

14.004

**Rapporto annuale 2013
delle Commissioni della gestione e della Delegazione
delle Commissioni della gestione delle Camere federali**

del 31 gennaio 2014

Onorevoli colleghi,

in virtù dell'articolo 55 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione per il 2013 affinché ne prendiate atto.

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

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

31 gennaio 2014

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

Il presidente della CdG-N,
Rudolf Joder, consigliere nazionale

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

Indice

Elenco delle abbreviazioni	4295
1 Introduzione	4302
1.1 Programma annuale 2013 e importanti oggetti dell'anno in rassegna	4302
1.2 Pubblicazione di rapporti e lettere al Consiglio federale	4304
2 Mandato e organizzazione	4304
2.1 Compiti e competenze delle Commissioni della gestione	4304
2.1.1 Diritti d'informazione e riservatezza dei lavori	4306
2.1.2 Collaborazione tra CdG/DelCG e la loro segreteria	4308
2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati	4310
3 Approfondimenti su temi scelti dalle Commissioni della gestione	4315
3.1 Politica economica e finanziaria	4315
3.1.1 Riforma dell'imposizione delle imprese II: nuova verifica e necessità d'intervento	4315
3.1.2 Dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza	4316
3.1.3 Trasmissione alle autorità statunitensi di dati bancari e di dati sui collaboratori	4319
3.1.4 Migliorare la trasparenza nel mercato svizzero del latte	4320
3.1.5 Amministrazione federale delle dogane: Direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse	4322
3.1.6 Direzione e vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione	4324
3.2 Sicurezza sociale e sanità	4325
3.2.1 Organizzazione della lotta contro la pandemia d'influenza	4325
3.2.2 Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale	4326
3.2.3 Aumento delle rendite versate nell'assicurazione invalidità	4328
3.3 Relazioni internazionali e commercio con l'estero	4329
3.3.1 Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali	4329
3.4 Stato e amministrazione	4331
3.4.1 Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale	4331
3.4.2 Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni	4332
3.4.3 Occupazione accessoria dell'ex capo della Posta	4334
3.4.4 Riorganizzazione dell'Ufficio federale di statistica	4334
3.5 Amministrazione della giustizia e Ministero pubblico della Confederazione	4335

3.5.1	Accertamenti relativi all'attività di un membro dell'autorità di vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione presso la Banca Wegelin	4335
3.5.2	Revoca della Convenzione tra le CdG e il TPF concernente l'accesso alle informazioni sui procedimenti penali in corso	4336
3.5.3	Accertamenti su questioni procedurali sulla base di casi concreti presso il Ministero pubblico della Confederazione	4336
3.5.4	Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni	4338
3.5.5	Richiesta di vigilanza nei confronti di otto giudici del Tribunale amministrativo federale	4339
3.6	Sicurezza	4340
3.6.1	Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità	4340
3.6.2	Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito	4341
3.6.3	Indennità per perdita di guadagno: irregolarità nel computo dei servizi volontari	4342
3.6.4	Contratti di licenza di armasuisse: proposta della CPS-S	4344
3.6.5	Lacune nella logistica dell'esercito: proposta della CPS-N	4344
3.7	Ambiente, trasporti e infrastrutture	4345
3.7.1	Effetti dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale	4345
3.7.2	Sicurezza nell'aviazione civile	4346
3.7.3	Prassi delle aggiudicazioni del Fondo di sicurezza stradale	4346
4	Protezione dello Stato e servizi d'informazione	4347
4.1	Mandato, diritti e organizzazione della Delegazione delle Commissioni della gestione	4347
4.1.1	Responsabilità e competenze	4347
4.1.2	Applicazione dell'articolo 154a LParl	4349
4.1.3	Esame della lista d'osservazione da parte del Consiglio federale	4350
4.1.4	Garanzia della qualità degli atti normativi non pubblicati	4352
4.2	Verifica del rapporto della DeICG su ISIS	4355
4.2.1	Evoluzione della base di dati in ISIS	4355
4.2.2	Separazione dei dati amministrativi da quelli sulla protezione dello Stato	4356
4.2.3	Conservazione illecita nella banca dati «Amministrazione» di ISIS di copie di informazioni distrutte	4357
4.2.4	Pendenze nel sistema destinato a succedere a ISIS	4358
4.2.5	Nuova versione del programma preventivo di ricerche «Foto passaporto»	4359
4.2.6	Attuazione della raccomandazione 8 disattesa in seguito a una revisione di ordinanza	4360

4.2.7	Informazione del Consiglio federale sul controllo periodico	4361
4.3	Rispetto della LSIC nel quadro dell'esperimento pilota di ISAS	4361
4.4	Disciplinamento dell'archiviazione della documentazione del SIC nella LSIC	4363
4.5	Ispezione sulla sicurezza informatica nel SIC	4365
5	Rapporti di gestione 2012 e altri rapporti	4367
5.1	Rapporto di gestione 2012 del Consiglio federale	4367
5.2	Rapporto di gestione 2012 del Tribunale federale	4371
5.3	Altri rapporti esaminati dalle Commissioni della gestione	4373
Allegato		
	Rapporto annuale 2013 del Controllo parlamentare dell'amministrazione	4377

Elenco delle abbreviazioni

ACI	Autorità di controllo indipendente
AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AESA	Agenzia europea per la sicurezza aerea
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AFS	Archivio federale svizzero
AI	Assicurazione per l'invalità
AM	Assicurazione malattia
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
BLA	Base logistica dell'esercito
BNS	Banca nazionale svizzera
BTIS	Base tecnologica e industriale rilevante per il settore della sicurezza
CaF	Cancelleria federale
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CAPTE	Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia
CAV PP	Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CDI	Convenzione per evitare le doppie imposizioni
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CFB	Commissione federale delle banche
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
CG	Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CIC	Consiglio informatico della Confederazione

CIP	Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali
CIP-N	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale
CLE-G	Centro logistico dell'esercito Grolley
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (RS 220)
COE	Centro operazioni elettroniche
COMCO	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPE-N	Commissione della politica estera del Consiglio nazionale
CPF	Consiglio dei Politecnici federali
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (RS 312.0)
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPS-S	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati
CPU	Centro delle pubblicazioni ufficiali
CrS	Comitato ristretto Sicurezza
CS	Credit Suisse
CSEC-N	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
CSSS-S	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle Camere federali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DeICG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DeFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DMF	Dipartimento militare federale
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DTF	Decisione del Tribunale federale
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA

EAU	Emirati arabi uniti
EGK	Eidgenössische Gesundheitskasse
EMEA	Agenzia europea per i medicinali
<i>ETCS</i>	<i>European Train Control System</i>
<i>FDA</i>	<i>Food and Drug Administration</i>
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati
FIS FT	Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri
FRT	Formazione, ricerca e tecnologia
FSS	Fondo di sicurezza stradale
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale
GEVER	Gestione elettronica degli affari della Confederazione
GI	Giudice istruttore
<i>GovWare</i>	<i>Government Software</i>
GSic	Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza
IFP	Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
IP Latte	Interprofessione Latte
IPG	Indennità per perdita di guadagno
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
ISAS	Sistema d'informazione Sicurezza esterna
ISDC	Istituto svizzero di diritto comparato
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
<i>ISS</i>	<i>Interception System Schweiz</i>
IUFFP	Istituto universitario federale per la formazione
Iv. Pa.	Iniziativa parlamentare
LADI	Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.0)
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (RS 910.1)
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1)
LAr	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (RS 152.1)
LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)

LBVM	Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori (RS 954.1)
LCO	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061)
LCPol	Legge sui compiti di polizia
LD	Legge sulle dogane del 18 marzo 2005 (RS 631.0)
LEp	Legge federale del 18 dicembre 1970 per la lotta contro le malattie trasmissibili dell'uomo (RS 818.101)
LICol	Legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (RS 951.31)
LIS	<i>Lawful Interception System</i>
LL	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (RS 822.11)
LLN	Legge federale del 17 giugno 2005 concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (RS 822.41)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e l'amministrazione militare (RS 510.10)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS 171.10)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LPers	Legge 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)
LPN	Legge del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (RS 451)
LPRI	Legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione, revisione parziale del 25 settembre 2009 (RU 2010 651)
LPubl	Legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (RS 170.512)
LRC	Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (RU 1992 641)
LSCPT	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.1)
LSIC	Legge del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (RS 121)
LSIP	Legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (RS 361)

LTF	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
MNS	Museo nazionale svizzero
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NLR	<i>National Aerospace Laboratory of the Netherlands</i>
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
NSA	<i>National Security Agency</i>
OAK	Commissione di alta vigilanza del Gran Consiglio del Cantone di Berna
OAMal	Ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie (RS 832.102)
OCGE	Ordinanza del 15 ottobre 2003 sulla condotta della guerra elettrica e sull'esplorazione radio (RS 512.292)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OCSP	Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (RS 120.4)
ODIC	Organo direzione informatica della Confederazione
ODSic	Organo direttivo in materia di sicurezza
OEAE	Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OMSI	Vecchia ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RU 2001 1829)
ONG	Organizzazioni non governative
OOCOP	Ordinanza del 30 ottobre 2002 concernente l'estensione delle misure di solidarietà delle organizzazioni di categoria e delle organizzazioni di produttori (RS 919.117.72)
OOPSM	Ordinanza del 19 novembre 2003 concernente l'obbligo di prestare servizio militare (RS 512.21)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
OPSIX	Organo per la pubblicità della SIX <i>Swiss Exchange SA</i>
OPubl	Ordinanza del 17 novembre 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (RS 170.512.1)
ORAMal-DFI	Ordinanza del DFI del 18 ottobre 2011 concernente le riserve nell'assicurazione sociale malattie (RS 832.102.15)
Organo direttivo STT	Organo direttivo comune per la sorveglianza delle telecomunicazioni

O-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.1)
O-SIEs	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio informazioni dell'esercito (RS 510.291)
OSI-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.2)
OVIS	Ordinanza del 6 luglio 2011 sul sistema centrale d'informazione visti (RS 142.512)
PF	Politecnico federale
PGF	Polizia giudiziaria federale
PP	Vecchia legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (CS 3 286)
PROSSIF	Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria
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 del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale
RUMBA	Gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SCOCI	Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIM	Servizio informazioni militare
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SIS	Servizio informazioni strategico
SSR	Società svizzera di radiotelevisione
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TFB	Tribunale federale dei brevetti
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura

UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade
VFF	Vigilanza federale sulle fondazioni
Vigilanza SI	Vigilanza sulle attività informative del DDPS
ZBV	Unione contadini zurighesi (Zürcher Bauernverband)

Rapporto

1 Introduzione

Il presente rapporto annuale fornisce una visione d'insieme sulle attività della vigilanza parlamentare delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) nel 2013, nonché alcune informazioni sui metodi e sui processi operativi, sui problemi incontrati in occasione di alcuni controlli e sui risultati conseguiti. Il rapporto annuale contiene talune informazioni che sinora non erano state pubblicate.

In occasione della seduta plenaria del 31 gennaio 2014, le CdG hanno approvato all'unanimità il presente rapporto e hanno deciso di pubblicarlo. La bozza del rapporto è stata sottoposta per parere alle autorità interessate conformemente all'articolo 157 della legge sul Parlamento (LParl)¹. I pareri pervenuti sono stati esaminati dalle CdG e dalla DelCG e per quanto possibile considerati.

1.1 Programma annuale 2013 e importanti oggetti dell'anno in rassegna

In occasione dell'adozione del programma annuale, il 25 gennaio 2013 le CdG hanno deciso di svolgere talune inchieste sulla base delle valutazioni affidate al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) nei seguenti ambiti: garanzia d'indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza (cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.3), i partenariati internazionali dell'Esercito svizzero (cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.2), la preservazione dei terreni agricoli coltivati (cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.4).

Al termine di ogni valutazione il CPA pubblicherà un rapporto che sarà presentato alla Sottocommissione competente. Quest'ultima valuterà ogni rapporto dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare e riferirà poi i risultati alla propria commissione sottoponendole alcune proposte.

Su richiesta della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) la CdG-N ha poi deciso di disporre un'inchiesta su diverse lacune nella logistica dell'esercito (n. 3.6.5).

Il gruppo di lavoro comune istituito il 6 dicembre 2012 dalle CdG e dalle Commissioni delle finanze (CdF) per indagare sullo svolgimento del progetto informatico «Insieme» dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) è entrato in attività nel primo trimestre dell'anno in rassegna. La fine dei lavori è prevista per il 2014 (n. 3.4.2).

Il gruppo di lavoro comune delle due CdG «Sorveglianza dei mercati finanziari» ha iniziato la verifica dell'ispezione «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti» condotta nel 2010. Prevede di concludere i lavori nella primavera 2014 e di presentare rapporto a entrambe le CdG.

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

Le CdG hanno concluso la loro inchiesta sulle dimissioni del presidente della BNS con un rapporto adottato e pubblicato il 15 marzo 2013. A fine gennaio 2014 procederanno a una valutazione finale della discussione con il Consiglio federale in merito a questo rapporto (n. 3.1.2).

La DelCG ha concluso la sua approfondita inchiesta sul furto di dati ai danni del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) con un rapporto all'attenzione del Consiglio federale; un riassunto del rapporto è stato pubblicato (n. 4.5).

La CdG-N ha concluso un'ispezione sulla base di una valutazione del CPA concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale (n. 3.4.1; rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.1). Ha inoltre proceduto alla verifica riguardante l'ispezione sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito (n. 3.6.2).

Il presente rapporto traccia una panoramica su altre indagini e inchieste che non sono state oggetto di una pubblicazione apposita, come le indagini della CdG-N concernenti la seconda riforma dell'imposizione delle imprese (n. 3.1.1), l'esame da parte della CdG-N di una richiesta di vigilanza dell'Unione contadini zurighesi (Zürcher Bauernverband ZBV) volta a migliorare la trasparenza nel mercato svizzero del latte (n. 3.1.4), la verifica della CdG-S concernente la valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane del 2010 (n. 3.1.5), la seconda fase delle due verifiche della CdG-S concernenti l'ispezione «Valutazione della direzione e della vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione» del 2009 (n. 3.1.6) e l'ispezione «Aumento del numero di rendite versate dall'assicurazione invalidità» del 2005 (n. 3.2.3), la verifica della CdG-S concernente l'«Organizzazione della lotta contro la pandemia d'influenza» (n. 3.2.1), gli accertamenti di entrambe le CdG relativi all'attività di un membro dell'Autorità di vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) presso la Banca Wegelin (n. 3.5.1), la revoca della Convenzione tra le CdG e il Tribunale penale federale concernente l'accesso alle informazioni sui procedimenti penali in corso (n. 3.5.2), gli accertamenti delle CdG su questioni procedurali sulla base di casi concreti presso il Ministero pubblico della Confederazione (n. 3.5.3), le indagini della CdG-S sui problemi del sistema di sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (n. 3.5.4), l'esame da parte delle due CdG di una richiesta di vigilanza nei confronti di otto giudici del Tribunale amministrativo federale riguardo a decisioni in materia di asilo (n. 3.5.5), nonché l'esame della CdG-N di una richiesta di vigilanza concernente la prassi delle aggiudicazioni del Fondo di sicurezza stradale (n. 3.7.3).

Riguardo alle attività della DelCG, al numero 4 figurano informazioni inedite relative, ad esempio, all'applicazione da parte della DelCG dell'articolo 154a LParl in relazione all'inchiesta amministrativa del professor Heinrich Koller concernente la Vigilanza SI (n. 4.1.2), all'esame della lista d'osservazione da parte del Consiglio federale (n. 4.1.3) e alla garanzia della qualità degli atti normativi non pubblicati (n. 4.1.4).

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 inchieste. Oltre a 13 comunicati stampa, le CdG e la DelCG hanno pubblicato nell'anno in rassegna i seguenti sei rapporti (rapporto di sintesi sotto forma di lettera):

- rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gennaio 2012;
- rapporto delle CdG del 15 marzo 2013 «Dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza»;
- rapporto della CdG-N del 12 aprile 2013 «Verifica riguardante l'ispezione sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito»;
- rapporto della CdG-S del 28 giugno 2013 «Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari»;
- rapporto della DelCG del 30 agosto 2013 «Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione» (riassunto);
- rapporto della CdG-N del 15 novembre 2013 «Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale».

I rapporti summenzionati sono pubblicati nel Foglio federale (FF) e possono essere consultati nel sito Internet delle CdG.

2 **Mandato e organizzazione**

2.1 **Compiti e competenze delle Commissioni della gestione**

Su mandato delle Camere federali, le CdG esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali della Confederazione nonché di altri enti incaricati di compiti federali (art. 169 Cost.² e art. 52 LParl). I compiti e le competenze delle CdG sono definiti negli articoli 26–27, 52–55 e 153–158 LParl e in altre leggi³ e ordinanze⁴.

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

² Costituzione federale (Cost.; RS 101).

³ Art. 32 della legge federale del 13 dic. 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51), art. 5 cpv. 1 della legge federale del 24 mar. 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza del 10 giu. 2004 sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni (RS 172.220.111.5), art. 20 della legge federale del 4 ott. 2014 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Legge sul transito alpino; RS 742.104) o art. 10 della legge federale del 18 mar. 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (LRAV; RS 742.140.3).

⁴ «Principi d'azione delle CdG del 29 ago. 2003 e 4 set. 2003» pubblicati nel rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gen. 2004 (FF 2004 1435).

dal legislatore sono stati svolti correttamente (verifica della legalità). Badano, inoltre, affinché le misure adottate dallo Stato siano razionali e le autorità federali sfruttino correttamente i loro margini decisionali (verifica dell'adeguatezza). Infine controllano anche l'efficacia delle misure adottate tenuto conto degli obiettivi fissati dal Legislatore (verifica dell'efficacia).

Le CdG assolvono i loro compiti:

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

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

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

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

Anche tutti gli enti di diritto pubblico e privato, nonché le persone fisiche e giuridiche preposte a compiti federali sottostanno all'alta vigilanza parlamentare, anche se questa nella pratica è meno diretta rispetto a quella esercitata sui servizi dell'Amministrazione centrale. I Cantoni sono pure sottoposti alla vigilanza delle CdG, sempre che siano incaricati dell'attuazione del diritto federale (art. 46 cpv. 1 e 49 cpv. 2 Cost.).

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

Fatti salvi gli oggetti che devono esaminare per legge, le CdG definiscono autonomamente i loro oggetti d'indagine e fissano le loro priorità di lavoro in base al proprio apprezzamento. A tale scopo allestiscono ogni anno un programma che fissa le priorità per la vigilanza in ogni settore amministrativo. Talvolta le CdG ricevono mandati dalle Camere federali o da altre commissioni parlamentari. La pianificazione dei lavori viene regolarmente aggiornata per soddisfare esigenze impreviste che possono emergere nel corso dell'anno.

2.1.1

Diritti d'informazione e riservatezza dei lavori

Per adempiere il loro compito di alta vigilanza le CdG dispongono di estesi diritti d'informazione (art. 150 e 153 LParl) che la modifica della LParl del 17 giugno 2011⁵ ha rafforzato e precisato. Le Commissioni hanno in particolare il diritto di interrogare direttamente tutte le autorità, i servizi e altri enti responsabili di compiti federali, siano essi in funzione o no, e possono esigere che questi forniscano tutte le informazioni necessarie allo scopo. Hanno inoltre la facoltà di chiamare a comparire le persone soggette all'obbligo di informare e, se del caso, a sottoporle ad accompagnamento coattivo. Le Commissioni definiscono autonomamente quali persone delle unità oggetto della vigilanza intendono sentire – con l'unico onere di informare preliminarmente le autorità politiche superiori (Consiglio federale, Tribunali della Confederazione, AV-MPC). Esse non sono quindi vincolate alla via di servizio dell'Amministrazione o dei Tribunali. Le autorità politiche superiori possono chiedere di potersi esprimere nei confronti delle CdG prima dell'audizione di persone che le sono o le erano subordinate (art. 153 cpv. 5 e 162 cpv. 1 lett. c e 5 LParl). Il segreto d'ufficio non trova applicazione per le audizioni di collaboratori della Confederazione da parte delle CdG e le persone sentite non possono pertanto rifiutarsi di fare una determinata affermazione dinanzi alle CdG. Queste ultime sono inoltre autorizzate a effettuare sopralluoghi presso tutti gli uffici federali con o senza preavviso.

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

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

Le due riserve menzionate a proposito dei diritti d'informazione delle CdG non valgono per la DelCG. Quest'ultima dispone in virtù dell'articolo 169 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 154 LParl di diritti di informazione illimitati rispetto alle autorità e agli organi che sottostanno alla sua vigilanza. Essa non solo può esigere tutte le

⁵ LParl: Precisazioni dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza (RU 2011 4537); cfr. anche rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2012 (FF 2012 6075).

informazioni necessarie all'espletamento dei suoi compiti, ma può anche ordinare interrogatori formali di testimoni (art. 155 LParl). Nei suoi confronti non possono essere fatti valere né il segreto d'ufficio né il segreto militare.

I diritti d'informazione estesi delle CdG e della DelCG implicano in contropartita l'obbligo di riservatezza e un trattamento responsabile delle informazioni confidenziali. Le CdG sono pertanto tenute a prendere provvedimenti appropriati per tutelare il segreto (art. 150 cpv. 3 LParl)⁶. La revisione della LParl del 17 giugno 2011 ha obbligato inoltre le CdG a emanare istruzioni sulla tutela del segreto, applicabili al loro settore di competenze, per limitare l'accesso ai corapporti dei capi di Dipartimento concernenti oggetti del Consiglio federale. Le CdG hanno quindi emanato istruzioni che disciplinano in modo restrittivo questo accesso⁷. 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 dei diritti d'informazione estesi delle CdG/DelCG significa fra l'altro che, dopo l'edizione dei documenti richiesti, il presidente della Sottocommissione competente o del gruppo di lavoro esamina per incarico delle CdG i documenti quanto alla loro natura confidenziale e adotta se del caso le necessarie misure di protezione, prima che determinate informazioni siano trasmesse ai singoli membri. Al riguardo una certa responsabilità grava anche sulle autorità sottoposte a vigilanza: da esse ci si aspetta che rendano attente le commissioni, spontaneamente o mediante documenti, sull'elevato grado di riservatezza dell'informazione richiesta. Su questa base le CdG o la DelCG possono poi disciplinare in maniera restrittiva, secondo una ponderazione degli interessi, l'accesso ai documenti richiesti o, in determinate circostanze, persino rinunciare temporaneamente a far valere i loro diritti d'informazione.

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

⁶ A questo proposito cfr. i pareri giuridici commissionati dalla CdG-N del prof. Giovanni Biaggini, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht», Zurigo 5 giu. 2008 (*Aspetti costituzionali dei diritti di informazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali nell'ambito dei procedimenti penali*) e del dr. Niklaus Oberholzer «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht» (*Aspetti processuali penali dei diritti di informazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali nell'ambito dei procedimenti penali*).

⁷ Istruzioni delle Commissioni della gestione delle Camere federali concernenti le misure volte a garantire la tutela del segreto del 27 gen. 2012 (solo ted. e franc.).

⁸ Codice penale (CP; RS **311.0**).

I rapporti d'inchiesta sono di regola pubblicati, se non vi si oppongono interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LParl). Alle autorità interessate è data la possibilità di esprimersi prima della pubblicazione (art. 157 LParl). In pratica le constatazioni delle Commissioni sono sottoposte alle autorità interessate sotto forma di bozza di rapporto. Queste autorità si esprimono in linea di massima per scritto, ma possono anche chiedere un'audizione. I pareri sono considerati nel rapporto finale sempre che siano giustificati e pertinenti. Nel loro parere le autorità interessate possono anche esprimersi sull'opportunità di rendere pubbliche informazioni contenute nella bozza di rapporto cui si oppongono interessi degni di protezione. Dopo una ponderazione dei vari interessi, le CdG decidono sulla pubblicazione. In questa procedura qualificata le CdG hanno dunque il diritto di pubblicare informazioni che soggiacevano fino a quel momento al segreto d'ufficio. Questo diritto costituisce un importante strumento per esercitare con efficacia l'alta vigilanza.

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 resi pubblici. Questi ultimi contengono raccomandazioni in merito alle quali le autorità responsabili sono tenute a esprimere 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 sottoposta a vigilanza ad agire, per annullare o modificare decisioni o per prendere decisioni al posto dell'autorità sottoposta a vigilanza (art. 26 cpv. 4 LParl). Le CdG devono convincere unicamente mediante le proprie argomentazioni. Se del caso, possono avvalersi degli strumenti parlamentari (deposito di una mozione, un postulato o un'iniziativa parlamentare) per avviare una modifica di legge.

2.1.2 Collaborazione tra CdG/DelCG e la loro segreteria

Negli scorsi anni le CdG hanno dovuto occuparsi sempre più di questioni politicamente sensibili. Alcuni membri dello stato maggiore delle CdG e della DelCG – ossia la segreteria CdG/DelCG – si sono di conseguenza ritrovati sotto i riflettori dei media e anche al centro dell'interesse del Consiglio federale⁹. Secondo alcuni resoconti della stampa membri della segreteria avrebbero tenuto comportamenti scorretti

⁹ L'8 nov. 2012, nel quadro di un incontro tra i presidenti delle Camere e una delegazione del Consiglio federale, si è anche discusso sulle modalità per le audizioni dei membri del Consiglio federale e della cancelliera della Confederazione di fronte agli organi di vigilanza del Parlamento. Il Consiglio federale aveva espressamente chiesto che questo punto fosse discusso nel corso dell'incontro. Una delegazione della DelCG ha spiegato preventivamente ai presidenti delle Camere che, contrariamente a quanto pensa il Consiglio federale, la segreteria della DelCG agisce esclusivamente su mandato della DelCG senza esercitare alcun condizionamento indebito sulla DelCG. Il 22 feb. 2013 si è tenuto un nuovo incontro tra una delegazione del Consiglio federale e la DelCG durante il quale si è discusso del medesimo tema e del ruolo della segreteria della DelCG. Nel corso di questo incontro e in una lettera inviata al Consiglio federale il 30 apr. 2013 la DelCG ha illustrato nuovamente la funzione svolta dalla segreteria della DelCG. Con questo la DelCG ritiene chiusa la questione.

ti. Questo ha spinto il segretario generale dell'Assemblea federale, a inizio aprile del 2013, a rettificare alcune affermazioni non veritiere apparse su un settimanale¹⁰.

Vista la situazione, le CdG e la DelCG ritengono importante presentare in tutta trasparenza all'opinione pubblica nel quadro del presente rapporto annuale il modo in cui nella prassi i compiti e le competenze sono ripartiti tra CdG/DelCG e la loro segreteria.

Le Commissioni o la Delegazione dirigono tutti i lavori delle CdG e della DelCG e ne assumono la responsabilità: sono loro che decidono i temi da approfondire e la procedura da seguire nelle indagini.

Sono sempre le Commissioni, le Sottocommissioni, i gruppi di lavoro o la Delegazione che rivolgono le richieste scritte d'informazioni agli organi sottoposti alla loro vigilanza. Nei casi di poca importanza, di informazioni di dettaglio tecniche o di precisazioni, le richieste sono inviate direttamente dalla segreteria, ma sempre su ordine del presidente di una delle CdG o della DelCG.

Spesso le informazioni necessarie alle indagini delle CdG/DelCG sono ottenute direttamente dai rappresentanti degli organi sottoposti alla vigilanza nel corso di audizioni organizzate nel quadro delle riunioni delle CdG e delle loro Sottocommissioni o della DelCG. I membri delle Commissioni o della Delegazione possono porre le domande di persona.

