibilità consentite dalle vigenti basi legali né di modificarle per introdurre nella sua gestione strategica i miglioramenti sostanziali delineati dal rapporto.

Su proposta delle due sottocommissioni le CdG hanno deciso da una parte di redigere un corapporto all'attenzione delle commissioni legislative incaricate dell'esame preliminare del progetto concernente la riforma del Governo e dall'altra di invitare

⁴⁸ Cfr. p.es. la gestione dei rischi da parte del Consiglio federale (vedi Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG del 22.1.2010, n. 3.8.5 [FF **2010** 2341, 2404], la nomina del capo dell'esercito (Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 28.11.2008 [FF **2009** 2879]), il funzionamento delle autorità di perseguimento penale (Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione. Rapporto della CdG-N del 5.9.2007 [FF **2008** 1687]), la gestione della politica del personale (Legge sul personale federale: gestione della politica del personale e raggiungimento degli obiettivi, rapporto della CdG-N del 23.10.2009 pubblicato in francese e tedesco sul sito www.parlamento.ch), il caso Tinner (Caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso. Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, Rapporto della DelCG del 19.1.2009 [FF **2009** 4353 e FF **2009** 2141]).

⁴⁹ La gestione politico-strategica del Consiglio federale. Rapporto del CPA, trasmesso e pubblicato dalle CdG delle Camere federali del 16.2.2010 e del 26.2.2010 (FF **2010** 2697).

⁵⁰ La gestione politico-strategica del Consiglio federale. Lettera delle Commissioni della gestione del 16.2.2010 e del 26.2.2010; Rapporto del CPA del 15.10.2009. Parere del Consiglio federale del 21.4.2010 (FF **2010** 2779).

⁵¹ Messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo del 13.10.2010 (ad 01.080; FF **2010** 6895).

una delegazione del Consiglio federale per discutere dell'importante divario tra le loro aspettative e le misure decise dall'Esecutivo.

3.5.3 Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza

Con lettera del 7 luglio 2009, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) ha chiesto alle CdG di pronunciarsi sui risultati della valutazione della legge sulla trasparenza (LTras)⁵² eseguita dal prof. Martial Pasquier dell'Istituto superiore di studi in amministrazione pubblica.⁵³

La Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso di sentire nella medesima seduta sia l'IFPDT sia l'autore dello studio. Durante l'audizione ha preso atto del fatto che le risorse dell'IFPDT non bastano per adempiere tutti gli incarichi conferitigli dalla legge sulla trasparenza e che le domande da esso rivolte al Consiglio federale al fine di ottenerne l'aumento sono state più volte rifiutate. L'applicazione della LTras può tuttavia essere garantita soltanto se l'IFPDT dispone delle risorse necessarie per eseguire la procedura di mediazione entro i termini previsti dalla legge.

In occasione della loro seduta del 27 maggio 2010 dedicata al rapporto di gestione del Consiglio federale, le CdG hanno esaminato insieme alla cancelliera della Confederazione la problematica dell'insufficiente dotazione di risorse di cui dispone l'IFPDT per far fronte agli obblighi impostigli nella LTras. La discussione ha rivelato che si tratta di un'annosa questione ulteriormente aggravatasi all'inizio 2010 in seguito alla soppressione dei posti che la CaF aveva temporaneamente messo a disposizione dell'IFPDT fino a fine 2009.

Le commissioni fanno notare che tra l'aprile 2009 e il maggio 2010 il TAF ha rimproverato a tre riprese all'IFPDT di non essere stato in grado di eseguire la procedura di mediazione nei termini previsti dalla legge⁵⁴. Va inoltre sottolineato che, nel messaggio⁵⁵ sulla LTras, il Consiglio federale aveva previsto di assegnare all'IFPDT da tre a tre posti e mezzo per svolgere i nuovi compiti affidatigli dalla legge. Tenuto conto di quanto precede, le CdG non hanno alcuna comprensione per i rifiuti, da parte del Collegio governativo, delle ripetute domande di risorse rivoltegli dall'IFPDT. Occorre pure rilevare che tali rifiuti non sono mai stati accompagnati da proposte di soluzioni alternative per ovviare all'insostenibile stato di necessità in cui versa l'IFPDT.

⁵² Legge federale del 17.12.2004 sul principio di trasparenza nell'amministrazione pubblica (LTras; RS **152.3**).

⁵³ Martial Pasquier / Philomène Meilland, *Evaluation des Bundesgesetzes vom 17.12.2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, gemäss Art. 19 BGO*, (Valutazione della legge federale del 17.12.2004 sul principio di trasparenza nell'amministrazione pubblica secondo l'articolo 19 della legge medesima), eseguita su mandato dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, del 24.4.2009.

⁵⁴ Sentenze del TAF del 16.4.2009 (A-75/2009), consid. 6, del 16.12.2009 (A-6032/2009) e del 1.3.2010 (A-363/2010).

⁵⁵ Messaggio del Consiglio federale del 12.2.2003 concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (FF **2003** 1783 1849).

Pertanto le commissioni hanno invitato il Consiglio federale con lettera del 6 settembre 2010 a prestare la debita attenzione alle disposizioni legali e alle decisioni del Parlamento concernenti l'attuazione del principio di trasparenza.

Se il Consiglio federale ritiene di non poter concedere all'IFPDT i posti necessari nemmeno in futuro, le CdG lo invitano a proporre al Parlamento una modifica della LTras che rimedi al problema che pone attualmente l'esecuzione della legge senza pregiudicarne gli scopi.

Con lettera del 24 novembre 2010, il Consiglio federale ha comunicato alle CdG di avere avviato una revisione della LTras al fine di adeguare alle circostanze attuali i termini per l'esecuzione della procedura di mediazione. Inoltre, nella sua risposta, il Consiglio federale si è dichiarato disposto a esaminare nuovamente, nell'ambito della procedura per l'elaborazione del budget 2012, la possibilità di concedere all'IFPDT le risorse necessarie per eseguire i compiti previsti dalla vigente legge sulla trasparenza.

Se sia in tal modo possibile garantire in tempo utile la debita esecuzione della legge sulla trasparenza è per ora questione aperta. Le commissioni decideranno all'inizio del prossimo anno quale seguito dare a questo oggetto.

3.5.4 Problemi nella conduzione del personale dello stato maggiore del CPF

Nell'autunno 2009, singoli membri della CdG-N sono stati resi attenti in merito a gravi problemi che riguarderebbero la conduzione del personale dello stato maggiore del Consiglio dei politecnici federali (CPF) da quando il già consigliere agli Stati Fritz Schiesser il 1° gennaio 2008 ha assunto la carica di presidente del CPF. Nella fattispecie, erano stati constatati una maggiore fluttuazione del personale, un aumento dei casi di malattia e delle richieste di sostegno esterno (di natura medica, psicologica e giuridica) da parte di diversi collaboratori.

Benché le questioni riguardanti il personale rientrino fondamentalmente nella competenza e nella responsabilità di conduzione del CPF, rispettivamente del Consiglio federale, oltre certi limiti esse possono assumere rilevanza anche per l'alta vigilanza. Dopo i primi chiarimenti effettuati dalla Sottocommissione DFI/DATEC nel quadro del suo mandato di alta vigilanza e in considerazione delle gravi accuse sollevate, la CdG-N ha deciso in occasione della sua seduta del 30 marzo 2010 di approfondire la situazione del personale nello stato maggiore del CPF.

La Sottocommissione ha individuato tre problemi principali da affrontare: si trattava di questioni legate alle prestazioni, alla fluttuazione del personale e ai casi di malattia (senza valutare singoli casi), e al progetto di sviluppo dell'organizzazione deciso per lo stato maggiore dal presidente del Consiglio. Sulla base del piano di rinuncia definito il 30 giugno 2010 dalle CdG delle due Camere, la Sottocommissione ha limitato l'inchiesta alle ultime due problematiche. L'obiettivo principale era quello di chiarire se effettivamente la situazione del personale fosse così insostenibile, all'occorrenza di trovare una soluzione e di fare in modo che in futuro non si riproduca più. La valutazione delle questioni istituzionali concernenti il funzionamento del CPF è invece stata rinviata.

Per chiarire la situazione, la Sottocommissione ha ascoltato il direttore del DFI e il presidente del CPF. Sono inoltre state richieste prese di posizione scritte da parte del

DFI (più volte), del DFE, dell'Ufficio di comunicazione del CPF e della responsabile del personale presso la Segreteria generale del DFI, come pure la consegna di documenti considerati importanti. La Sottocommissione ha infine visionato il dossier personale di un collaboratore.

Ciò ha permesso di constatare che l'ex presidente del CPF Francis A. Waldvogel e l'ex Segretario di Stato per l'educazione e la ricerca Charles Kleiber avevano già notificato al DFI nel giugno 2004, rispettivamente nel luglio 2007, difficoltà nel quadro del funzionamento del CPF e del suo stato maggiore, e che il CPF aveva già deciso nell'ottobre 2007 un piano d'azione per riprendere il controllo della situazione. Il DFI aveva proposto l'ex consigliere agli Stati Fritz Schiesser per il posto di presidente del CPF, con il compito di affrontare tale sfida. Si trattava pertanto di una chiara richiesta al nuovo presidente del Consiglio di risolvere i problemi illustrati e di riorganizzare e professionalizzare lo stato maggiore in modo da migliorarne le prestazioni. Subito dopo la sua entrata in servizio il 1° gennaio 2008, il nuovo presidente del CPF ha messo in atto un processo di cambiamento in seno allo stato maggiore, scontrandosi in parte con la massiccia opposizione di numerosi collaboratori. Il processo di cambiamento comprendeva anche l'assunzione di un direttore per lo stato maggiore già decisa e avviata prima dell'arrivo di Schiesser.

Le modalità di avvio e di comunicazione del processo di cambiamento, in combinazione con la presenza di una nuova dirigenza, sono all'origine delle difficoltà interne allo stato maggiore. Anche per tale motivo, il presidente del Consiglio è stato in seguito invitato (da diversi fronti, in particolare dalla Segreteria generale del DFI) a richiedere un sostegno professionale e a coinvolgere maggiormente i collaboratori nel processo di cambiamento, per altro auspicato. Dato che le difficoltà erano diventate di dominio pubblico in seguito alla pubblicazione l'8 novembre 2009 di un breve articolo sulla *Sonntagszeitung* che chiedeva un'inchiesta da parte della CdG, nel corso dello stesso mese il presidente del CPF e il direttore dello stato maggiore hanno deciso di lanciare un progetto di sviluppo dell'organizzazione gestito da due esperti esterni.

Sulla scorta dei chiarimenti della Sottocommissione, la CdG-N è giunta alla conclusione che parte delle difficoltà comunicate ad alcuni membri della Commissione esisteva e, in una certa misura, continuava a esistere in seno allo stato maggiore del CPF. Viste le circostanze, l'incertezza di alcuni collaboratori è parsa assolutamente comprensibile alla Commissione. Si tratta di situazioni frequenti nel quadro di riorganizzazioni. Ciò che invece è sembrato fuori dall'ordinario agli occhi della Commissione sono stati la portata e il genere di tali difficoltà. Evidentemente, in una prima fase la conduzione dello stato maggiore del CPF non ha affrontato in modo adeguato le ripercussioni del processo di cambiamento, come ha dimostrato chiaramente il rapporto con l'Ufficio di comunicazione del CPF, il cui comportamento non è però stato approfondito ulteriormente dalla CdG. La CdG-N ha però constatato che nel frattempo il presidente del CPF ha preso coscienza dei problemi e li sta affrontando con l'ausilio di un sostegno professionale. La Commissione non è in grado di fornire un'analisi conclusiva dei risultati delle misure adottate. Diversi elementi fanno tuttavia pensare che in seno allo stato maggiore del CPF si sia verificato un cambiamento a livello di conduzione e comunicazione, apprezzato e sostenuto da buona parte dei collaboratori. Le decisioni prese lasciano credere che si stia perseguendo in modo professionale l'obiettivo di un approccio all'insegna della fiducia reciproca. Ne conseguono un lavoro di buona qualità all'attenzione del CPF e un miglioramento durevole della situazione.

Le informazioni disponibili non hanno consentito di chiarire le accuse rivolte alla direzione dello stato maggiore del CPF di una disparità di trattamento tra donne e uomini.

La CdG-N è però consapevole che la procedura di valutazione non è ancora conclusa. In riferimento a singoli casi di malattia, vanno ancora trovate soluzioni che soddisfino le esigenze aziendali e sociali. La Commissione è pertanto dell'opinione che siano necessari chiarimenti sulla posizione e il funzionamento dell'Ufficio di comunicazione e sugli strumenti a disposizione per svolgere il suo compito, per evitare in futuro un peggioramento delle attuali, già difficili situazioni.

Sulla base di questa valutazione, la CdG-N ha consigliato al CPF di fare in modo che il processo di cambiamento venga portato avanti coinvolgendo tutte le persone interessate, che sia garantita un'assistenza professionale ed esterna (va trovata una soluzione alle difficoltà di finanziamento emerse durante l'udienza), che vengano trovate soluzioni equilibrate per i singoli casi acuti (da valutare il coinvolgimento dell'Ufficio di comunicazione), che la posizione, la funzione e gli strumenti dell'Ufficio di comunicazione vengano valutati e che all'occorrenza vengano adeguate le direttive del 4 luglio 2006.

La CdG si aspetta che il DFI eserciti la sua funzione di vigilanza nei confronti del CPF. La Commissione inviterà il DFI a informarla regolarmente sull'attuazione delle raccomandazioni.

3.5.5 Standardizzazione di prodotti informatici nell'Amministrazione federale

Dopo aver valutato la decisione del Consiglio informatico della Confederazione (CIC) del 24 settembre 2007 di estendere il campo di impiego del software standard per la contabilità a un settore finora non collegato e sottoposto al Consiglio federale alcune critiche e proposte di miglioramento (vedi rapporto annuale delle CdG 2009⁵⁶, cifra 3.6.4), la CdG-S ha invitato il DFF a informarla entro l'inizio di giugno 2010 sulle misure di miglioramento adottate o pianificate sulla scorta delle conclusioni tratte dalla Commissione. Ha inoltre chiesto al DFF di redigere un rapporto supplementare riguardo al momento a partire dal quale il pericolo di una forte dipendenza da un fornitore di prodotti informatici diventa troppo elevato e che spieghi fino a che punto a livello di diritto d'acquisto in caso di pacchetti completi è ammessa una visione generale invece di un'indicazione singola per ogni elemento del pacchetto.