Come le altre segreterie delle commissioni, la segreteria delle CdG e della DelCG si limita ad assistere e a consigliare le CdG e la DelCG¹¹. Secondo l'articolo 67 LParl essa dispone degli stessi diritti d'informazione delle CdG e della DelCG per cui opera. Conformemente all'articolo 153 capoverso 1 secondo periodo LParl, le CdG e la DelCG possono incaricare la loro segreteria di chiarire singoli fatti. In pratica, essa esercita questa competenza soltanto su mandato esplicito delle CdG o della DelCG o dei loro presidenti, anche se questo implica che i tempi dell'inchiesta debbano essere adeguati allo scadenario delle riunioni delle commissioni. In questo modo si garantisce che le commissioni e la Delegazione mantengano il controllo.

Viste le specificità del sistema di milizia e la necessaria indipendenza delle CdG e della DelCG rispetto agli organi su cui vigilano, la segreteria svolge un ruolo importante per l'attuazione del mandato legale delle CdG/DelCG. La sua missione è di fare in modo che le CdG e la DelCG possano svolgere i loro compiti in modo ottimale basandosi su informazioni affidabili, complete e oggettive e, dunque, senza alcun condizionamento. La segreteria è la memoria istituzionale delle CdG e della DelCG e in quanto tale mette loro a disposizione la sua lunga esperienza per quanto riguarda la scelta delle procedure da seguire nelle indagini. Infine, particolarmente preziosa è anche la consulenza indipendente da condizionamenti che la segreteria fornisce su questioni sostanziali.

Al fine di metterle in condizione di svolgere il loro compito, la segreteria sostiene le CdG e la DelCG con un ampio ventaglio di prodotti e servizi (documenti di lavoro per l'analisi di problematiche complesse, tracce sullo svolgimento delle sedute, elenchi di domande per le audizioni ecc.). Questi prodotti e servizi rientrano esclusi-

¹⁰ In particolare il segretario generale ha precisato che tutti i membri della segreteria hanno in ogni momento rispettato le norme di ricasazione in vigore e nessuno ha mai travalicato le proprie competenze. L'asserzione del giornale non provata che una collaboratrice della segreteria delle CdG fosse stata sospesa anni prima è stata decisamente smentita.

¹¹ Art. 64 cpv. 1 e art. 64 cpv. 2 lett. b e d LParl.

vamente in una logica di assistenza: agevolano le CdG e la DelCG nel loro compito di valutare i fatti e prendere le decisioni. In altre parole, tutte le prestazioni fornite dalla segreteria non sono altro che proposte che le CdG e la DelCG possono adottare, modificare, completare o anche rifiutare. Nella prassi le CdG e la DelCG assumono in ogni momento la responsabilità esclusiva.

Riassumendo, le CdG e la DelCG conferiscono mandati alla loro segreteria e ne seguono e controllano l'attuazione.

Riguardo alla questione della ricusazione di membri della segreteria, va detto che vige qui il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale¹². L'articolo 11a LParl, che disciplina la ricusazione di membri delle CdG e della DelCG, si applica per analogia ai collaboratori della segreteria. Da notare che in alcuni affari membri della segreteria si sono già ricusati: in tali casi non sono stati coinvolti nelle relative attività delle CdG e della DelCG¹³.

Dal punto di vista istituzionale è fondamentale che nelle discussioni sui rilievi delle CdG e della DelCG siano esaminati sia i risvolti politici che i fatti stessi. Ed è altrettanto importante che si stabilisca un dialogo diretto con le CdG o la DelCG, senza indirizzare le critiche al loro organo di stato maggiore o ad alcuni dei suoi collaboratori.

2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati

Come le altre commissioni parlamentari, le CdG sono composte di 25 membri del Consiglio nazionale e di 13 membri del Consiglio degli Stati. I membri vengono eletti per un periodo di quattro anni e il loro mandato può essere rinnovato. La composizione delle Commissioni e la nomina dei presidenti e dei vicepresidenti dipendono dalla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera (art. 43 cpv. 3 LParl). Per quanto possibile, è tenuto adeguatamente conto delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese.

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

¹² Codice per il personale dell'Amministrazione federale per evitare conflitti d'interessi e per gestire le informazioni che non sono di dominio pubblico (Codice di comportamento dell'Amministrazione federale) del 15 ago. 2012.

¹³ Cfr. per esempio il rapporto della CdG-S del 28 giu. 2013, Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari (FF 2013 7509), nota a piè di pagina 35 o il rapporto della CdG-S del 3 dic. 2010, Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali (FF 2011 3771), nota a piè di pagina 6 o ancora il rapporto della DelCG delle Camere federali del 19 gen. 2009, Caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso (FF 2009 4353), pag. 4363.

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

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

Gli ambiti sono assegnati nel modo seguente.

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

Le sottocommissioni seguono su incarico delle commissioni plenarie il lavoro delle autorità loro assegnate. Esse effettuano il lavoro d'inchiesta vero e proprio (p. es. esecuzione di audizioni, mandati per perizie, richiesta di documenti) e riferiscono alle commissioni plenarie, ovvero agli organi decisionali. Spetta alle commissioni plenarie prendere decisioni, approvare e pubblicare i rapporti, nonché rivolgere raccomandazioni alle autorità politiche responsabili (art. 158 LParl).

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

Nel 2013 erano attivi tre dei quattro gruppi di lavoro composti di membri della CdG-S e della CdG-N. Il gruppo di lavoro «BNS» ha indagato sulle circostanze che hanno portato alle dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) (n. 3.1.2). Il gruppo di lavoro «Sorveglianza dei mercati finanziari» ha iniziato la verifica dell'ispezione «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti» del 2009/2010; conta di chiudere i lavori entro il 2014. Il gruppo di lavoro sulla gestione dei rischi nell'Amministrazione federale, nel quale è stato integrato anche un rappresentante della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin), ha esaminato la gestione dei rischi e il rapporto sui rischi stilato a destinazione del Consiglio fede-

rale. Il gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui tribunali» che comprendeva anche due rappresentanti delle Commissioni delle finanze (CdF), non è stato attivo nell'anno in rassegna.

Ogni Commissione designa inoltre al suo interno tre membri che costituiscono la DelCG. Questa si occupa della sorveglianza delle attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione civili e militari. Secondo la Costituzione e la legge, la Delegazione dispone di diritti d'informazione molto estesi (per maggiori particolari cfr. n. 4).

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

Nel 2013 la presidenza della CdG-N è stata assunta da Ruedi Lustenberger e la vicepresidenza da Rudolf Joder. Il presidente della CdG-S era Paul Niederberger e il vicepresidente il suo collega Hans Hess. La composizione nominale delle CdG e delle sue Sottocommissioni nel 2013 è illustrata nella *tabella 1* qui appresso.

Nel 2013 la presidenza della DelCG è stata assunta dal consigliere nazionale Pierre-François Veillon e la vicepresidenza dal consigliere agli Stati Paul Niederberger.

Tabella 1

Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della DelCG nel 2013

<i>CdG-N (Commissione plenaria)</i>	<i>CdG-S (Commissione plenaria)</i>
Ruedi Lustenberger (presidente), Maria Bernasconi, Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Jacqueline Fehr (sostituita da Alexander Tschäppät), Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Hans Grunder, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Rudolf Joder (vicepresidente), Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Valérie Piller Carrard (sostituita da Stéphane Rossini), Marianne Streiff-Feller, Franziska Teuscher (sostituita da Regula Rytz), Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen	Paul Niederberger (presidente), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Héche, Hans Hess (vicepresidente), René Imoberdorf, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Martin Schmid, Markus Stadler, Roberto Zanetti (sostituito da Hans Stöckli)

<i>Sottocommissioni DFAE/DDPS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (presidente), Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Andrea Geissbühler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Ueli Leuenberger, Valérie Piller Carrard (sostituita da Stéphane Rossini), Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Lothar Ziörjen	Claude Janiak (presidente), Claude Hêche, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Markus Stadler
<i>Sottocommissioni DFGP/CaF</i>	
Rudolf Joder (presidente), Max Binder, Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff-Feller, Andy Tschümperlin, Lothar Ziörjen	René Imoberdorf (presidente), Joachim Eder, Peter Föhn, Hans Hess, Claude Janiak, Paul Niederberger
<i>Sottocommissioni DFF/DEFR</i>	
Maria Bernasconi (presidente), Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Jacqueline Fehr (sostituita da Alexander Tschäppät), Rudolf Joder, Marianne Streiff-Feller, Franziska Teuscher (sostituita da Regula Rytz), Andy Tschümperlin, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen	Markus Stadler (presidente), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Roberto Zanetti (sostituito da Hans Stöckli)
<i>Sottocommissioni DFI/DATEC</i>	
Max Binder (presidente), Yvette Estermann, Jacqueline Fehr (sostituita da Alexander Tschäppät), Yvonne Feri, Hans Grunder, Hugues Hiltpold, Margrit Kessler, Ruedi Lustenberger, Valérie Piller Carrard (sostituita da Stéphane Rossini), Franziska Teuscher (sostituita da Regula Rytz), Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (presidente), Joachim Eder, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Roberto Zanetti (sostituito da Hans Stöckli)
<i>Sottocommissioni Tribunali/MPC</i>	
Corina Eichenberger-Walther (presidente), Maria Bernasconi, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Hans Grunder, Alfred Heer, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Ruedi Lustenberger	Hans Hess (presidente), Isidor Baumann, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger

<i>DelCG</i>
Pierre-François Veillon (presidente), Paul Niederberger (vicepresidente), Corina Eichenberger-Walther, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Franziska Teuscher (sostituita da Ueli Leuenberger)
<i>DVN (solo i membri delle CdG)</i>
Isidor Baumann, Max Binder, Jacqueline Fehr (sostituita da Andy Tschümperlin), Hans Hess, Ruedi Lustenberger
<i>Gruppo di lavoro «BNS»</i>
Paul Niederberger (presidente), Corina Eichenberger-Walther (vicepresidente), Maria Bernasconi, Max Binder, Peter Föhn, Ida Glanzmann-Hunkeler, Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Claude Janiak, Rudolf Joder, Werner Luginbühl, Ruedi Lustenberger, Markus Stadler, Franziska Teuscher (non sostituita)
<i>Gruppo di lavoro «Insieme» (solo i membri delle CdG)</i>
Paul Niederberger (presidente), Joachim Eder, Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Roberto Zanetti
<i>Gruppo di lavoro «Rapporto sui rischi a destinazione del Consiglio federale» (solo i membri delle CdG)</i>
Maria Bernasconi (presidente), Hans Hess, Rudolf Joder, Ruedi Lustenberger, Paul Niederberger, Markus Stadler
<i>Gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui tribunali» (solo i membri delle CdG)</i>
Hans Hess (presidente), Corina Eichenberger-Walther

Nel corso dell'anno in rassegna le CdG si sono riunite 17 volte in seduta plenaria e 69 volte in sedute di sottocommissione o gruppo di lavoro. Cinque di queste sono state dedicate a visite a servizi dell'Amministrazione. La DelCG si è riunita 13 volte. Nel complesso si sono tenute 99 sedute.

In qualità di autorità di vigilanza le CdG hanno inoltre ricevuto 23 richieste di vigilanza e ne hanno evase 17. Nello stesso periodo le Commissioni hanno pure trattato altre 14 richieste depositate nel corso dell'anno precedente.

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

DFF	Corpo delle guardie di confine (Cgcf) a Ginevra
DFGP	Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)
DFGP	Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) a Losanna
DFAE	Direzione consolare (DC)
Tribunali	Tribunale penale federale (TPF) a Bellinzona

Il Consiglio federale ha risposto con lettera del 16 aprile 2013. La CdG-N l'ha esaminata nella sua seduta del 5 luglio 2013. Nel suo scritto il Consiglio federale spiega di aver tratto importanti insegnamenti da questa vicenda e che ora, in occasione di votazioni, sarà sua premura accertare che tutte le stime di costo o altre dichiarazioni su possibili conseguenze di un progetto siano giustificate e verificabili. Se ciò non fosse possibile, i cittadini saranno informati sulle ragioni per le quali il Consiglio federale non può stilare stime affidabili riguardo alle conseguenze (in generale finanziarie) di un progetto.

La Commissione rileva che il Consiglio federale è disposto a tenere debitamente conto in futuro degli aspetti problematici segnalati anche dal Tribunale federale ed ha anche adottato a tal scopo diverse misure. Ha pertanto deciso di liquidare l'affare e di informare per scritto l'Ufficio sull'esito dei suoi lavori.

3.1.2 Dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza

Il 27 gennaio 2012 le due CdG hanno costituito il gruppo di lavoro «BNS», cui hanno affidato il mandato di fare luce sulle circostanze che hanno portato alle dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) il 9 gennaio 2012. Composto di sette membri della CdG-N e di otto della CdG-S e presieduto dal consigliere agli Stati Paul Niederberger¹⁹, il gruppo di lavoro si è riunito 13 volte tra il febbraio 2012 e il marzo 2013 e ha sentito 14 persone. Il periodo oggetto di indagine è limitato alle cinque settimane tra il 5 dicembre 2011, quando il presidente della Confederazione è stato informato delle transazioni potenzialmente problematiche effettuate dal presidente della BNS, e il 9 gennaio 2012, quando il presidente della BNS ha rassegnato le dimissioni. Le indagini si sono concentrate sul comportamento del Consiglio federale e degli impiegati dell'Amministrazione federale coinvolti durante queste cinque settimane e sulle interazioni tra le autorità federali e la BNS. L'obiettivo era di analizzare le decisioni prese da tutti questi soggetti sotto il profilo della legalità, dell'opportunità e dell'efficacia, allo scopo di trarne i necessari insegnamenti per il futuro.

Il 15 marzo 2013 le CdG hanno pubblicato il loro rapporto d'inchiesta²⁰ che contiene dieci raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Le CdG rilevano che la competenza di verificare le transazioni bancarie private potenzialmente problematiche del presidente della BNS incombeva chiaramente alla BNS, e in particolare al Consiglio di banca, che costituisce l'organo di vigilanza della banca. Di conseguenza, le misure prese dal presidente della Confederazione e dalla delegazione del Consiglio federale istituita *ad hoc* per affrontare questa questione non poggiavano su una base legale sufficiente. Secondo le CdG, prima di prendere le misure per controllare le transazioni bancarie del presidente della BNS il presidente della Confederazione e la delegazione *ad hoc* non hanno esaminato sufficientemente a fondo la questione della suddivisione legale delle competenze tra il Consiglio federale e il Consiglio di banca. Per queste ragioni le CdG hanno chiesto al Consiglio federale di

¹⁹ Cfr. n. 2.2.

²⁰ Dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) il 9 gen. 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 15 mar. 2013 (FF 2013 4847).

fare in modo che gli organi del controllo normativo preventivo esaminino la questione delle competenze legali con sufficiente anticipo e in modo adeguato, anche quando si tratta di affari urgenti di grande portata politica (*raccomandazione 1*). Le CdG hanno ritenuto inoltre che anche in situazioni straordinarie, il Consiglio federale debba lavorare con le sue delegazioni ordinarie e non con delegazioni *ad hoc* (*raccomandazione 4*).

Uno dei provvedimenti presi dal presidente della Confederazione e dalla delegazione *ad hoc* è stato quello di incaricare il direttore e il vicedirettore del Controllo federale delle finanze (CDF) di verificare, a titolo personale, i conti bancari privati di Hildebrand. Le inchieste delle CdG hanno rivelato che le basi legali del mandato non erano state oggetto di un esame approfondito: il mandato non si basava né sulla legge sul controllo delle finanze (LCF)²¹ né sulla legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)²². Secondo le CdG, lo stratagemma di affidare un mandato a titolo personale non ha eluso il problema dell'assenza di una base legale. Inoltre, il fatto di affidare un mandato *ad personam* a rappresentanti del CDF era incompatibile con l'obbligo del CDF di rendere conto alla Delegazione delle finanze. Per queste ragioni, le CdG hanno chiesto al Consiglio federale di non affidare più mandati personali a rappresentanti del CDF (*raccomandazione 2*) e di verificare, prima di affidare un mandato a un impiegato della Confederazione a titolo personale, se il mandato è compatibile con le sue funzioni; nel dubbio, esso deve rinunciare ad affidare il mandato (*raccomandazione 3*).

Nel loro rapporto le CdG sono giunte alla conclusione che si sarebbe assolutamente dovuto coinvolgere con maggiore anticipo l'intero Collegio: il presidente della Confederazione l'ha informato delle critiche mosse nei confronti del presidente della BNS soltanto il 23 dicembre 2011. Fino a quella data, il Consiglio federale non aveva potuto gestire il dossier e quindi nemmeno assumere la sua funzione di direzione collettiva. È soprattutto il timore d'indiscrezioni che ha portato il presidente della Confederazione, in un primo tempo, a informare il minor numero di persone possibile. Secondo le CdG, il governo svizzero deve tuttavia essere in grado di gestire adeguatamente gli oggetti sensibili tempestivamente e nel rispetto della confidenzialità. Di conseguenza, le CdG hanno chiesto al Consiglio federale di dotarsi di un sistema di comunicazione migliore per gestire le situazioni particolari, ossia semplice, rapido e sicuro; il Consiglio federale dovrebbe in particolare prendere provvedimenti per garantire la confidenzialità delle conferenze telefoniche anche sotto l'aspetto tecnico (*raccomandazione 8*). Le rivelazioni, nella seconda metà del 2013, sul programma di ascolto della NSA dimostrano l'importanza di questa raccomandazione.

Non soltanto il Collegio governativo, ma anche la Cancelleria federale è stata coinvolta troppo tardi – il 22 dicembre 2011 – e non ha quindi potuto assumere la sua funzione di stato maggiore del Consiglio federale prima di quella data. Le CdG hanno chiesto al Consiglio federale di coinvolgere la Cancelleria federale con sufficiente anticipo nella gestione delle situazioni straordinarie (*raccomandazione 5*).

²¹ Legge federale del 28 giu. 1967 sul controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, LCF; RS **614.0**).

²² Legge federale del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**).

Nel corso dell'inchiesta le CdG si sono nuovamente occupate della qualità dei verbali delle sedute del Consiglio federale²³. Sono giunte alla conclusione che, nonostante la nuova forma, i verbali non consentono di comprendere ciò che è stato deciso durante le sedute del Consiglio federale; come strumenti di direzione sono pertanto inadeguati. Le CdG hanno richiamato l'attenzione del Consiglio federale sul fatto che non si tiene conto a sufficienza del nuovo articolo 13 capoverso 3 LOGA²⁴, invitandolo a presentare un rapporto scritto su come intende impostare il sistema di stesura dei verbali delle sue sedute per consentire la necessaria attuazione delle misure previste da questa disposizione (*raccomandazione 6*).

Secondo le CdG, la suddivisione delle competenze prevista dalla legge tra il Consiglio federale e il Consiglio di banca è adeguata e tiene debitamente conto dell'indipendenza della BNS. A sollevare dubbi è soltanto il fatto che il Consiglio federale non abbia avuto la possibilità di prendere posizione prima delle dimissioni del presidente della BNS. Conformemente alla legge sulla Banca nazionale (LBN)²⁵, spetta al Consiglio federale revocare dalle sue funzioni il presidente della BNS su proposta del Consiglio di banca. Nel caso in questione il Consiglio di banca non ha presentato alcuna proposta in tal senso, ma ha seguito un'altra via: ha raccomandato al presidente della BNS di presentare le dimissioni. Di conseguenza, le CdG hanno invitato il Consiglio federale a verificare se la LBN debba prevedere una disposizione che obblighi il Consiglio di banca a consultare il Consiglio federale prima di raccomandare al presidente della BNS di dimettersi o prima di proporre al Consiglio federale di revocarlo dalle sue funzioni (*raccomandazione 7*).

Nel loro rapporto le CdG si sono dichiarate soddisfatte della rapidità con la quale il Consiglio di banca ha tratto i dovuti insegnamenti da questo affare adottando, il 9 marzo 2012, un nuovo disciplinamento più rigido concernente gli investimenti finanziari e le operazioni finanziarie svolte a titolo privato dai membri della Direzione della banca. Hanno ritenuto che questo aspetto debba essere incluso nel regolamento di organizzazione della BNS sottoposto all'approvazione del Consiglio federale: a tal fine, hanno chiesto al Consiglio federale di fare in modo che il regolamento di organizzazione della BNS imponga al Consiglio di banca di disciplinare le operazioni effettuate a titolo privato e attribuisca un ruolo adeguato al servizio di *compliance* della BNS (*raccomandazione 9*). Hanno invitato inoltre il Consiglio federale a fare in modo che il regolamento di organizzazione della BNS doti l'istituto di una struttura di vigilanza interna chiara e adeguata (*raccomandazione 10*).

Nell'ambito della presente inchiesta, le CdG hanno identificato diversi problemi che avevano già segnalato al Consiglio federale in occasione di inchieste precedenti (in particolare per quanto riguarda l'esame adeguato delle competenze legali degli organi di controllo preventivo della conformità al diritto, la qualità dei verbali delle sedute del Consiglio federale, il coinvolgimento della Cancelleria federale e la gestione delle crisi da parte del Consiglio federale). Le CdG hanno criticato il fatto

²³ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti, rapporto delle CdG delle Camere federali del 30 mag. 2010 (FF **2011** 2815), n. 3.6.5.1.

²⁴ Art. 13 cpv. 3 LOGA: «Il contenuto essenziale delle deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale sono sempre documentati per scritto. Il verbale delle sedute del Consiglio federale ne garantisce la tracciabilità; serve al Consiglio federale quale strumento di direzione.» Questo nuovo articolo non è ancora entrato in vigore. Il Consiglio federale, cui spetta la decisione sulla data di entrata in vigore, non si è ancora pronunciato.

²⁵ Legge federale del 3 ott. 2003 sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale, LBN; RS **951.11**).

che non fosse ancora stato possibile risolvere questi problemi nonostante le rassicurazioni in tal senso del Consiglio federale.

Nel suo parere del 21 maggio 2013²⁶ il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad accogliere e attuare sette delle dieci raccomandazioni formulate dalle CdG. Anche se d'accordo sul principio della raccomandazione 1, il Consiglio federale ha ritenuto infondati i rimproveri che l'hanno originata, ovvero di aver agito senza base legale e senza aver esaminato a fondo la questione della base legale. Si è invece dichiarato in disaccordo con la raccomandazione 4 e ha sostenuto che la raccomandazione 6 è già stata attuata. Infine, riguardo alla raccomandazione 7, ha ritenuto che non vi fosse necessità di intervenire.

Poiché ha considerato incomprensibili e poco dettagliati alcuni punti della risposta del Consiglio federale, il gruppo di lavoro «BNS» ha deciso di invitare una delegazione del Collegio governativo per un'audizione. Nel corso dell'incontro, tenutosi a metà settembre 2013 alla presenza del presidente della Confederazione, dei capi del DFF e del DFGP e della cancelliera della Confederazione, sono stati discussi tre temi: la mancanza di competenze del Consiglio federale nei confronti della BNS, la modalità di stesura del verbale delle sedute del Consiglio federale e l'applicazione dell'articolo 157 della legge sul Parlamento (LParl)²⁷. Il gruppo di lavoro ha inoltre invitato il Consiglio federale a precisare diversi punti del suo parere.

Sulla base dei riscontri dell'incontro con la delegazione *ad hoc* del Consiglio federale e del parere complementare di quest'ultimo del 9 ottobre 2013, le CdG procederanno a un esame definitivo a fine gennaio 2014.

3.1.3 Trasmissione alle autorità statunitensi di dati bancari e di dati sui collaboratori

Il 16 ottobre 2012 la CdG-N ha pubblicato un comunicato stampa concernente il rapporto in cui il Consiglio federale spiegava le circostanze che lo avevano portato a prendere le decisioni del 18 gennaio e del 4 aprile 2012 in merito alla trasmissione alle autorità statunitensi di dati bancari e di dati sui collaboratori. In questo comunicato la CdG-N rilevava che, considerata la situazione del momento e il contesto difficile in cui si erano svolti i negoziati con le autorità statunitensi, le decisioni del Consiglio federale erano comprensibili. Non vi erano inoltre elementi per sostenere che queste decisioni fossero contrarie al diritto. In particolare, il Consiglio federale con la sua decisione non aveva dato alle banche carta bianca per violare i diritti dei loro collaboratori in materia di diritto del lavoro e protezione dei dati. La CdG-N ha comunque deciso, il giorno stesso, di riesaminare la questione in modo approfondito per valutare se non vi sia un bisogno d'intervento.

Il 9 novembre 2012 la CdG-N ha iniziato questa inchiesta, che si prefigge di far luce sui motivi che hanno indotto il Consiglio federale a prendere le decisioni in questio-

²⁶ Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 15 mar. 2013 concernente le dimissioni del presidente della BNS il 9 gen. 2012. Parere del Consiglio federale del 22 mag. 2013 (FF **2013** 4949).

²⁷ Art. 157 LParl: «All'autorità interessata è data la possibilità di esprimersi prima che una commissione di vigilanza o una sua delegazione riferisca su lacune nella gestione generale o finanziaria».

ne e di verificare l'opportunità e l'adeguatezza delle procedure adottate dalle autorità federali coinvolte.

Il 18 gennaio 2012 il Consiglio federale aveva deciso, nel quadro delle procedure di assistenza amministrativa concernenti diverse banche finite nel mirino delle autorità degli Stati Uniti, di trasmettere a queste ultime dati bancari interni e dati provvisoriamente anonimizzati relativi a collaboratori delle banche. A quel momento la trasmissione di dati bancari di clienti non era in discussione. Le banche si erano in seguito lamentate del fatto che, nel caso UBS, fossero stati trasmessi documenti non in codice, ciò che le aveva messe in una situazione delicata. Il 4 aprile 2012, conformemente all'articolo 271 del Codice penale (CP), il Consiglio federale aveva autorizzato singole banche a comunicare cooperando direttamente con le autorità degli Stati Uniti dati bancari interni (esclusi i dati concernenti clienti) e, se necessario, anche dati concernenti collaboratori.

La Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N, incaricata di condurre l'inchiesta, aveva in seguito sentito le persone competenti del DFF, del DFGP e della FINMA; aveva inoltre consultato documentazione amministrativa interna relativa a questo affare.

Il 29 maggio 2013 il Consiglio federale ha adottato all'attenzione del Parlamento il messaggio concernente la legge federale sulle misure per agevolare la risoluzione della controversia fiscale tra le banche svizzere e gli Stati Uniti d'America («lex USA»). Nel quadro dell'esame del disegno di legge, il Parlamento ha lungamente dibattuto, nella sessione estiva, sulle possibilità per consentire alle banche di trovare un accomodamento con le autorità degli Stati Uniti allo scopo di regolarizzare il passato.

Il 19 giugno 2013 il Parlamento ha deciso di non entrare in materia. Visto che le Camere federali auspicavano in tal modo che il Consiglio federale continuasse sulla via proposta il 4 aprile 2012, la CdG-N non riteneva ci fosse alcuna ragione per continuare le indagini e, di conseguenza, ha liquidato l'affare.

3.1.4 Migliorare la trasparenza nel mercato svizzero del latte

Il 4 febbraio 2013 l'Unione contadini zurighesi ha presentato alle CdG una richiesta di vigilanza, che è stata trattata dalla Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N nel corso delle sue sedute del 4 luglio e del 17 ottobre 2013.

Nel suo scritto, che faceva riferimento a un articolo apparso nello *Schweizer Bauer*²⁸, l'Unione contadini zurighesi sollevava dubbi sulla trasparenza del mercato svizzero del latte, che dopo l'abolizione dei contingenti nel 2009 sarebbe diventato più opaco.

Conformemente all'articolo 9 della legge sull'agricoltura (LAg)²⁹, nel 2011 il Consiglio federale ha reso vincolanti le misure di solidarietà dell'Interprofessione latte (IP Latte), che prevedono l'adozione di un contratto standard per la prima e la seconda fase di acquisto del latte. Questa misura dal carattere obbligatorio generale,

²⁸ Dudda, Eveline, «Vermisst werden 500 Millionen Kilo Milch», *Schweizer Bauer*, 30 gen. 2013.

²⁹ Legge federale del 29 apr. 1998 sull'agricoltura (LAg ; RS 910.1).

valida dal 30 agosto 2011 al 20 aprile 2013, era prevista nell'allegato 1 dell'ordinanza concernente l'estensione delle misure di solidarietà delle organizzazioni di categoria e delle organizzazioni di produttori (OOCOP)³⁰. L'introduzione di un contratto standard era intesa a rafforzare la sicurezza giuridica e contrattuale degli attori del mercato. Un elemento centrale è costituito dal pagamento del latte in funzione del valore aggiunto generato al momento della vendita. Questo scaglionamento del prezzo del latte è denominato segmentazione.

L'Unione contadini zurighesi criticava in particolare il fatto che le quantità di latte comunicate all'IP Latte dai produttori e dagli utilizzatori divergevano, sicché mancavano circa 500 milioni di chilogrammi di latte. Inoltre, secondo l'Unione contadini zurighesi le attività di controllo svolte dall'IP Latte erano insufficienti e le lacune negli annunci dei contingenti di latte avrebbero causato un'importante perdita economica ai produttori.

Il 26 febbraio 2013 la Sottocommissione ha ricevuto la presa di posizione dell'impresa TSM Treuhand GmbH, che su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) rileva i dati del mercato svizzero del latte. L'UFAG ha invece rilasciato un parere il 25 aprile 2013. Dopo un primo esame del dossier, la Sottocommissione ha formulato una serie di domande all'UFAG e l'ha invitato a produrre i rapporti sulle misure di solidarietà dell'IP Latte negli anni 2011 e 2012. L'UFAG ha risposto l'11 settembre 2013 e ha presentato l'insieme dei documenti richiesti dalla Sottocommissione. In seguito, in occasione della seduta del 17 ottobre 2013, la Sottocommissione ha anche sentito il direttore dell'UFAG Bernard Lehmann.

Nel caso in questione, la Sottocommissione si è unicamente occupata di sapere se ed eventualmente in quale misura il DEFR, o più precisamente l'UFAG ad esso subordinato, aveva adempiuto il suo mandato di vigilanza nei confronti dell'IP Latte.

Secondo l'articolo 13 OOCOP, l'IP Latte è tenuta ogni anno a presentare un rapporto al DEFR sull'esecuzione e l'efficacia delle misure di solidarietà. L'IP Latte è il responsabile unico dell'attuazione di queste misure e di eventuali sanzioni da infliggere ai suoi membri. Non spetta dunque alla Confederazione esercitare una vigilanza su questi aspetti. Essa è tenuta soltanto a verificare che l'IP Latte applichi convenientemente le misure ai non membri e, in particolare, che garantisca parità di trattamento; questo compito di vigilanza è svolto prevalentemente dall'UFAG.

La Sottocommissione ha constatato che, conformemente all'articolo 13 OOCOP, l'UFAG ha esaminato in dettaglio i rapporti 2011 e 2012 dell'IP Latte, ha chiesto alcune informazioni supplementari, segnalato diverse lacune e, in taluni casi, insistito affinché queste fossero colmate. Secondo la Sottocommissione non vi sono elementi che indicano che l'UFAG o il Dipartimento non abbiano svolto il loro compito di vigilanza.

D'altronde, tutti gli attori implicati, come l'Unione contadini zurighesi, hanno constatato che il rilevamento dei dati sui diversi segmenti del mercato del latte nel quadro delle misure di solidarietà dell'IP Latte è stato effettivamente lacunoso. Questa evidenza ha indotto l'IP Latte a rafforzare il 12 novembre 2012 il suo disciplinamento sulla segmentazione del mercato del latte. Su richiesta dell'IP Latte, il 7 giugno 2013 il Consiglio federale ha reso obbligatorie per i non membri le dispo-

³⁰ Ordinanza del 30 ott. 2002 concernente l'estensione delle misure di solidarietà delle organizzazioni di categoria e delle organizzazioni di produttori (Ordinanza sulle organizzazioni di categoria e sulle organizzazioni di produttori; OOCOP; RS 919.117.72).

sizioni relative al contratto standard e alla segmentazione del mercato del latte per il periodo dal 1° luglio 2013 al 30 giugno 2015.

Ogni segmento è ora tenuto a comunicare all'impresa TSM tutti i quantitativi di latte. Da parte sua, la TSM deve verificare che i quantitativi di latte acquistato nei segmenti B e C corrisponda alle quantità di latte di questi segmenti vendute o ai prodotti esportati fabbricati a partire dal latte di questi segmenti. Differenze superiori al 5 per cento rispetto ai quantitativi acquistati in ognuno di questi segmenti devono essere comunicate all'IP Latte, che può infliggere sanzioni.

Inoltre, l'UFAG è giunta alla conclusione che le dichiarazioni inesatte di quantitativi contrattuali di latte all'IP Latte non hanno avuto ripercussioni sul reddito dei produttori di latte. In effetti, secondo i controlli effettuati dall'Ufficio, nel 2012 i tre principali trasformatori di latte (Emmi AG, Hochdorf Swiss Milk AG e Cremo SA), che lavorano più della metà del latte commercializzato in Svizzera, hanno comunicato i quantitativi contrattuali corretti di latte all'IP Latte. Oltre a ciò, conformemente all'articolo 36b LAgr, i produttori di latte dovevano essere in possesso di un contratto d'acquisto concluso con i loro primi acquirenti, i quali erano in seguito tenuti a comunicare i dati contrattuali alla TSM. Nel 2011 e 2012 questi dati erano disponibili. Si può dunque presumere che tutti i produttori di latte siano stati da quel momento in possesso di un contratto d'acquisto di latte.

Secondo la Sottocommissione le modifiche in vigore dal 1° luglio 2013 consentiranno di migliorare il rilevamento di dati concernenti il mercato del latte per segmento. Per questa ragione non ritiene che la CdG-N debba intervenire. Questa decisione è stata comunicata all'Unione contadini zurighesi con lettera del 18 ottobre 2013.

3.1.5 Amministrazione federale delle dogane: Direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse

Il 12 ottobre 2010, la CdG-S ha pubblicato il rapporto concernente la valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) e del Corpo delle guardie di confine (Cgcf)³¹. Il 26 gennaio 2011, il Consiglio federale ha espresso il suo parere in merito al citato rapporto d'ispezione³².

Il 20 agosto 2013 la CdG-S ha deciso³³ di effettuare una verifica, invitando il Consiglio federale a presentarle un rendiconto sull'attuazione delle sue raccomandazioni, e in particolare sulle ripercussioni del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 sulla raccomandazione 5, nonché sull'adempimento del postulato 10.3888 concernente la soppressione dell'effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale relativo a Schengen. Il Consiglio federale ha ottemperato a questa richiesta il 20 settembre 2013.

In una lettera del 5 novembre 2013 la Commissione ha ringraziato il Consiglio federale per il suo parere, esprimendosi sui seguenti punti:

³¹ Valutazione dell'AFD – Direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse. Rapporto della CdG-S del 12 ott. 2010 (FF 2011 1747).

³² Valutazione dell'AFD – Direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse. Parere del Consiglio federale del 26 gen. 2011 concernente il rapporto della CdG-S del 12 ott. 2010 (FF 2011 1827).

Per quanto attiene alle raccomandazioni da 1 a 3 concernenti la direzione strategica e operativa dell'AFD, la CdG-S ha preso atto delle diverse modifiche apportate al modello di direzione dell'AFD, ossia dell'introduzione di un mandato di prestazioni comune per l'AFD e il Cgcf per gli anni 2013–2016 e dell'attribuzione delle risorse che tenga conto degli ultimi sviluppi del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). Poiché tali miglioramenti sono stati introdotti solo recentemente, la Commissione non ha ancora potuto valutarne l'efficacia.

A proposito della raccomandazione 2 la CdG-S ha pure ritenuto importante che nello sviluppo del NMG maggiormente orientato ai risultati si tenga conto delle esperienze effettuate con il modello di direzione dell'AFD, specie per quanto concerne i servizi con compiti complessi e variegati.

In merito alla raccomandazione 4 su un nuovo sistema informatico di *reporting*, la CdG-S ha preso atto che, in ragione delle priorità fissate nel settore TIC, non è ancora stato possibile avviare il progetto relativo alla «gestione integrata delle risorse AFD» (IPM AFD). Come osservava il Consiglio federale nel suo parere, tale sistema non può essere introdotto nel 2011 conformemente a quanto previsto inizialmente, bensì solo nel 2015. Pur essendo consapevole delle difficoltà logistiche che può comportare l'introduzione di un sistema informatico di *reporting*, la CdG-S ha sollecitato il Consiglio federale a seguire con attenzione lo sviluppo del progetto al fine di evitare ulteriori ritardi.

Nella raccomandazione 5 la CdG-S chiedeva al Consiglio federale di regolare in modo più chiaro i compiti e le competenze del Cgcf per evitare che diventi una sorta di «polizia ausiliaria» nazionale. A questo proposito la CdG-S si è mostrata soddisfatta che, in ragione del postulato Malama 10.3045, l'aspetto dei compiti e delle competenze dell'AFD e del Cgcf sia stato considerato nella revisione parziale della legge sulle dogane (LD)³³, prevista per il 2014. Abrogando l'articolo 96 e modificando l'articolo 97 LD si definisce chiaramente quali compiti di polizia di sicurezza sono affidati all'AFD e quali compiti i Cantoni possono delegare all'AFD o al Cgcf.

Per quanto concerne la raccomandazione 6, mediante la quale la CdG-S chiedeva al Consiglio federale di effettuare rilevamenti sulle prestazioni speciali fornite ai Cantoni e di verificare l'esattezza dei rimborsi dei costi, la CdG-S ha preso atto che il calcolo di tali prestazioni richiederebbe un elevato onere amministrativo. Ritene comunque che il nuovo modello di direzione dovrebbe consentire di calcolare più facilmente i costi per queste prestazioni e che il Consiglio federale dovrebbe discutere con i Cantoni sul rimborso dei costi per i servizi prestati.

Il Consiglio federale osservava infine che anche la richiesta di soppressione dell'effettivo minimo del Cgcf di cui nel postulato 10.3888 dovrà essere trattata nell'ambito della revisione parziale della LD. A questo proposito la CdG-S sosteneva che le modifiche della dotazione di personale del Cgcf richieste dalla mozione Romano (12.3071 Aumentare l'effettivo del Corpo delle guardie di confine), accolta nella sessione autunnale 2013, dovranno essere decise in fase di preventivo dell'AFD e non a livello legislativo.

La CdG-S considera conclusa questa prima verifica. In considerazione delle misure ancora da realizzare e della prossima introduzione del NMG, si riserva tuttavia di effettuare ulteriori verifiche in un secondo tempo.

³³ Legge del 18 mar. 2005 sulle dogane (LD; RS 631.0).

3.1.6

Direzione e vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione

Il 17 febbraio 2009, nell'ambito della sua ispezione relativa alla direzione e alla vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), la CdG-S ha sottoposto al Consiglio federale 14 raccomandazioni³⁴.

Dopo una prima verifica effettuata nel 2011, il 20 agosto 2013 la CdG-S ha nuovamente invitato il Consiglio federale a presentarle un rendiconto sull'attuazione delle sue raccomandazioni, con particolare attenzione alla concretizzazione delle raccomandazioni 13 e 14 relative alla prassi dei Cantoni nell'applicazione delle leggi federali nel settore LADI e ai provvedimenti volti a riconoscere tempestivamente le prassi cantonali contrarie al diritto federale.

Il 5 novembre 2013 la CdG-S ha ringraziato il Consiglio federale per le sue informazioni del 20 settembre 2013 prendendo posizione come segue sulle raccomandazioni ancora pendenti:

Ha accolto favorevolmente l'ottimizzazione degli strumenti di direzione e vigilanza sulla LADI, in particolare l'aggiornamento regolare dell'analisi dei rischi da parte dell'*Audit Committee* della Commissione di vigilanza.

In merito alla raccomandazione 3 (Trattamento dei costi amministrativi al riparo da potenziali conflitti d'interesse) la CdG-S ha constatato con soddisfazione che il regolamento della Sottocommissione finanze è stato adeguato con l'introduzione dell'obbligo di ricusazione per i membri della stessa che hanno un interesse economico o personale in un determinato affare. A proposito della raccomandazione 11 (Colmare le lacune a livello di istruzioni dell'Ufficio di compensazione), la Commissione ha accolto con favore l'introduzione di un'*audit letter* sulle questioni giuridiche. Questa pubblicazione della SECO migliora il coordinamento nell'applicazione delle istruzioni pubblicate offrendo agli organi cantonali un ausilio pratico all'esecuzione.

Mediante la sua raccomandazione 13 la CdG-S invitava il Consiglio federale a verificare la prassi in base alla quale i Cantoni sottopongono alla Confederazione i propri atti esecutivi cantonali in ambito LADI ed eventualmente ad adottare le misure necessarie per garantire una situazione conforme allo spirito e agli obiettivi dell'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)³⁵. In una lettera del 5 novembre 2013 la CdG-S si è detta soddisfatta degli sforzi compiuti per quanto attiene al controllo sugli atti normativi cantonali, in particolare per il fatto che, grazie all'intervento della SECO, anche il Cantone di Ginevra (l'unico Cantone che finora rifiutava di sottoporre a verifica le sue leggi d'esecuzione) abbia adeguato la sua prassi.

Anche per quanto concerne la raccomandazione 14, nella quale la Commissione invitava il Consiglio federale ad adottare provvedimenti volti a riconoscere tempestivamente le prassi cantonali contrarie al diritto federale e a procedere immediatamente alle rettifiche necessarie, la CdG-S ha apprezzato gli sforzi intrapresi per

³⁴ Ispezione relativa alla direzione e alla vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione. Rapporto della CdG-S del 17 feb. 2009 (FF **2009** 2703).

³⁵ Legge federale del 25 giu. 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione; RS **837.0**).

garantire la qualità del lavoro svolto dai Cantoni. Ha inoltre accolto con soddisfazione i miglioramenti apportati dai provvedimenti della SECO per quanto concerne il Cantone di Ginevra, pur ritenendo che quest'ultimo avrebbe dovuto sostenere una maggiore quota dei costi corrispondenti (la sua partecipazione ai costi complessivi ammontava solo al 15 per cento).

In materia di lotta al lavoro nero la CdG-S si è detta soddisfatta dell'entrata in vigore della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN)³⁶, il cui articolo 11 prevede che l'autorità di controllo possa confrontare i propri dati con quelli dell'Ufficio centrale di compensazione.

Nel complesso, la CdG-S ha espresso soddisfazione per gli sforzi profusi negli ultimi anni al fine di migliorare la direzione e la vigilanza sulla LADI ha pertanto deciso nella sua seduta del 5 novembre 2013 di concludere l'ispezione.

3.2 Sicurezza sociale e sanità

3.2.1 Organizzazione della lotta contro la pandemia d'influenza

Il 22 agosto 2012 la CdG-S ha pubblicato il proprio rapporto sull'organizzazione della lotta contro la pandemia d'influenza³⁷, nel quale valutava in generale positivamente le misure intese a migliorare la lotta contro le pandemie influenzali, apprezzando in particolare che si sia tenuto conto delle conclusioni corrispondenti nella revisione della legge sulle epidemie (LEp)³⁸. Per il resto, la CdG-S riteneva che il Consiglio federale avesse conferito la necessaria rilevanza alle controversie sorte a proposito della pandemia influenzale A (H1N1) e che avesse disposto i correttivi necessari. La Commissione ha sottolineato l'importanza di un miglior coordinamento tra Confederazione e Cantoni nella lotta contro le pandemie influenzali. La CdG-S ha inoltre invitato il Consiglio federale a continuare a garantire lo scambio internazionale d'informazioni sulla pandemia d'influenza H1N1, informandola sulle misure adottate a tale proposito³⁹.

Il 14 novembre 2012 il Consiglio federale ha espresso il suo parere in merito alle raccomandazioni della CdG-S⁴⁰. A proposito dello scambio internazionale di informazioni, il Consiglio federale informava la CdG-S che era stato possibile prorogare fino al febbraio 2013 la convenzione – giuridicamente non vincolante – stipulata tra l'Agenzia europea per i medicinali (EMA) e Swissmedic, sebbene i negoziati concernenti un ulteriore strumento vincolante non avessero ancora preso avvio a causa dell'atteggiamento contrario della Commissione europea.

³⁶ Legge federale del 17 giu. 2005 concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (RS **822.41**).

³⁷ Organizzazione della lotta contro la pandemia d'influenza. Rapporto della CdG-S del 22 ago. 2012 (FF **2013** 213).

³⁸ Messaggio del 3 ott. 2010 concernente la revisione della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (FF **2011** 283).

³⁹ Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, cap. 3.2.2 (FF **2013** 2903, qui 2933).

⁴⁰ Organizzazione della lotta contro la pandemia d'influenza. Parere del Consiglio federale del 14 nov. 2012 concernente il rapporto della CdG-S del 22 ago. 2012 (FF **2013** 223).

In una lettera del 20 febbraio 2013 la CdG-S esprimeva soddisfazione per il fatto che il DFI e Swissmedic, parallelamente al citato scambio di informazioni, intendessero stipulare ulteriori convenzioni con le autorità di controllo degli agenti terapeutici di altri Paesi, cosa che in parte era già avvenuta. Essa chiedeva al Consiglio federale di effettuare una valutazione sulla misura in cui siffatte convenzioni possano sostituire quella con l'EMA e se fossero state esaminate alternative volte a garantire lo scambio internazionale di informazioni a lungo termine. Invitava inoltre il Consiglio federale a formulare un parere che chiarisse se le difficoltà di approvvigionamento del vaccino influenzale verificatesi nell'autunno 2012 mettessero in discussione i diversi provvedimenti adottati dal Consiglio federale e dal DFI al fine di prepararsi al meglio in caso di pandemia.

Il 14 giugno 2013 il Consiglio federale informava la CdG-S che sul piano della futura collaborazione tra Swissmedic e l'EMA non erano stati registrati progressi. In caso di un'eventuale situazione di pandemia sarebbe sì ipotizzabile un'analoga cooperazione con l'EMA, tuttavia una convenzione vincolante più ampia risulta ancora bloccata a causa dello stallo dei negoziati con l'Unione europea nel settore sanitario. Il Consiglio federale ha osservato che gli accordi con singoli Stati dell'UE non possono sostituire una convenzione con l'EMA.

Nella sua lettera conclusiva dell'8 ottobre 2013, la CdG-S ribadiva l'importanza della collaborazione internazionale e invitava a tale scopo il Consiglio federale a sostenere il più possibile Swissmedic. Apprezzava altresì che Swissmedic avesse intensificato la collaborazione con le autorità nazionali di controllo degli agenti terapeutici (p. es. sotto forma di collaborazione con l'americana *Food and Drug Administration* [FDA] e istituendo una rete con le autorità australiane, canadesi e di Singapore) in alternativa alla convenzione con l'EMA. La CdG-S prendeva atto del fatto che le difficoltà di approvvigionamento del vaccino influenzale stagionale verificatesi nell'autunno 2012 non avevano alcun nesso con i provvedimenti nell'ambito dell'organizzazione della lotta contro la pandemia d'influenza. Essa ha espresso soddisfazione per i provvedimenti adottati nel caso concreto dall'Ufficio federale della sanità pubblica.

Alla luce delle considerazioni esposte sopra, la CdG-S ha deciso di non soffermarsi oltre su questa tematica. Chiederà nuovamente informazioni sullo stato dei lavori e sull'attuazione delle sue raccomandazioni al Consiglio federale nell'ambito della verifica che si svolgerà tra circa due anni.

3.2.2 Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale

Fondandosi sui risultati di una valutazione del CPA, il 30 marzo 2012 la CdG-S ha approvato il rapporto sul pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale⁴¹. Pur giungendo a una valutazione fondamentalmente positiva, la Commissione ha rivolto cinque raccomandazioni al Consiglio federale allo scopo di

⁴¹ Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. Rapporto della CdG-S del 30 mar. 2012 (FF 2012 7845).

migliorare ulteriormente l'analisi strategica e la pianificazione nel settore delle assicurazioni sociali⁴².

Nel parere del 14 settembre 2012⁴³ il Consiglio federale dichiarava di voler continuare a sviluppare il ventaglio di strumenti a sua disposizione nell'ambito del pilotaggio delle assicurazioni sociali tenendo conto quanto prima delle raccomandazioni della CdG-S.

La CdG-S ha accolto con soddisfazione l'obiettivo espresso dal Consiglio federale di rafforzare il dialogo su scala nazionale inerente a tematiche di politica sociale e sanitaria e di coinvolgere maggiormente i Cantoni nei relativi processi decisionali. Essa ha nuovamente sollecitato il Consiglio federale a coinvolgere maggiormente e in modo più sistematico gli attori interessati, in particolare a livello di analisi strategica.

Su richiesta della CdG-S, il Consiglio federale ha illustrato in un parere complementare del 23 gennaio 2013 le misure concrete che intende adottare in base alla necessità d'intervento riconosciuta, indicando lo scadenziario previsto per la realizzazione.

Il Consiglio federale prospettava di migliorare la ricerca e le raccolte di dati, facendo riferimento a diversi progetti già avviati. La CdG-S si è detta soddisfatta di tali misure, in particolare per il fatto che in futuro le attività di ricerca saranno svolte in modo ancora più sistematico.

La Commissione ha preso atto con soddisfazione del maggior coinvolgimento dei Cantoni nel settore della politica sanitaria e sociale, per esempio nel dialogo sulla politica nazionale della sanità. Ha colto l'occasione per ribadire che tale confronto deve avvenire sin dalle prime fasi, ossia non soltanto nell'ambito delle consultazioni, ma già al momento dell'analisi dei problemi.

Avendo constatato che il Consiglio federale intende in futuro utilizzare in modo coerente il proprio margine di manovra nell'emanazione di disposizioni d'esecuzione, la Commissione lo ha invitato ad agire nel modo più attivo, sistematico ed esaustivo possibile. La CdG-S ritiene che, conformemente a quanto illustrava anche il Consiglio federale, una possibilità in tal senso sia data dall'adeguamento della struttura tariffale secondo il nuovo articolo 43 capoverso 5^{bis} della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal)⁴⁴.

La Commissione ha pure espresso soddisfazione per l'intento del Consiglio federale di esercitare più attivamente la propria responsabilità di suprema autorità direttiva al fine di sviluppare strategie a lungo termine, per esempio mediante l'Agenda «Sanità 2020» o le linee direttive della riforma della «Previdenza per la vecchiaia 2020». La CdG-S ritiene tuttavia che il Consiglio federale dovrebbe esercitare in modo ancora più marcato la direzione strategica sulle assicurazioni sociali in quanto collegio.

Nel complesso, la Commissione è giunta alla conclusione che le sue raccomandazioni sono state accolte positivamente dal Consiglio federale e che sono state attivate le misure volte a realizzarle. Chiederà al Consiglio federale di informarla sullo stato dei lavori nell'ambito della verifica delle sue raccomandazioni tra circa due anni.

⁴² Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, cap. 3.2.1 (FF **2013** 2903, qui 2931).

⁴³ Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. Parere del Consiglio federale del 14 set. 2012 concernente il rapporto della CdG-S del 30 mar. 2012 (FF **2012** 7911).

⁴⁴ Legge federale del 18 mar. 1994 sull'assicurazione malattie (RS **832.10**).

3.2.3

Aumento delle rendite versate nell'assicurazione invalidità

La CdG-S ha effettuato la seconda verifica relativa all'ispezione concernente l'aumento del numero di rendite versate dall'assicurazione invalidità svoltasi nel 2005⁴⁵. Nell'ambito della prima verifica del 2009 aveva potuto constatare che le sue raccomandazioni e mozioni erano già state attuate o erano in corso di attuazione⁴⁶.

A proposito della sua mozione 05.3469 (Trasparenza sull'evoluzione dei casi AI nella Confederazione) e della sua raccomandazione 10 (Strategia globale e misure destinate a evitare la fruizione di prestazioni dell'assicurazione invalidità in seno al personale della Confederazione) la CdG-S aveva annunciato che, essendo i lavori ancora in corso, avrebbe chiesto informazioni sullo stato di attuazione delle misure a una data successiva. Chiedeva quindi al Consiglio federale di sottoporre nel 2012 sia ad essa sia alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) un primo rapporto sull'introduzione del *case management* aziendale, nonché di farle pervenire i dati raccolti nell'ambito del *reporting*. La CdG-S chiedeva altresì di essere informata sullo stato dei lavori relativi al raffronto tra il numero di invalidi in seno alla Confederazione e la quota di invalidi a livello nazionale.

Nel maggio 2012, il Consiglio federale informava la CdG-S di non essere in grado di effettuare il rendiconto richiesto poiché risultava che i dati rilevati dagli uffici AI cantonali e dai Dipartimenti non erano aggregabili e dunque un raffronto con la situazione a livello nazionale risultava impossibile. Sarebbe stato possibile effettuarlo soltanto una volta che le valutazioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) fossero state adeguate ai criteri per l'allestimento della statistica AI nazionale.

Nel febbraio 2013 la CdG-S ha infine preso atto del rapporto sulla situazione AI presso il personale della Confederazione dell'ottobre 2012, nonché del parere del Consiglio federale del dicembre 2012, esprimendo stupore per il fatto che le difficoltà a livello di rilevazione dei dati individuate dal Consiglio federale non abbiano potuto essere risolte in precedenza. Il rapporto infine allestito indicava tuttavia che le rendite di invalidità versate al personale federale rientravano nella media svizzera. La CdG-S ha accolto favorevolmente il fatto che in futuro l'Ufficio federale del personale (UFPER) integrerà tale rendiconto nel rapporto annuale sulla gestione del personale indirizzato alle Commissioni di vigilanza.

La Commissione ha inoltre evidenziato la responsabilità del Consiglio federale di favorire, in qualità di datore di lavoro, l'inserimento e la permanenza nel mercato del lavoro dei beneficiari di rendite AI. Invitava dunque il Consiglio federale a fornire nei futuri rendiconti maggiori informazioni sul *case management* aziendale e sui provvedimenti di reinserimento del personale della Confederazione.

Fondandosi su queste considerazioni, la CdG-S non ha individuato ulteriore necessità d'intervento a questo proposito e ha deciso di concludere i lavori pertinenti.

⁴⁵ Aumento del numero di rendite versate dall'assicurazione invalidità: Panoramica dei fattori che hanno portato all'aumento del numero delle rendite e ruolo della Confederazione. Rapporto della CdG-S del 19 ago. 2005 (FF **2006** 2101).

⁴⁶ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22 gen. 2010, cap. 3.2.3 (FF **2010** 2341, qui 2370).