Il DFF ha in seguito commissionato alla ditta KPMG uno studio sugli aspetti fondamentali della standardizzazione e l'acquisto di prodotti IT. Nel suo rapporto alla CdG-S del 4 giugno 2010, il DFF ha sottolineato che la tendenza verso un forte consolidamento globale del mercato IT e verso una concentrazione su un numero limitato di standard e di prodotti avrebbe comportato necessariamente dipendenze e rischi, da soppesare in un confronto tra vantaggi e opportunità, come la riduzione della complessità, l'integrazione e l'interoperabilità, la standardizzazione di procedure aziendali, l'efficienza dei costi. Al fine di ridurre in modo mirato i rischi e di

⁵⁶ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22.1.2011, n. 3.6.4 (FF **2010** 2384 segg).

sfruttare appieno le opportunità che si presentano, il DFF intende creare maggiore trasparenza in merito all'attuale infrastruttura informatica e alla base contrattuale in seno all'Amministrazione federale. In caso contrario, la tendenza in atto provocherebbe un aumento «strisciante» della dipendenza da offerenti IT. Per beneficiare anche in futuro dei vantaggi di un consolidamento dell'impiego IT senza perdere di vista i rischi di un'umentata dipendenza, il DFF propone una serie di misure. Sulla scorta del rapporto del DFF, la CdG-S non intravede più alcuna necessità di intervento dell'alta vigilanza, ma vista l'attualità del tema continuerà a monitorare la situazione.

3.5.6 Cooperazione dell'Amministrazione federale con organizzazioni non governative

Nel 2010, la CdG-S si è occupata del parere del Consiglio federale⁵⁷ sul rapporto del 21 agosto 2009 concernente la collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative (ONG)⁵⁸. Tale rapporto conteneva cinque raccomandazioni che invitavano il Consiglio federale ad applicare maggiormente procedure di attribuzione concorrenziali, a migliorare i meccanismi di controllo volti a evitare la sottrazione di mezzi assegnati alle ONG e a rendere più trasparenti i criteri della DSC per la scelta dei programmi delle ONG da sostenere e la determinazione degli aiuti finanziari.

La Commissione ha constatato con soddisfazione che gli Uffici federali interessati⁵⁹ e il Consiglio federale considerano il rapporto di valutazione del Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA), al quale la CdG-S ha fatto riferimento nelle sue conclusioni, un prezioso contributo all'ulteriore potenziamento della gestione della qualità e del rischio nel quadro della cooperazione con le ONG.

La Commissione ha altresì osservato che i tre Uffici federali hanno riconosciuto l'esigenza di maggiori procedure di attribuzione concorrenziali e annunciato l'adozione delle misure del caso.

La CdG-S ha in seguito dichiarato di essere cosciente delle particolarità della cooperazione allo sviluppo con gli Stati del Sud come parte integrante della politica estera svizzera. Nella sua lettera del 13 aprile 2007 al Consiglio federale, la Commissione aveva però sottolineato che una maggiore applicazione di procedure concorrenziali non è di fatto inconciliabile con tali particolarità. Ha pertanto salutato l'entrata in vigore nel settembre 2009 della nuova istruzione DSC sui mandati e gli acquisti (che regola anche la questione della valutazione dei mandati successivi), il miglioramento del monitoraggio interno dell'attribuzione dei mandati, dei testi dei bandi di concorso e dei criteri di valutazione.

Secondo la prassi, la CdG-S valuterà l'anno prossimo l'attuazione di queste raccomandazioni nel quadro di un controllo successivo specifico.

⁵⁷ Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative. Rapporto del 21.8.2009 della CdG-S. Parere del Consiglio federale del 20.1.2010 (FF **2010** 1265).

⁵⁸ Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative. Rapporto del 21.8.2009 della CdG-S (FF **2010** 1217).

⁵⁹ Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC).

3.6

Giustizia

3.6.1

Alta vigilanza sui Tribunali federali e il Ministero pubblico della Confederazione: coordinamento delle commissioni parlamentari

In futuro, il Parlamento svolgerà un'alta vigilanza meglio coordinata e più efficace sui tribunali federali. Su mandato di un gruppo di lavoro comune, le quattro commissioni di vigilanza (le due CdG e le due commissioni delle finanze) hanno deciso di collaborare più intensamente in materia di alta vigilanza sui tribunali.

Il modello elaborato dal gruppo di lavoro prevede essenzialmente che il rapporto d'esercizio e il consuntivo dei tribunali vengano discussi in primavera dalle quattro sottocommissioni competenti delle due CdG e delle due commissioni delle finanze con le direzioni dei tribunali. Una prima parte di questo incontro informativo è dedicata al rapporto d'esercizio, una seconda al consuntivo. Le decisioni in merito al rapporto d'esercizio e al consuntivo sono in seguito prese separatamente in seno alle sottocommissioni competenti, con l'esclusione dei rappresentanti dei tribunali. Anche per il trattamento del bilancio in autunno è previsto un incontro informativo comune delle quattro sottocommissioni con successiva decisione nelle sottocommissioni delle commissioni delle finanze.

I vantaggi di questo modello sono evidenti: i membri delle commissioni delle finanze hanno una conoscenza più approfondita della conduzione dei tribunali, così come i membri delle CdG degli aspetti finanziari. Le commissioni di vigilanza possono contare su una panoramica delle questioni riguardanti i tribunali e dispongono dello stesso stato di informazioni. Per i tribunali, si riduce l'onere informativo alle diverse commissioni.

In futuro, lo stesso modello sarà applicato all'alta vigilanza sull'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e sul Ministero pubblico della Confederazione. Dal 1° gennaio 2011, il Ministero pubblico della Confederazione ha assunto una posizione indipendente dal Consiglio federale e dai tribunali e sottostà alla nuova autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. Come tutti gli organi della Confederazione, entrambe le autorità sottostanno all'alta vigilanza del Parlamento.

3.6.2

Circostanze delle dimissioni di un giudice istruttore federale

Il 22 gennaio 2010, le due CdG hanno approvato un rapporto d'inchiesta sulle circostanze delle dimissioni di un giudice istruttore federale⁶⁰. Le CdG sono giunte alla conclusione che l'informazione del TPF, secondo la quale un giudice istruttore avrebbe dato le dimissioni con decorrenza immediata per motivi di salute, è stata un inganno nei confronti dell'opinione pubblica. Il vero motivo delle dimissioni – il giudice istruttore ha spedito a sé stesso un finto fax di minacce – è stato sottaciuto e reso noto solo quando era inevitabile. Il caso del fax è stato chiarito dal punto di vista giuridico e non era parte integrante dell'indagine delle CdG. Dal punto di vista

⁶⁰ Circostanze delle dimissioni di un giudice istruttore federale. Rapporto delle CdG del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 22.1.2010 (FF **2010** 3435).

istituzionale, le Commissioni hanno considerato ingiustificabile il comportamento dell'ex giudice istruttore e incompatibile con tale posizione.

Le CdG hanno inoltre biasimato il fatto che il TPF e l'Ufficio federale del giudice istruttore non abbiano ritenuto necessario dopo il caso del fax procedere a chiarimenti interni e a un esame delle circostanze al fine di appurare lacune a livello di organizzazione e di conduzione. Benché fosse evidente che il giudice istruttore stesse subendo la pressione di due processi con grande risonanza mediatica, il TPF e l'Ufficio federale del giudice istruttore lo avrebbero lasciato proseguire da solo. Le CdG hanno concluso che nella fattispecie ai responsabili siano mancate avvedutezza e conduzione.

Le CdG hanno presentato due raccomandazioni al TPF: rielaborare il concetto di informazione e valutare l'adozione di misure per migliorare la conduzione e l'assistenza dei giudici istruttori e la formazione di squadre nei casi più complessi.

Benché spettasse al TF, in quanto autorità di vigilanza sul TPF (come di consueto nei rapporti tra le CdG e le autorità federali), prendere pubblicamente posizione entro una determinata scadenza sul rapporto e sulle raccomandazioni delle CdG, il giorno stesso il TPF ha pubblicato un comunicato stampa in cui dichiarava di non essere disposto ad accettare alcuna critica da parte dell'autorità di alta vigilanza. A dispetto delle abitudini, il 23 dicembre 2009 il TPF ha inoltre pubblicato in Internet la sua presa di posizione sulla bozza del rapporto delle CdG, benché quest'ultima servisse soltanto all'accertamento interno dei fatti all'attenzione delle CdG. Secondo le CdG, si è trattato di un altro indizio a riprova della necessità di seguire con attenzione la politica di informazione del TPF.

Nella sua presa di posizione del 16 marzo 2010, il TF ha reso noto che il TPF avrebbe rielaborato e completato il suo concetto di comunicazione insieme a consulenti esterni. Nel frattempo, il TPF, in collaborazione con un esperto di media, ha allestito un piano di misure per il riconoscimento precoce di sfide particolari in materia di comunicazione e per un comportamento corretto in situazioni delicate dal punto di vista dell'attenzione mediatica. Insieme ai tribunali di prima istanza, il TF sta inoltre sviluppando un concetto quadro per la comunicazione dei tribunali federali. A tale proposito, le CdG resteranno in contatto con i tribunali.

3.6.3 Nuova costruzione e ristrutturazione del Tribunale penale federale

Il 21 aprile 2010, a margine di una seduta, il presidente del TPF ha informato il presidente della CdG-S che gli imminenti lavori per la nuova costruzione e la ristrutturazione del TPF a Bellinzona erano stati sospesi dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) in vista di una realizzazione a tappe nel quadro di un programma di consolidamento delle finanze federali. Considerata l'urgente necessità di intervento, d'accordo con i presidenti delle Sottocommissioni Tribunali, i presidenti delle CdG hanno inviato il 23 aprile 2010 una lettera al Consiglio federale chiedendo raggugli sulla procedura dell'UFCL e appoggiando la richiesta del TPF di incominciare come previsto i lavori il 3 maggio 2010. Il Consiglio federale ha risposto immediatamente dicendo che la sospensione era stata revocata e che i lavori potevano iniziare come da programma. Dopo aver ringraziato con una lettera ufficiale le CdG per il sostegno, il TPF si è tuttavia di nuovo rivolto alle Commissioni

dichiarando di aver ricevuto informazioni contraddittorie dal DFGP e dal DFF. Le CdG hanno espresso il loro stupore per la situazione creatasi in una lettera del 2 giugno 2010 inviata al Consiglio federale. Il 17 giugno 2010, il DFF ha comunicato alle CdG che la nuova costruzione e la ristrutturazione del TPF sono definitivamente escluse dal programma di consolidamento e possono pertanto essere svolte come previsto.

3.7 Sicurezza

3.7.1 Acquisto d'armamenti in seno al DDPS

Il 31 marzo 2010, il Consiglio federale ha inviato alla CdG-N un parere integrativo⁶¹ sul rapporto del 23 novembre 2007 della Commissione, nonché la sua strategia di acquisto per il DDPS⁶².

Dopo aver valutato i due documenti, la CdG-N ha constatato progressi nella direzione auspicata. L'elaborazione di una strategia di acquisto era una delle richieste principali della Commissione dalla pubblicazione del suo rapporto nel novembre 2007.

In tale rapporto, la Commissione aveva rilevato che il materiale bellico era sottoposto a severi controlli per l'esportazione, ma che per l'importazione non esistevano disposizioni concrete che definissero i criteri per la valutazione dell'affidabilità di un offerente o del suo paese di provenienza, né un elenco degli Stati. Per questo motivo, la CdG-N aveva esortato il Consiglio federale a elaborare una strategia che sancisse come devono essere considerati gli interessi di politica estera nel quadro dell'acquisto di armamenti e che annettesse particolare attenzione alla questione delle importazioni.

La Commissione si era pronunciata a favore della strategia di acquisto del 31 marzo 2010, ma aveva constatato che non conteneva disposizioni di questo tenore. Il Consiglio federale si era limitato a dire che non riteneva appropriata l'elaborazione di un elenco con divieti di importazione per paesi specifici, dato che si possono verificare cambiamenti repentini.

Nella sua lettera dell'8 settembre 2010 al Consiglio federale, la CdG-N ha sottolineato di non attendersi un elenco di tale genere, bensì un quadro strategico chiaro e coerente al quale possono affidarsi gli organi esecutivi nel prendere decisioni. La Commissione ha pertanto considerato insufficiente la risposta del Consiglio federale.

Il 23 settembre 2010, il DDPS ha fornito diverse spiegazioni a questo proposito, indicando in particolare l'esistenza di una collaborazione istituzionalizzata tra armatisse e gli uffici competenti per la politica estera e la politica economica estera.

La CdG-N ha preso inoltre conoscenza di importanti misure in fase di attuazione, tra cui lo studio previsto per la fine del 2010 sulla base tecnologica e industriale elvetica e l'introduzione di una statistica degli acquisti che dovrebbe fornire i primi risultati all'inizio del 2011.

⁶¹ Parere integrativo del Consiglio federale del 31.3.2010 sul rapporto della CdG-N del 23.11.2007 concernente il DDPS e l'acquisto di armamenti (FF 2010 2483).

⁶² Strategia di acquisto del Consiglio federale per il DDPS, 31.3.2010.

Secondo la Commissione, a questo punto è importante proseguire sulla via intrapresa e attuare quanto prima la strategia elaborata. Secondo la prassi, la CdG-N valuterà l'anno prossimo l'attuazione delle sue raccomandazioni nel quadro di un controllo successivo specifico. L'attenzione sarà focalizzata sui miglioramenti concreti nell'acquisto di armamenti al DDPS e sull'affidabilità in materia di politica estera di tali acquisti.

3.7.2 Circostanze della nomina del capo dell'esercito

Nel mese di febbraio 2010, al termine dell'ispezione sulle circostanze della nomina del capo dell'esercito⁶³, la CdG-N ha condotto una visita di servizio al servizio specializzato nei controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP) in seno al DDPS in seguito alle divergenze di opinione sorte tra la Commissione e il Consiglio federale in merito all'insediamento del servizio specializzato CSP: nella raccomandazione 3 del suo rapporto del 28 novembre 2008⁶⁴, la CdG-N aveva invitato il Consiglio federale ad annettere tale servizio alla CaF, mentre il Consiglio federale auspicava di mantenerlo in seno al DDPS a garanzia dell'approccio integrale in materia di sicurezza.

La visita ha consentito alla Commissione di farsi un'idea approfondita dell'attività di questo servizio specializzato e dello svolgimento dei controlli di sicurezza.

Con una lettera inviata l'8 settembre 2010, la CdG-N ha ringraziato il Consiglio federale per il suo rapporto del 21 aprile 2010 sullo stato dell'attuazione delle raccomandazioni 1-6 del rapporto del 28 novembre 2008.