3.3 Relazioni internazionali e commercio con l'estero

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

Il 3 dicembre 2010, la CdG-S ha trasmesso al Consiglio federale il proprio rapporto sulla gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali, pubblicato lo stesso giorno⁴⁷. Il rapporto si basava sui risultati dei lavori della competente Sottocommissione della CdG-S e della DelCG.

Il 20 aprile 2011 il Consiglio federale ha formulato il suo parere sul citato rapporto e sulle 14 raccomandazioni ivi contenute⁴⁸.

Conformemente alla loro prassi, nel 2013 la CdG-S e la DelCG hanno effettuato una verifica sull'attuazione delle loro raccomandazioni. In tale occasione hanno invitato il Consiglio federale a presentare alla CdG-S un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni da 1 a 8 e alla DelCG un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni da 9 a 14.

Dopo aver esaminato il pertinente rapporto del Consiglio federale, l'8 maggio 2013 la CdG-S è giunta alla conclusione che le sue raccomandazioni erano state in gran parte attuate o erano in corso di attuazione.

Essa rilevava in particolare che il nuovo articolo 1a dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) definisce ora chiaramente a quali condizioni il Consiglio federale può affidare un mandato al presidente della Confederazione (cfr. raccomandazioni 3 e 6). Constatava altresì che il Consiglio federale, avendo trasmesso il suo rapporto del 6 luglio 2011 sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione e in particolare sulle basi giuridiche di tale partecipazione alle Commissioni della politica estera, aveva adempiuto il mandato di esame conferitogli mediante la raccomandazione 4.

Nella risposta comune che la CdG-S e la DelCG hanno indirizzato al Consiglio federale il 20 agosto 2013, la CdG-S osservava tuttavia di essere consapevole che la verifica dell'attuazione di diverse sue raccomandazioni, e in particolare di quelle concernenti la gestione del Consiglio federale, può avvenire soltanto in presenza di un caso concreto.

Nella stessa lettera, la CdG-S ribadiva che il Consiglio federale dovrebbe trattare più in dettaglio diversi aspetti.

Tra questi aspetti rientrerebbe in particolare la raccomandazione 2, mediante la quale la CdG-S chiedeva al Consiglio federale di «vegliare affinché in futuro definisca in quanto collegio la strategia da seguire (obiettivi, mezzi e se è possibile scendenzario) in caso di crisi importanti di politica estera».

Nel rapporto dell'8 maggio 2013 il Consiglio federale osservava di avere istituito o adeguato diversi strumenti atti ad anticipare e a superare in modo più efficace le crisi di politica estera.

⁴⁷ Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali. Rapporto della CdG-S del 3 dic. 2010 (FF 2011 3771).

⁴⁸ Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali. Parere del Consiglio federale del 20 apr. 2011 concernente il rapporto della CdG-S del 3 dic. 2010 (FF 2011 3929).

A tal proposito citava segnatamente il Comitato ristretto Sicurezza (CrS), di cui fanno parte il segretario di Stato del DFAE, il direttore del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e il direttore dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Il CrS è incaricato di valutare mensilmente la situazione dal profilo della politica di sicurezza e di presentare proposte concrete alla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, nonché alla Commissione Affari esteri e politica europea, qualora vi siano all'estero sviluppi rilevanti per la politica di sicurezza della Svizzera. Il Consiglio federale faceva inoltre riferimento al nuovo Centro di gestione delle crisi, istituito dal DFAE nel 2011, il cui mandato comprende la prevenzione di crisi, le missioni preparatorie di crisi, nonché la loro gestione vera e propria al momento in cui si verificano.

La CdG-S ha preso atto con interesse delle informazioni del Consiglio federale a proposito dell'attuazione della raccomandazione 2. Ha tuttavia espresso dubbi sull'efficacia delle misure intese a garantire che in futuro, in caso di crisi importanti di politica estera, il Consiglio federale definisca la strategia da seguire in quanto collegio.

Nella convinzione che questo aspetto sia fondamentale per riuscire un domani a superare le crisi nel modo più efficace, la Commissione ha invitato il Consiglio federale a confrontarsi ancora più approfonditamente con tale problematica.

Essa ribadiva inoltre che la questione del coinvolgimento del Consiglio federale in quanto collegio nella gestione delle crisi andrebbe discussa in dettaglio nell'ambito del dibattito previsto per la primavera 2014 tra il gruppo di lavoro «Vigilanza sui mercati finanziari» delle CdG, il presidente e la cancelliera della Confederazione.

Dopo aver esaminato il rapporto del Consiglio federale dell'8 maggio 2013 la CdG-S ha deciso di concludere la sua verifica e di chiedere informazioni in merito agli ulteriori sviluppi di questa tematica in un secondo tempo, nell'ambito della sua alta vigilanza ordinaria.

Anche la DelCG ha deciso di concludere la sua verifica.

Nel contempo la DelCG ha tuttavia pure deciso di continuare a seguire, nell'ambito della sua alta vigilanza concomitante, la realizzazione delle due misure annunciate dal Consiglio federale relative all'attuazione della raccomandazione 12. Mediante tale raccomandazione la DelCG invitava 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.»

La DelCG ha dunque chiesto al Consiglio federale di comunicarle a tempo debito i risultati dei test sui due sistemi di telefonia mobile protetti e su un'eventuale decisione di acquisizione. La DelCG attendeva inoltre per la fine del 2013 un breve rapporto sulle modalità con cui la CaF, nella sua qualità di segreteria permanente delle delegazioni del Consiglio federale, applica le misure necessarie alla segretezza.

3.4 Stato e amministrazione

3.4.1 Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale

In seguito all'ispezione della CdG-N del 2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef al posto di capo dell'esercito, nel gennaio 2009 le CdG hanno incaricato il CPA di effettuare una valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. L'indagine aveva lo scopo di esaminare le diverse fasi della procedura di selezione e di nomina, di valutarne l'adeguatezza e di stabilire l'idoneità delle basi legali pertinenti.

Si è tuttavia reso necessario interrompere la valutazione, poiché il Consiglio federale riteneva che i diritti d'informazione delle CdG non bastavano per mettere a disposizione del CPA i dati necessari. Siccome non è stato possibile appianare le divergenze concernenti l'interpretazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza previsti dalla legge sul Parlamento (LParl)⁴⁹, le CdG avevano chiesto in un'iniziativa parlamentare che i loro diritti d'informazione fossero precisati e ampliati⁵⁰.

Una volta entrate in vigore, il 1° novembre 2011, le corrispondenti modifiche della legge sul Parlamento e avuto accesso a tutti i documenti indispensabili, nel gennaio 2012 le CdG avevano incaricato il CPA di svolgere una nuova valutazione su questo tema. Il CPA ha analizzato a tal proposito 37 nomine del 2012, confrontandole con 44 nomine degli anni 2009-2011⁵¹.

Basandosi su tale valutazione (rapporto CPA allegato, n. 2.2.1), il 15 novembre 2013 la CdG-N ha pubblicato un rapporto in cui presentava al Consiglio federale sei raccomandazioni volte a migliorare la procedura di nomina dei quadri superiori.

La raccomandazione 1 invita il Consiglio federale ad allestire un elenco di elementi fondamentali vincolanti, in base al quale stabilire una procedura di selezione e nomina valida per tutti i dipartimenti e che tenga conto in particolare delle speciali esigenze del DFAE e del DDPS. Scopo di questa raccomandazione è istituire una procedura di nomina uniforme che garantisca uno standard minimo dal profilo della trasparenza e della qualità.

La raccomandazione 2 riguarda il *controllo di sicurezza relativo alle persone* (CSP), con il quale la CdG-N si era già confrontata nel 2008 nell'ambito della sua ispezione relativa al «Caso Nef»⁵². Mediante questa raccomandazione la Commissione invita il Consiglio federale a garantire che tutti i candidati a una nomina siano sottoposti a un controllo di sicurezza ampliato con audizione conformemente all'articolo 12 dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP)⁵³, in modo da disporre del risultato di tale controllo prima della nomina.

⁴⁹ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22 gen. 2010 (FF **2010** 2356).

⁵⁰ Iv. Pa. CdG-S «Precisare i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza» (10.404).

⁵¹ Valutazione sulla procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del CPA all'indirizzo della CdG-N del 20 giu. 2013.

⁵² Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 28 nov. 2008 (FF **2009** 2879).

⁵³ Ordinanza del 4 mar. 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS **120.4**).

Nella raccomandazione 3 la CdG-N chiede al Consiglio federale, considerato che in alcuni casi la procedura di ricerca si è rivelata insoddisfacente o incompleta, di assicurare che la ricerca dei candidati si concluda correttamente e, in particolare, che un'eventuale rinuncia alla messa a concorso sia comunicata in modo inequivocabile e motivata nella documentazione a destinazione del Consiglio federale.

La raccomandazione 4 concerne il processo di selezione vero e proprio, ossia la procedura mediante la quale i dipartimenti scelgono i candidati che verranno proposti al Consiglio federale. La Commissione aveva infatti constatato che questa fase presentava spesso gravi lacune: capitava per esempio che non venisse effettuato alcun assessment o che i candidati fossero scelti da un'unica persona. La CdG-N ha pertanto chiesto al Consiglio federale di allestire un elenco, applicabile all'intera procedura, con criteri di selezione e strumenti precisi, trasparenti e prestabiliti. Tale elenco deve prevedere in particolare il parere di una terza persona, il coinvolgimento del capo del dipartimento e lo svolgimento di un assessment.

La raccomandazione 5 è incentrata sulla qualità delle informazioni trasmesse al Consiglio federale assieme alle proposte di nomina. La Commissione aveva osservato che tali informazioni sono spesso incomplete. Per esempio il Consiglio federale non è informato né sui candidati scartati, né sui motivi della loro esclusione, e nemmeno sui criteri di selezione applicati. La CdG-N invitava dunque il Consiglio federale a fare in modo che i consiglieri federali abbiano abbastanza tempo per prendere conoscenza di tutte le informazioni concernenti i candidati proposti dai dipartimenti, i criteri di selezione applicati, nonché i pregi e i difetti dei candidati esclusi.

La CdG-N si è pure confrontata con la questione dei posti di quadro superiore di competenza del Consiglio federale. Essa ritiene che l'articolo 2 capoverso 1 OPers⁵⁴ preveda troppe funzioni i cui titolari devono essere nominati dal Consiglio federale, motivo per cui occorrerebbe limitarle. La Commissione non ha fornito indicazioni sulle funzioni per le quali in futuro non dovrebbe più essere responsabile il Consiglio federale, ma si è limitata a chiedere a quest'ultimo di valutare se sia opportuno mantenere la responsabilità per tutte le cariche oggi previste, nonché di informarla sul risultato di tale valutazione.

3.4.2 Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni

Già nel novembre 2012 le CdG e le CdF avevano deciso di riesaminare a fondo – in vista di futuri progetti informatici – quanto avvenuto nell'ambito del progetto INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni. Il progetto era stato interrotto nel settembre 2012 dopo che erano già stati spesi 100 milioni di franchi. Dal momento che INSIEME concerne sia la gestione che le finanze, il 6 dicembre 2012 le CdG e le CdF avevano istituito un Gruppo di lavoro misto (Gruppo di lavoro Insieme), costituito di 17 membri delle quattro Commissioni di alta vigilanza, incaricato di elaborare un concetto d'inchiesta. Le CdG e le CdF avevano inoltre richiesto al Consiglio federale un rapporto esaustivo sul progetto INSIEME, che è stato loro sottoposto il 27 febbraio 2013.

⁵⁴ Ordinanza del 3 lug. 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

Il rapporto del Consiglio federale ha portato alla luce lacune considerevoli per quanto attiene alla documentazione del progetto. Sia presso l'AFC che presso l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) la documentazione su ampie parti del progetto era lacunosa e disordinata.

Viste le circostanze, il Gruppo di lavoro Insieme ha proposto alle quattro Commissioni di riferimento di rinunciare per il momento a esaminare in modo completo e sistematico tutti i documenti scritti a disposizione, poiché questo modo di procedere non avrebbe comunque consentito di accertare i fatti. Occorreva concentrarsi piuttosto sull'audizione di persone chiave e sulla valutazione di documenti selezionati in modo mirato. Non era inoltre neanche il caso di occuparsi in modo dettagliato delle acquisizioni in relazione al progetto, dal momento che il DFF aveva già condotto un'inchiesta amministrativa volta a chiarire questi aspetti. L'obiettivo era, secondo il concetto d'inchiesta, trarre insegnamenti per il futuro esaminando quanto avvenuto sull'arco dell'intero progetto, ossia dal 2001 al 2012. In particolare il Gruppo di lavoro avrebbe dovuto concentrarsi su questioni relative all'accompagnamento del progetto da parte dei servizi preposti (vigilanza dei superiori gerarchici), sul ruolo del Consiglio federale e del Controllo federale delle finanze (CDF), nonché sull'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare. Nell'ambito di una valutazione politica dei rapporti richiesti al Consiglio federale, avrebbe dovuto inoltre esaminare ulteriori aspetti legati ai requisiti tecnici del sistema e ai mutamenti intervenuti nel corso del progetto INSIEME, nonché altre questioni, ossia l'influenza di diverse condizioni quadro fra cui la riorganizzazione dell'informatica della Confederazione nell'ambito di NOVE-IT, la gestione dei progetti, il ruolo dei periti esterni e i provvedimenti previsti dal Consiglio federale in materia di acquisizioni. Le CdG e le CdF hanno approvato, rispettivamente il 6 e 7 maggio e il 16 maggio 2013, il concetto d'inchiesta relativo a INSIEME conformemente alla proposta del Gruppo di lavoro.

Fra il 28 maggio e l'8 novembre 2013 il Gruppo di lavoro Insieme si è riunito 7 volte e ha sentito 19 persone fra consiglieri federali (in carica o in carica all'epoca dei fatti) e rappresentanti (in carica o in carica all'epoca dei fatti) della Segreteria generale del DFF, degli Uffici federali coinvolti (AFC, UFIT, UFCL), del Consiglio informatico della Confederazione (CIC) e dell'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) e del CFF.

Per il resto il Gruppo di lavoro Insieme ha visionato circa 400 documenti, fra cui soprattutto richieste e decisioni, rapporti, pareri e note informative, verbali, scambi di corrispondenza cartacea o elettronica, direttive interne, regolamenti e istruzioni, descrizioni dei posti di lavoro ed elenchi degli oneri delle autorità e degli organi che hanno svolto un ruolo nell'ambito di INSIEME. Ha inoltre chiesto al DFF e all'AFC di fornire tutti i contratti conclusi con periti esterni, nonché tutti gli elenchi degli oneri, manuali aziendali, offerte, valutazioni dei rischi e rapporti sulla conclusione di progetti in relazione alle diverse fasi informatiche di INSIEME, affinché le Segreterie potessero procedere alle valutazioni necessarie.

Per il 2014 il Gruppo di lavoro Insieme prevede di sentire i rappresentanti della Delegazione delle finanze (DelFin). La conclusione dell'ispezione è prevista per il 2014/2015.

3.4.3 Occupazione accessoria dell'ex capo della Posta

Nel luglio 2013 la CdG-S ha invitato la responsabile del DATEC a esprimere un parere sulle circostanze del passaggio dell'allora capo della Posta al consiglio di amministrazione di una banca nell'autunno 2012. Come riferito dai media, già prima di lasciare la Posta l'allora direttore aveva fornito prestazioni remunerate al nuovo datore di lavoro.

Esaminando il parere del 30 agosto 2013, la Commissione ha constatato che sia il Consiglio di amministrazione della Posta svizzera sia il DATEC erano stati informati tempestivamente della nomina dell'allora capo della Posta a membro del consiglio di amministrazione di una banca, ma non avevano ricevuto alcuna comunicazione in merito alle prestazioni fornite alla banca dietro remunerazione prima di assumere la nuova funzione. Il DATEC riteneva che nel caso concreto non sussistesse alcuna occupazione accessoria effettiva, dal momento che la nuova carica era stata assunta al termine dell'impiego presso la Posta.

La CdG-S era invece dell'opinione che tutte le attività remunerate svolte al di fuori del rapporto d'impiego sono di norma considerate occupazione accessoria e vanno pertanto notificate all'autorità competente. L'obbligo di notifica dell'attività accessoria previsto nell'articolo 11 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri⁵⁵ è di fondamentale importanza per evitare conflitti di interesse e per garantire l'efficienza dei quadri.

Con lettera del 9 dicembre 2013, la CdG-S ha pertanto chiesto al Consiglio federale di esaminare se occorra precisare o completare le disposizioni vigenti sull'occupazione accessoria dei quadri superiori e di altri membri degli organi direttivi delle autorità autonome della Confederazione, cui si applica l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri. Lo scopo è di garantire che in futuro vengano notificate all'autorità competente tutte le occupazioni accessorie.

3.4.4 Riorganizzazione dell'Ufficio federale di statistica

Nel 2013 la CdG-N ha continuato a occuparsi della riorganizzazione dell'Ufficio federale di statistica (UST). Nel giugno 2012 la sua Sottocommissione DFI/DATEC aveva effettuato un sopralluogo negli uffici di Neuchâtel nell'ambito dell'attività ordinaria di alta vigilanza. L'allora direttore dell'UST e alcuni collaboratori avevano così avuto l'occasione di informare la Sottocommissione sui compiti e sull'organizzazione dell'UST, sulla ristrutturazione denominata «FUTURO» e sulla situazione in materia di personale.

Nel settembre 2012 la Sottocommissione DFI/DATEC aveva inoltre discusso con il segretario generale e con la responsabile del personale del DFI di alcune questioni, in particolare della ristrutturazione nell'UST e della situazione in materia di personale. La Sottocommissione competente aveva chiesto al responsabile del DFI di continuare a vigilare sull'UST in questo ambito e di seguire l'Ufficio da vicino

⁵⁵ Ordinanza del 19 dic. 2003 sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri superiori e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (RS 172.220.12).

soprattutto durante la ristrutturazione. La Commissione non aveva ravvisato la necessità di adottare ulteriori provvedimenti sul fronte dell'alta vigilanza.

Nel febbraio 2013 la Commissione ha dovuto constatare che alcuni media avevano citato alla lettera singoli passaggi del verbale della Sottocommissione del settembre 2012. Ha pertanto presentato denuncia contro ignoti per violazione dell'articolo 320 del Codice penale (violazione del segreto d'ufficio) e contro il giornalista in questione per violazione dell'articolo 293 del Codice penale (pubblicazione di deliberazioni ufficiali segrete).

Per il resto la Commissione si è informata in merito alle dimissioni del direttore dell'UST nel febbraio 2013, ossia sui motivi della revoca del rapporto di lavoro e sull'inchiesta amministrativa in corso.

Dal momento che il rapporto finale sul progetto «FUTURO» sarà disponibile soltanto alla fine del 2013, la Commissione si occuperà anche il prossimo anno di questo dossier. Parallelamente chiederà informazioni sui risultati dell'inchiesta amministrativa avviata in seguito alle accuse mosse nei confronti del direttore dell'UST e conclusasi nell'agosto 2013.

3.5 Amministrazione della giustizia e Ministero pubblico della Confederazione

3.5.1 Accertamenti relativi all'attività di un membro dell'autorità di vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione presso la Banca Wegelin

Con lettera del 25 febbraio 2013, la Commissione giudiziaria (CG) ha chiesto alle due CdG di accertare se fosse necessario intervenire a livello di alta vigilanza in relazione alla funzione di un membro dell'AV-MPC presso l'allora Banca Wegelin. La CG auspicava – in base all'articolo 40a capoverso 6 LParl – di essere informata su eventuali constatazioni che avessero potuto mettere seriamente in discussione la persona interessata quale membro dell'AV-MPC.

Dopo che le Sottocommissioni Tribunali/MP delle CdG avevano già incontrato il 6 aprile 2012 il membro interessato dell'AV-MPC per chiarire il suo ruolo presso la Banca Wegelin, il 9 aprile 2013 si è svolta una nuova audizione, cui ha presenziato anche il presidente dell'AV-MPC.

Basandosi su tale colloquio, le CdG sono giunte alla conclusione che la precedente attività presso la Banca Wegelin non aveva esposto ad alcun conflitto di interessi il membro dell'AV-MPC e che non vi era pertanto ragione di intervenire. Gli accertamenti hanno inoltre rivelato che i membri dell'AV-MPC sottostanno a una norma sulla ricusazione del tutto adeguata, che verrebbe applicata in caso di effettivo conflitto di interessi.

Le CdG hanno trasmesso queste informazioni alla CG con lettera del 6 maggio 2013.

3.5.2 **Revoca della Convenzione tra le CdG e il TPF concernente l'accesso alle informazioni sui procedimenti penali in corso**

Con lettera del 5 novembre 2012 le Sottocommissioni Tribunali /MP delle due CdG hanno proposto all'AV-MPC di revocare – senza sostituirla – la Convenzione del 15 maggio 2009⁵⁶ tra le CdG e il TPF concernente l'accesso alle informazioni sui procedimenti penali in corso. Le Sottocommissioni sono giunte alla conclusione che la Convenzione è superflua per i seguenti motivi:

- con la modifica della legge sul Parlamento adottata il 17 giugno 2011⁵⁷ ed entrata in vigore il 1° novembre 2011, i diritti d'informazione delle CdG sono stati precisati e ampliati. Inoltre le istruzioni delle CdG del 27 gennaio 2012⁵⁸ definiscono quali sono i provvedimenti che le CdG devono adottare per proteggere le informazioni sensibili che rientrano nell'ambito della loro alta vigilanza;
- dal 1° gennaio 2011 il TPF non partecipa più alla vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (MPC), che spetta invece interamente all'AV-MPC.

Le attuali basi legali sono pertanto sufficienti per decidere di caso in caso quali informazioni le CdG possono richiedere nell'ambito di procedimenti pendenti e quali provvedimenti devono essere adottati per proteggere le informazioni. Di conseguenza non vi è alcun bisogno di concludere convenzioni.

L'AV-MPC ha approvato la proposta delle Sottocommissioni Tribunali/MPC. Le CdG hanno deciso il 24 giugno 2013 di abrogare la Convenzione senza sostituirla.

3.5.3 **Accertamenti su questioni procedurali sulla base di casi concreti presso il Ministero pubblico della Confederazione**

In seguito alla proposta di un suo membro, il 21 ottobre e il 25 novembre 2011 la CdG-N ha incaricato la sua Sottocommissione Tribunali/MPC di chiedere all'AV-MPC informazioni sulle tre seguenti questioni:

- *procedimento del MPC contro le Tigri Tamil*: nell'ambito di una domanda di assistenza giudiziaria, nel gennaio 2010 il MPC aveva fornito alle autorità srilankesi informazioni su 235 collegamenti telefonici. Con lettera del 17 febbraio 2012, la Sottocommissione si è informata presso l'AV-MPC se il MPC avesse messo in pericolo persone nello Sri Lanka o avesse violato norme o obblighi di diligenza;
- *impiego di cavalli di Troia da parte delle autorità di perseguimento penale della Confederazione*: la Sottocommissione ha chiesto all'AV-MPC da quando e con quale frequenza la polizia criminale federale – su ordine del

⁵⁶ Cfr. rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22 gen. 2010, n. 3.7.7 (FF 2010 2341, qui 2398).

⁵⁷ LParl: Precisione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza (RU 2011 4537).

⁵⁸ Istruzioni delle Commissioni della gestione delle Camere federali concernenti le misure volte a garantire la tutela del segreto del 27 gen. 2012 (solo ted. e franc.).

MPC – impiega i cosiddetti *cavalli di Troia* (*Government Software*, abbreviato *GovWare*) nell’ambito di inchieste di polizia e quali sono le basi legali di cui si avvale il MPC;

- *conseguenze della sentenza Holenweger sulla procedura delle autorità di perseguimento penale*: il 21 aprile 2011 il TPF aveva assolto Oskar Holenweger senza che venisse successivamente interposto ricorso al TF. La Sottocommissione ha chiesto all’AV-MPC quali erano le conclusioni che l’AV-MPC stessa e il MPC avevano tratto da questa sentenza e quali sarebbero state le ripercussioni sulla conduzione dei procedimenti del MPC nonché sui mezzi impiegati per il perseguimento penale (p. es. impiego di persone di fiducia e di agenti infiltrati, intercettazioni telefoniche, requisiti legali minimi del sospetto iniziale).

Con lettera del 29 marzo 2012 l’AV-MPC ha risposto alle domande della Sottocommissione Tribunali/MPC e in data 16 aprile 2012 il suo presidente ha incontrato la Sottocommissione per ulteriori chiarimenti sulle tre questioni sollevate. La Sottocommissione ha in tal modo preso atto che nel procedimento del MPC contro le Tigri Tamil e in relazione all’impiego di cavalli di Troia, l’AV-MPC non ha fondamentalmente constatato alcuna lacuna.

Il procedimento contro le Tigri Tamil non è ancora concluso. Secondo le informazioni del MPC diverse persone coinvolte nel procedimento penale – anche in qualità di parti lese – hanno potuto nel frattempo recarsi nello Sri Lanka, dove non hanno subito nessun genere di pregiudizio. Per il resto la DelCG è stata informata a più riprese e in modo approfondito sul caso, cosicché la Sottocommissione non ha ravvisato alcuna necessità di procedere a ulteriori accertamenti.

Per quanto concerne l’impiego di *GovWare* nei procedimenti penali, l’AV-MPC ha messo la Sottocommissione al corrente del fatto che fra il 2004 e il 2010 la PGF ne ha fatto uso in quattro casi, sempre su mandato del MPC e previa autorizzazione del presidente della Corte dei reclami del Tribunale penale federale (TPF). Questi impieghi sono avvenuti sotto il vecchio regime della legge sulla procedura penale (PP), abrogata il 1° gennaio 2011 con l’entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale (CPP)⁵⁹. Nella dottrina è controverso se l’articolo 280 del nuovo CPP sia sufficiente per consentire l’impiego di *GovWare*. Per questo motivo nell’ambito del messaggio concernente la modifica della legge del 27 febbraio 2013⁶⁰ sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di istituire la pertinente base legale mediante il nuovo articolo 269^{ter}. Il progetto si trova attualmente al vaglio del Parlamento. Dal momento che sarà il legislatore a esprimersi sulla questione, la Sottocommissione ha ritenuto che un intervento sul piano dell’alta vigilanza sia superfluo.

Per quanto concerne la terza questione, la Sottocommissione ha incontrato nuovamente il presidente dell’AV-MPC e il procuratore generale della Confederazione il 9 aprile 2013. Ha così constatato che in seguito al caso Holenweger – e ad altri casi – il MPC ha introdotto a partire dal 1° settembre 2012 un controlling operativo dei procedimenti, volto a garantire una conduzione unitaria dei procedimenti e

⁵⁹ Codice di diritto processuale svizzero del 5 ott. 2007 (CPP; RS **312.0**).

⁶⁰ Messaggio del 27 feb. 2013 concernente la legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; FF **2013** 2283, qui 2366 segg.).

quindi a migliorare qualità ed efficienza del MPC. Sono inoltre state disciplinate molte questioni di natura giuridica sollevate dal caso Hohenweger: ad esempio sono stati definiti nel nuovo CPP i parametri per l'impiego di agenti infiltrati, mentre una sentenza del TF ha fatto chiarezza in merito alla sorveglianza telefonica. Sulla base di queste informazioni la Sottocommissione ha concluso che non vi è alcuna necessità di intervenire dal profilo dell'alta vigilanza.

Il 4 settembre 2013 la CdG-N ha deciso su proposta della Sottocommissione di chiudere il dossier.

3.5.4 Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

Nell'agosto 2008 è stato avviato il progetto «Interception System Schweiz» (ISS) al fine di modernizzare l'infrastruttura informatica centrale per la sorveglianza delle telecomunicazioni poiché, secondo un parere unanime, il vecchio sistema di sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni – il *Lawful Interception System* (LIS) – non era più in grado di funzionare a dovere. La nuova infrastruttura avrebbe dovuto essere operativa a partire dall'estate 2011. Gravi problemi a livello della gestione del progetto e del sistema stesso hanno tuttavia portato a considerevoli ritardi nell'attuazione.

A partire dal febbraio 2013 i media hanno più volte criticato il nuovo sistema di sorveglianza adducendo che non avrebbe mai funzionato a dovere e sarebbe stato obsoleto prima ancora di entrare in funzione nel marzo 2013. La Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha pertanto condotto un'audizione con diversi membri dell'Organo direttivo comune per la sorveglianza delle telecomunicazioni (organo direttivo STT), incaricato di occuparsi dell'introduzione dell'ISS a livello strategico. Nessuno ha contestato che vi fossero grossi problemi. Per quanto concerne il seguito dei lavori, si sarebbe presa una decisione entro fine aprile, fra l'altro sulla base di verifiche esterne in merito al progetto e al sistema. L'organo direttivo STT è stato pertanto invitato a informare la Sottocommissione sui passi successivi.

Il 24 aprile 2013 l'organo direttivo STT ha deciso che il progetto ISS doveva essere portato avanti a titolo provvisorio, ma parallelamente occorreva altresì testare un sistema alternativo. L'organizzazione del progetto è stata adeguata di conseguenza e maggiormente integrata nel DFGP.

Il 20 settembre 2013 si è così deciso di interrompere definitivamente il progetto ISS a favore del progetto alternativo, ossia una nuova versione dell'attuale LIS. Grazie al fatto che il gestore precedente sarebbe diventato il fornitore del nuovo sistema è stato possibile obbligarlo – contrariamente ai suoi intenti iniziali – a provvedere alla manutenzione del sistema attuale fino all'entrata in servizio della nuova versione (al più presto fine 2015).

Nella seduta del 1° novembre 2013 la Sottocommissione è stata nuovamente informata dai membri dell'organo STT sull'organizzazione del nuovo sistema di sorveglianza: il produttore fornisce il sistema centrale, che viene completato in base alle esigenze specifiche del Paese (cosiddetto «delta A»). Secondo l'autodichiarazione si tratta comunque solamente di un sistema di base ridotto, che a partire dal 2016 consentirà nuovamente una gestione sicura e stabile dell'infrastruttura di sorveglianza, ma che già oggi non è all'altezza delle esigenze delle autorità di persegui-

mento penale. La struttura modulare del sistema dovrà comunque consentire ulteriori ampliamenti (cosiddetto «delta B») per adeguare la sorveglianza delle telecomunicazioni alle richieste degli utenti. All'interno dell'organo STT non vi è tuttavia ancora unità di vedute sull'opportunità di effettuare tali ampliamenti e sulle relative scadenze.

Nella seduta del 5 novembre 2013 la CdG-S ha deciso di mettere il Consiglio federale al corrente dei suoi timori riguardo al rischio, fintanto che il nuovo LIS non sarà entrato in funzione a partire dal 2016, che la sorveglianza delle telecomunicazioni subisca un'interruzione generale. La Commissione si attende non solo che il Consiglio federale faccia tutto il possibile affinché il rischio non si concretizzi, ma si aspetta anche che il DFGP prenda già oggi sul serio le esigenze delle autorità di perseguimento penale di disporre di un'infrastruttura di sorveglianza che copra tutti i mezzi e tutte le vie di comunicazione attuali. In particolare occorre dialogare con gli Uffici e le autorità competenti e mettere a disposizione i mezzi necessari.

3.5.5 Richiesta di vigilanza nei confronti di otto giudici del Tribunale amministrativo federale

Nel settembre 2012, un avvocato che da anni difende richiedenti l'asilo dinnanzi al Tribunale amministrativo federale aveva inoltrato alla Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale (CG) una «denuncia all'autorità di vigilanza» contro otto giudici del Tribunale amministrativo federale (TAF) competenti in materia di asilo. Secondo le accuse mosse dall'avvocato, i giudici avrebbero commesso intenzionalmente gravi e ripetute violazioni dei doveri d'ufficio infliggendogli multe e addossandogli spese di procedura per conduzione temeraria dei procedimenti, non riconoscendogli le spese ripetibili per una determinata censura, denunciandolo all'autorità di vigilanza degli avvocati del Cantone di Berna e respingendo le sue domande di ricusazione.

L'autore chiedeva quindi di verificare il lavoro degli otto giudici e di esaminare l'avvio di una procedura di destituzione per violazione grave e intenzionale dei doveri d'ufficio.

La richiesta è stata inoltrata alle CdG, competenti dell'alta vigilanza sul TAF, che a loro volta hanno sollecitato il Tribunale federale (TF) in quanto autorità di vigilanza del TAF a procedere ai chiarimenti necessari e a fare rapporto alle CdG.

Il 30 aprile 2013 il TF ha trasmesso alle CdG il rapporto della sua Commissione amministrativa del 9 aprile 2013.

Sulla base del rapporto, le Sottocommissioni Tribunali/MPC delle due CdG hanno constatato che la Commissione amministrativa del TF ha esaminato attentamente le accuse formulate nella richiesta di vigilanza avvalendosi degli atti originali di tutte le procedure di ricorso contestate e che i giudici implicati hanno avuto la possibilità di esprimersi. Esse hanno preso atto che la Commissione amministrativa ha considerato manifestamente infondata la richiesta di vigilanza e sono giunte alla conclusione che non vi sia motivo di avviare una procedura di destituzione nei confronti di nessuno degli otto giudici.

Il 21 ottobre 2013 le Sottocommissioni Tribunali/MCP hanno comunicato al richiedente che, sulla base degli accurati ed esaustivi accertamenti del TF, per le CdG non sussisteva alcun motivo di intervenire in qualità di autorità di alta vigilanza.

3.6

Sicurezza

3.6.1

Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità

Nel maggio 2012 la CdG-N aveva pubblicato il rapporto sulla partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità⁶¹, nel quale giungeva alla conclusione che per motivi di sicurezza l'esercito deve essere in grado di verificare l'identità dei partecipanti perlomeno nelle situazioni che presentano rischi particolari. Tali situazioni sono date quando un militare assolve il corso di ripetizione in un'altra formazione e non può quindi essere identificato dai suoi commilitoni e/o quadri. Siccome il capo dell'esercito aveva già annunciato provvedimenti in questo ambito, la CdG-N non aveva ravvisato alcuna necessità di intervenire sul fronte dell'alta vigilanza parlamentare. Aveva tuttavia deciso di seguire attentamente gli sviluppi in questo ambito e di informarsi nuovamente nel corso del 2013⁶².

Il 30 gennaio 2013 la CdG-N ha annunciato una verifica, chiedendo al Consiglio federale di redigere un rapporto sulla situazione attuale. Secondo il parere dell'8 marzo 2013⁶³, dal 2012 l'identità dei militari viene controllata sistematicamente all'inizio del servizio mediante un documento civile (passaporto, carta d'identità o licenza di condurre).

Il Consiglio federale precisava inoltre la procedura qualora un militare non possa esibire un documento di identità e i superiori o i commilitoni non siano in grado di identificarlo: l'identità deve essere verificata mediante altri elementi (targhette di riconoscimento, numero dell'arma o numero delle scarpe secondo l'iscrizione nel libretto di servizio). Il diretto interessato viene inoltre invitato a presentare un documento ufficiale alla prima occasione, ad esempio al rientro dal congedo del fine settimana.

Dal rapporto risulta che queste misure consentono di ridurre a un minimo sostenibile il rischio che il servizio venga prestato da una terza persona, senza comportare disagi sproporzionati per la truppa.

In passato si sono verificati dei casi in cui l'esercitazione di tiro obbligatorio sia stata eseguita sotto falso nome. Per questo motivo dal 1° gennaio 2012 l'ordinanza del DDPS sul tiro fuori del servizio⁶⁴ sancisce l'obbligo di identificarsi anche per il tiro obbligatorio.

Per avere informazioni ancor più dettagliate su alcuni punti sollevati dal rapporto del Consiglio federale, l'11 aprile 2013 la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N ha incontrato il capo dell'esercito. Ha così potuto giungere alla conclusione che i provvedimenti adottati vanno nella giusta direzione. In una lettera al capo del DDPS ha tuttavia chiesto ulteriori informazioni su un'eventuale iscrizione dell'obbligo di identificarsi nel regolamento di servizio, sulle basi legali generali per l'identifica-

⁶¹ Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità. Rapporto della CdG-N dell'8 mag. 2012 (FF **2012** 7169).

⁶² Cfr. rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 3.6.1 (FF **2013** 2903, qui 2953).

⁶³ Parere del Consiglio federale dell'8 mar. 2013 sulla partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità.

⁶⁴ Art. 25 cpv. 2 e 3 dell'ordinanza del DDPS dell'11 dic. 2003 sul tiro fuori del servizio (RS **512.311**).

zione delle persone assoggettate all'obbligo di prestare servizio militare e sullo stato dei lavori in relazione all'introduzione di un libretto di servizio in formato di carta di credito.

La CdG-N deciderà se concludere la sua verifica dopo che avrà ottenuto risposta dal DDPS su questi tre punti.

3.6.2 Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito

Il 12 aprile 2013 la CdG-N ha pubblicato il rapporto sulla verifica riguardante l'ispezione sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito⁶⁵, incentrato in gran parte sui controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP)⁶⁶. Nel rapporto del 28 novembre 2008⁶⁷ aveva indirizzato sei raccomandazioni al Consiglio federale, di cui quattro erano intese a colmare le lacune esistenti a livello delle CSP.

Nel rapporto del 12 aprile 2013 la CdG-N ha constatato che il Consiglio federale ha attuato gran parte delle raccomandazioni del 2008, fra l'altro mediante le precisazioni introdotte nella legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)⁶⁸.

Le basi legali prevedono ora chiaramente che in caso di nomina da parte del Consiglio federale i CSP devono avvenire prima che la persona sia proposta per la nomina o per l'assunzione della nuova funzione. La CdG-N valuta inoltre nel complesso positivamente l'istituzione di un secondo servizio CSP in seno alla CaF. Mentre prima i CSP venivano effettuati dal servizio preposto del DDPS, il nuovo sistema presenta il vantaggio di meglio garantire l'indipendenza degli organi di controllo nei confronti della persona sottoposta alla verifica. In particolare si evita che un collaboratore del servizio debba interrogare un quadro superiore della sua unità.

Pur constatando che il Consiglio federale ha attuato in gran parte le raccomandazioni del 2008, la CdG rileva che vi sono ancora potenziali di miglioramento. Nel suo rapporto sulla verifica ha pertanto formulato cinque nuove raccomandazioni al Consiglio federale, invitandolo fra l'altro a esaminare in fase di elaborazione della nuova legge sulla sicurezza delle informazioni se non sia opportuno definire a livello di legge quando sussiste un rischio di sicurezza e quale sia l'obiettivo finale dei CSP.

La CdG-N ha inoltre chiesto al Consiglio federale di chiarire quanto prima la situazione in relazione ai cittadini stranieri. Secondo una prassi pluriennale, il DDPS ha infatti sempre rifiutato di sottoporre i cittadini stranieri a un CSP ampliato o a un CSP ampliato con audizione. La CdG-N valuta che questa prassi sia insoddisfacente poiché non poggia su alcuna base legale formale e consente a persone senza la cittadinanza svizzera di accedere a dati altamente sensibili senza essere sottoposti a

⁶⁵ Verifica riguardante l'ispezione sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 12 apr. 2013 (FF **2013** 5397).

⁶⁶ Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 3.6.2 (FF **2013** 2903, qui 2955).

⁶⁷ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 28 nov. 2008 (FF **2009** 2879).

⁶⁸ Legge federale del 21 mar. 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS **120**).

un CSP ampliato con audizione, contrariamente a quanto avviene per i loro colleghi svizzeri. La CdG-N rileva nel suo rapporto che anche il DDPS ha riconosciuto la necessità di intervenire in questo ambito. Alla fine del gennaio 2013 il Consiglio federale ha deciso che la situazione deve essere chiarita, sia per quanto concerne la prassi sia a livello di legge.

Il Consiglio federale si è detto disposto ad attuare le raccomandazioni della CdG-N nel suo parere del 29 maggio 2013 e ha successivamente avviato i lavori necessari.

Dal momento che il Consiglio federale ha annunciato la sua intenzione di attuare diverse raccomandazioni nell'ambito del disegno sulla nuova legge sulla sicurezza delle informazioni, la CdG-N si occuperà a tempo debito dell'oggetto in questione. Prevede inoltre di sottoporre a una verifica specifica l'attuazione di tutte le raccomandazioni entro uno o due anni.

3.6.3 Indennità per perdita di guadagno: irregolarità nel computo dei servizi volontari

Nel dicembre 2010 l'Ufficio centrale di compensazione (UCC)⁶⁹ aveva constatato diverse irregolarità nel settore dei servizi militari volontari e nelle relative indennità per perdita di guadagno. Il DDPS e il DFI avevano pertanto avviato una serie di inchieste interne per chiarire la situazione. A partire dalla primavera 2011 la CdG-S ha seguito i lavori dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare⁷⁰, soprattutto al fine di valutare se occorra adottare ulteriori provvedimenti per evitare casi analoghi in futuro.

La CdG-S ha concluso i suoi lavori nel primo semestre del 2013 e ha presentato le sue conclusioni nel rapporto adottato il 28 giugno 2013 e pubblicato il 1° luglio 2013⁷¹.

Sulla base dei risultati delle inchieste condotte dall'Amministrazione, la CdG-S ha constatato nel suo rapporto che per anni l'amministrazione militare ha ampiamente abusato dei servizi militari volontari per risparmiare sui costi del personale a spese dell'indennità per perdita di guadagno (IPG)⁷².

Nel dicembre 2011 il settore Difesa del DDPS ha versato all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) quattro milioni di franchi per risarcirlo delle indennità ottenute indebitamente. L'importo era stato fissato congiuntamente dal DDPS e dal DFI tenendo conto delle conclusioni cui era giunta l'inchiesta amministrativa condotta all'esterno su mandato del DDPS.

La CdG-S ha inoltre constatato che sono già stati adottati correttivi a lungo termine sulla base dei risultati dell'inchiesta amministrativa, fra cui in particolare la revisio-

⁶⁹ Unità organizzativa dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) con sede a Ginevra.

⁷⁰ Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 3.6.3 (FF 2013 2903).

⁷¹ Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari. Rapporto della CdG-S del 28 giu. 2013 (FF 2013 7509).

⁷² Contrariamente alle irregolarità scoperte nel 2006 nell'ambito della protezione civile che interessavano anche i Cantoni e i Comuni, questo caso concerne unicamente le autorità della Confederazione.

ne dell'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM)⁷³. Concretamente, la modifica entrata in vigore il 1° luglio 2012 ha precisato le condizioni per l'ammissione a un servizio militare volontario e la durata massima.

Per il resto la CdG-S si è rallegrata nel constatare che anche il settore Difesa e l'UFAS avevano svolto un'inchiesta complementare sugli aspetti che l'inchiesta amministrativa non aveva approfondito, fra cui in particolare il finanziamento per il tramite dell'IPG delle attività dell'esercito che servono soprattutto a promuovere lo sport. Ha preso atto che il DDPS e il DFI hanno convenuto, sulla base dei risultati dell'inchiesta complementare, che il settore Difesa avrebbe versato ulteriori quattro milioni di franchi per indennizzare l'UFAS.

Nonostante queste note positive, occorre anche rilevare che il ricorso estensivo alle prestazioni del servizio militare è stato manifestamente diffuso per anni e in misura massiccia, senza che le autorità di vigilanza si siano attivate o che i dirigenti dell'esercito e del DDPS siano intervenuti. Secondo la CdG-S questa situazione fa emergere considerevoli lacune a livello di dirigenza: anzitutto gli organi direttivi avrebbero dovuto provvedere affinché i compiti affidati ai loro servizi potessero essere svolti correttamente rispettando le decisioni del Parlamento in materia di risparmio, se del caso definendo un ordine di priorità dei compiti o addirittura sopprimendo determinate mansioni. In secondo luogo gli organi direttivi avrebbero dovuto provvedere affinché il servizio militare volontario fosse utilizzato conformemente alle prescrizioni e che fossero impiegati meccanismi di controllo efficaci per evitare abusi.

Fra gli altri problemi esaminati dal rapporto della CdG-S rientrano in particolare le gravi lacune evidenziate dall'inchiesta amministrativa per quanto concerne la qualità dei dati. Occorre inoltre ancora chiarire alcuni punti in relazione al ricorso all'IPG per finanziare attività dell'esercito che servono anzitutto alla promozione dello sport.

La CdG-S è quindi giunta alla conclusione che, nonostante i correttivi già adottati, sono necessari ulteriori provvedimenti per evitare che in futuro si ripetano irregolarità di questa portata. In particolare si attende che il Consiglio federale sottoponga il sistema di vigilanza nell'ambito del servizio militare volontario a un esame approfondito. Il Consiglio federale dovrà inoltre provvedere affinché i dipartimenti portino avanti i provvedimenti necessari per disporre in futuro di dati attendibili che consentano di individuare precocemente eventuali irregolarità. Da ultimo il Consiglio federale dovrà altresì verificare se sia opportuno che le indennità per perdita di guadagno coprano attività che servono anzitutto alla promozione dello sport.

La CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di esprimersi entro il 20 settembre 2013 su tutte le constatazioni formulate nel suo rapporto. La Sottocommissione si occuperà nel primo semestre 2014 del parere del Consiglio federale e deciderà poi sul seguito dei lavori.

⁷³ Ordinanza del 19 nov. 2003 concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM; RS 512.21).

3.6.4 Contratti di licenza di armasuisse: proposta della CPS-S

In una lettera del 23 novembre 2012, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) ha richiamato l'attenzione della CdG-S sulla problematica dei contratti di licenza stipulati da armasuisse.

Le questioni sollevate dalla CPS-S concernevano in particolare il numero di contratti di licenza stipulati da armasuisse e l'importo dei compensi di licenza percepiti. È stata inoltre criticata la mancanza di trasparenza in questo settore.

All'inizio del 2013 la CdG-S ha deciso di chiedere in primo luogo altre informazioni al DDPS per valutare se fosse necessario agire a livello dell'alta vigilanza parlamentare. Il 12 febbraio 2013 ha chiesto al DDPS un rapporto che illustrasse la situazione relativa ai contratti di licenza stipulati da armasuisse.

Il 3 maggio 2013 il DDPS ha trasmesso alla CdG-S il suddetto rapporto, datato 16 aprile 2013, dal quale emerge tra l'altro che armasuisse ha stipulato un solo contratto di licenza, concluso per una durata indeterminata con Victorinox per i marchi «Swiss Army» e «Swiss Air Force». Secondo tale rapporto, i compensi di licenza percepiti dalla Confederazione negli ultimi dieci anni ammontano complessivamente a circa 5 milioni di franchi. Inoltre, la protezione dei marchi è stata per molto tempo di dominio esclusivo dell'economia privata, con una conseguente riduzione del margine di manovra delle autorità federali.

Il rapporto del DDPS spiega, infine, che sia l'attuazione della mozione 12.366⁷⁴ della CPG-S, trasmessa il 20 giugno 2013 al Consiglio federale, sia l'attuazione della «legislazione Swissness» si ripercuoteranno considerevolmente sul settore dei contratti di licenza e, in particolare, sulla conclusione di nuovi contratti.

La CdG-S è quindi giunta alla conclusione che per il momento non vi fosse alcuna necessità di agire a livello dell'alta vigilanza parlamentare.

Considerati gli importanti cambiamenti previsti in questo settore, ha ritenuto inopportuno approfondire una situazione che ben presto sarebbe stata superata.

La CdG-S ritiene invece che sia importante migliorare la trasparenza in questo settore e nella seduta del 20 agosto 2013 ha pertanto deciso, d'intesa con il DDPS, di trasmettere alla CPS-S il rapporto del DDPS del 16 aprile 2013.

3.6.5 Lacune nella logistica dell'esercito: proposta della CPS-N

Con una lettera del 14 febbraio 2013 la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) ha richiamato l'attenzione della CdG-N su diverse lacune esistenti nella logistica dell'esercito, in particolare nel caso della consegna di materiale.

Poiché questi casi hanno mostrato che non si trattava solo di difficoltà puntuali bensì di un problema più generale intrinseco al sistema, la CPS-N ha chiesto alla CdG-N di avviare un'indagine in questo ambito. Secondo la CPS-N occorrerebbe esaminare

⁷⁴ Mo. CPS-S «Registrazione dei marchi «Swiss Army», «Swiss Military» e «Swiss Air Force» del 3 set. 2012 (12.3667).

in particolare la soddisfazione degli utenti riguardo alle prestazioni della logistica dell'esercito.

Considerati i numerosi lavori già terminati o ancora in corso in seno all'Amministrazione federale in questo ambito, la CdG-N ha deciso in un primo tempo di incaricare la sua Sottocommissione competente di effettuare un inventario di tali lavori.

La Sottocommissione competente ha effettuato i primi accertamenti e proseguirà i suoi lavori nel corso dell'anno prossimo.

3.7 Ambiente, trasporti e infrastrutture

3.7.1 Effetti dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale

Nel 2003, nell'ambito di una valutazione effettuata dal CPA, la CdG-N aveva analizzato gli effetti dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP). Nel suo rapporto⁷⁵ all'attenzione del Consiglio federale aveva formulato cinque raccomandazioni che avrebbero consentito di ottimizzare l'efficacia dell'IFP su scala federale. Alla fine del 2003 il Consiglio federale aveva presentato alla Commissione un parere nel quale si dichiarava disposto a seguire la maggior parte delle raccomandazioni della CdG-N. Aveva quindi incaricato l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) di attuare tali raccomandazioni nei successivi 6–8 anni.

Già in occasione della prima verifica nel 2006, la Commissione si era espressa positivamente sullo stato di attuazione delle misure avviate dal Consiglio federale e aveva constatato che le sue raccomandazioni erano state integrate nel progetto di rivalutazione dell'IFP⁷⁶.

Nel 2012 e nel 2013 la CdG-N ha effettuato una seconda verifica. In tale occasione, il Consiglio federale e il DATEC hanno informato la Commissione sullo stato di avanzamento del progetto dell'UFAM per la rivalutazione dell'IFP.

La CdG-N ha espresso soddisfazione per le misure adottate dopo la prima verifica del 2006. Ha constatato in particolare che, conformemente alle sue raccomandazioni, alla fine del 2012 erano state riformulate le descrizioni degli oggetti e ridefiniti gli obiettivi specifici di protezione. La CdG-N si è dichiarata soddisfatta per il fatto che l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), l'Ufficio federale delle strade (USTRA), l'Ufficio federale della cultura (UFC) e l'UFAM abbiano elaborato una raccomandazione che consentisse di tenere conto degli inventari federali – secondo l'articolo 5 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) – nei piani direttori e di utilizzazione. Tale raccomandazione va osservata segnatamente in caso di lavori nell'ambito di svariate politiche settoriali e nel caso di revisione della legge federale sulla protezione delle acque.

La CdG-N ha invece rilevato che il processo partecipativo con i Cantoni non aveva ancora dato i risultati auspicati. Il Consiglio federale ha tuttavia reso noto che colla-

⁷⁵ Effetti dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP). Rapporto della CdG-N fondato su una valutazione del CPA del 3 set. 2003 (FF **2004** 681).

⁷⁶ Rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 19 gen. 2007 (FF **2007** 2791, pag. 2839 segg.)

borerà più strettamente con i Cantoni e rafforzerà le attività di pubbliche relazioni in vista dell'indagine conoscitiva sull'ordinanza concernente l'IFP, come auspicato dalla CdG-N. Ha inoltre annunciato che prevederà un piano di monitoraggio per rilevare gli sviluppi a lungo termine dell'IFP, piano che dovrebbe consentire una valutazione effettiva ed efficace dell'IFP e della sua attuazione.

La CdG-N ha concluso l'ispezione il 1° marzo 2013.

3.7.2 Sicurezza nell'aviazione civile

Dalla pubblicazione del rapporto sulla sicurezza aerea della Svizzera, redatto nel 2003 dal *National Aerospace Laboratory (NLR)* olandese dopo l'incidente aereo di Überlingen, la CdG-S si è occupata regolarmente della questione della sicurezza aerea nell'aviazione civile. Dal 2007 il DATEC ha presentato ogni anno alla CdG-S un rapporto sull'evoluzione della sicurezza nell'aviazione civile svizzera.

Alla fine del 2012 la CdG-S ha deciso di rinunciare ai rapporti annuali del DATEC poiché riteneva che in futuro le questioni relative alla sicurezza nell'aviazione civile avrebbero dovuto essere trattate nell'ambito dell'esame ordinario del rapporto di gestione del Consiglio federale. Tuttavia, nella primavera del 2013 si è di nuovo informata sui risultati di un audit internazionale dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), constatando che le raccomandazioni dell'AESA concernevano essenzialmente l'aspetto amministrativo e non rivelavano lacune significative in materia di sicurezza.

La CdG-S ha inoltre deciso di effettuare una visita presso i servizi dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) nel 2014 al fine di discutere, tra l'altro, delle misure adottate dall'UFAC in seguito all'audit dell'AESA.

3.7.3 Prassi delle aggiudicazioni del Fondo di sicurezza stradale

Facendo seguito a una richiesta di vigilanza, la CdG-N si è occupata della questione inerente alla ripartizione dei mezzi finanziari tra i progetti destinati a promuovere la sicurezza stradale. Nella lettera all'attenzione della CdG-N l'autore della richiesta metteva in discussione l'indipendenza del Fondo di sicurezza stradale (FSS), la cui commissione amministrativa, che si pronuncia sulle domande di finanziamento, è spesso composta anche di rappresentanti delle organizzazioni richiedenti. È stato inoltre criticato il fatto che le organizzazioni più piccole non siano prese sufficientemente in considerazione.

La CdG-N ha sollecitato il parere della responsabile del DATEC sulla prassi delle aggiudicazioni del FSS. In particolare, le ha chiesto quale fosse il suo parere in merito al conflitto d'interessi che verrebbe a crearsi quando la Commissione amministrativa del FSS è chiamata ad attribuire progetti, mentre determinate organizzazioni sono rappresentate in questa stessa Commissione e nel contempo rientrano fra i potenziali candidati ad assumere tali mandati. La CdG-N ha inoltre esortato il DATEC a informarla dettagliatamente sulle norme sulla ricsuazione applicate dalla Commissione amministrativa. Infine, ha chiesto al FSS l'elenco di tutti i progetti finanziati nel corso degli ultimi anni.

Esaminando la risposta dettagliata del DATEC, la CdG-N è giunta alla conclusione che la commissione amministrativa del FSS conferisce grande importanza alle norme sulla ricusazione. Non ha constatato alcun indizio di violazione delle condizioni legali. Inoltre ha preso atto del fatto che anche il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva esaminato la procedura seguita dal FSS e aveva emanato un parere positivo in merito.