Per quanto concerne la raccomandazione 3, il Consiglio federale ha ribadito la sua convinzione di lasciare il servizio specializzato CSP annesso al DDPS e alla Protezione delle informazioni e delle opere (PIO), in particolare per non mettere a rischio l'approccio integrale in materia di sicurezza. Agli occhi del Consiglio federale, l'indipendenza del servizio specializzato in seno al DDPS è influenzata al massimo al momento della consultazione e della valutazione del rischio per la sicurezza degli alti quadri del DDPS, e del controllo del personale della PIO. Per l'attuazione della raccomandazione della CdG-N, il Consiglio federale ha previsto di trasferire alla CaF la consultazione, l'analisi del rischio, l'emanazione della decisione per gli alti quadri della Confederazione e il controllo del personale della PIO. Gli altri controlli di sicurezza relativi alle persone ai sensi degli articoli 10, 11 e 12 dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP)⁶⁵ continuerebbero a essere svolti dal servizio specializzato CSP, così come il controllo degli alti quadri della CaF.

La CdG-N ha approfondito questa proposta di soluzione e, benché continui ad avere forti dubbi sull'appropriatezza di questa ripartizione dei compiti tra il DDPS e la CaF, è dell'opinione che essa abbia il vantaggio di garantire maggiormente l'indipendenza degli organi di controllo nei confronti delle persone controllate. La CdG-N ha però invitato il Consiglio federale a valutare le esperienze acquisite dopo due anni

⁶³ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22.1.2010 (FF **2010** 2341 segg.).

⁶⁴ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 28.11.2008 (FF **2009** 3425).

⁶⁵ Ordinanza del 19.12.2001 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS **120.4**).

di applicazione di tale modello. Il Consiglio federale ha fornito alla Commissione su sua richiesta un programma di scadenze, secondo il quale il modello dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2011.

La CdG-N ha preso inoltre conoscenza delle misure adottate per attuare le altre raccomandazioni. La Commissione era dell'opinione che queste andassero nella direzione auspicata. In particolare, ha accolto favorevolmente il fatto che in futuro il controllo di sicurezza relativo alle persone per funzioni di massima responsabilità verrà effettuato prima che una persona venga nominata per tale carica o che questa le venga assegnata. Per quanto concerne la raccomandazione sulla procedura di selezione per funzioni di massima responsabilità, la Commissione ha indicato che approfondirà la posizione del Consiglio federale nel quadro dell'ispezione in corso sulla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale.

Nella sua lettera dell'8 settembre 2010, la CdG-N ha inoltre espresso la sua preoccupazione sulle carenti risorse personali del servizio specializzato CSP. Affinché i controlli si svolgano effettivamente prima della nomina a una funzione di massima responsabilità, non è sufficiente modificare le basi giuridiche vigenti. Il servizio specializzato CSP deve disporre anche delle risorse necessarie per effettuare tali controlli secondo le scadenze.

Dopo la sua visita al servizio specializzato CSP nel febbraio 2010, la CdG-N ha incontrato diversi rappresentanti di questo organo per discutere in modo più approfondito alcune questioni e per essere aggiornata sugli sviluppi dello stato delle risorse. Secondo la prassi, la CdG-N valuterà verosimilmente nel 2011 l'attuazione delle sue raccomandazioni nel quadro di un controllo successivo specifico.

3.7.3 Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale

Il 28 maggio 2010, le CdG hanno pubblicato il Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale⁶⁶ concernente l'inchiesta sulla gestione del rischio della Confederazione e il rapporto sui rischi al Consiglio federale. Le Commissioni avevano monitorato l'attuazione dell'approccio sistematico avviato dal Consiglio federale nel 2002⁶⁷.

Le CdG hanno constatato che il concetto si è sviluppato in modo positivo e che la gestione del rischio è già stata migliorata sensibilmente. Le Commissioni hanno tuttavia ancora identificato lacune di conduzione a livello federale. L'attuale concetto decentralizzato non fornisce al Consiglio federale una sufficiente base di informazioni per poter pilotare efficacemente la gestione del rischio. Nella sua politica dei rischi, la Confederazione si è posta l'obiettivo di mantenere una panoramica sulla situazione del rischio a livello di Confederazione, di dipartimenti e di unità amministrative⁶⁸. Le CdG sostengono con enfasi tale obiettivo, ma constatano che a livello di Confederazione il sistema odierno non può garantire una panoramica dei rischi principali ai quali è esposta la Confederazione. Per questo motivo, le CdG hanno di

⁶⁶ FF 2010 5683

⁶⁷ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG del 22.1.2010, cap. 3.8.5 (FF 2010 2341 segg.).

⁶⁸ DFF, Politica dei rischi: basi per il risk management della Confederazione, dicembre 2004, pag. 2.

nuovo raccomandato al Consiglio federale di potenziare l'approccio topdown. In particolare, il Governo deve valutare l'opportunità di creare un centro di competenza e di coordinamento. Da quando monitorano l'introduzione di questo sistema di gestione del rischio, le CdG hanno sempre ripetuto questa raccomandazione.

Le CdG hanno altresì constatato che i criteri della valutazione del rischio divergono molto secondo il dipartimento, quando invece sarebbe imprescindibile un'unità di dottrina per poter confrontare i rischi a livello di Confederazione. Le CdG si aspettano pertanto che il Consiglio federale definisca criteri della valutazione del rischio unitari per tutti i dipartimenti e le unità amministrative.

Le CdG hanno infine rilevato che, nonostante il coordinamento interdipartimentale da parte della Conferenza dei segretari generali (CSG), manca inequivocabilmente un concetto per individuare in modo sistematico i rischi trasversali e sfruttare le sinergie in questo settore. L'attuale sistema non consente al Consiglio federale di avere una panoramica globale della situazione del rischio, compresa la portata interdipartimentale di determinati rischi. Le CdG si aspettano che il Consiglio federale elimini questa lacuna nel corso del 2011 e auspicano di vedere i primi risultati già nel prossimo rapporto sui rischi a livello federale.

Il gruppo di lavoro «Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale» ha condotto nel primo semestre 2010 un colloquio con il responsabile del DFF e il direttore dell'AFF sul rapporto sui rischi 2009 all'attenzione del Consiglio federale. In tale occasione, è stato possibile discutere in maniera approfondita di determinati rischi specifici ai quali la Confederazione è esposta. Il responsabile del DFF ha inoltre presentato diverse misure previste o già in fase di attuazione volte a migliorare il concetto di gestione del rischio.

Il 18 agosto 2010, il Consiglio federale ha pubblicato la sua presa di posizione sul rapporto delle CdG del 28 maggio 2010⁶⁹. In tale documento, il Consiglio federale si dichiara per lo più d'accordo con l'analisi del problema e con le proposte di miglioramento delle due CdG. Il governo sottolinea in particolare la necessità di un migliore consolidamento del rischio a livello di Confederazione e conferma l'imprescindibilità di un approccio topdown. Il Consiglio federale dà ragione alle CdG anche sul fatto che la gestione del rischio debba essere applicata in modo unitario in seno ai dipartimenti e alle unità amministrative. Come provvedimento principale per l'attuazione delle diverse raccomandazioni, è stata proposta l'emanazione di nuove istruzioni sulla politica dei rischi della Confederazione. Nel frattempo, tali istruzioni sono entrate in vigore e verranno integrate con direttive dell'AFF. In riferimento al potenziamento dell'approccio topdown, il Consiglio federale si è detto disposto a chiedere al Parlamento un aumento moderato dei mezzi per un rafforzamento della funzione di coordinamento dell'AFF. Parallelamente, ha però di nuovo respinto l'idea della creazione di un centro di competenza e di coordinamento. Per migliorare il consolidamento del rischio, il Consiglio federale intende limitarsi a potenziare il ruolo della CSG, chiamata a valutare il riconoscimento e la notifica dei rischi principali, a notificare al Consiglio federale i rischi individuati come rischi trasversali consolidati e a considerare l'eventualità di un'aggregazione e quindi di una gestione del rischio interdipartimentale. Il Consiglio federale ha anche dichiarato nella sua presa di posizione che per le previste direttive dell'AFF verranno tenute in debita

considerazione diverse raccomandazioni. L'attuazione di tali direttive dovrebbe produrre i miglioramenti auspicati dalle CdG.

Le CdG hanno esaminato la presa di posizione e risposto al Consiglio federale con una lettera il 16 novembre 2010, esprimendo soddisfazione per la condivisione da parte del Consiglio federale dell'analisi del problema e delle proposte di miglioramento delle Commissioni. Diverse misure, come l'emanazione di istruzioni, la precisazione delle direttive o il potenziamento del ruolo della CSG sono considerate adeguate dalle CdG, dato che rendono la gestione del rischio più coerente e consentono di confrontare i diversi rischi nel quadro del rapporto sui rischi. Le CdG hanno tuttavia deplorato il fatto che una volta di più il Consiglio federale abbia respinto l'idea della creazione di un centro di competenza e di coordinamento, e hanno ribadito l'importanza di questa raccomandazione. Le CdG torneranno sul tema nella primavera del 2011 dopo essersi occupate del rapporto sui rischi 2010. Le Commissioni giungono alla conclusione che serve tempo prima di raggiungere gli obiettivi fissati per la gestione del rischio. Per tale motivo, occorre monitorare con attenzione l'evoluzione della gestione del rischio della Confederazione e del rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale.

Considerato il ruolo centrale rivestito dalla gestione dei rischi principali nella conduzione del Consiglio federale, le CdG hanno deciso di continuare a esaminare annualmente il rapporto sui rischi all'attenzione del governo. Nel quadro dell'esame del rapporto sui rischi 2010, nel 2011 le CdG intendono condurre un colloquio approfondito sui rischi concreti della Confederazione con la Presidente della Confederazione e i Segretari generali. Per garantire la confidenzialità di questi colloqui, le CdG procederanno come la Delegazione delle CdG.

3.8 Protezione dello Stato e servizi d'informazione

3.8.1 Mandato, diritti e organizzazione della DelCG

La DelCG esercita l'alta vigilanza parlamentare sulle attività della Confederazione nel settore dei servizi d'informazione civili e militari. Concretamente, la DelCG 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 a beneficio dei dipartimenti e del Consiglio federale. La DelCG vigila anche sulle attività d'informazione dell'esercito, in particolare quelle del Servizio informazioni militare (SIM). Anche le procedure del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) nel settore della protezione dello Stato sottostanno all'alta vigilanza della DelCG.

Al fine di esercitare i suoi compiti, la DelCG dispone di diritti di informazione particolarmente estesi (art. 169 cpv. 2 Cost.; art. 154 LParl). Concretamente ha il diritto illimitato di esigere ogni informazione di cui necessita. Questo vale anche per i documenti che sono serviti direttamente al processo decisionale del Consiglio federale o che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione strategico-militari (art. 154 cpv. 2 lett. a LParl). La DelCG può inoltre sentire tutti i servizi, le autorità e le persone titolari di compiti federali. Può inoltre interrogare persone in veste di testimoni (art. 154 cpv. 2 lett. b LParl). Non le possono essere opposti né il segreto d'ufficio né il segreto militare.

I membri della DelCG sono vincolati al segreto d'ufficio (art. 8 LParl). La DelCG attribuisce quindi priorità assoluta al trattamento confidenziale delle informazioni classificate che le sono state rivelate e adotta precauzioni particolari per garantirne la segretezza.

La DelCG è un organo permanente comune alle due CdG delle Camere federali nel quale sono rappresentati tutti i partiti governativi e un partito non governativo. Essa si compone di tre membri di ognuna delle due CdG. La DelCG si costituisce da sé (art. 53 cpv. 1 LParl) e nomina il proprio presidente per due anni.

La DelCG svolge inoltre altri incarichi speciali che le sono conferiti dalla CdG-S o dalla CdG-N (art. 53 cpv. 3 LParl). Questo avviene di norma quando le CdG non sono in grado di chiarire determinati fatti perché non dispongono di sufficienti diritti all'informazione. L'oggetto dell'esame non deve necessariamente rientrare nel campo delle attività originarie della DelCG. Ad esempio, la DelCG ha ricevuto nell'ambito dell'indagine del gruppo di lavoro «Sorveglianza dei mercati finanziari» di entrambe le CdG⁷⁰ e dell'ispezione della CdG-S sulla crisi libica⁷¹ l'incarico di prendere visione dei documenti che sono serviti direttamente al Consiglio federale per adottare le sue decisioni.

Come le CdG anche la DelCG esercita la sua attività di vigilanza nell'ottica della legalità, dell'opportunità e dell'efficacia. La DelCG concepisce la sua alta vigilanza soprattutto come attività di controllo sul modo in cui il Governo esercita la vigilanza che gli incombe. La responsabilità ultima delle attività dei servizi d'informazione è del Consiglio federale e non del Parlamento. La DelCG si occupa pertanto di esaminare in particolare se il Consiglio federale e il dipartimento competente adempiono in maniera ottimale i compiti di condotta e di vigilanza prescritti dalla legge.

Secondo l'articolo 8 della legge federale del 3 ottobre 2008⁷² sul servizio informazioni civile (LSIC) rispettivamente l'articolo 99 capoverso 5 della legge federale del 3 febbraio 1995⁷³ sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM) il DDPS esercita un controllo amministrativo sui servizi d'informazione civili e militari e stabilisce ogni anno un piano di controllo che è coordinato con l'attività della DelCG. La DelCG prende atto dei rapporti d'ispezione e controlla in modo generale come il capo del DDPS mette in funzione quest'organo di controllo. La DelCG esamina inoltre ogni anno il rapporto d'attività dell'Istanza di controllo indipendente (ICI), un'istanza di controllo interdipartimentale che, secondo l'articolo 15 dell'ordinanza del 15 ottobre 2003⁷⁴ concernente la condotta della guerra elettronica (OGEL), verifica la legalità e la proporzionalità dei mandati di esplorazione radio.

La DelCG controlla anche come l'Esecutivo adempie i suoi compiti di condotta dei servizi d'informazione. Il Consiglio federale deve ad esempio approvare una volta all'anno la lista d'osservazione (art. 11 cpv. 3 LMSI ⁷⁵) e autorizzare i contatti con servizi d'informazione esteri (art. 8 LSIC e art. 99 cpv. 3 lett. c LM). Secondo

⁷⁰ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione di dati di clienti di UBS agli Stati Uniti, rapporto della CdG-N e della CdG-S del 30.5.2010.

⁷¹ Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia, rapporto della CdG-S del 3.12.2010.

⁷² Legge federale del 3.10.2008 sul servizio informazioni civile (LSIC; RS 121).

⁷³ Legge federale del 3.2.1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (legge militare, LM; RS 510.10).

⁷⁴ Ordinanza del 15.10.2003 concernente la guerra elettronica (OGEL; RS 510.292).