La CdG-N è consapevole del fatto che i comitati di esperti, quali la commissione amministrativa del FSS, presentano sempre un certo rischio poiché i loro membri sono spesso attivi nei settori in questione e dunque interessati dalle decisioni del comitato. Tuttavia, le competenze tecniche degli esperti contribuiscono in larga misura anche alla qualità delle decisioni. Dato che nel caso concreto non vi è alcun indizio che le norme sulla ricusazione siano lacunose o non siano state rispettate, la Commissione ha ritenuto superfluo l'intervento dell'alta vigilanza del Parlamento e ha pertanto deciso di porre fine ai suoi accertamenti. Ha tuttavia esortato il FSS a tenere conto in futuro, per quanto possibile, anche delle organizzazioni più piccole al momento dell'assegnazione dei mezzi finanziari.

4 Protezione dello Stato e servizi d'informazione

4.1 Mandato, diritti e organizzazione della Delegazione delle Commissioni della gestione

4.1.1 Responsabilità e competenze

Nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, la DelCG vigila sulle attività della Confederazione nel settore del servizio delle attività informative civili e militari. Concretamente la DelCG sorveglia il Servizio civile delle attività informative della Confederazione (SIC) competente sia per il servizio informazioni concernente l'interno (protezione dello Stato) sia per quello concernente l'estero. La DelCG vigila anche sulle attività d'informazione dell'esercito, in particolare su quelle del Servizio informazioni militare (SIM), nonché sui procedimenti di polizia giudiziaria del MPC nell'ambito della protezione dello Stato.

La DelCG è un comitato permanente comune a entrambe le CdG delle Camere federali in cui è rappresentato anche un partito non governativo. È composta da tre membri di ciascuna delle due Commissioni. La DelCG si costituisce da sé (art. 53 cpv. 1 LParl) ed elegge la propria presidenza di norma per un biennio.

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

Come la CdG, anche la DelCG considera prioritari nella sua attività di controllo gli aspetti della legittimità, dell'opportunità e dell'efficacia. Per la DelCG l'alta vigilanza consiste innanzitutto nel controllare il modo in cui l'Esecutivo esercita i suoi compiti di vigilanza. In fin dei conti è il Consiglio federale, non il Parlamento, ad assumersi la responsabilità dell'attività svolta dai Servizi delle attività informative. La Delegazione verifica perciò soprattutto se il Consiglio federale e il dipartimento

competente svolgono correttamente la loro funzione di conduzione e di vigilanza sancita nella legge.

Secondo la legge federale del 21 marzo 1997⁷⁷ che sancisce misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), il DDPS è tenuto a sottoporre la lista d'osservazione una volta all'anno all'approvazione del Consiglio federale (art. 11 cpv. 7 LMSI). Dopo la decisione del Consiglio federale, la DelCG riceve tale lista per conoscenza e controlla se le organizzazioni e i gruppi iscritti adempiono le disposizioni di legge (cfr. n. 4.1.3).

Secondo l'articolo 26 capoverso 2 LMSI e l'articolo 99 capoverso 3 lettera c della legge militare (LM)⁷⁸ il Consiglio federale è tenuto ad approvare gli accordi amministrativi internazionali conclusi tra il SIC o il SIM e partner stranieri. Ultimamente, per esempio, il Consiglio federale ha approvato due accordi conclusi dal SIM a livello bilaterale e multilaterale. La DelCG li ha ricevuti entrambi per conoscenza.

L'articolo 12 capoverso 2 dell'ordinanza sul SIC (O-SIC)⁷⁹ e l'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza sul Servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs)⁸⁰ chiedono inoltre che il Consiglio federale dia il suo consenso a tutti i contatti con servizi informazioni esteri avviati dal SIC o dal SIM. Il SIC coordina questi contatti e allestisce ogni anno la lista che sottopone al Consiglio federale per approvazione. Dopo che in diverse occasioni la DelCG ha scoperto errori in tale lista e ne ha informato il SIC, il direttore del SIC ha fatto riesaminare la procedura interna del DDPS preliminare al consenso del Consiglio federale ai contatti⁸¹.

Secondo la nuova procedura, il SIM e il SIC iscrivono ora nella lista i contatti indipendentemente dalla loro intensità e frequenza. Sulla base di quattro categorie di contatti il Consiglio federale può quindi riconoscere quale importanza un determinato servizio estero riveste per l'adempimento dei compiti dei servizi svizzeri. Una delle categorie, per esempio, comprende i contatti che servono a determinare l'utilità di una collaborazione. La lista approvata dal Consiglio federale nel marzo 2013 conteneva una ventina di contatti in questa categoria. Quando, a fine maggio 2013, ha discusso la lista dei contatti esteri con il direttore del SIC e il capo del SIM, la DelCG ha constatato che il nuovo sistema facilitava considerevolmente l'esercizio dell'alta vigilanza.

L'articolo 8 della legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC)⁸² in combinato disposto con l'articolo 26 capoverso 1 LMSI e l'articolo 99 capoverso 5 LM prevedono che il DDPS eserciti un controllo amministrativo sul servizio informazioni civile e militare e che, a tale scopo, stabilisca ogni anno un piano di controllo che va coordinato con l'attività della DelCG.

Il Consiglio federale ha disciplinato le competenze della Vigilanza sulle attività informative (Vigilanza SI) interna al DDPS negli articoli 32 e seguenti dell'O-SIC.

⁷⁷ Legge federale del 21 mar. 1997 che sancisce misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

⁷⁸ Legge federale del 3 feb. 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM; RS 510.10).

⁷⁹ Ordinanza del 4 dic. 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC; RS 121.1).

⁸⁰ Ordinanza del 4 dic. 2009 sul Servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs; RS 510.291).

⁸¹ Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 4.1.4 (FF 2012 2903, qui 2965).

⁸² Legge federale del 3 ott. 2008 sul servizio informazioni civile (LSIC; RS 121).

Conformemente al piano di controllo autorizzato dal capodipartimento, nel 2012 la Vigilanza SI ha effettuato cinque ispezioni. La DelCG ha discusso i relativi rapporti con quest'organo nella primavera 2013. Nel maggio dello stesso anno la DelCG ha inoltre verificato il resoconto dell'Autorità di controllo indipendente (ACI), un'istanza interdipartimentale che, secondo l'articolo 4b LSIC, è incaricata di verificare la legalità dell'esplorazione radio.

In virtù dell'articolo 8 dell'ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali (OPubl)⁸³ la Cancelleria federale è inoltre tenuta a informare ogni anno la DelCG sui titoli e sui contenuti degli atti normativi e dei trattati internazionali che non sono pubblicati secondo l'articolo 6 della legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubl)⁸⁴. A causa di diverse lacune individuate dalla DelCG nel resoconto, nel 2012 la Delegazione ha chiesto al Consiglio federale di verificare la relativa procedura. In adempimento del mandato, il Consiglio federale ha allestito due rapporti che la DelCG ha trattato nel 2013 (cfr. n. 4.1.4).

Controllare se l'Esecutivo si assume le proprie responsabilità in materia di conduzione e di vigilanza dei Servizi delle attività informative rappresenta una gran parte dell'attività della DelCG. Oltre agli oggetti che è tenuta a verificare per legge, la DelCG si sforza di esaminare il maggior numero possibile di altre questioni. Nonostante i mezzi limitati a sua disposizione, la Delegazione bada a ripartire le sue attività di controllo, a medio termine, in modo equilibrato tra tutti i settori sottoposti alla sua alta vigilanza.

Nei casi in cui s'imbatta in fatti che riguardano problemi o questioni fondamentali, la DelCG si avvale dello strumento rappresentato dall'inchiesta formale, sui cui risultati redige ogni volta un rapporto. La Delegazione ha condotto un'ispezione di questo genere sulla sicurezza informatica nel SIC nell'estate del 2013 (cfr. n. 4.5). La DelCG verifica inoltre il seguito dato alle sue ispezioni o ai suoi interventi passati (cfr. n. 4.2).

I risultati dell'ispezione della DelCG sulla sicurezza informatica nel SIC e la questione relativa al tipo di collaborazione tra il SIC e la *National Security Agency* (NSA) americana, che ha tanto scosso l'opinione pubblica svizzera dopo le rivelazioni di Edward Snowden, hanno risvegliato l'interesse dei media per il lavoro della Delegazione. Il 9 dicembre 2013 la DelCG ha perciò convocato i giornalisti e ha illustrato loro come opera l'alta vigilanza parlamentare nelle sfere segrete.

4.1.2 Applicazione dell'articolo 154a LParl

Quando decide di procedere a un'ispezione formale, la DelCG informa senza indugio il Consiglio federale. I dipartimenti interessati e i loro uffici vengono così a sapere per tempo dell'ispezione e possono prepararsi a eventuali richieste d'informazioni e audizioni.

Conformemente a questa prassi, la DelCG ha provveduto a informare il Consiglio federale dopo aver deciso, il 15 ottobre 2012, di effettuare un'ispezione formale

⁸³ Ordinanza del 17 nov. 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (OPubl; RS **170.512.1**).

⁸⁴ Legge federale del 18 giu. 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (LPubl, RS **170.512**).

concernente la sicurezza informatica nel SIC. Nel medesimo tempo l'ha pregato di tener conto delle conseguenze dell'articolo 154a LParl su eventuali procedimenti e indagini in corso o previsti dalle autorità esecutive in relazione al furto di dati avvenuto nel SIC nel maggio 2012.

Secondo l'articolo 154a capoverso 1 LParl, inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione riguardanti fatti o persone che sono oggetto di un'inchiesta della DelCG possono essere avviate o proseguite unicamente con l'autorizzazione di quest'ultima. Secondo l'articolo 154a capoverso 3 LParl rientra nelle competenze della DelCG decidere se l'articolo sia applicabile all'inchiesta per esempio di un dipartimento, ossia se si tratti effettivamente di un'inchiesta disciplinare o amministrativa e se questa riguarda gli stessi fatti e la stessa cerchia di persone oggetto dell'ispezione della DelCG. Se ciò risulta controverso, devono esprimersi a favore della necessità di un'autorizzazione almeno due terzi dei membri della DelCG, ossia quattro parlamentari.

Il 19 novembre 2012 il capo del DDPS ha incaricato il prof. Heinrich Koller, ex direttore dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), di effettuare un'inchiesta sulla Vigilanza SI: desiderava saperne di più non soltanto sul furto di dati avvenuto nel SIC, ma anche sulla forma che avrebbe dovuto assumere la vigilanza nella futura legge sul servizio informazioni. Il capo del DDPS, tuttavia, ha informato la DelCG per iscritto soltanto il 14 dicembre 2012.

Il DDPS ha rilevato che, secondo il suo parere, l'inchiesta di cui era stato incaricato il prof. Heinrich Koller non rientrava nelle disposizioni di cui all'articolo 154a LParl. Ciononostante, nella sua seduta del 20 dicembre 2012 la DelCG ha deciso, ai sensi dell'articolo 154a LParl, di autorizzare il DDPS a effettuare l'inchiesta esterna sul modo in cui la Vigilanza SI aveva svolto il suo compito in relazione al furto di dati avvenuto nel SIC⁸⁵. La Delegazione ha preso questa decisione al gran completo e all'unanimità avvalendosi così del diritto di decidere, in caso di divergenza d'opinioni con l'Esecutivo, se un'autorizzazione è necessaria.

Il rapporto d'inchiesta presentato dal prof. Heinrich Koller a fine marzo 2013 era incentrato su una valutazione generale della modalità di funzionamento della Vigilanza SI e trattava soltanto marginalmente la conseguente necessità di emanare nuove disposizioni. Entrambe le questioni non avevano un legame diretto con l'ispezione della DelCG. La parte dell'inchiesta condotta dal prof. Heinrich Koller collegata direttamente con il furto di dati nel SIC e autorizzata dalla DelCG nel dicembre 2012 giungeva alla conclusione che il fatto non poteva essere imputato alla Vigilanza SI⁸⁶.

4.1.3 Esame della lista d'osservazione da parte del Consiglio federale

Conformemente all'articolo 11 capoverso 7 LMSI, il DDPS è tenuto a sottoporre la lista d'osservazione una volta all'anno all'approvazione del Consiglio federale. Dopo la decisione del Consiglio federale la lista è trasmessa alla DelCG per conoscenza.

⁸⁵ Lettera della DelCG al capo del DDPS del 20 dic. 2012.

⁸⁶ Cfr. Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione, rapporto della DelCG (riassunto) del 30 ago. 2013 (FF 2013 7850).

Nel settembre 2011 si è svolta la valutazione complessiva della lista d'osservazione che deve aver luogo ogni quattro anni (art. 27 cpv. 3 O-SIC). A questo scopo il SIC aveva proposto di stralciare dalla lista più di metà delle organizzazioni e dei gruppi che vi figuravano fino a quel momento. Il SIC ha eliminato in particolare le organizzazioni attive esclusivamente all'estero perché era in grado di continuare a seguirne l'operato, se importante dal profilo della politica di sicurezza, sulla base dell'articolo 1 lettera a LSIC. Dato che le restrizioni della LMSI non si applicano alla raccolta e alla gestione di informazioni su tali attività, viene a cadere anche la necessità giuridica di far figurare queste organizzazioni sulla lista d'osservazione. In occasione della valutazione complessiva sono stati cancellati dalla lista diversi gruppi che figurano anche sull'elenco dell'Unione europea (UE) in relazione alla lotta al terrorismo.

Nella sessione invernale 2011 le Camere federali hanno licenziato la revisione della LMSI II⁸⁷. Tra le altre, sono state sottoposte a revisione anche le disposizioni relative alla lista d'osservazione contenute nell'articolo 11 LMSI. Secondo il nuovo disciplinamento vanno designati in una «lista d'osservazione confidenziale organizzazioni e gruppi in merito a cui sussiste il sospetto concreto che mettano in pericolo la sicurezza interna o esterna». Questo sospetto «è dato anche qualora e fintantoché un'organizzazione o un gruppo siano iscritti in una lista» allestita dall'UE o dalle Nazioni Unite (ONU).

Le nuove disposizioni concernenti la lista d'osservazione sono entrate in vigore il 16 luglio 2012. Successivamente la DelCG ha tuttavia constatato che sulla lista approvata dal Consiglio federale a fine agosto 2012 mancavano diverse organizzazioni e gruppi che continuavano a figurare sull'elenco dell'UE delle persone e dei gruppi coinvolti in atti terroristici⁸⁸. Nell'ottobre 2012 la DelCG ha chiesto al direttore del SIC se la legge rivista non richiedesse che, per esempio, i gruppi cancellati l'anno precedente, ma ancora presenti sull'elenco dell'UE venissero reinseriti nella lista d'osservazione⁸⁹.

Il direttore del SIC partiva però dal presupposto che il nuovo articolo 11 LMSI non avrebbe instaurato alcun automatismo tra gli elenchi dell'UE e dell'ONU da un lato e la lista d'osservazione della Svizzera dall'altro. Se il Consiglio federale, su richiesta del SIC, voleva iscrivere un'organizzazione nella lista d'osservazione, non occorre più che lo motivasse con un pericolo per la sicurezza della Svizzera se tale organizzazione figurava già su uno dei due elenchi internazionali⁹⁰.

Alla DelCG le spiegazioni del direttore del SIC non erano tuttavia sembrate sufficienti per rispondere esaurientemente alla questione relativa alla corretta interpretazione giuridica del nuovo articolo 11 LMSI. Dopo che nel suo rapporto finale dell'11 gennaio 2013 l'incaricato della protezione dei dati dell'ISIS aveva esortato a chiarire in modo approfondito la relazione tra la lista d'osservazione e gli elenchi dell'UE e dell'ONU, il 28 gennaio 2013 la DelCG inviava una lettera in tal senso al capo del DDPS.

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

88 Decisione 2012/333/PESC del Consiglio dell'Unione europea del 25 giu. 2012.

89 Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 4.1.3 (FF 2013 2903, qui 2964).

90 Audizione del direttore del SIC del 16 ott. 2012.

Nella lettera la DelCG comunicava al capo del DDPS che riteneva la lista d'osservazione lo strumento più importante del Consiglio federale per dirigere l'attività del servizio informazioni nel settore della sicurezza interna. Reputava dunque opportuno che venisse verificato in via definitiva il significato del nuovo articolo 11 LMSI per l'Amministrazione, il Consiglio federale, ma anche per l'alta vigilanza parlamentare. La Delegazione raccomandava perciò al capo del DDPS di affidare le opportune indagini all'organo adatto. Il 25 febbraio 2013 il capo del DDPS rispondeva che avrebbe incaricato l'UFG di verificare se l'interpretazione dell'articolo 11 LMSI fatta valere dal SIC era quella giusta.

Il 5 aprile 2013 l'UFG presentava la sua perizia in cui si contestava l'interpretazione dell'articolo 11 LMSI da parte del SIC. Secondo l'UFG il Consiglio federale non ha la competenza di cancellare dalla lista d'osservazione organizzazioni e gruppi se questi figurano ancora sugli elenchi internazionali delle persone o dei gruppi coinvolti in atti terroristici ma, a suo avviso, non rappresentano più alcun pericolo per la Svizzera⁹¹. Il tenore della norma sarebbe chiaro e inequivocabile e non ammetterebbe nessun'altra interpretazione.

Per non violare le nuove disposizioni concernenti la lista d'osservazione, a fine giugno 2013 il Consiglio federale si è visto perciò costretto a reintegrare nella lista diversi gruppi e organizzazioni stralciati due anni prima.

Sulla base della valutazione complessiva della lista d'osservazione effettuata nel 2011, il SIC ha esaminato in ISIS l'importanza per la protezione dello Stato di ogni singolo rapporto collegato con i gruppi stralciati⁹². I rapporti dovevano essere cancellati se erano interessati dai limiti di cui all'articolo 3 LMSI in materia di trattamento dei dati. La disposizione infatti prevede che informazioni relative alle attività politiche e all'esercizio dei diritti inerenti alla libertà d'opinione, d'associazione e di riunione possano essere trattate soltanto se l'organizzazione interessata figura sulla lista d'osservazione.

Secondo la DelCG occorrerebbe chiarire la relazione tra gli elenchi internazionali di terroristi e la lista d'osservazione svizzera al più tardi in occasione dell'esame della nuova legge sul servizio informazioni da parte delle Camere. Successivamente occorrerà assicurare che le disposizioni votate dal Parlamento corrispondano anche alla volontà politica, senza alcun margine d'interpretazione.

4.1.4 Garanzia della qualità degli atti normativi non pubblicati

Secondo l'articolo 6 LPubl gli atti normativi e i trattati internazionali possono essere tenuti segreti nell'interesse della difesa interna ed esterna. Non devono quindi essere pubblicati nella Raccolta ufficiale (RU)⁹³. L'articolo 8 capoverso 1 LPubl prescrive però che la CaF – d'intesa con il dipartimento competente – informi ogni anno la DelCG sui titoli e sui contenuti degli atti normativi che non sono pubblicati.

⁹¹ Perizia dell'UFG del 5 apr. 2013 sull'interpretazione dell'art. 11 LMSI (lista d'osservazione), pag. 2.

⁹² Lettera del SIC alla DelCG del 31 ott. 2011.

⁹³ Anche se adempiono i requisiti per una pubblicazione nella Raccolta ufficiale secondo gli art. 2 e 3 LPubl e gli art. 2 e 3 OPubl.

La pubblicazione di atti normativi non è soltanto una condizione fondamentale perché si creino obblighi giuridicamente vincolanti, ma contribuisce anche a riconoscere e rettificare atti lacunosi. La possibilità di effettuare un controllo di qualità tuttavia decade nel caso degli atti non pubblicati.

La DelCG – dal 2006 informata ogni anno dalla CaF sugli atti normativi nuovi non pubblicati – è autorizzata a richiedere e controllare tali atti presso il dipartimento competente per la materia. Non spetta tuttavia alla DelCG verificare sistematicamente la qualità dei singoli atti normativi. Il suo compito nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare è piuttosto quello di vegliare affinché l'Amministrazione possa garantire anche nel caso degli atti normativi non pubblicati la stessa qualità di quelli pubblicati.

Nel corso degli ultimi anni la DelCG ha dovuto tuttavia constatare, dopo aver esaminato singoli atti normativi non pubblicati, che la procedura adottata fino a quel momento non garantiva un controllo affidabile della qualità. La CaF aveva infatti ricevuto dal dipartimento competente documenti contenenti errori formali e di contenuto e il dipartimento competente trasmetteva alla DelCG atti normativi erronei o privi di validità al posto degli atti licenziati dal Consiglio federale o dal dipartimento. Gli atti stessi erano costellati di errori formali e di contenuto.

In un caso un atto era risultato talmente insufficiente dal profilo materiale che la DelCG, in collaborazione con l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), ha dovuto chiedere che venisse sottoposto a revisione con l'obiettivo di riformularlo da cima a fondo⁹⁴. In tutti i casi si era trattato di documenti emanati dal DDPS.

Con lettera del 20 marzo 2012 la DelCG ha chiesto al Consiglio federale di esaminare la procedura attualmente in vigore per consentire al dipartimento competente per la materia e alla CaF di assicurare una garanzia sistematica della qualità del diritto non pubblicato. Per la Delegazione valeva la pena di esaminare anche l'opportunità di designare un organo centrale, per esempio in seno alla CaF, dove potessero confluire tutti gli atti non pubblicati. Per le ordinanze dipartimentali non pubblicate sarebbe stato inoltre opportuno, prima di procedere alla loro pubblicazione, istituire una procedura in grado di garantire un controllo della qualità equivalente a quello applicato alle ordinanze del Consiglio federale.

La DelCG ha inoltre chiesto al Consiglio federale di trasmetterle i risultati dell'esame entro il 15 dicembre 2012 sotto forma di rapporto completo di proposte concrete di miglioramento.

Il Consiglio federale ha esaudito la richiesta e, nel suo parere del 30 novembre 2012, ha dichiarato di essere consapevole che esistevano lacune nel controllo della qualità degli atti normativi non pubblicati. Se le unità amministrative responsabili sono tenute a condurre una consultazione degli uffici nel caso degli atti giuridici e dei trattati internazionali, prassi che vale anche per gli atti normativi classificati, la CaF non effettuava però, fino a quel momento, alcun controllo di qualità di tali testi prima della pubblicazione (il cosiddetto «circuit») dato che non appaiono nella RU.

⁹⁴ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2012, n. 4.4 (FF 2012 6131).

Inoltre, per motivi relativi alla protezione delle informazioni, fino a quel momento gli uffici non sempre erano stati consultati⁹⁵.

Per questa ragione il Consiglio federale ha deciso che da quel momento in poi anche gli atti normativi e i trattati internazionali, che non sono pubblicati giusta l'articolo 6 LPubl, fossero sottoposti a un controllo della qualità effettuato dai servizi linguistici e dal servizio giuridico della CaF. Inoltre, nelle direttive per gli affari del Consiglio federale (Raccoglitore rosso) si sarebbe precisato che occorre effettuare una consultazione degli uffici confidenziale anche per gli atti normativi non pubblicati.

Il Consiglio federale ha perciò incaricato la CaF di elaborare e attuare, d'intesa con il DDPS, entro la fine di giugno 2013 un piano per un controllo della qualità degli atti normativi secondo l'articolo 6 LPubl analogamente al già esistente «e-circuit». Inoltre, la CaF è stata incaricata di sancire nelle direttive per gli affari del Consiglio federale, sempre entro fine giugno 2013, l'obbligo di effettuare una consultazione degli uffici sui testi giuridici di cui all'articolo 6 LPubl nonché un controllo di qualità analogamente all'«e-circuit». La CaF è chiamata a verificare già preventivamente, assieme agli organi interessati e in particolare al DDPS, che tutti i testi di cui all'articolo 6 LPubl siano sottoposti a un controllo della qualità.

Per quanto riguarda l'organo della CaF proposto dalla DelCG come punto di raccolta centrale dei testi giuridici previsti dall'articolo 6 LPubl, il Consiglio federale ha fatto notare che questi testi non sono pubblicati per ragioni di segretezza e che perciò devono essere accessibili a una cerchia molto ristretta di persone. Il Consiglio federale è però disponibile a verificare se e a quali condizioni sia possibile istituire un organo di tal genere. Ha inoltre ricordato che, per quanto riguarda tutti i trattati internazionali e quindi anche per quelli giusta l'articolo 6 LPubl, esiste già oggi all'interno del DFAE un servizio di documentazione centralizzato. Il Consiglio federale ha perciò incaricato la CaF di verificare entro fine giugno 2013, in collaborazione con il DDPS, il funzionamento e le competenze di un organo di raccolta degli atti normativi di cui all'articolo 6 LPubl istituito in seno alla CaF.

Le indagini effettuate in tal senso dalla CaF e dal DDPS nel corso del 2013 si sono rivelate alquanto complicate: la DelCG ha potuto infatti essere informata dei risultati soltanto il 7 ottobre 2013. Come ha scritto la CaF, dall'esame è risultato che, per diversi motivi di ordine pratico e di protezione delle informazioni, al momento attuale l'istituzione di un organo centrale di raccolta degli atti normativi non pubblicati suggerito dalla DelCG non sembra essere indicata⁹⁶.

⁹⁵ Garanzia della qualità degli atti normativi non pubblicati secondo l'art. 6 LPubl, parere del Consiglio federale del 30 nov. 2012 in risposta alla lettera della DelCG del 20 mar. 2012, pag. 2.

⁹⁶ Lettera della CaF alla DelCG del 7 ott. 2013.

4.2 Verifica del rapporto della DelCG su ISIS

4.2.1 Evoluzione della base di dati in ISIS

Nel suo rapporto d'ispezione⁹⁷ sul sistema d'informazione per la protezione dello Stato ISIS⁹⁸ del 21 giugno 2010 la DelCG era giunta alla conclusione che la garanzia della qualità dei dati contenuti nel sistema non adempiva le prescrizioni legali. In particolare i controlli periodici della qualità prescritti non erano stati effettuati da anni. Questa situazione era anche una conseguenza delle difficoltà impreviste emerse con il passaggio a un nuovo sistema informatico alla fine del 2004.

Su raccomandazione della DelCG, il SIC ha effettuato entro la fine del 2012 tutti i controlli non ancora svolti con il supporto di un incaricato della protezione dei dati esterno. In seguito alle valutazioni il numero delle persone e dei terzi registrati in ISIS si è ridotto di quattro quinti. A metà 2013 erano registrati in ISIS ancora circa 36 000 persone e 5000 terzi. Alla fine dello stesso anno questo numero ha subito poche variazioni.

Nel 2013 il numero delle istituzioni è sceso sotto la soglia delle 10 000 unità. Questo numero, che comprende anche istituzioni terze, ammontava ancora a 16 000 unità circa alla fine del 2010.

Nel 2009 il TAF aveva criticato la pratica consistente nel registrare i media (p. es. i giornali) quali oggetti distinti in ISIS. Secondo il TAF una simile pratica era compatibile con l'articolo 3 LMSI soltanto se l'attività editoriale fungeva da pretesto per preparare o effettuare attività terroristiche, di informazione o atti di estremismo violenti⁹⁹. Di conseguenza il SAP (Servizio di analisi e prevenzione), divenuto più tardi parte del SIC, si era impegnato ad adempiere questa esigenza del TAF¹⁰⁰.

Nell'ambito della sua verifica concernente l'ispezione dell'ISIS, la DelCG aveva constatato che, contrariamente ad altre categorie di oggetti, fino alla fine del 2011 il numero dei media figuranti in ISIS era rimasto praticamente invariato. Soltanto nel 2012 si era ridotto della metà scendendo a circa 100, per diminuire ulteriormente di un quarto fino alla metà del 2013. Dopo un nuovo aumento registrato in autunno, alla fine del 2013 il numero è sceso arrivando alle 60 unità.