⁷⁵ Legge federale del 21.3.1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

l'ordinanza del 4 dicembre 2009⁷⁶ sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC) il Consiglio federale assegna periodicamente al SIC, ma almeno ogni quattro anni, un nuovo mandato fondamentale. L'O-SIC prescrive inoltre che il SIC sottoponga al capo del DDPS periodicamente, ma almeno una volta all'anno, un rapporto nel quale valuta la conformità del proseguimento delle singole operazioni preventive e dei programmi di ricerca (art. 24 cpv. 5 O-SIC).

Ai sensi della LMSI, la DelCG deve esaminare ogni anno la lista d'osservazione e il piano di controllo della vigilanza interna del DDPS. Secondo l'articolo 8 dell'ordinanza del 17 novembre 2004⁷⁷ sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (OPubl) la DelCG riceve le informazioni sui titoli e sui contenuti degli atti normativi e dei trattati internazionali che non sono pubblicati nelle raccolte del diritto federale e nel Foglio federale secondo l'articolo 6 della legge federale del 18 giugno 2004 (LPubl)⁷⁸.

La DelCG dedica gran parte del suo lavoro a verificare che l'Esecutivo svolga le sue funzioni di condotta e di sorveglianza dei servizi d'informazione. Oltre alle verifiche prescritte dalla legge, la DelCG si sforza di esaminare molti altri aspetti. Visti i limitati mezzi a disposizione, presta attenzione a ripartire a medio termine le attività di controllo in modo equilibrato tra i diversi settori sottoposti alla sua alta vigilanza.

Quando è confrontata a casi che pongono problemi e questioni di fondo, la DelCG svolge un'inchiesta formale e presenta i risultati in un rapporto. L'inchiesta è svolta su richiesta di terzi oppure di propria iniziativa quando ne va dell'interesse pubblico. Di norma la DelCG verifica il seguito dato alle sue ispezioni o ai suoi interventi passati.

Nel 2010 la DelCG ha ad esempio concluso la sua ispezione sul trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS) e presentare il 21 giugno 2010 un rapporto⁷⁹ (cfr. n. 3.8.4), che è stato pubblicato su decisione della CdG il 30 luglio 2010. Per verificare l'attuazione delle raccomandazioni formulate nel suo rapporto del 19 gennaio 2009 sul caso Tinner⁸⁰, la DelCG ha compiuto un controllo nell'anno in rassegna(cfr. n. 3.8.3).

All'inizio dell'anno la DelCG ha potuto anche presentare le prime conclusioni della sua inchiesta sul modo in cui la Confederazione ha gestito la crisi tra la Svizzera e la Libia. Gli accertamenti avevano già preso avvio nella primavera del 2009 dopo che la DelCG era stata informata dai servizi federali competenti sulle misure di sostegno del DDPS a favore del DFAE. La DelCG si è in seguito occupata a fondo degli sforzi congiunti profusi dal DFAE e dal DDPS per rimpatriare i due svizzeri trattenuti in Libia e ha esaminato come il Consiglio federale ha assunto le sue funzioni di organo supremo di direzione. Vista la delicatezza dell'affare la DelCG ha deciso di

⁷⁶ Ordinanza del 4.12.2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC; RS **121.1**).

⁷⁷ Ordinanza del 17.11.2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali, OPubl; RS **170.512.1**).

⁷⁸ Legge federale del 18.6.2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (legge sulle pubblicazioni ufficiali, LPubl; RS **170.512**).

⁷⁹ Rapporto della DelCG del 21.6.2010 «Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS)» (FF **2010 6777**) e relativo parere del Consiglio federale del 20.10.2010 (FF **2010 6853**).

⁸⁰ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 «Caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso. Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali» (FF **2009 4353**).

mantenere il segreto su questo aspetto della sua attività di alta vigilanza e di non diffondere alcuna informazione al pubblico.

Nel 2010 la DelCG ha presentato al DFAE e al DDPS le conclusioni dei suoi accertamenti ed emanato diverse raccomandazioni. In particolare ha chiesto ai due capidipartimento di informare la presidente della Confederazione e il Consiglio federale nella forma più opportuna sulle attività svolte per esfiltrare i due Svizzeri trattenuti in Libia. Per il resto la DelCG ritiene conclusa la sua inchiesta.

La DelCG ha voluto intervenire per spingere il Consiglio federale a rimediare ai problemi da essa riscontrati e a trarne i dovuti insegnamenti per il futuro. Dando seguito a tale esortazione, il Consiglio federale si è in seguito occupato a più riprese della questione. Su richiesta del Consiglio federale il 21 giugno 2010 la DelCG si è riunita per uno scambio d'informazioni con il Collegio governativo al completo⁸¹.

La DelCG ha inoltre informato la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S in modo adeguato e nel rispetto delle misure di sicurezza sulla protezione delle informazioni sull'inchiesta riguardo ai preparativi del DFAE e del DDPS per rimpatriare i due Svizzeri. In esecuzione dell'articolo 53 capoverso 3 della LPar, il 25 giugno 2010 la Sottocommissione ha invitato la DelCG a sostenerla nell'accertamento degli scambi d'informazione in seno al Consiglio federale durante la crisi libica. Per soddisfare questa richiesta la DelCG ha preso visione di tutti i documenti di cui disponeva il Consiglio federale durante la crisi, compresi i relativi verbali delle sedute. Nel rapporto d'ispezione all'attenzione della Sottocommissione la DelCG ha dedicato un capitolo ai piani e ai preparativi dell'operazione di rimpatrio degli Svizzeri trattenuti in Libia.

3.8.2 Consultazione da parte del Consiglio federale dei documenti della DelCG sull'affare libico

Nella primavera del 2010 il Consiglio federale si è occupato più volte degli sforzi profusi congiuntamente dal DFAE e dal DDPS per esfiltrare i due Svizzeri trattenuti in Libia. Il 21 giugno 2010 la DelCG ha informato dettagliatamente il Collegio governativo al completo sui risultati dei suoi accertamenti riguardo ai piani e ai preparativi dell'operazione. La DelCG ha ricavato la maggior parte delle informazioni, soprattutto riguardo agli scambi d'informazioni tra i membri del Consiglio federale, dai colloqui con i capi del DFAE e del DDPS e con altri rappresentanti di questi dipartimenti.

Le informazioni della DelCG hanno sollevato nel Consiglio federale altri interrogativi. Per questa ragione il 30 giugno 2010, su incarico del Consiglio federale, la cancelliera della Confederazione ha espresso alla DelCG il desiderio di consultare i verbali delle audizioni stilati nell'ambito dell'inchiesta sulla crisi libica. La consultazione sarebbe dovuta avvenire possibilmente entro le prime due settimane di luglio. Il 2 luglio 2010 la Segreteria generale del DFAE ha chiesto di fissare un termine al 5 luglio 2010 per consentire alla capodipartimento di prendere visione delle dichiarazioni da lei rilasciate dinanzi alla DelCG nel corso delle diverse audizioni.

⁸¹ Cfr. comunicato stampa della DelCG del 22.6.2010 sull'affare libico.

Secondo l'articolo 67 LParl il Consiglio federale ha il diritto di esaminare i documenti consegnati a una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI), nonché i verbali delle sue audizioni. Il Consiglio federale può incaricare uno dei suoi membri o un agente di collegamento idoneo di esercitare i suoi diritti. Secondo l'articolo 155 capoverso 6 LParl i diritti del Consiglio federale di fronte alle CPI sono applicabili anche alla DelCG.

Secondo le istruzioni della CdG del 18 maggio 2004 sul trattamento dei suoi verbali le persone sentite dalla DelCG hanno il diritto di consultare, su domanda, l'estratto del verbale d'audizione che le concerne presso la segreteria delle CdG.

Da un punto di vista giuridico i diritti di consultazione del Consiglio federale e della capo del DFAE non erano dunque in discussione. La Cancelleria federale (CaF) ha tuttavia presentato la richiesta soltanto per telefono senza alcuna lettera scritta o decisione formale del Consiglio federale. La DelCG ha inoltre ritenuto che le persone interrogate avessero il diritto di consultare i documenti che le concernevano prima che il membro del Consiglio federale o la persona da esso designata potessero esercitare il diritto di consultazione che spetta al Governo. Questo punto di vista è stato anche comunicato alle persone interrogate.

La DelCG ha dunque provveduto a garantire che le persone da essa interrogate potessero prendere visione dei verbali presso la Segreteria della DelCG ancora prima della fine di agosto 2010. Inoltre, nel corso della seduta del 27 agosto 2010 con la cancelliera della Confederazione (cfr. 3.8.3), la DelCG ha affrontato la questione del diritto di consultazione del Consiglio federale e rilevato che, non essendole pervenuta alcuna decisione o domanda scritta, non poteva permettere l'accesso ai verbali della DelCG.

Il 15 settembre 2010 la DelCG ha ricevuto una lettera dalla presidente della Confederazione nella quale si confermava che la domanda di consultazione era fondata su una decisione formale adottata dal Consiglio federale il 13 settembre 2010. Dopodiché la cancelliera della Confederazione ha potuto consultare più volte i verbali d'audizione della DelCG e diversi documenti che la DelCG aveva ricevuto dall'Amministrazione nell'ambito dei suoi accertamenti sulla gestione della crisi da parte della Confederazione.

3.8.3 Informazione della DelCG sulle decisioni segrete del Consiglio federale (seguito del caso Tinner)

Il rapporto della DelCG del 19 gennaio 2009 sul caso Tinner ha evidenziato che la decisione del Consiglio federale di distruggere i mezzi di prova del procedimento penale contro i fratelli Tinner per ragioni di politica estera e di sicurezza non era proporzionata allo scopo e che pertanto le condizioni legali per applicare il diritto di necessità non erano adempiute. La DelCG aveva anche appurato di essere stata tenuta all'oscuro sulla decisione di distruggere gli atti. Neppure la DelFin era stata messa al corrente sulle decisioni relative al caso Tinner, benché l'articolo 154 capoverso 3 LParl stabilisce che la DelFin debba ricevere correntemente e regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federale.

Nella seconda raccomandazione del suo rapporto sul caso Tinner la DelCG invitava pertanto il Consiglio federale a presentarle una strategia per garantire che le decisioni segrete del Consiglio federale siano trasmesse tempestivamente alla DelCG. La

DelCG invitava inoltre il Consiglio federale, fino a nuovo avviso, a farle pervenire senza indugio tutte le sue decisioni classificate come segrete. In tal modo la DelCG voleva impedire che il Consiglio federale prendesse decisioni relative a questioni sottoposte alla sua alta vigilanza senza informarla o informandola tardivamente.

Il caso Tinner ha avuto un seguito dopo la pubblicazione del rapporto della DelCG a causa di documenti supplementari sfuggiti alla distruzione⁸². Tutte le decisioni adottate dal Consiglio federale a tal proposito sono state comunicate spontaneamente alla DelCG. Inoltre il DDPS l'ha regolarmente informata su altre decisioni segrete relative ai servizi d'informazione. Poiché la consegna delle decisioni da parte del Consiglio federale non è tuttavia avvenuta automaticamente, la DelCG e il DDPS hanno convenuto di aspettare la strategia del Consiglio federale.

Con lettera del 23 giugno 2010 il Consiglio federale ha presentato alla DelCG la sua strategia nella quale propone di consegnare automaticamente al presidente della DelCG, come avviene con i membri del Consiglio federale, una copia numerata di ogni decisione scritta del Governo su affari segreti. Il compito di trasmettere le copie autorizzate in applicazione dell'ordinanza sulla protezione delle informazioni⁸³ al presidente della delegazione o alla sua segreteria spetterebbe sempre alla CaF, quindi anche nei casi concernenti la protezione dello Stato e i servizi d'informazione.

Il 27 agosto 2010 la DelCG ha discusso a fondo sulla strategia con la cancelliera della Confederazione. Dalle spiegazioni della cancelliera la DelCdG ha potuto desumere che finora le decisioni segrete del Consiglio federale non sono state comunicate sistematicamente alla DelFin e che nulla era previsto per rimediare a questa situazione contraria all'articolo 154 capoverso 3 LParl, secondo il quale la DelFin deve ricevere correntemente e regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federale.

Accertamenti precedenti avevano evidenziato che la DelCdG è stata tenuta all'oscuro di diverse decisioni segrete del Consiglio federale relative ai servizi d'informazione, come pure di decisioni relative alla crisi finanziaria e alla trasmissione di dati sui clienti dell'UBS agli Stati Uniti. Questa omissione è provata da documenti che la DelCG aveva consultato nel quadro dell'inchiesta svolta per conto della CdG.

Il 29 settembre 2010 la DelCG e la DelFin si sono incontrate per una seduta comune, come previsto dalla convenzione che disciplina la loro collaborazione. Questa convenzione è stata adottata il 6 dicembre 2006 e rivista il 1° gennaio 2010. Nel corso dell'incontro la DelCG ha informato la DelFin a proposito delle lacune informative summenzionate. La DelFin si è in seguito dichiarata d'accordo sulle valutazioni della DelCG.

Il 20 ottobre 2010 la DelCG ha ringraziato il Consiglio federale per la strategia e si è rallegrata per la sua applicazione. La DelCG ha tuttavia attirato l'attenzione del Consiglio federale sul fatto che in molti casi per comprendere le decisioni avrà anche bisogno di ricevere le proposte, o perfino i corapporti. Secondo la sua interpretazione della strategia, il compito di fornire questi documenti supplementari spetterebbe alla CaF.

⁸² Rapporto annuale delle CdG e della DelCG del 22.1.2010 (FF **2010** 2407 segg.).

⁸³ Ordinanza del 4.7.2007 sulla protezione delle informazioni della Confederazione (Ordinanza sulla protezione delle informazioni, OPrl; RS **510.411**).

Il 3 novembre 2010 la cancelliera della Confederazione ha espresso la soddisfazione del Consiglio federale riguardo al parere della DelCG. Nella sua lettera ha confermato che, se del caso, la DelCG può presentare la richiesta di ricevere le proposte e i corapporti alla CaF.

3.8.4 Sistema informatico per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS

La banca dati ISIS ha sostituito nel 1994 gli schedari cartacei sulla protezione dello Stato. Alla fine del 2004 il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) ha ripreso i dati ISIS nel nuovo sistema ISIS-NT (nuova tecnologia), che è entrato in funzione all'inizio del 2005.

Dal 2006 la DelCG ha chiesto sistematicamente al SAP di informarla sul numero di persone registrate in ISIS, seguendo con preoccupazione l'aumento delle schedature. Alla fine del 2007 la Commissione della gestione del Gran Consiglio di Basilea-Città (CdG-BS) ha invitato la DelCG a informarla sulle registrazioni in ISIS di suoi parlamentari. Le relative verifiche della DelCG hanno sollevato alcune questioni di fondo concernenti il trattamento dei dati in ISIS.

Il 16 aprile 2008 la DelCG ha pertanto deciso di approfondire questi aspetti mediante un'ispezione formale. L'inchiesta è stata limitata al periodo da fine 2009 a inizio 2010, poiché in seguito il SAP è stato integrato nel nuovo SIC. Il 21 giugno 2010 la DelCG ha presentato un rapporto con i risultati dell'inchiesta.

Dall'inchiesta della DelCG è emerso che già nel vecchio ISIS il SAP aveva accumulato notevole ritardo nel controllo della qualità prescritto dalla legge. A seguito dei problemi posti dall'introduzione di ISIS-NT il SAP ha sospeso per quattro mesi la valutazione globale periodica e non era nemmeno più in grado di sottoporre tutte le nuove comunicazioni a un controllo iniziale. In questo modo da inizio 2005 sono stati tralasciati circa 16 000 controlli iniziali e 40 000 valutazioni globali prescritti.

Secondo la DelCG, in queste condizioni, è oramai fuori luogo parlare di «pendenze» in riferimento al controllo della qualità. Si deve piuttosto dire che le attività di controllo svolte non hanno più adempiuto in alcun modo le prescrizioni legali. La legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), adottata nel 1997, stabilisce esplicitamente che un controllo interno della protezione dei dati garantisce la qualità e la rilevanza dei dati e prescrive una valutazione periodica dei dati registrati. Queste disposizioni restrittive sono state volute dal legislatore per tenere conto degli insegnamenti tratti dalla CIP istituita per verificare la gestione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (CIP-DFGP)⁸⁴.

Poiché il SAP non ha mai effettuato i controlli previsti per la maggior parte delle persone e dei terzi⁸⁵, l'alta vigilanza parlamentare non disponeva di dati sistematici sull'esattezza e la rilevanza dei dati in ISIS-NT. Per farsi un'idea sulla qualità dei dati e del loro trattamento la DelCG ha analizzato le informazioni relative alle registrazioni di circa 450 persone cancellate tra l'autunno 2008 e la fine 2009 nel-

⁸⁴ Cfr. rapporto della CIP-DFGP «Avvenimenti in seno al DFGP» del 22.11.1990 (FF 1990 I 473–622).

⁸⁵ Sono considerati «terzi» le persone che sono rilevanti ai fini della protezione dello Stato unicamente in virtù di un legame con un'altra persona registrata in ISIS.

l'ambito del controllo qualità del SAP. Le registrazioni in questione erano ripartite in modo relativamente omogeneo sull'arco dei primi dieci anni di attività di ISIS e hanno permesso di desumere indicazioni su come il SAP ha valutato le informazioni sotto il profilo della loro rilevanza materiale per la sicurezza della Svizzera.

Nella maggior parte dei casi esaminati la DelCG ha constatato che tra il momento di apertura delle schede e quello della loro cancellazione il contenuto informativo è rimasto pressoché immutato; eventuali informazioni supplementari aggiunte in seguito erano di scarso rilievo. Retrospectivamente si constata che nella maggior parte dei casi esaminati la durata di conservazione dei dati o perfino la registrazione stessa in ISIS era ingiustificata. Poiché il SAP non è stato fino a quel momento in grado di recuperare in modo significativo il ritardo accumulato nella valutazione globale periodica, considerato l'alto numero di pendenze vi è da ritenere che molte registrazioni debbano ancora essere cancellate.

La DelCG ha inoltre constatato che le direttive del SAP sulla registrazione dei dati inducono sistematicamente a immettere nel sistema informazioni sbagliate. La classificazione automatica dei terzi quali persone rilevanti ai fini della protezione dello Stato ha dato luogo a migliaia di registrazioni che non avrebbero dovuto essere effettuate. Anche le disposizioni relative alla registrazione degli «attivisti violenti» hanno indotto a memorizzare in ISIS fatti e valutazioni manifestamente scorretti.

Oltre la metà dei terzi è stata registrata in ISIS nel quadro del programma di ricerca preventivo fondato sul controllo delle foto d'identità. Queste persone sono state schedate alla frontiera soltanto perché appartenenti a una determinata nazionalità: la DelCG deplora che non vi sia stata alcuna valutazione materiale per stabilire un'eventuale rilevanza per la sicurezza dello Stato. La registrazione sistematica in ISIS di questi dati non è conforme alle disposizioni legali in vigore.

Alla luce di queste considerazioni la DelCG si chiede se i dati in ISIS-NT soddisfino le esigenze legali sulla qualità. La situazione in cui versa ISIS pone la questione più generica dell'efficacia e dell'adeguatezza della protezione dello Stato. La registrazione, il trattamento e la conservazione di dati falsi e inutili compromette l'efficacia del lavoro e rischia di inceppare l'attività di protezione dello Stato e di provocare incidenti rischiosi per la sicurezza nazionale.

Secondo la DelCG l'inadempienza delle disposizioni legali relative alla garanzia della qualità è dovuta alla definizione sbagliata delle priorità nel progetto ISIS-NT. Al posto di essere eliminate prima della migrazione dei dati, le registrazioni non più rilevanti sono state trasferite nel nuovo sistema e adeguate con grande dispendio di lavoro ai formati di ISIS-NT. Poiché il SAP e il DFGP non hanno ritenuto necessario potenziare l'organico per l'aggiornamento dei vecchi dati e l'immissione di nuove schede, dopo l'entrata in funzione di ISIS-NT gli effettivi si sono rivelati insufficienti. Per riuscire comunque a immettere nel sistema tutte le informazioni in entrata, il SAP ha distolto per quasi quattro anni il personale preposto al controllo della qualità dal suo lavoro di valutazione globale periodica per dar man forte all'inserimento dei dati.

Di conseguenza, mentre la quantità di informazioni immesse aumentava costantemente, l'eliminazione prescritta dalla legge dei dati non più rilevanti era trascurata. Se all'inizio del 2004 erano schedate in ISIS circa 60 000 persone rilevanti per la sicurezza dello Stato, alla fine del 2009 il loro numero era circa raddoppiato. Circa il 12,2 per cento delle persone schedate risiedeva in Svizzera e il 5 per cento era citta-

dino svizzero. Se si considerano anche gli 80 000 terzi, a fine 2009 risultavano schedate in ISIS-NT circa 220 000 persone.

Poiché l'onere per il trattamento dei dati è direttamente proporzionale alla quantità d'informazioni, la definizione delle priorità operata dal SAP ha in definitiva precluso un trattamento dei dati conforme alla legge. Secondo la DelCG questo problema non può essere risolto soltanto con risorse supplementari da destinare al controllo della qualità. Nella ricerca e nella registrazione dei dati occorre piuttosto mettere fine alla logica puramente quantitativa e adottare anche criteri qualitativi.

La DelCG ha anche constatato che, fin dall'inizio, il SAP ha considerato il controllo della qualità come un processo amministrativo distinto dalla vera e propria attività di protezione dello Stato. Il personale che registrava i dati non era in fin dei conti responsabile della loro legalità. A seguito di regole meccaniche i collaboratori interessati hanno registrato i dati senza preoccuparsi di riflettere sulla rilevanza delle informazioni. Anche i collaboratori che nell'ambito di attività informative hanno condotto valutazioni basate sui dati ISIS non erano responsabili dell'esattezza e della rilevanza dei dati registrati nel sistema.

L'attuazione delle riforme scaturite dall'«affare delle schede» per quanto riguarda il trattamento dei dati è pertanto stata delegata a meno di una mezza dozzina di collaboratori della sezione Controllo della qualità, che non aveva la competenza di negare l'accesso ai dati di cui non era possibile verificare la qualità conformemente alle prescrizioni. Sarebbe dunque stato compito del capo del SAP impedire l'utilizzazione dei dati non conformi alla legge e provvedere a risolvere i problemi di fondo concernenti la qualità dei dati di cui è stato provato che aveva conoscenza.

Le constatazioni della DelCG si fondano non da ultimo sulle ispezioni che il DDPS ha effettuato nel 2009 nell'ambito del controllo amministrativo previsto dalla LMSI. La DelCG ritiene dunque che la collaborazione tra l'alta vigilanza parlamentare e il dipartimento competente sia esemplare.

L'inchiesta della DelCG ha d'altra parte ricevuto spunti interessanti dagli approfondimenti condotti dalla CdG BS a proposito delle registrazioni in ISIS relative ai membri del Gran Consiglio. Questa vicenda ha suscitato una riflessione approfondita sui limiti posti dalla LMSI al trattamento dei dati in relazione all'esercizio dei diritti politici e, in definitiva, ha aperto la via a un accordo tra la Confederazione e i Cantoni sulla modalità della vigilanza sugli organi cantonali preposti alla protezione dello Stato.

Per rimediare ai problemi evidenziati dall'ispezione la DelCG ha emanato 17 raccomandazioni. L'obiettivo primario di queste raccomandazioni è di riportare entro un quadro di legalità i dati di ISIS. A questo scopo il Consiglio federale è chiamato a nominare un delegato alla protezione dei dati esterno incaricato di stabilire quali informazioni potranno ancora essere utilizzate.

Le raccomandazioni mirano anche a impedire che in futuro siano registrate informazioni non necessarie alla protezione dello Stato. La DelCG ritiene importante che al momento di sostituire ISIS-NT con un nuovo sistema tecnico si tenga conto degli insegnamenti del passato. Quando sarà il momento, si dovrà evitare di migrare nel nuovo sistema dati non conformi alle disposizioni legali sul controllo della qualità.

La DelCG chiede inoltre che i dati sulla protezione dello Stato e i dati amministrativi siano trattati separatamente e che questi ultimi siano sottoposti alle disposizioni

generali della legge federale sulla protezione dei dati⁸⁶. Raccomanda inoltre di adeguare il diritto di accesso ai dati rilevanti per la sicurezza dello Stato in ISIS nell'ambito della prossima revisione della LMSI.

3.8.5 Conferenza degli organi parlamentari di vigilanza sui servizi d'informazione degli Stati dell'UE

Il 30 settembre e il 1° ottobre 2010 si è svolta a Bruxelles la sesta conferenza degli organi parlamentari di vigilanza sui servizi d'informazione e di sicurezza degli Stati dell'UE. Gli organi parlamentari di vigilanza di Svizzera e Norvegia erano stati invitati nel 2008 quali osservatori alla conferenza tenutasi a Lisbona. Nel maggio 2009 il presidente della DelCG ha partecipato per la prima volta a questi incontri a Tallinn.

La conferenza di Bruxelles è stata organizzata dal Senato belga e iscritta nel programma di attività parlamentari durante la presidenza belga del Consiglio dell'UE.

I partecipanti alla conferenza hanno discusso delle peculiarità della vigilanza parlamentare nel settore dei servizi informativi rispetto ad altri meccanismi di controllo, del rapporto tra informazioni classificate e libertà d'espressione dei singoli parlamentari, della vigilanza nazionale sullo scambio d'informazioni a livello internazionale e delle condizioni minime per un'alta vigilanza parlamentare effettiva ed efficace.

La conferenza ha chiuso i lavori il 1° ottobre 2010 adottando una dichiarazione nella quale i partecipanti hanno riconosciuto la necessità e l'utilità di una piattaforma di scambio elettronica di informazioni su base totalmente volontaria tra gli organi di vigilanza parlamentari dei servizi d'informazione e di sicurezza degli Stati membri dell'UE, della Svizzera e della Norvegia. Il Belgio si è dichiarato disposto a sostenere il progetto, approfondire i lavori preparatori già avviati e presentare una proposta nel corso della prossima conferenza.

3.8.6 Trattamento dei dati da parte del SIC: vigilanza sul rispetto delle disposizioni della LSIC

Il nuovo SIC è entrato in funzione il 1° gennaio 2010. Il Consiglio federale ha contemporaneamente messo in vigore la LSIC e le rispettive disposizioni d'esecuzione, ovvero l'O-SIC e l'ordinanza sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione⁸⁷, emanate entrambe dal Consiglio federale il 4 dicembre 2009.

In precedenza, conformemente all'articolo 154 LParl, il DDPS aveva consultato la DelCG sui contenuti di queste due ordinanze. Su proposta della DelCG il DDPS aveva rinunciato a diverse disposizioni che non poggiavano su alcuna base legale, come quelle riguardanti l'armamento e le identità fittizie dei collaboratori incaricati di ricercare informazioni sul territorio nazionale.

⁸⁶ Legge federale del 19.6.1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS **235.1**).

⁸⁷ Ordinanza del 4.12.2009 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC; RS **121.2**).

Non è stato tuttavia possibile dissipare tutti i dubbi della DelCG sulle disposizioni relative al trattamento dei dati a livello di ordinanza. L'articolo 19 O-SIC non disciplina in modo esaustivo il trattamento dei dati acquisiti, bensì prescrive che il SIC emani un elenco dei criteri per precisare se i dati vanno archiviati, in funzione della relazione del loro contenuto con la Svizzera, nel sistema d'informazione Sicurezza esterna (ISAS) oppure nel nuovo sistema d'informazione Sicurezza interna (ISIS). Questo elenco dei criteri non era ancora stato stilato quando la DelCG è stata consultata sui dispositivi d'esecuzione. La DelCG non ha pertanto potuto valutare se queste istruzioni di servizio emanate secondo l'articolo 19 O-SIC sono conformi alla legge.

Nel parere del 1° dicembre 2009 la DelCG ha ribadito al DDPS le proprie riserve riguardo alla mancata esplicitazione nel progetto d'ordinanza delle regole sul trattamento dei dati⁸⁸. Nel rapporto annuale 2009 la DelCG precisava che nell'attività di alta vigilanza avrebbe pertanto prestato particolare attenzione alla questione del trattamento dei dati da parte del servizio informazioni civile.

Nella primavera del 2010, dopo aver invitato il DDPS a sottoporle l'elenco dei criteri secondo l'articolo 19 OSRC, la DelCG ha ricevuto un documento intitolato «Provisorische Kriterienliste für die Triage der Informationen des NDB» (Elenco provvisorio dei criteri per la selezione delle informazioni del SIC) redatto dalla direzione del settore Gestione delle informazioni del SIC il 12 aprile 2010. Tre mesi dopo l'entrata in vigore dell'O-SIC, la direzione del SIC non aveva ancora pubblicato l'elenco dei criteri definitivo.

La DelCG dubitava perfino che l'elenco presentato potesse essere d'aiuto ai collaboratori del SIC per consentire loro di registrare i dati nel rispetto delle disposizioni di legge. Contrariamente all'articolo 19 O-SIC le disposizioni della LSIC relative al trattamento dei dati non distinguono i dati in funzione della relazione del loro contenuto con la Svizzera, bensì secondo le basi legali che hanno consentito di raccogliergli. Poiché l'ordinanza diverge concettualmente dalla legge, l'attuazione della prima mediante istruzioni di servizio rischia di non corrispondere in tutti i punti alle esigenze della seconda.