Per verificare se negli ultimi anni il SIC aveva fatto quanto necessario per adempiere le condizioni del TAF, la DelCG ha voluto che le fornisse i nomi dei media ancora registrati in ISIS alla fine del 2013. Per l'alta vigilanza non si trattava di valutare in maniera definitiva se questi media, in maggioranza esteri, erano rilevanti per la protezione dello Stato. La DelCG si è tuttavia imbattuta in singoli casi che, secondo i criteri stabiliti nel 2009 dal TAF, non avrebbero dovuto essere registrati in ISIS. È giunta quindi alla conclusione che il SIC non aveva ancora concluso la valutazione dei media figuranti in ISIS richiesta dal TAF.

⁹⁷ Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS). Rapporto della DelCG del 21 giu. 2010 (FF **2010** 6777).

⁹⁸ Prima del 2010 ISIS corrispondeva in it. a Sistema informatizzato per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato, ora è l'acronimo in ted. di «Informationssystem Innere Sicherheit» (Sistema d'informazione Sicurezza interna).

⁹⁹ Decisione non pubblicata del TAF del 18 mar. 2009 (A-5919/2008) (in ted.).

¹⁰⁰ Lettera del SAP al TAF dell'8 set. 2009.

4.2.2 Separazione dei dati amministrativi da quelli sulla protezione dello Stato

Nella raccomandazione 6 del suo rapporto ISIS, la DelCG chiedeva al Consiglio federale di assicurarsi che venissero inserite nella banca dati Protezione dello Stato (ISIS01) soltanto informazioni effettivamente rilevanti per la protezione dello Stato e non dati amministrativi. In questo modo la DelCG voleva evitare che in futuro venissero registrate in ISIS01 persone di cui il SIC, come ogni altro ufficio federale, doveva occuparsi per ragioni amministrative. La DelCG si era confrontata con questa problematica quando essa stessa aveva iniziato a consultare ISIS¹⁰¹.

Secondo il rapporto della DelCG, i documenti provenienti dall'attività amministrativa del SIC andavano registrati nella banca dati Amministrazione (ISIS02). La Delegation partiva infatti dal presupposto che soltanto la banca dati ISIS01 poteva contenere dati rilevanti per la protezione dello Stato¹⁰².

Per rispondere alla raccomandazione della DelCG, il 1° luglio 2011 il direttore del SIC ha emanato un'istruzione concernente l'elaborazione dei dati in ISIS02 la quale prescriveva che da quel momento in avanti i dati amministrativi dovevano essere registrati unicamente nella banca dati ISIS02 e non più in ISIS01. Tuttavia, l'istruzione non esplicava nessun effetto su quei dati amministrativi che erano già stati inseriti erroneamente in ISIS01.

Come la DelCG aveva già scritto nel suo rapporto annuale 2012, la sua raccomandazione 6 poteva considerarsi attuata soltanto quando fosse stato certo che tutti i dati di natura puramente amministrativa fossero stati eliminati dalla banca dati sulla protezione dello Stato e trasferiti eventualmente in un altro sistema¹⁰³. Per questa ragione la DelCG ha chiesto al SIC di redigere un rapporto sullo stato d'attuazione della raccomandazione 6, rapporto che le è stato presentato a metà aprile 2013¹⁰⁴.

Secondo il suddetto rapporto, alla fine del 2012 il SIC ha potuto introdurre un sistema di gestione elettronica degli affari e dei mandati (Gever SIC) destinato a sostituire ISIS02. Da allora i documenti amministrativi in entrata non sono più registrati in ISIS02, bensì nel nuovo sistema. I dati amministrativi già presenti in ISIS02 dovranno essere trasferiti in Gever SIC nell'ambito della sostituzione integrale del sistema ISIS.

Rimaneva aperta la questione se era ancora possibile trovare in ISIS01 dati amministrativi registrati prima dell'istruzione del direttore del SIC entrata in vigore il 1° giugno 2011, ma non ancora scoperti e distrutti in base a una valutazione complessiva. Come comunicato alla DelCG nell'ottobre 2012, il SIC partiva dal principio che tutte queste comunicazioni e le persone da esse interessate erano state identificate in ISIS01¹⁰⁵.

¹⁰¹ Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS). Rapporto della DelCG del 21 giu. 2010, n. 2.3 (FF **2010** 6777, qui 6789).

¹⁰² Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS). Rapporto della DelCG del 21 giu. 2010, n. 4.4 (FF **2010** 6777, qui 6825).

¹⁰³ Rapporto annuale 2012 delle CdF e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 4.3.7 (FF **2013** 2903, qui 2980).

¹⁰⁴ Rapporto del SIC del 15 apr. 2013 sullo stato d'attuazione della raccomandazione 6 relativa al trattamento dei dati in ISIS (dati amministrativi), pag. 2 (in ted.).

¹⁰⁵ E-mail del SIC alla segreteria della DelCG del 21 ott. 2013.

Secondo le spiegazioni del SIC era tuttavia tecnicamente impossibile distruggere i dati amministrativi erroneamente contenuti in ISIS01 prima della migrazione dei dati rilevanti per la protezione dello Stato da ISIS01 nel nuovo sistema. Tali dati sarebbero potuti essere trasferiti in Gever SIC soltanto dopo la migrazione.

4.2.3 Conservazione illecita nella banca dati «Amministrazione» di ISIS di copie di informazioni distrutte

L'articolo 15 capoverso 1 LMSI prescrive che il SIC distrugga le informazioni che ha elaborato se non sono più rilevanti per la protezione dello Stato. Il SIC può giungere a una conclusione di questo genere se sottopone periodicamente una persona registrata a una valutazione complessiva (art. 15 cpv. 5 LMSI) o se, al momento di registrare una nuova informazione, verifica la rilevanza che la persona interessata riveste ai fini della protezione dello Stato ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2 dell'ordinanza sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC) (cfr. n. 4.2.6). Questa disposizione è stata aggiunta in risposta alla raccomandazione 8 del rapporto ISIS.

L'istruzione del direttore del SIC del 1° giugno 2011 relativa a ISIS02 (cfr. n. 4.2.2) prevedeva però che i rapporti che consentono di invalidare un sospetto documentato nella banca dati ISIS01 (Protezione dello Stato), devono essere registrati nella banca dati ISIS02 (Amministrazione) accompagnati dai rapporti sui quali si basavano i sospetti¹⁰⁶.

Concretamente ciò significa che l'informazione all'origine della registrazione di una persona in ISIS è distrutta in ISIS01, ma prima viene inserita come copia in ISIS02. Parimenti, l'informazione che negherebbe la rilevanza della persona in questione ai fini della protezione dello Stato continuerebbe a figurare in ISIS02. Entrambe le informazioni perciò, nonostante la loro soppressione in ISIS01, non verrebbero completamente distrutte. Dato che hanno tuttavia perduto la loro rilevanza per la protezione dello Stato, la DelCG si chiede se l'istruzione del direttore del CIS non finisca per eludere l'obbligo di distruzione di cui all'articolo 15 capoverso 1 LMSI per il fatto che i dati interessati vengono semplicemente trasferiti in un'altra banca dati e vi figurano come dati amministrativi.

Nell'aprile 2013 la DelCG ha discusso della problematica con la Vigilanza SI. Questa ha dichiarato che, d'intesa con il capo del DDPS, avrebbe organizzato una tavola rotonda con l'UFG e l'IFPDT per trattare con il SIC le questioni delle basi legali per il trattamento dei dati in ISIS e della legalità delle regolamentazioni interne al SIC.

La tavola rotonda si è svolta il 10 giugno 2013. Il 30 agosto 2013 la Vigilanza SI ha presentato al capo del DDPS un rapporto sui risultati della medesima in cui raccomandava di non conservare in ISIS02 copie dei dati di una persona la cui registrazione doveva essere distrutta in ISIS01 dal Controllo della qualità. Sarebbe inoltre occorso cancellare nuovamente le copie di detti dati che erano stati registrati in ISIS02 o in Gever SIC sulla base dell'istruzione del direttore del SIC.

¹⁰⁶ Istruzione del direttore del SIC del 1° giu. 2011 concernente l'elaborazione dei dati nella banca dati «Amministrazione» (ISIS02), pag. 2 (in ted.).

Il 3 settembre 2013 il capo del DDPS ha trasmesso il rapporto della Vigilanza SI alla DelCG informando quest'ultima di avere approvato la raccomandazione della Vigilanza SI e di averla trasmessa al SIC perché fosse attuata. Ha inoltre approvato una seconda raccomandazione relativa alla doppia registrazione di informazioni in ISIS e nel Sistema d'informazione Sicurezza esterna (ISAS) (cfr. n. 4.3).

Il 9 settembre 2013 il direttore del SIC ha sostituito la sua istruzione del 1° giugno 2011 con una nuova concernente il trattamento dei dati in Gever SIC. Secondo il tenore di quest'ultima, i rapporti che consentono di invalidare un sospetto documentato nella banca dati ISIS01 non devono più essere salvati in Gever SIC, bensì registrati temporaneamente in ISIS per poi essere distrutti assieme alle informazioni sulle quali si basavano i sospetti. In Gever SIC può invece essere inserita una nota che indichi che il SIC ha elaborato in un determinato periodo dati concernenti la persona o l'organizzazione interessata.

Nella lettera del 18 dicembre 2013 inviata al Consiglio federale al termine della sua valutazione, la DelCG si è dichiarata soddisfatta della correzione apportata all'istruzione del direttore del SIC che ritiene ora conforme alle prescrizioni legali.

4.2.4 Pendenze nel sistema destinato a succedere a ISIS

Tre raccomandazioni del rapporto ISIS della DelCG riguardano il sistema destinato a succedere a ISIS. La raccomandazione 16, per esempio, chiede che un nuovo sistema venga messo in esercizio soltanto se soddisfa integralmente le esigenze legali. Vi possono inoltre essere trasferiti unicamente quei dati che adempiono tutte le prescrizioni legali. Con questa richiesta la DelCG intendeva impedire che si ripetessero gli errori commessi alla fine del 2004 (dati di qualità insufficiente) in occasione dell'entrata in funzione di un nuovo sistema informatico per ISIS.

Il Consiglio federale ha inoltre collegato l'attuazione di altre due raccomandazioni all'entrata in funzione del nuovo sistema che succederà a ISIS. Questo dev'essere in grado di generare automaticamente gli indicatori in base ai quali il DDPS può verificare se il controllo della qualità funziona conformemente alle prescrizioni legali (raccomandazione 13). Il nuovo sistema documenterà inoltre quando e a quali intervalli una valutazione generale riguardante una determinata persona o istituzione è stata effettuata (raccomandazione 14).

Partendo dalla pianificazione del SIC, che prevedeva di porre in esercizio il nuovo sistema destinato a succedere a ISIS alla fine del 2013, la DelCG voleva sapere per tempo se il sistema avrebbe funzionato conformemente alle raccomandazioni 13 e 14. Il SIC le ha presentato un breve rapporto in merito il 23 maggio 2013.

Le funzioni statistiche previste corrispondono ampiamente alle informazioni che l'organo del SIC incaricato del controllo qualità aveva raccolto fino a quel momento in parte automaticamente, in parte manualmente. In futuro, grazie alla generazione automatica di queste cifre, dovrebbero sparire le incongruenze riscontrabili regolarmente quando i dati statistici erano rilevati manualmente.

Secondo il rapporto, il SIC aveva definito gli indicatori che il sistema doveva fornire sulla base di colloqui effettuati con l'incaricato esterno della protezione dei dati, la Vigilanza sulle attività informative e i collaboratori della divisione Gestione delle informazioni del SIC. Il direttore del SIC o il capodipartimento, a cui gli indicatori avrebbero dovuto servire da strumento di conduzione, non erano stati coinvolti.

Dal rapporto emerge inoltre che tutte le valutazioni generali future potranno essere identificate in base alla data in cui sono state svolte e alla persona responsabile. Nel vecchio sistema ISIS veniva registrata soltanto la data dell'ultima valutazione.

Secondo la Vigilanza sulle attività informative, il SIC, conformemente alla raccomandazione 16, ha riunito in unico documento le esigenze legali che il sistema destinato a succedere a ISIS dovrà adempiere¹⁰⁷. Il documento dovrà riflettere la situazione giuridica vigente, ossia la LMSI nella sua forma attuale, e, secondo la Vigilanza sulle attività informative, è confluito nelle specifiche del progetto di un sistema informatizzato di analisi e di valutazione dei dati (IASA SIC)¹⁰⁸. Il nuovo sistema destinato a succedere a ISIS sarà realizzato nell'ambito di questo progetto.

La raccomandazione 16 chiedeva inoltre che i dati ISIS rispettassero tutte le prescrizioni legali prima di essere trasferiti nel sistema destinato a succedere a ISIS. Il SIC afferma di aver identificato i rimanenti dati amministrativi ancora registrati nella banca dati Protezione dello Stato e di poter garantire che non siano trasferiti nel sistema che succederà a ISIS, bensì nel sistema di gestione elettronica degli affari Gever SIC (cfr. n. 4.2.2). Se il SIC riuscirà anche ad aggiornare tutti i media ancora registrati in ISIS come oggetti distinti (cfr. n. 4.2.1), la raccomandazione 16 potrà considerarsi realizzata.

4.2.5 Nuova versione del programma preventivo di ricerche «Foto passaporto»

Il programma preventivo di ricerche basato sul controllo delle fotografie sul passaporto («Foto passaporto») è stato introdotto ai tempi della Guerra fredda come strumento di controspionaggio e serviva, tra l'altro, per sorvegliare i cittadini svizzeri che andavano nell'Europa dell'Est. In seguito all'affare delle schedature il suo impiego è stato limitato ai cittadini di determinati Stati esteri che venivano registrati al momento di passare la frontiera svizzera.

Dal rapporto ISIS della DelCG emerge che soltanto questi controlli hanno comportato la registrazione in ISIS di 52 000 persone. Queste sono state registrate automaticamente in ISIS come «terzi» senza alcun giudizio sulla possibilità che rappresentassero un rischio concreto. La DelCG ha perciò espresso le sue riserve sulla legalità del trattamento e ha proposto di cancellare tutti i terzi che erano stati inseriti in ISIS esclusivamente sulla base del programma preventivo di ricerche basato sul controllo delle fotografie sul passaporto (raccomandazione 2). Questo è stato fatto nel dicembre 2010.

La DelCG ha inoltre raccomandato al Consiglio federale di abbandonare il programma preventivo di ricerche «Foto passaporto» (raccomandazione 12) o, in caso contrario, di motivarne il proseguimento in un rapporto. Nel suo parere del 20 ottobre 2010 il Consiglio federale si è detto d'accordo di interrompere il programma «Foto passaporto» nella forma adottata fino a quel momento e ha esaminato la possibilità che il SIC utilizzi gli strumenti esistenti (apparecchi alla frontiera) nell'ambito di un nuovo progetto.

¹⁰⁷ Rapporto della Vigilanza sulle attività informative del 6 mar. 2013, pag. 23 (in ted.).

¹⁰⁸ Sistema d'informazione *All Source SIC* e di analisi e valutazione dei dati.

Dopo che il Consiglio federale aveva considerato dal profilo giuridico la critica mossa dalla DelCG nel rapporto ISIS adottando la nuova versione del programma preventivo di ricerche, la Delegazione ha iniziato a nutrire sempre più dubbi sull'opportunità e sull'efficacia del nuovo progetto¹⁰⁹.

All'inizio del 2013 la DelCG ha fatto il punto sul programma «Foto passaporto» comunicando quindi in una lettera al capo del DDPS che, a suo parere, il programma non era né opportuno né efficace, ma che bloccava invece importanti risorse di personale nel SIC di cui c'era urgente necessità in altri settori del Servizio¹¹⁰. La DelCG raccomandava perciò al DDPS di prendere seriamente in considerazione la possibilità di rinunciare al programma «Foto passaporto».

La DelFin ha ricevuto una copia della lettera della DelCG e il 22 febbraio 2013 ha comunicato al capo del DDPS che avrebbe sostenuto la posizione della DelCG.

Nel novembre 2013 la DelCG ha discusso ancora una volta l'opportunità di «Foto passaporto» con il capo del DDPS e il direttore del SIC. La Delegazione e il DDPS concordavano sul fatto che il programma, nella nuova forma adottata dal SIC, non poteva dare risultati soddisfacenti dal punto di vista del rapporto spese/benefici.

In risposta alla nuova raccomandazione della DelCG di abbandonare il programma, il DDPS ha deciso di indagare come, ampliandolo con nuovi strumenti tecnici di registrazione, si poteva migliorarne la funzionalità. È stato quindi deciso di effettuare uno studio di fattibilità sotto la direzione del Cgcf.

4.2.6 Attuazione della raccomandazione 8 disattesa in seguito a una revisione di ordinanza

Il 29 novembre 2013 il Consiglio federale ha approvato la quarta revisione dell'OSI-SIC. Dall'istituzione del SIC quest'ordinanza fissa le regole per il trattamento dei dati nei diversi sistemi d'informazione del SIC, segnatamente in ISIS.

È stato rivisto anche l'articolo 29 capoverso 2 dell'ordinanza in base al quale adesso i collaboratori competenti per la registrazione «valutano se un'informazione consente di trarre conclusioni sulla rilevanza ai fini della protezione dello Stato della persona o organizzazione a cui l'informazione si riferisce. Se ciò è il caso, immettono nel sistema ISIS i pertinenti dati».

In questo modo il Consiglio federale è ritornato sulla modifica dell'articolo 29 capoverso 2 OSI-SIC, apportata il 9 dicembre 2011, al fine di attuare la raccomandazione 8 della DelCG¹¹¹. A quel tempo il Consiglio federale aveva ripreso quasi alla lettera nel diritto d'esecuzione la modifica richiesta dalla DelCG¹¹².

Nel suo rapporto ISIS la DelCG aveva in effetti criticato il fatto che i dati relativi a una persona annotati in ISIS continuavano a essere elaborati anche se, per esempio,

¹⁰⁹ Cfr. rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG del 24 gen. 2013, n. 4.3.4 (FF 2013 2903, qui 2976).

¹¹⁰ Lettera della DelCG al capo del DDPS del 23 gen. 2013, pag. 3.

¹¹¹ Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG del 24 gen. 2013, n. 4.3.8 (FF 2013 2903, qui 2981).

¹¹² Da notare che nelle versioni italiana e francese la disposizione non corrispondeva né nel tenore né nel senso alla raccomandazione della DelCG, che chiedeva di «procedere, prima di registrare nuove informazioni, a una valutazione che confermi o invalidi l'importanza delle persone interessate sotto il profilo della protezione dello Stato».

era stato comunicato il decesso di detta persona o un organo cantonale di protezione dello Stato aveva indicato esplicitamente che la persona non faceva più parte di un gruppo estremista¹¹³.

L'ultima formulazione dell'articolo 29 capoverso 2 OSI-SIC chiede che, all'atto di annotare una nuova informazione, si valuti se è sufficientemente rilevante per poter essere registrata. La raccomandazione 8 prescriveva invece l'obbligo di valutare se tale informazione, in relazione con le altre registrazioni sulla persona interessata, infici eventualmente la rilevanza di tale persona ai fini della protezione dello Stato, nel cui caso la persona non avrebbe dovuto più rimanere registrata in ISIS.

La nuova formulazione dell'articolo 29 capoverso 2 OSI-SIC annulla la prescrizione previgente secondo cui occorre valutare una nuova informazione non soltanto per sé stessa, ma anche in vista degli effetti che può esplicare sulla valutazione della rilevanza ai fini della protezione dello Stato della persona a cui l'informazione si riferisce. La DelCG non è molto indulgente con simili equivoci d'ordine legislativo e si aspetta che vengano chiariti rapidamente.

4.2.7 Informazione del Consiglio federale sul controllo periodico

Il 18 dicembre 2013 la DelCG ha informato il Consiglio federale per iscritto sullo stato della verifica concernente l'ispezione al sistema ISIS.

Nella sua lettera la Delegazione constatava che le lacune maggiori emerse in seguito all'ispezione potevano essere colmate in tempo utile. Riteneva che era stato possibile ottenere questo risultato positivo grazie agli sforzi del SIC, al sostegno del capo del DDPS e all'assistenza dell'incaricato esterno della protezione dei dati.

La DelCG segnalava però al Consiglio federale anche gli ultimi punti in sospeso in relazione ai dati che dovevano ancora essere cancellati dalla banca dati Protezione dello Stato di ISIS. Informava altresì il Consiglio federale di non essere convinta dell'opportunità della nuova versione del programma di ricerche «Foto passaporto», approvata dal Consiglio federale in seguito all'ispezione relativa a ISIS. Faceva inoltre notare al Consiglio federale che la raccomandazione 8, che aveva attuato nel 2011 mediante modifica dell'OSI-SIC, non si poteva più ritenere realizzata a causa della recente revisione della stessa ordinanza.

Come ha scritto al Consiglio federale, la Delegazione considererà conclusa la sua verifica soltanto quando saranno realizzate anche le raccomandazioni ancora aperte.

4.3 Rispetto della LSIC nel quadro dell'esperimento pilota di ISAS

Da quando il Consiglio federale ha emanato il diritto di esecuzione della LSIC alla fine del 2009, la DelCG ha guardato con occhio critico le disposizioni concernenti il trattamento dei dati. Dato che l'articolo 19 O-SIC non disciplina in via definitiva l'archiviazione delle informazioni che il SIC si è procurato da un lato sull'estero e

¹¹³ Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS). Rapporto della DelCG del 21 giu. 2010 (FF 2010 6803).

dall'altro in virtù della LMSI, il SIC ha dovuto concretizzare la procedura emanando nel corso del 2010 un elenco dei criteri interno (art. 19 cpv. 4 O-SIC) in cui ha previsto che si possa archiviare un'informazione sia in ISIS sia in ISAS.

Come la DelCG ha constatato basandosi su una perizia dell'UFG, questa pratica viola tuttavia l'articolo 6 LSIC quando un'informazione, raccolta in virtù della LMSI, è archiviata non soltanto in ISIS, ma anche in ISAS. Ai sensi dell'articolo menzionato, le disposizioni della LMSI relative al controllo delle registrazioni, alla garanzia periodica della qualità e ai termini di conservazione sono applicate senza eccezione a tutti i dati raccolti in virtù della LMSI. Le disposizioni della LMSI si applicano tuttavia soltanto ai dati che sono registrati in ISIS. Se informazioni interessate dalla LMSI vengono archiviate anche in ISAS in base alla prassi della doppia archiviazione, non sono più soggette alle disposizioni della LMSI, bensì a quelle meno severe dell'articolo 5 LSIC.

Dato che il SIC, nonostante le riserve espresse dalla Vigilanza SI interna al DDPS, è rimasto fedele a questa prassi, nel giugno 2012 la DelCG ha scritto al capo del DDPS che il SIC con questa sua «prassi irregolare»¹¹⁴ «non ha rispettato deliberatamente le disposizioni dell'articolo 6 LSIC»¹¹⁵. Nella sua lettera di risposta del 3 luglio 2012, il capo del DDPS ha assicurato alla DelCG che avrebbe disciplinato definitivamente la questione dell'archiviazione dei dati soggetti alla LMSI in ISAS dopo che la Vigilanza SI avesse terminato la verifica conformemente al programma d'ispezione 2012.

Nell'aprile 2013 la DelCG ha preso atto del risultato del controllo della Vigilanza SI. Mentre quest'ultima non poteva definire la prassi del SIC conforme al diritto, il SIC voleva continuare ad archiviare le informazioni sia in ISIS sia in ISAS. La Vigilanza SI ha perciò proposto di chiarire definitivamente entro l'autunno 2013 la questione della legalità della doppia archiviazione a una tavola rotonda coinvolgendo l'UFG e l'IFPDT (cfr. n. 4.2.3).

Alla tavola rotonda del 10 giugno 2013 si è concordato che il SIC avrebbe verificato se le doppie registrazioni in ISIS e in ISAS sono indispensabili per svolgere i compiti del servizio. Inoltre, il DDPS ha deciso che, nell'ambito della revisione parziale in corso della LSIC¹¹⁶, si sarebbero dovute introdurre nuove disposizioni atte a disciplinare le doppie registrazioni a livello di base legale formale.

Il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la revisione della LSIC il 14 agosto 2013. Ha proposto una nuova disposizione che, a determinate condizioni, permette le doppie registrazioni criticate dalla DelCG. Secondo la sua proposta occorreva tuttavia verificare i dati registrati in ISIS e in ISAS sulla base delle disposizioni del controllo qualità applicabili al sistema ISIS. In questo modo si osserverebbe l'articolo 6 LSIC nel suo significato originale, ragion per cui il 9 ottobre 2013 la DelCG ha accolto la proposta nel suo corapporto all'attenzione della commissione legislativa competente (cfr. n. 4.4).

Retrospectivamente si può constatare che sono occorsi più di tre anni affinché i servizi competenti del DDPS adottassero misure concrete atte a rispondere in modo costruttivo alla critica mossa dalla DelCG sulla legalità delle doppie archiviazioni in

¹¹⁴ Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013 (FF 2013 2986).

¹¹⁵ Lettera della DelCG al capo del DDPS dell'11 giu. 2012.

¹¹⁶ Messaggio concernente la modifica della LSIC del 14 ago. 2013 (FF 2013 5721).

ti provenienti dai servizi partner del SIC, com'era accaduto fino a quel momento, o se cercava soluzioni alternative all'archiviazione nell'AFS.

Dal punto di vista della DelCG spettava al legislatore decidere su eventuali eccezioni all'obbligo di archiviare i documenti e non al Consiglio federale. Il Parlamento doveva anche determinare in prima persona come tenere debitamente conto dei diversi interessi pubblici a confronto quando si tratta di archiviare atti sensibili: da un lato l'archiviazione di tutti i documenti importanti della Confederazione è fondamentale per verificare un domani le sue attività, dall'altro il SIC deve anche poter garantire la confidenzialità di documenti provenienti da servizi partner stranieri. In caso contrario si potrebbe nuocere allo scambio di informazioni con i servizi d'informazione esteri.

Nel suo corapporto del 9 ottobre 2013 la DelCG ha perciò proposto alla CPS-S la seguente soluzione: tutti i documenti del SIC senza eccezione vengono archiviati nell'AFS; il termine di protezione per i documenti provenienti da servizi partner può però essere prolungato solo fintantoché il servizio estero si oppone a una loro pubblicazione.

La proposta della DelCG si ispirava alla procedura prevista nella LAr in base alla quale il Consiglio federale può prolungare il termine di protezione di determinate categorie di atti se un interesse preponderante si oppone alla consultazione da parte di terzi. La DelCG ha anche esposto alla CPS-S la sua opinione secondo cui l'AFS – a cui anch'essa offre i propri atti per archiviazione – dispone di tutte le condizioni atte a garantire una conservazione sicura dei documenti.

Quando il 12 novembre 2013 la CPS-S ha discusso la proposta della DelCG, anche il DDPS ha riconosciuto il principio secondo cui tutti i documenti del SIC devono essere archiviati. La Commissione ha perciò ripreso una formulazione proposta dal DDPS nell'articolo 7a capoverso 1 del progetto di legge.

Questo articolo era stato integrato nel progetto di legge su proposta della DelCG e sostituiva l'articolo 6/ proposto dal Consiglio federale. In questo modo il disciplinamento dell'archiviazione non si applicava solamente alle informazioni in ISAS, ma anche a tutti gli altri documenti del SIC. Dato che in ISIS vengono trattate anche informazioni provenienti da servizi partner esteri, questa soluzione sembrava opportuna.