La DelCG ha effettivamente constatato che l'elenco provvisorio prevedeva casi nei quali informazioni raccolte dal SIC in virtù della LMSI non sarebbero state trattate secondo le disposizioni di quest'ultima, nonostante lo preveda espressamente e senza eccezioni l'articolo 6 LSIC. La DelCG ha dunque invitato l'UFG a rispondere a una serie di domande volte a verificare se il quadro definito dall'elenco dei criteri è conforme alle disposizioni legali sul trattamento dei dati.

Nelle spiegazioni del 18 maggio 2010 l'UFG chiariva che l'articolo 1 LSIC attribuisce i compiti del servizio informazioni civile a due «servizi» distinti: uno raccoglie le informazioni concernenti l'estero (art. 1 lett. a LSIC), l'altro svolge i compiti informativi previsti dalla LMSI (art. 1 lett. b LSIC). Questa ripartizione degli incarichi si riflette anche negli articoli 5 e 6 LSIC. L'articolo 5 LSIC fa riferimento ai dati raccolti secondo l'articolo 1 lettera a LSIC e lascia al Consiglio federale il compito di disciplinare le modalità di trattamento e di protezione dei dati personali concernenti l'estero. L'articolo 6 LSIC riguarda i dati raccolti in virtù dell'articolo 1 lettera b LSIC e stabilisce espressamente che le disposizioni della LMSI sono applicabili al trattamento e alla trasmissione dei dati personali che le unità del servizio informazioni civile hanno raccolto in virtù della LMSI nell'adempimento dei loro compiti.

⁸⁸ Rapporto annuale della CdG e della DelCG del 22.1.2010 (FF 2010 2433).

Come rilevato dall'UFG, le disposizioni della LMSI relative al trattamento dei dati personali sono più dettagliate e rigorose di quelle dell'articolo 5 LSIC.

Secondo la valutazione dell'UFG, l'elenco dei criteri chiedeva di trasferire in ISIS dati che in realtà rientravano nel campo d'applicazione dell'articolo 5 LSIC e che avrebbero pertanto dovuto essere registrati in ISAS, che sottostà a norme meno restrittive rispetto a quelle della LMSI applicabile in virtù dell'articolo 6 LSIC. Secondo l'UFG un tale disciplinamento è conforme alla legge per i dati il cui contenuto ha una relazione con la Svizzera e che non sono stati raccolti secondo la LMSI. I dati il cui contenuto ha una relazione con l'estero raccolti secondo la LMSI non possono invece essere registrati in ISAS perché questa banca dati non sottostà alle disposizioni sul trattamento dei dati della LMSI bensì a quelle nettamente meno restrittive dell'articolo 5 LSIC. L'UFG ha in tal modo chiarito che il SIC può sottoporre le informazioni raccolte a un regime di protezione dei dati più severo di quanto prescritto dalla legge ma non può registrare e trattare i dati – nel caso in questione quelli raccolti secondo la LMSI – secondo criteri meno rigorosi di quelli prescritti dalla legge.

L'UFG ha chiesto pertanto lo stralcio dall'elenco dei criteri di una disposizione che prescriveva di registrare sistematicamente in ISAS tutte le informazioni riguardanti la non proliferazione⁸⁹. Ha insistito sul fatto che se tali informazioni sono raccolte secondo la LMSI, la loro registrazione in ISAS non è compatibile con l'articolo 6 LSIC.

L'interpretazione dell'articolo 19 capoverso 3 O-SIC in combinato disposto con l'articolo 1 LSIC ha indotto l'UFG a concludere che un dato può essere registrato soltanto in una banca dati. In altre parole, un'informazione non può essere registrata simultaneamente in ISIS e in ISAS. L'UFG ha precisato che questa restrizione non vieta in alcun modo ai servizi interessati di procedere a una valutazione congiunta e globale della situazione di minaccia come prevede l'articolo 3 capoverso 1 LSIC.

Il 22 giugno 2010, nel corso di un'audizione dinanzi alla DelCG, un rappresentante dell'UFG ha riferito che la perizia dell'UFG era stata sottoposta anche al SIC e che questi, dopo averne preso visione, aveva provveduto a modificare l'elenco provvisorio dei criteri. Il 28 giugno 2010, dopo l'esame dell'elenco rivisto, in quel momento disponibile sotto forma di progetto di direttiva del direttore del SIC, la DelCG ha inviato una lettera al DDPS.

In questo scritto la DelCG rilevava con soddisfazione che il nuovo progetto riconosceva il principio sancito dall'articolo 6 LSIC che tutti i dati raccolti in virtù della LMSI devono essere registrati in ISIS. La DelCG ha tuttavia anche deplorato che l'elenco dei criteri rivisto, oltre a prevedere ancora la registrazione in ISAS di alcuni dati raccolti in virtù della LMSI, prescriveva la registrazione simultanea in ISAS e in ISIS dei dati raccolti dai Cantoni nel quadro del programma di ricerca preventivo Prophylax⁹⁰. Da notare che i programmi di ricerca, come le operazioni sul territorio nazionale, sono disciplinati dall'articolo 24 O-SIC e sottoposti esclusivamente alla LSIC.

⁸⁹ Elenco provvisorio di criteri per la selezione delle informazioni del SIC del 12.4.2010, n. 4a.

⁹⁰ Opuscolo informativo «PROPHYLAX» del SIC del 24.9.2010
http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/publication/snd_publ.html.

Nella lettera inviata al DDPS la DelCG scritto di condividere il punto di vista dell'UFG, ossia che ogni informazione deve essere registrata o in ISAS o in ISIS ma mai in entrambe le banche dati e che eventuali disposizioni divergenti nell'elenco dei criteri rischiano di rendere possibile l'elusione delle rigorose norme sul trattamento dei dati (come il controllo e il rispetto dei termini relativi alla cancellazione dei dati) contenute nella LMSI⁹¹. Per quanto riguarda i dati del programma Prophylax, la DelCG ha ricordato al capo del DDPS che in questi casi si applica sempre l'articolo 6 LFRC e che tutte le informazioni raccolte secondo la LMSI, ad esempio da un organo cantonale per la protezione dello Stato, devono essere registrate senza eccezioni in ISIS poiché il loro trattamento rientra nel campo d'applicazione della LMSI⁹².

Nella sua lettera del 28 giugno 2010, oltre a complimentarsi per la revisione della direttiva provvisoria, la DelCG aveva anche reso attento il capo del DDPS sul fatto che le lacune della prima versione dell'elenco dei criteri avevano presumibilmente indotto il SIC a schedare dati in modo sbagliato dalla sua entrata in vigore provvisoria. La DelCG ha pertanto raccomandato di provvedere a cancellare eventuali informazioni non registrate conformemente alla legge.

Spettava ora al direttore del SIC emanare la versione definitiva dell'elenco dei criteri conforme al diritto di rango superiore. La DelCG ha ritenuto necessario verificare che l'elenco dei criteri corretto entrasse in vigore in tempo utile. Il 27 agosto 2010 ha pertanto invitato il DDPS a informarla di nuovo a tal proposito nel mese di novembre, in particolare a comunicarle se l'elenco dei criteri definitivo fosse stato adottato e se rispondesse alle esigenze poste dall'UFG.

All'inizio del dicembre 2010 il SIC ha comunicato alla DelCG che il primo progetto del 16 giugno 2010 era stato concretizzato il 2 luglio 2010 sotto forma di una direttiva provvisoria del direttore del SIC corredata nel corso della settimana successiva da un casistica⁹³. La DelCG ha inoltre ricevuto la versione provvisoria della «Direttiva del direttore del SIC concernente la definizione da parte del SIC delle informazioni in entrata in funzione della relazione del loro contenuto con la Svizzera» (elenco dei criteri secondo l'art. 19 cpv. 4 O-SIC) e la «Casistica concernente la menzionata direttiva del direttore del SIC» nella versione valida il 4 novembre 2010.

Nella sua lettera il SIC scriveva che la casistica era ancora oggetto di una consultazione interna allo scopo di verificarne l'applicabilità in tutti i settori coperti dal SIC e che pertanto la direttiva provvisoria non era ancora stata firmata dal direttore del SIC⁹⁴.

La casistica inviata presentava diversi casi esemplari concernenti la registrazione delle informazioni in entrata in ISIS e in ISAS. Inoltre l'elenco dei criteri provvisorio prescriveva che in via eccezionale quando non era possibile distinguere in modo univoco tra Svizzera ed estero a causa di una sovrapposizione di contenuti, occorreva registrare l'informazione in entrambi i sistemi⁹⁵.

⁹¹ Lettera della DelCG al capo del DDPS del 28.6.2010.

⁹² *Ibidem*

⁹³ E-mail del SIC dell'1.12.2010.

⁹⁴ *Ibidem*

⁹⁵ Versione provvisoria del 2.7.2010 della Direttiva del direttore del SIC concernente la definizione da parte del SIC delle informazioni in entrata in funzione della relazione del loro contenuto con la Svizzera, pag. 2.

L'elenco dei criteri sotto forma di direttiva provvisoria del direttore del SIC e la relativa casistica consentivano dunque ancora di registrare informazioni contemporaneamente in ISAS e ISIS. Come già menzionato dalla DelCG nella lettera del 28 giugno 2010 trasmessa al DDPS, tale modo di procedere viola l'articolo 6 LSIC ogni qualvolta un'informazione è raccolta in virtù della LMSI.

Meno problematico sotto il profilo legale è il caso di informazioni concernenti l'estero raccolte in virtù dell'articolo 1 lettera a LSIC – e non dunque in virtù della LMSI – da registrate non soltanto in ISAS ma anche in ISIS. Il principio iscritto nella LSIC di registrare separatamente i dati relativi alle attività del SIC a seconda che riguardino l'estero o che rientrino nel campo d'applicazione della LMSI non sarebbe rispettato. Tuttavia, considerato che in questo caso i dati sono sottoposti alle prescrizioni meno rigide dell'articolo 5 LSIC, le disposizioni più rigide in materia di protezione dei dati della LMSI non sarebbero eluse.

La DelCG si è chiesta perché alcuni dati dovrebbero essere registrati in doppio in due distinte banche dati, tanto più che nell'articolo 6 dell'ordinanza del 4 dicembre 2009 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC) il Consiglio federale ha previsto uno «strumento informatizzato di analisi e valutazione» con il quale «gli utenti dei sistemi d'informazione del SIC possono, nel quadro delle rispettive autorizzazioni d'accesso, accedere contemporaneamente a tutti i sistemi d'informazione del SIC». Per la «valutazione globale della situazione di minaccia» prescritta dall'articolo 3 LSIC le basi giuridiche per l'accesso ai dati di ISIS e di ISAS sono pertanto date. I doppioni nella registrazione dei dati non sono dunque giustificati.

Dopo ulteriori rimaneggiamenti della direttiva e della relativa casistica da parte del SIC, il 23 dicembre 2010 il direttore del SIC ha firmato la versione finale.

Di primo acchito la direttiva emanata riprende la riserva dell'articolo 6 LSIC secondo il quale i dati raccolti in virtù della LMSI devono essere trattati soltanto secondo le disposizioni della stessa LMSI. La direttiva si riferisce dunque a dati manifestamente raccolti in virtù della LMSI e a dati LMSI originali o segnalazioni degli organi cantonali della protezione dello Stato, che devono tutti essere registrati in ISIS.

Dalla direttiva si evince anche che, a giusta ragione, i dati acquisiti in virtù della LMSI e le informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza possono essere raccolti mediante strumenti dello stesso tipo. La legge consente infatti per entrambi i compiti prescritti dalla LSIC lo scambio d'informazioni con servizi d'informazioni stranieri. Le informazioni acquisite in tal modo devono essere registrate in ISIS o ISAS.

La direttiva non spiega invece in quali casi è consentito uno scambio d'informazioni nell'ambito della LMSI o dell'articolo 1 lettera a LSIC (informazioni concernenti l'estero). Secondo la direttiva il trattamento dei dati raccolti e la loro registrazione in ISIS o ISAS dipende soprattutto «della relazione del loro contenuto con la Svizzera». In tal modo tutte le segnalazioni che contengono informazioni su persone di nazionalità svizzera o su stranieri che a un certo momento hanno soggiornato in Svizzera devono essere registrate in ISIS. Secondo la direttiva la relazione del con-

tenuto dei dati con la Svizzera prevale su quella con l'estero⁹⁶; implicitamente accordare la priorità alla registrazione in ISIS significa che le informazioni possono essere registrate soltanto o in ISIS o in ISAS.

Un'altra disposizione della direttiva e diversi esempi della casistica mostrano tuttavia che la nazionalità e il luogo di soggiorno delle persone da schedare non consentono di definire in modo adeguato se un'informazione deve essere registrata in ISIS o in ISAS. Anche se si ritiene che uno straniero abbia soggiornato in Svizzera, secondo la direttiva è ammessa una relativa registrazione in ISIS soltanto se riguarda attività rilevanti sotto il profilo della protezione dello Stato, ossia in definitiva se la raccolta d'informazioni è giustificata in virtù della LMSI.

La direttiva conferma il principio difeso dall'UFG di registrare i dati solo in ISIS o solo in ISAS. In contraddizione con tale principio, la direttiva consente però di registrare informazioni relative a persone di nazionalità svizzera sia in ISIS che in ISAS quando non è possibile distinguere in modo univoco se il loro contenuto è in relazione con la Svizzera o con l'estero⁹⁷ oppure quando ciò è necessario per la comprensione dell'informazione⁹⁸. La direttiva precisa che in tal caso occorre indicare quando si immettono i dati in ISAS che le informazioni sono registrate in entrambe le banche dati, in modo da rendere possibile il loro trasferimento al momento di mettere in funzione un nuovo sistema sostitutivo di ISIS-NT.

In base alla direttiva non si può neppure escludere che dati raccolti in virtù della LMSI debbano temporaneamente essere conservati in ISAS. È quanto emerge anche dagli esempi per i quali la casistica prevede una doppia archiviazione in ISIS e ISAS. Durante tutto il periodo in cui sono conservati in ISAS questi dati sono tuttavia sottoposti a disposizioni legali meno severe per quanto riguarda la garanzia della qualità, la durata di conservazione e la trasmissibilità di quelle che disciplinano la conservazione dei dati in ISIS. In tal modo la direttiva firmata dal direttore del SIC consente di aggirare l'articolo 6 LSIC.

Le disposizioni dell'articolo 6 LSIC si applicano peraltro a tutti i dati personali raccolti in virtù della LMSI e non soltanto a quelli relativi alle persone di nazionalità svizzera. Per garantire un trattamento dei dati conforme alla legge dopo il trasferimento dei dati ISAS nel nuovo sistema ISIS-NT, occorre pertanto che anche i dati conservati in ISAS di persone straniere raccolti in virtù della LMSI siano contrassegnati in vista di questo trasferimento.

Per quanto riguarda il rispetto della legge non è infatti determinante la nazionalità delle persone, bensì unicamente la base legale in virtù della quale i dati sono stati raccolti.

Nell'anno in rassegna la DelCG ha seguito con attenzione le difficoltà incontrate dal SIC per garantire la conformità alla legge nella prassi di trattamento dei dati. Essa ha regolarmente informato a tal proposito il competente capodipartimento.

Non spetta tuttavia all'alta vigilanza parlamentare verificare al posto del dipartimento competente e del Consiglio federale che il trattamento dei dati nel Servizio delle attività informative sia conforme a tutte le disposizioni legali. La DelCG ha pertanto

⁹⁶ Direttiva del 23.12.2010 del direttore del SIC concernente la definizione da parte del SIC delle informazioni in entrata in funzione della relazione del loro contenuto con la Svizzera, n. 4.

⁹⁷ *Ibidem*, n. 6 a

⁹⁸ *Ibidem*, n. 6 i

invitato il capo del DDPS a incaricare la Vigilanza sulle attività informative del DDPS, che esercita il controllo amministrativo sui servizi d'informazione, di verificare la conformità all'articolo 6 LSIC nei lavori di revisione della direttiva del SIC relativa alla registrazione dei dati in ISIS e ISAS.

3.8.7 Sistema pilota ISAS

Nell'elaborazione della LSIC nell'ambito dell'iniziativa parlamentare Hoffman (07.404) la DelCG aveva ripreso nell'articolo 5 LSIC, senza modificarle, le disposizioni dell'articolo 99 LM relative al trattamento dei dati. Adottando questo articolo il Parlamento ha garantito la continuità delle basi legali che reggono il trattamento delle informazioni concernenti l'estero da parte del nuovo Servizio informazioni civile.

L'articolo 5 LSIC consente in singoli casi, in deroga alle disposizioni in materia di protezione dei dati, di trasmettere dati all'estero e prevede eccezioni alle prescrizioni concernenti la registrazione delle collezioni di dati, qualora questa pregiudichi la raccolta d'informazioni. Il Parlamento ha dunque incaricato il Consiglio federale di disciplinare in questo ambito il trattamento e la protezione dei dati personali raccolti dal SIC concernenti l'estero. Nel diritto d'esecuzione della LSIC il Consiglio federale ha tuttavia sottoposto la banca dati ISAS – nella quale il SIC dovrebbe registrare le informazioni concernenti l'estero – al campo d'applicazione dell'articolo 17a della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati I (LPD). Secondo questa disposizione speciale, l'ISAS deve essere gestito nel quadro di un esercizio pilota di durata limitata (art. 17 cpv. 1 OSI-SIC).

Come spiegato dall'IFPDT alla DelCG nel novembre 2009⁹⁹, il progetto pilota secondo la disposizione speciale dell'articolo 17a LPD deve servire soltanto a elaborare una concezione dettagliata del futuro sistema di informazione e, a elaborazione avvenuta, deve permettere al legislatore di adottare le necessarie basi legali in senso formale. Per evitare lesioni personali ingiustificate, il progetto pilota deve coinvolgere soltanto una parte della cerchia dei futuri utenti e utilizzare dati autentici soltanto nella misura in cui ciò sia necessario.

L'articolo 1 OSI-SIC elenca i sistemi d'informazione del SIC in modo esaustivo (ISAS e ISIS). Secondo questa ordinanza, ISAS è la sola banca dati nella quale il SIC può registrare informazioni concernenti l'estero. La DelCG si è dunque domandata se, dopo l'entrata in vigore della nuova ordinanza, il SIC fosse ancora autorizzato a utilizzare le banche dati del Servizio informazioni strategico (SIS) contenenti informazioni inerenti alla proliferazione e al terrorismo¹⁰⁰, visto che queste banche dati che il SIC aveva ancora utilizzato fino alla fine del 2009 in virtù dell'articolo 99 LM non erano più menzionate nell'OSI-SIC¹⁰¹.

⁹⁹ Cfr. Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22.1.2010 (FF **2010** 2433).

¹⁰⁰ Cfr. Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22.1.2010 (FF **2010** 2433).

¹⁰¹ Cfr. Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25.1.2008 (FF **2008** 4501) e rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22.1.2010 (FF **2010** 2433).

Nel corso della seduta del 19 aprile 2010 la DelCG ha esaminato in modo approfondito il progetto ISAS del SIC. Ha così constatato che il SIC intendeva trasferire nel corso dell'estate 2010 i dati del sistema d'informazione del vecchio SIS nel sistema pilota ISAS.

Nel corso di un'audizione dinanzi alla DelCG il rappresentante del SIC ha riferito che l'IFPDT aveva autorizzato l'utilizzazione di questi dati nel quadro del sistema pilota. Egli ha anche spiegato che, secondo il SIC, l'articolo 5 LSIC non era una base giuridica all'altezza dei tempi per disciplinare una banca dati¹⁰². Per questa ragione il SIC preferiva utilizzare i dati del vecchio SIS nell'ambito dell'esercizio pilota ISAS in virtù di una base legale più consona (ossia l'art. 17a LPD) piuttosto che trattarli sotto il regime giuridico in vigore (ossia l'art. 5 LSIC).

Da una discussione condotta lo stesso giorno tra la DelCG e l'IFPDT è emerso che il SIC aveva assicurato che per l'esercizio pilota non avrebbe utilizzato alcun dato dei sistemi del SIS. L'IFPDT riteneva che il trasferimento di tutti questi dati in ISAS fosse contrario allo spirito dell'articolo 17a LPD.

L'IFPDT ha inoltre criticato che le autorizzazioni di consultazione al sistema pilota ISAS fossero già orientate al sistema definitivo, come emerge dal progetto d'ordinanza del dipartimento già disponibile (cfr. n. 3.8.8). In questa ordinanza il DDPS doveva disciplinare come previsto dall'articolo 4 capoverso 2 OSI-SIC le autorizzazioni di consultazione per ISAS e ISIS. Nel disciplinamento proposto non si poteva però ormai più parlare di sistema pilota. L'incaricato ha ricordato che l'articolo 17a LPD non ha mai avuto lo scopo di consentire di utilizzare dietro la parvenza di un progetto pilota un sistema quasi definitivo ancora prima di disporre delle indispensabili basi legali. Ha insistito sul fatto che questo articolo conferisce all'amministrazione la facoltà di esaminare un sistema e di sperimentarlo prima di elaborare e attuare il quadro legale indispensabile al suo impiego definitivo.

La discussione con l'IFPDT ha indotto la DelCG a rendere attento il DDPS sulle condizioni legali restrittive da rispettare per l'esercizio pilota del sistema ISAS. In una lettera inviata il 24 aprile 2010 al DDPS ha in particolare precisato che il trasferimento del contenuto degli schedari del vecchio SIS in un sistema utilizzato secondo l'articolo 17a LPD non era possibile in virtù di quest'ultima disposizione; invitava pertanto il DDPS a verificare se i dati del vecchio SIS concernenti l'estero non potessero essere utilizzati in virtù di un'altra base legale rispetto alla disposizione speciale dell'articolo 17a LPD. Concretamente ha menzionato l'articolo 5 LSIC, appositamente concepito a tal scopo¹⁰³.

Il 12 maggio 2010 il capo del DDPS ha preso posizione sulle riserve formulate dalla DelCG riguardo all'esercizio pilota del sistema ISAS rassicurando che l'ordinanza del DDPS sarà modificata in modo tale da disciplinare soltanto l'esercizio pilota del sistema ISAS (e non la versione definitiva di ISAS). Egli ha anche precisato che l'esercizio pilota sarà limitato a una cerchia ristretta di collaboratori (circa 50) e che non saranno trasferiti tutti i dati del vecchio SIS, bensì soltanto quelli inerenti al terrorismo e alla proliferazione, che rappresentano circa un terzo del campo di attività del SIC.

¹⁰² Verbale dell'audizione del capo del settore Gestione delle informazioni del SIC del 19.4.2010, pag. 42.

¹⁰³ Lettera della DelCG al capo del DDPS del 24.4.2010.

Il 29 giugno 2010 la DelCG ha risposto al capo del DDPS che, in base ai riscontri dell'ispezione delle banche dati del SIS svolte nel 2007 e nel 2009 e allo stato attuale delle sue conoscenze riguardo ai sistemi d'informazione del SIC, era al corrente che, dal profilo tecnico, le banche dati relative al terrorismo e alla proliferazione erano le uniche a poter essere definite tali e ad essere ancora utilizzate dal SIC. Essa rilevava anche che, per quanto ne sapeva, tutti gli altri dati del SIS non erano registrati in alcuna banca dati e, se del caso, dovevano essere registrati nel sistema pilota ISAS. La DelCG ha inoltre sottolineato che in sue investigazioni precedenti aveva constatato che le due banche dati relative al terrorismo e alla proliferazione contenevano informazioni relative a circa 50 000 persone fisiche o giuridiche.

In conclusione la DelCG dichiarava al DDPS che, in base ai suoi riscontri, aveva motivo di credere che il SIC intendesse trasferire in ISAS la totalità delle banche dati del vecchio SIS. A suo avviso il SIC voleva impiegare il progetto pilota per continuare a utilizzare le banche dati del vecchio SIS in virtù dell'articolo 17a LPD invece che l'articolo 5 LSIC. Secondo la DelCG il progetto non rientrava nel quadro legale previsto per l'esercizio pilota che, nel caso in questione, avrebbe dovuto servire soltanto a sperimentare ISAS prima di elaborare e adottare le basi legali indispensabili alla sua utilizzazione definitiva.

Per garantire l'alta vigilanza sull'esercizio pilota del sistema ISAS la DelCG intende recarsi sul posto a ispezionare il sistema d'informazione. Il prossimo anno il SIC dovrà inoltre presentare all'IFPDT un rapporto intermedio sull'esercizio pilota. D'altra parte, secondo l'articolo 17 capoverso 2 OSI-SIC il SIS deve presentare un rapporto di valutazione al Consiglio federale al più tardi due anni dopo l'attivazione del sistema ISAS.

3.8.8 Disciplina relativo ai campi di dati ISAS e ISIS

Secondo gli articoli 4, 19 e 26 OSI-SIC il DDPS disciplina i campi di dati e le autorizzazioni di consultazione relativi a ISIS, e d'ora innanzi ISAS, analogamente alla precedente ordinanza dipartimentale¹⁰⁴.

Queste disposizioni dell'OSI-SIC si fondano su prescrizioni legali. L'articolo 15 capoverso 3 LMSI incarica il DDPS di disciplinare i diritti d'accesso per ISIS e l'articolo 15 capoverso 5 LMSI incarica il Consiglio federale di definire le diverse categorie di dati per ISIS. Nell'OSI-SIC il Consiglio federale delega a sua volta questo compito al DDPS conferendo a quest'ultimo l'incarico di disciplinare i campi di dati ma non le categorie di dati e i diritti d'accesso per ISIS.

Secondo l'articolo 17a capoverso 3 LPD il Consiglio federale definisce mediante ordinanza le modalità del trattamento automatizzato nell'ambito di un sistema pilota. Nella OSI-SIC il Consiglio federale ha stabilito che i campi di dati e le autorizzazioni di consultazione per ISAS siano disciplinati in modo analogo a quelli di ISIS.

¹⁰⁴ Ordinanza del DDPS del 20.5.2009 sui campi di dati e i diritti d'accesso dell'ISIS (RU **2009** 2435).

Come rilevato dalla DelCG nel rapporto annuale 2009, quando l'OSI-SIC è entrata in vigore il 1° gennaio 2010¹⁰⁵ il DDPS non aveva ancora elaborato la relativa ordinanza.

Il 19 aprile 2010 la DelCG ha esaminato una prima versione dell'ordinanza dipartimentale che il SIC aveva elaborato all'attenzione del capo del DDPS. Il progetto conteneva in particolare quattro allegati volti a disciplinare i campi di dati e i diritti d'accesso relativi a ISIS e ISAS. Le disposizioni normative essenziali erano contenute in questi quattro allegati.

Secondo la DelCG l'allegato di 54 pagine volto a disciplinare i campi di dati di ISAS è un documento estremamente tecnico, per di più in lingua inglese, che può essere compreso soltanto da chi dispone di conoscenze sulle strutture delle banche dati.

Il 19 aprile 2010, dinanzi alla DelCG, il rappresentante del SIC ha in buona sostanza dichiarato che, pur essendo di difficile comprensione, l'allegato sui campi di dati non comporta l'emanazione di norme di diritto¹⁰⁶. Sempre secondo il rappresentante del SIC, con questo allegato il capo del DDPS non definiva in modo vincolante i campi di dati¹⁰⁷ più importante era l'ordinanza dipartimentale in sé nella quale l'allegato era contenuto. Il grado di dettaglio dell'allegato rispondeva a quanto disposto a suo tempo dall'UFG, ed effettivamente era discutibile. Il rappresentante del SIC ha insistito sul fatto che per gli specialisti gli allegati sono chiari e ha ricordato che gli interessati, per esempio i delegati cantonali alla protezione dei dati, possono richiederne un esemplare¹⁰⁸.

Il 22 giugno 2010 la DelCG ha chiesto a un rappresentante dell'UFG, già consultato a proposito dei progetti d'ordinanza dipartimentale, un parere sul disciplinamento relativo ai campi di dati di ISIS e ISAS elaborato dal DDPS. Secondo l'UFG gli allegati erano disomogenei, di difficile comprensione e poco funzionali. L'UFG ha inoltre criticato il fatto che l'allegato relativo a ISAS non fosse redatto in nessuna delle lingue ufficiali ma soltanto in inglese. A tal proposito il Servizio linguistico della CaF non sembra abbia tuttavia avuto nulla da eccepire.

L'UFG ha inoltre constatato la mancanza di qualsiasi base legale che consenta la registrazione sistematica del numero AVS nel campo di dati di ISIS. Secondo l'articolo 50e capoverso 1 della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti¹⁰⁹, il numero d'assicurato può essere utilizzato sistematicamente al di fuori delle assicurazioni sociali della Confederazione soltanto se lo prevede una legge federale e se sono definiti lo scopo d'utilizzazione e gli aventi diritto.

A seguito del parere rilasciato dall'UFG, il SIC ha proposto di modificare ISIS in modo che questo campo di dati non appaia più sullo schermo e che non sia più

¹⁰⁵ Cfr. Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22.1.2010 (FF **2010** 2433).

¹⁰⁶ Cfr. il verbale dell'audizione del capo del settore Gestione delle informazioni del SIC del 19.4.2010, pag. 42.

¹⁰⁷ L'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza del DDPS del 27.9.2010 recita tuttavia che i campi di dati di ISAS sono elencati nell'allegato 1.

¹⁰⁸ La nota 3 dell'ordinanza spiega che gli estratti degli allegati 1–4 possono essere richiesti presso il Servizio delle attività informative della Confederazione, 3003 Berna.

¹⁰⁹ Legge federale del 20.12.1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS **831.10**).

possibile utilizzare il numero AVS come argomento di ricerca. Il SIC ha ritenuto che la soppressione di questo campo di dati e la cancellazione dei numeri AVS già registrati non erano necessari. Il rappresentante dell'UFG ha sottolineato che non era ammissibile continuare a registrare simili dati in un sistema senza un'apposita base legale, anche se i dati in questione non erano consultabili sullo schermo.

La DelCG ha pertanto deciso di informare il capo del DDPS sui problemi sollevati dall'UFG. In una lettera del 29 giugno 2010 l'ha invitato a tenere debitamente conto, prima di emanare l'ordinanza dipartimentale, dei rilievi dell'UFG¹¹⁰.

Il 27 settembre 2010 il capo del DDPS ha emanato l'ordinanza del DDPS concernente i campi di dati e le autorizzazioni di consultazione dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS¹¹¹.

La DelCG ha rilevato che il testo dell'allegato 1 dell'ordinanza (in lingua inglese) concernente i campi di dati di ISAS non differiva da quello del progetto d'ordinanza trasmesso dal DDPS nel corso della primavera. Con lettera del 25 ottobre 2010 la DelCG ha dunque invitato il DDPS a fornire ulteriori spiegazioni riguardo all'allegato. Sebbene l'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza dipartimentale disponga che i campi di dati del sistema ISAS siano elencati nell'allegato 1, la DelCG non ha riscontrato nelle 54 pagine minuziosamente esaminate alcun campo di dati che possa servire alla registrazione di dati personali a parte il nome e il cognome delle persone abilitate a utilizzare la banca dati¹¹². La DelCG ha dunque invitato il DDPS a spiegarle in quali campi menzionati nell'allegato 1 sono memorizzate le informazioni relative alle persone registrate in ISAS e di specificare le categorie di dati alle quali queste informazioni appartengono.

Il 15 novembre 2010, entro il termine previsto, il DDPS ha risposto che l'allegato 1 dell'ordinanza dipartimentale presentava il modello dei dati di ISAS¹¹³. Il DDPS ha confermato che questo modello che illustrava le strutture di ISAS non conteneva alcun campo di dati per la registrazione di dati personali trattati dal SIC, come quelli relativi alla proliferazione o al terrorismo, e precisato che il sistema ISAS permette piuttosto ai suoi utilizzatori di definire i campi di dati per queste informazioni man mano in base alle esigenze. Il DDPS ha quindi anche affermato che la definizione dei campi di dati quali attributi di oggetti «persona» non è ancora stata elaborata; inoltre ha consegnato alla DelCG un elenco di quindici pagine con i campi di dati definiti e già utilizzati in ISAS dai collaboratori del SIC.

Alla luce di quanto riferito dal DDPS, la DelCG è giunta alla conclusione che, il 27 settembre 2010, il capo del DDPS ha emanato un'ordinanza che in fin dei conti non definiva sotto il profilo materiale i campi di dati autorizzati per la registrazione di dati personali in ISAS. Eppure, come emerge dal tenore del titolo e delle disposizioni, proprio questo era lo scopo dell'ordinanza del DDPS. Secondo l'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza del DDPS del 27 settembre 2010 «i campi di dati di ISAS sono elencati nell'allegato 1». Contrariamente a questa disposizione, dall'allegato 1 di 54 pagine, disponibile soltanto in lingua inglese, l'unico elemento che emerge è che i campi utilizzati in ISAS per trattare i dati di persone potranno essere definiti soltanto durante l'impiego del programma di utilizzazione della banca dati.

¹¹⁰ Lettera della DelCG al capo del DDPS del 29.6.2010.

¹¹¹ Ordinanza del DDPS del 27.9.2010 concernente i campi di dati e le autorizzazioni di consultazione dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS (RS **121.22**).

¹¹² Lettera del DelCG al capo del DDPS del 25.10.2010.

¹¹³ Lettera del capo del DDPS alla DelCG del 15.11.2010.

Questo è stato confermato anche dal direttore del SIC il quale, il 25 novembre 2010, ha dichiarato dinanzi alla DelCG che, poiché il progetto era ancora nella fase dell'esercizio pilota, i campi di dati potevano subire ancora modifiche in quanto i collaboratori all'occorrenza ne avrebbero inseriti di nuovi¹¹⁴. Secondo il direttore del SIC questo modo di procedere avrebbe consentito, alla fine del periodo dell'esercizio pilota, di elaborare la struttura finale della banca dati ISAS e, dunque, di definire i campi di dati.

Le 54 pagine del modello di banca dati di ISAS che il capo del DDPS ha approvato con l'emanazione dell'ordinanza dipartimentale non fanno altro che descrivere la struttura di un programma informatico. Visto che i campi di dati di questo programma non erano ancora definiti al momento dell'emanazione dell'ordinanza, la decisione del capo del DDPS non fissa le categorie di dati personali che possono essere trattate dal sistema interessato. Non resta che prendere atto che l'ordinanza del DDPS non ha in alcun modo raggiunto l'obiettivo che essa si prefigge e che il diritto di rango superiore le conferisce (art. 19 cpv. 2 OSI-SIC).

In occasione di un precedente incontro con il capo del DDPS, nell'aprile 2010, la DelCG aveva già sollevato la problematica in relazione all'esame del primo progetto di ordinanza dipartimentale. La DelCG aveva affermato che l'allegato 1 assomigliava allo schema di programmazione di una banca dati e che aveva la netta impressione che il SIC si aspettasse che la direzione del dipartimento lo adottasse alla stregua di norma legale. In tal modo sarebbe stato un progetto informatico a dare forma alla norma legale, e non la politica a determinare i contenuti dell'informatica¹¹⁵. Secondo la DelCG non era questo il modo di procedere.

Per quanto riguarda la banca dati ISIS, l'allegato 2 dell'ordinanza del DDPS menziona effettivamente tutti i campi di dati presenti in ISIS. I campi di dati concernono l'identità delle persone registrate (p.es. nome, data di nascita, sesso, nazionalità, luogo di nascita), il loro ambiente sociale (p.es. stato civile, partner o genitori) e la loro attività professionale. Per questi campi l'ordinanza dipartimentale informa effettivamente sulle categorie di dati utilizzate in ISIS. Con questo elenco il DDPS ha a tutti gli effetti adempiuto il mandato conferito dal Parlamento al Consiglio federale riguardo alla definizione delle diverse categorie di dati (art. 15 cpv. 5 LMSI).

L'allegato 2 dell'ordinanza del DDPS contiene anche campi di dati che consentono di inserire liberamente un testo. Questo allegato prevede un simile campo di dati per ogni tipo di comunicazione registrata in ISIS.

Ai fini della registrazione in ISIS si inserisce per ogni comunicazione una breve sintesi in questo campo indicando i nomi delle persone interessate. Nel testo di queste brevi sintesi è possibile effettuare una ricerca elettronica¹¹⁶. Come è emerso dall'ispezione di ISIS condotta dalla DelCG, questi campi di testo possono contenere informazioni relative ad attività politiche e religiose di persone per le quali è stata registrata una comunicazione in ISIS.

¹¹⁴ Verbale della seduta della DelCG del 25.11.2010, pag. 32.

¹¹⁵ Cfr. verbale dell'audizione del capo del settore Gestione delle informazioni del SIC del 19.4.2010, pag. 14.

¹¹⁶ Rapporto del 21.6.2010 concernente il trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS) (FF 2010 6777 6789 6839).

Questo significa dunque che anche ISIS permette di registrare dati relativi a tutte le categorie di dati personali. Nella versione in vigore, l'allegato 2 che il capo del DDPS aveva approvato con l'emanazione dell'ordinanza dipartimentale non disciplina la questione del contenuto autorizzato in questi campi di testo. Anche con l'elencazione esaustiva di tutti i campi di dati di ISIS, il Consiglio federale non soddisfa dunque completamente l'incarico conferitogli dall'articolo 15 capoverso 5 LMSI di definire le diverse categorie di dati.

L'allegato 2 dell'ordinanza dipartimentale contiene ancora un campo – criticato dall'UFG – che consente di registrare il numero d'assicurato AVS. Il SIC l'aveva mantenuto fondandosi su una valutazione dell'IFPDT secondo la quale il campo in questione è ammesso dalla legge se impiegato senza essere visibile agli utilizzatori. Lo scopo è di garantire l'interfaccia con il sistema d'informazione della PIO, che utilizza il numero AVS nel quadro del controllo della sicurezza relativa alle persone. L'IFPDT partiva inoltre dal presupposto che il SIC non potesse utilizzare il numero AVS né come argomento di ricerca né in nessun altro modo.

4 Rapporti di gestione 2009 e altri rapporti

4.1 Rapporto di gestione 2009 del Consiglio federale

Nel maggio 2010 le CdG hanno sottoposto la gestione del Consiglio federale a un esame durato quattro giorni, intrattenendosi con tutti i membri del Consiglio federale e con la cancelliera della Confederazione. In questo ambito, le CdG hanno essenzialmente il compito di verificare in quale misura il Consiglio federale ha realizzato gli obiettivi perseguiti. Tra i diciassette obiettivi fissati dal Consiglio federale per il 2009, tre sono stati raggiunti completamente, sette in modo sostanziale e sette solo in parte.

Nel suo rapporto di gestione 2009 il Consiglio federale menzionava gli obiettivi seguenti: rafforzare la piazza economica Svizzera, garantire la sicurezza, rafforzare la coesione sociale, sfruttare le risorse in modo sostenibile, consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato.

Le CdG hanno proposto all'unanimità alle rispettive Camere di approvare il rapporto di gestione 2009 del Consiglio federale. Nella sessione estiva le Camere federali hanno dato seguito alla proposta delle CdG.

Nel corso delle discussioni tra le CdG e il Consiglio federale sono stati in particolare affrontati i seguenti temi:

- le questioni fiscali e finanziarie;
- la politica del personale;
- l'ottimizzazione della capacità e dell'utilizzazione delle infrastrutture;
- la realizzazione delle possibili migliorie individuate nell'ambito dell'esecuzione delle misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone;
- le risposte di politica economica e sociale alla crisi;
- la lotta alla povertà;
- l'attuazione delle misure di ottimizzazione nel settore Difesa;

- il rapporto sulla politica di sicurezza;
- l'analisi dei problemi nel settore dell'asilo;
- il ruolo della Confederazione nell'esecuzione dell'allontanamento di stranieri.

I membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione sono stati inoltre invitati a rispondere a domande che riguardano contemporaneamente più dipartimenti, ad esempio per quanto concerne la suddivisione in dipartimenti e il principio della collegialità oppure il sovraccarico di lavoro per il Consiglio federale dovuto ai numerosi interventi parlamentari.

4.2 Rapporto di gestione 2009 del Tribunale federale

Il 21 aprile 2010 presso la sede del Tribunale federale di Losanna le Sottocommissioni delle CdG hanno esaminato il rapporto di gestione 2009 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.

Nel corso delle discussioni tra le CdG e il TF sono stati in particolare affrontati i seguenti temi:

- carico di lavoro e statistiche del TF;
- ripercussioni sul TF dei nuovi codici di procedura della Confederazione e della legge sull'organizzazione delle autorità penali¹¹⁷;
- informatica presso il TF dopo la separazione dell'informatica del TAF;
- relazioni pubbliche dei tribunali;
- dati del controlling del TF;
- vigilanza esercitata dal TF sui tribunali di primo grado;
- rapporto di gestione 2009 dei tribunali di primo grado;
- lavoro a domicilio dei collaboratori dei tribunali.

Nel maggio 2010, 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 2009 del TF. Le Camere federali hanno dato seguito alla proposta delle loro CdG nel corso della sessione estiva del 2010.

4.3 Altri rapporti trattati dalle CdG

Come ogni anno le CdG hanno trattato anche nel 2010 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.

¹¹⁷ Legge federale del 19.3.2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP; RS 173.71).

Cancelleria federale

- Rapporto 2009 del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati dei Consigli legislativi (in parte)

DFI

- Rapporto d'attività 2009 sul settore dei politecnici federali (settore dei PF)
- Reporting dei PF e di Swissmedic concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers
- Rapporto annuale 2009 sulle assicurazioni sociali ai sensi dell'articolo 76 LPGa

DFGP

- Rapporto 2009 sullo stato d'applicazione della normativa di Schengen/ Dublino
- Rapporto annuale 2009 della Commissione federale delle case da gioco
- Rapporto di gestione 2009 dell'IPI
- Reporting dell'IPI concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers
- Rapporto di gestione 2009 delle Commissioni federali di ricorso

DDPS

- Rapporto 2009 del Consiglio federale sulla strategia di proprietario per le imprese d'armamento della Confederazione
- Rapporto annuale e rapporto finanziario 2009 della RUAG

DDF

- Rapporto di gestione 2009 della FINMA
- Rapporto di gestione 2009 di Publica
- Rapporto annuale 2009 dell'UFPER sulla politica del personale della Confederazione
- Rapporto di valutazione sull'inchiesta 2009 presso il personale della Confederazione
- Reporting 2009 di Publica concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DFE

- Rapporto sui dettagli delle esportazioni di materiale bellico nel 2009
- Rapporto 2009 sulla realizzazione degli obiettivi strategici dell'ASRE

DATEC

- Rapporti 2009 relativi alla realizzazione degli obiettivi strategici delle FFS SA, della Posta e di Swisscom
- Rapporto di gestione 2009 delle FFS
- Rapporto di gestione 2009 della Posta

- Rapporto di gestione 2009 di Swisscom
- Rapporto di gestione 2009 di Skyguide
- Rapporto di controlling 2009 su Ferrovia 2000
- Rapporti 2009 sullo stato dei lavori della NFTA
- Rapporto 2009 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 2009 sullo stato dell'introduzione dello European Train Control System (ETCS) in Svizzera
- Reporting 2009 delle FFS, della Posta, di Swisscom e di Skyguide concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

Diversi

- Rapporto di gestione 2009 della Banca nazionale svizzera (BNS)
- Rapporto d'attività 2009 del Ministero pubblico della Confederazione