La Commissione ha adottato anche una nuova formulazione del capoverso 2 presentata dal DDPS concernente l'articolo proposto dalla DelCG, che dovrebbe garantire al servizio estero di sicurezza interessato la possibilità di esprimersi in merito. La CPS-S ha tuttavia accettato le proposte del DDPS soltanto a condizione che la DelCG verificasse ancora una volta le disposizioni, cosa che la Delegazione ha fatto durante la sua seduta del 18 novembre 2013.

In quell'occasione la DelCG ha constatato che la formulazione del capoverso 2 proposta dal DDPS presentava delle lacune che potrebbero essere fonte di incertezze all'atto dell'esecuzione. La terminologia impiegata non corrispondeva a quella della LAr che disciplina la procedura dell'archiviazione. Ulteriori indagini effettuate dal servizio giuridico dell'AFS confermano questa constatazione.

Quando il 3 dicembre 2013 il Consiglio degli Stati ha esaminato la revisione della LSIC, il consigliere agli Stati Paul Niederberger ha proposto, a nome della DelCG,

di riprendere la formulazione originaria di quest'ultima per l'articolo 7a capoverso 2¹²⁰. Il Consiglio degli Stati ha adottato la proposta.

4.5 Ispezione sulla sicurezza informatica nel SIC

Dopo i primi accertamenti concernenti il furto di dati accaduto nel SIC nel maggio 2012, nell'ottobre dello stesso anno la DelCG ha deciso di continuare a occuparsi del caso nel quadro di un'ispezione sulla sicurezza informatica nel SIC¹²¹.

Sulla base dell'ispezione la DelCG ha constatato che il SIC, in qualità di organizzazione, non era sufficientemente orientato a garantire la disponibilità, l'integrità e la confidenzialità dei dati, tutti obiettivi principali della sicurezza informatica. Quando il SIC ha iniziato la sua attività all'inizio del 2010, il personale che si occupava dell'informatica nel nuovo servizio era ridotto al minimo. All'inizio del 2009 il DDPS aveva ripreso il servizio informazioni interno senza il personale necessario a coprire i suoi bisogni informatici. Dato che la lacuna non era stata colmata nemmeno all'atto della fusione dei due servizi e della creazione del SIC, quest'ultimo ha dovuto cavarsela con le risorse informatiche del servizio informazioni concernente l'estero. La situazione era tale che, se veniva a mancare l'unico amministratore interno della banca dati, era possibile garantire la sicurezza di funzionamento delle banche dati soltanto finché non insorgevano problemi seri. La carenza di personale rendeva anche difficile verificare l'integrità dei programmi di gestione delle banche dati.

A causa del costante aumento dei progetti informatici, conseguenza della fusione, si è inoltre acuita la dipendenza del SIC dagli informatici esterni che tuttavia, contrariamente a quanto accade oggi a tutti i collaboratori del SIC, di norma non sono sottoposti al livello più alto dei controlli di sicurezza relativi alle persone. Sebbene questi controlli siano obbligatori dal maggio 2012, fino a oggi non tutti i collaboratori del SIC vi sono stati sottoposti. La cause non vanno ricercate presso il SIC, bensì imputate alle carenze di capacità del servizio specializzato competente in seno al DDPS.

La DelCG ha parimenti constatato che il SIC non aveva ottemperato a diverse disposizioni concernenti la sicurezza informatica a livello federale e di DDPS: per svolgere il compito di incaricato della sicurezza informatica (ISIU) il personale mancava o era scarso, i concetti di sicurezza prescritti per le applicazioni e i sistemi erano in gran parte insufficienti o inesistenti. A causa della penuria di risorse umane il SIC continuava a non essere in grado di sorvegliare sufficientemente i propri sistemi per rilevare eventuali incidenti di sicurezza interni. Per poter garantire l'esercizio, nel servizio informatico del SIC si è rinunciato anche a limitare le possibilità di accesso ai sistemi.

La sicurezza informatica non era integrata in un processo di gestione dei rischi che avrebbe evidenziato le conseguenze della scarsità di personale e della mancanza di misure di sicurezza e consentito di ridurre in modo mirato i rischi. Mentre il SIC negli ultimi anni ha partecipato attivamente e in misura crescente al *reporting* dei dipartimenti sui rischi, nell'ambito della gestione interna dei rischi questi ultimi non

¹²⁰ Boll. Uff. 2013 S V 937 1035–1038

¹²¹ Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione, comunicato stampa della DelCG del 16 ott. 2012.

sono stati né definiti né valutati – nemmeno per quanto riguarda l'informatica – e neppure assegnati a un responsabile dei rischi. È mancato inoltre un piano d'emergenza che consentisse di agire in caso di segnalazione o sospetto di pericolo per l'integrità o la confidenzialità dei dati del SIC.

Queste circostanze hanno contribuito a far sì che il SIC non fosse in grado di reagire in modo appropriato, prima del furto nel maggio 2012, ai diversi segnali che facevano presagire un pericolo per la disponibilità e l'integrità dei suoi dati. Come conseguenza dei problemi con l'unico amministratore interno della banca dati, la direzione della divisione, di cui facevano parte il servizio informatico, la cellula di sicurezza e i servizi giuridico e del personale, si è trovata davanti al dilemma se sospendere il collaboratore pregiudicando così la disponibilità dei sistemi oppure se mantenerlo al suo posto correndo il rischio di minacciare l'integrità e – come è effettivamente accaduto più tardi – la discrezionalità dei dati. Alla fine è stata soprattutto la mancanza di reazione della divisione competente in materia di gestione del personale e dei rischi a permettere che venisse commesso il furto. Il direttore del servizio è venuto a conoscenza di questi problemi soltanto dopo che il furto di dati è stato confermato internamente sulla base di un'indicazione proveniente dall'esterno.

Dopo il furto di dati il SIC ha reagito con tutta una serie di misure tecniche e organizzative volte a colmare rapidamente le lacune constatate in materia di sicurezza informatica. Queste misure puntuali, tuttavia, non sono state adottate nel quadro di una gestione globale dei rischi. La direzione del SIC si è resa conto delle reali dimensioni della problematica delle risorse nel settore informatico soltanto sei mesi dopo il furto di dati. Il Consiglio federale ha deciso di erogare i necessari crediti per il personale, su proposta del DDPS, appena nella primavera 2013, ossia quasi un anno dopo l'incidente.

Nell'autunno 2012 il SIC è stato dotato di un ISIU a tempo pieno. Tuttavia, l'aggiornamento dei concetti in materia di sicurezza informatica era appena agli inizi: una gestione dei rischi funzionante deve infatti ancora essere allestita.

Secondo la DelCG, dopo il furto il direttore del SIC ha assunto i suoi compiti di vigilanza in modo troppo poco coerente e non ha assegnato le inchieste interne ai servizi giusti. Il capo del DDPS, da parte sua, si è accontentato troppo a lungo delle indagini condotte in seno al SIC. Appena nella tarda estate del 2012 ha coinvolto gli organi responsabili e di vigilanza interni al DDPS. In questo contesto il SIC non ha sempre rispettato senza riserve i diritti all'informazione della Vigilanza SI e il capo del DDPS si è preoccupato troppo poco di chiarire una distribuzione dei ruoli tra l'organo di vigilanza e il servizio sottoposto alla medesima.

In seguito al furto di dati nel SIC, nell'autunno 2012 anche il capo del DDPS ha ordinato un'inchiesta *ad hoc* sulla sicurezza informatica a livello federale. L'inchiesta si è sovrapposta al *reporting* sulla sicurezza informatica e dell'informazione istituzionalizzato da anni dal Consiglio federale. Per la DelCG la via verso un miglioramento della sicurezza informatica a livello federale non passa tanto per simili reazioni isolate a un incidente, quanto piuttosto per un'intensificazione delle misure sistematiche che il Consiglio federale attua e fa controllare sin dal 2009.

Nell'aprile 2013 il DDPS ha pubblicato sotto la propria responsabilità la sua valutazione finale sul furto di dati avvenuto nel SIC. L'ispezione della DelCG ha dato in parte risultati differenti. La Delegazione non poteva nemmeno condividere tutte le conclusioni sulla sicurezza informatica a livello federale a cui era giunto il DDPS.

Il 2 luglio 2013 la DelCG ha discusso con una rappresentanza del Consiglio federale le conclusioni della sua ispezione. Il giorno seguente ha trasmesso al Consiglio federale il rapporto d'ispezione corredato delle sue 11 raccomandazioni¹²².

Al fine di informare l'opinione pubblica, il 30 agosto 2013 la DelCG ha approvato un breve rapporto contenente un riassunto delle conclusioni dell'ispezione e le sue raccomandazioni. Il 4 settembre 2013 entrambe le CdG hanno dato alla DelCG il loro nulla osta alla pubblicazione del rapporto, avvenuta il 5 settembre 2013¹²³. Il 30 ottobre 2013 il Consiglio federale ha illustrato nel suo parere¹²⁴ il modo in cui intende attuare le raccomandazioni.

5 Rapporti di gestione 2012 e altri rapporti

5.1 Rapporto di gestione 2012 del Consiglio federale

All'alta vigilanza parlamentare spetta, fra l'altro, il compito di verificare l'attuazione degli obiettivi annuali fissati dal Consiglio federale e di valutare la gestione del Governo nell'anno in rassegna. A tale scopo, le CdG si fondano tra l'altro sul rapporto che il Consiglio federale sottopone ogni anno all'Assemblea federale sulla sua gestione, conformemente all'articolo 144 della legge sul Parlamento (LParl). Le discussioni fra le CdG e il presidente della Confederazione, i consiglieri federali e la cancelliera della Confederazione si sono tenute in maggio.

Le misure attuate dal Consiglio federale nel 2012 poggiavano su sei linee direttrici da esso definite: attrattiva e competitività della piazza economica, posizionamento della Svizzera a livello regionale e globale, garanzia della sicurezza, consolidamento della coesione sociale, utilizzazione sostenibile dell'energia e delle risorse, eccellenza della formazione e della ricerca. È stato posto l'accento sulla crescita e la concorrenza, sul ruolo della Svizzera a livello mondiale, sulla riforma della previdenza per la vecchiaia, sugli investimenti nella formazione e nella ricerca, sulle strategie volte a promuovere la sicurezza e sulle misure che consentono di garantire l'approvvigionamento energetico a lungo termine. Il Consiglio federale ritiene che, sui sedici obiettivi che si era prefissato per il 2012, sei sono stati pienamente raggiunti, cinque sono stati in gran parte raggiunti e cinque sono stati parzialmente raggiunti.

Sia la CdG-N sia la CdG-S hanno proposto alla propria Camera, all'unanimità e senza astensioni, di accettare il decreto federale che approva la gestione del Consiglio federale nel 2012. Il Parlamento ha aderito a tale proposta nella sessione estiva 2013.

Conformemente alla procedura delle CdG in vigore dal 2011, i membri del Consiglio federale hanno definito i temi che desiderano sottoporre all'alta vigilanza parlamentare. Dal canto loro, le CdG hanno selezionato due temi trasversali per tutti i dipartimenti e per la Cancelleria federale, ossia il controllo da parte della direzione del dipartimento (capo del dipartimento e segretario generale) dei progetti informati-

¹²² «Inspection de la DélCdG relative à la sécurité informatique au sein du SRC», comunicato stampa della DelCG del 3 lug. 2013 (in ted. e franc.).

¹²³ «Inspection de la DélCdG relative à la sécurité informatique au sein du SRC», comunicato stampa della DelCG del 5 set. 2013 (in ted. e franc.).

¹²⁴ Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione, parere del Consiglio federale del 30 ott. 2013 sul rapporto della DelCG (riassunto) del 30 ago. 2013 (FF **2013** 7837).

ci importanti o di ampia portata e la prassi dei dipartimenti e del Consiglio federale concernente le indennità di partenza e la garanzia di riassunzione. I presidenti delle sottocommissioni e i membri delle commissioni hanno successivamente avuto la possibilità di approfondire altri temi.

Di seguito, i principali temi dibattuti:

- DFF: la responsabile del DFF si è occupata approfonditamente della gestione strategica dell'informatica della Confederazione, dell'attuazione della strategia TIC, delle difficoltà di concludere progetti TIC con i mezzi a disposizione e della procedura da seguire in caso di progetti chiave. Ha trattato inoltre il tema della politica in materia di scambio d'informazioni sulla base dello standard dell'OCSE, ha spiegato perché mancavano le condizioni per effettuare una valutazione reciproca («peer review») e ha parlato della procedura di consultazione inerente alla terza riforma dell'imposizione delle imprese e sul dialogo con l'Unione europea (UE). Le domande delle commissioni vertevano in particolare sulla controversia fiscale con gli Stati Uniti, sulla problematica delle imprese troppo grandi per fallire («too big to fail») e sullo scambio informatico di informazioni.

Per quanto concerne il promovimento della rappresentanza delle donne nelle posizioni di quadro, la responsabile del dipartimento ha rilevato alcune difficoltà concrete, quali la mancanza di candidature, ma si è anche chiesta quali funzioni fossero considerate posizioni di quadro.

- DFGP: la responsabile del DFGP ha definito il nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti una tappa importante in vista della modernizzazione del diritto di famiglia; una visione d'insieme consentirà, a suo parere, di delineare le misure necessarie per adeguarsi alle future condizioni sociali. In seguito ha qualificato l'immigrazione come una conseguenza dell'eccellente condizione economica del nostro Paese, insistendo tuttavia sulla necessità di tenere conto delle sue ripercussioni per la società. Le domande poste dai membri delle commissioni concernevano soprattutto il settore dell'asilo.

Rispondendo alle domande concernenti la situazione in materia di personale in seno all'Ufficio federale della migrazione (UFM), la responsabile del DFGP ha posto l'accento sulla creazione di nuovi posti e sull'adozione, nel 2012, di un'agenda strategica aggiungendo che le tensioni si sono in parte allentate. Ha inoltre dichiarato che si adopererà al fine di promuovere il lavoro a tempo parziale per gli uomini e spiegato come intende procedere per migliorare la rappresentanza delle donne nelle posizioni di quadro (di livello medio).

- CaF: la cancelliera della Confederazione ha spiegato che la CaF ha precisato la legge federale sui diritti politici fondandosi in particolare su interventi politici. Ha inoltre parlato di progetti elettronici quali il voto elettronico «ch.ch», il programma GEVER della Confederazione o la pubblicazione in rete di altre rubriche del Foglio federale e della Raccolta ufficiale.

Per quanto concerne l'esercizio di condotta strategica 2013 in materia di ciberattacchi contro la Svizzera, la cancelliera ha annunciato l'imminente presentazione di un rapporto all'attenzione del Consiglio federale. Ha informato le commissioni su come la CaF adempie nuove competenze e sugli

sforzi intrapresi affinché i controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP) per i quadri superiori siano svolti prima della loro entrata in funzione. Il controllo, richiesto dalle CdG, sui mandati assegnati dal Consiglio federale sarà precisato sulla base della LOGA. Il sistema di indicatori destinato agli obiettivi della legislatura, istituito in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica (UST), è impiegato per la prima volta nel corso dell'attuale legislatura.

Un programma volto a promuovere i quadri si prefiggerà inoltre di aumentare l'esigua percentuale delle donne che occupano posti di quadro superiore con compiti direttivi (35 %) e di favorire il lavoro a tempo parziale anche per gli uomini con una funzione di quadro.

- DATEC: la responsabile del DATEC ha trattato dettagliatamente il finanziamento del traffico ferroviario e stradale, ha presentato il piano d'azione per la Strategia biodiversità svizzera e ha sottolineato che la Svizzera ha adempiuto i suoi compiti in materia di politica climatica, ribadendo tuttavia l'importanza della politica climatica internazionale. In seguito ha rammentato la parziale apertura della SSR ai contributi editoriali online e la corrispondente revisione legislativa sollevando questioni fondamentali concernenti il futuro del servizio pubblico. Le domande delle commissioni vertevano in particolare sulle indennità versate ai CEO e ai consigli di amministrazione delle aziende vicine alla Confederazione.

La responsabile del DATEC ha constatato che le iniziative parlamentari come quella della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE) «Liberazione degli investimenti per le energie rinnovabili» generano un carico di lavoro difficilmente sostenibile per l'Amministrazione.

Per garantire un'adeguata rappresentanza delle donne nelle posizioni di quadro in un dipartimento come il DATEC che raggruppa settori per lo più tecnici, sono stati fissati degli obiettivi per i posti di direttore d'ufficio. Benché la situazione sia migliorata, la percentuale di donne nelle sezioni e divisioni permane insufficiente.

- DFI: il capo del DFI ha presentato i punti chiave dell'agenda «Sanità2020» e le grandi linee della riforma della previdenza per la vecchiaia, avviata per far fronte all'aumento della speranza di vita e alla diminuzione del rendimento dei capitali. Ha fornito informazioni particolareggiate anche sulla valutazione dell'efficienza dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) nei settori dell'organizzazione e delle procedure, della strategia in materia di personale, della gestione dei compiti e delle risorse, della conduzione di progetti e della gestione delle conoscenze. Il monitoraggio di questo dossier è garantito dalla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S.

Le domande delle commissioni concernevano in particolare la politica di prevenzione in seguito al fallimento della legge sulla prevenzione, le misure volte a ridurre i costi di alcuni medicinali, l'aumento dell'età effettiva di pensionamento, la nomina del direttore dell'Ufficio federale di statistica (UST), la collaborazione dell'UST con gli uffici federali e la Vigilanza federale sulle fondazioni.

Il capo del DFI ha indicato che la percentuale delle donne che occupano funzioni di quadro non è ancora ottimale; preferisce tuttavia promuovere la diversità nelle direzioni e nelle segreterie generali piuttosto che prendere decisioni simboliche.

- DFAE: il capo del DFAE ha presentato i quattro pilastri della Strategia di politica estera 2012-2015 soffermandosi sui negoziati tecnici sulle questioni istituzionali con l'UE. Ha inoltre trattato temi quali i negoziati relativi alla partecipazione della Svizzera a vari programmi europei, l'estensione alla Croazia della libera circolazione delle persone e l'eventuale rinnovo del contributo svizzero all'allargamento dell'UE.

Il capo del DFAE ha successivamente sottolineato gli sforzi compiuti per riorganizzare le 170 rappresentanze all'estero in seguito ai tagli del preventivo e al programma di riesame dei compiti. Le domande delle commissioni vertevano in particolare sulla rappresentanza, da parte della Svizzera, degli interessi americani in Iran e sulla riduzione del numero degli addetti alla difesa.

Dato che gli sforzi intesi a promuovere la percentuale di donne nelle posizioni di quadro hanno incontrato problemi a livello di nuove leve, si è deciso che le donne diplomatiche si rechino nelle università a incoraggiare le giovani a intraprendere questa carriera.

- DEFR: il capo del DEFR ha illustrato la situazione economica della Svizzera e delineato i risultati dell'accordo di libero scambio con la Cina. Nei settori della formazione, della ricerca e dell'innovazione ha trattato in particolare i temi della ricerca energetica, della politica in materia di formazione e della mancanza di personale qualificato.

Il capo del DEFR ha esposto in maniera particolareggiata le misure adottate nel settore della libera circolazione delle persone, le misure di accompagnamento e le misure concernenti il mercato del lavoro, che a loro volta si basavano sui lavori preliminari delle CdG. Fra gli altri temi trattati rientrano la politica agricola 2014-2017, la moratoria per gli organismi geneticamente modificati, nonché il rapporto sull'apertura del mercato lattiero e la relativa valutazione da parte dell'OMC; le domande dei membri delle commissioni vertevano sull'onere amministrativo correlato a tali progetti e sulla protezione del paesaggio culturale. Altre domande concernevano la tematica complessa del materiale bellico e l'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE), la collaborazione con gli addetti alla difesa e la nomina del capo della Direzione del lavoro della SECO.

Con una donna che ricopre le funzioni di segretario generale e un'altra di segretario di Stato, il capo del DEFR ha fatto notare che rispetto agli altri dipartimenti il suo presenta una percentuale elevata di donne con funzioni di quadro.

- DDPS: il capo del DDPS ha illustrato i parametri fondamentali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito e in tale contesto ha risposto a domande concernenti la mobilitazione, l'efficienza e il livello di sicurezza auspicato dalla Svizzera. L'acquisto dei velivoli da combattimento Gripen è stato il secondo tema in ordine di importanza trattato dal capo del DDPS.

Dopo essere ritornato sul tema dell'istituzione del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), il capo del DDPS ha sottolineato l'importanza quale strumento per disciplinare i rapporti tra i cittadini e lo Stato della nuova legge sul servizio informazioni (LSI). I membri delle commissioni hanno discusso in particolare del trattamento dei dati da parte del SIC, dell'importanza degli addetti alla difesa, della collaborazione tra il DDPS e l'UFM per quanto concerne la ricerca di alloggi per i richiedenti l'asilo, della garanzia della comunicazione (radio) nei casi di emergenza, della collaborazione internazionale nel settore della cibercriminalità, della gestione delle risorse e della gestione ambientale dell'Amministrazione federale (RUMBA).

Per quanto riguarda le donne nelle posizioni di quadro, il capo del DDPS ha fatto notare che l'esercito conta, per la prima volta, una donna con il grado di brigadiere e che il 50 per cento delle donne nell'esercito occupa una funzione di quadro. Tuttavia ha precisato che, in generale, il numero di donne in seno al DDPS è ancora troppo basso.

Per quanto attiene al primo tema trasversale delle CdG, vale a dire l'esame da parte della direzione dei dipartimenti in questione o della Cancelleria federale dei progetti informatici importanti o di ampia portata condotti in seno a un dipartimento, è risultato che i dipartimenti «tecnici» (p. es. il DATEC) sono maggiormente confrontati con diversi progetti informatici di ampia portata e/o complessi rispetto ai dipartimenti specializzati nelle prestazioni (p. es. DFI) e alla Cancelleria federale (ad eccezione di GEVER). Un grado di complessità più elevato oppure problemi nello svolgimento del progetto o nel coordinamento di più progetti hanno reso necessario un aumento dei controlli e un esame diretto o indiretto da parte delle direzioni o delle segreterie generali. I progetti minori sono rimasti invece direttamente subordinati ai responsabili gerarchici. Occorre inoltre considerare i conflitti causati dalle differenze culturali esistenti tra esperti interni e periti esterni e le disparità presenti tra le strutture salariali della Confederazione e i prezzi praticati sul mercato per le perizie esterne. Inoltre si è sottolineato che l'esternalizzazione di prestazioni (*outsourcing*) è sempre correlata a una perdita di conoscenze e a una certa dipendenza nei confronti di terzi.

I dipartimenti e la Cancelleria federale hanno risposto approfonditamente alle domande precise che erano state poste loro preliminarmente sul secondo tema trasversale, ovvero la prassi dei dipartimenti e del Consiglio federale in materia di indennità di partenza e di garanzie di riassunzione.

5.2 Rapporto di gestione 2012 del Tribunale federale

Il 18 aprile 2013, in presenza di rappresentanti delle Sottocommissioni delle CdF competenti per i tribunali, le Sottocommissioni «Tribunali/MPC» delle CdG hanno discusso il rapporto di gestione 2012 del Tribunale federale (TF) con la sua Commissione amministrativa. A proposito della gestione dei tribunali di prima istanza, hanno sentito il vicepresidente del Tribunale amministrativo federale (TAF), il presidente del Tribunale penale federale (TPF) e, per la prima volta, il presidente del Tribunale federale dei brevetti (TFB), giurisdizione entrata in funzione il 1° gennaio 2012.

Le discussioni con i tre membri della Commissione amministrativa del TF erano incentrate sui punti seguenti:

- *Aumento significativo del numero di cause*: nel 2012 il numero di cause sottoposte al TF ha raggiunto la cifra record di 7871, ovvero 450 in più rispetto all'anno precedente, il che corrisponde a un aumento del 6 per cento. Il tribunale ha riportato all'anno seguente un totale di 2469 cause pendenti (2265 nel 2011). Per contro, la durata media di una procedura è rimasta praticamente invariata (125 giorni).

Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della legge sul Tribunale federale (LTF)¹²⁵ il numero di cause all'anno è aumentato del 10 per cento, passando da 7147 a 7871. Secondo il TF, questo aumento è da ricondurre all'incremento della popolazione e all'introduzione dei nuovi codici di procedura penale e civile. A titolo di esempio, la nuova possibilità di interporre ricorso di cui dispongono le persone lese in materia penale produce circa 250 ricorsi all'anno. Questa possibilità, che era stata abolita nel 2000 su iniziativa delle CdG al fine di sgravare il TF, è stata reintrodotta il 1° gennaio 2011 con l'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale (CPP).

Nel 2012 l'aumento dei ricorsi ha interessato in modo particolare la prima Corte di diritto pubblico (1500 nuovi casi). Nell'intento di sgravarla, il TF ha trasferito alcune cause alla Corte di diritto penale; questa procedura è tuttavia possibile solo in misura limitata.

Sebbene nel 2012 il TF abbia evaso circa 350 ricorsi in più rispetto all'anno precedente, il numero complessivo di cause liquidate (7667) è comunque inferiore al numero di nuove cause.

Nell'ottobre del 2012 la Corte plenaria ha istituito una commissione interna incaricata di trovare soluzioni all'aumento del carico di lavoro e di formulare, se del caso, proposte all'attenzione del Parlamento. Il TF chiede inoltre al Parlamento che non gli siano assegnati nuovi compiti per legge; teme infatti che sia attuata la mozione 10.3138, accolta dal Parlamento, la quale chiede che il TF effettui anche l'accertamento dei fatti in caso di ricorsi contro le decisioni del TPF. Il TF ritiene che non spetti alla Corte suprema compiere tali accertamenti, che comporterebbero un ulteriore aggravio.

Per risolvere il problema causato dall'aumento del numero di ricorsi, la Commissione amministrativa ha deciso di chiedere, nell'ambito del preventivo 2014, l'istituzione di cinque posti di cancelliere supplementari per completare gli effettivi rimasti invariati da dieci anni (127).

- *Introduzione di un software per determinare la composizione dei collegi giudicanti*: nel 2012 il TF ha sperimentato un programma elettronico che consente di comporre automaticamente i collegi giudicanti e il 1° maggio 2013 ha introdotto definitivamente questo sistema, con la conseguente modifica del regolamento del tribunale. Le CdG si erano battute a lungo affinché il TF si dotasse di questo strumento. Il funzionamento è il seguente: il presidente della Corte siede d'ufficio nel collegio giudicante; in seguito, conformemente alla legge, il presidente della Corte designa il giudice istruttore; il

¹²⁵ Legge federale del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110).

terzo giudice è designato mediante il software, così come il terzo, il quarto e il quinto quando le Corti siedono nella composizione di cinque giudici.

- Sono stati trattati altri temi, quali i *ricorsi per via elettronica*, che tuttavia sono ancora molto rari, o la *vigilanza esercitata dal TF sui tribunali di prima istanza* che, dopo difficoltà iniziali, ha conosciuto negli ultimi anni una fase di grande calma.

Le CdG, all'unanimità, hanno proposto alle rispettive Camere di approvare il rapporto di gestione 2012 del TF. Le Camere federali hanno aderito alla proposta delle CdG durante la sessione estiva 2013.

5.3 Altri rapporti esaminati dalle Commissioni della gestione

Secondo la nuova legge federale sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla determinazione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome¹²⁶, entrata in vigore il 1° gennaio 2012, il Consiglio federale riferisce regolarmente alle commissioni di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome (art. 148 cpv. 3^{bis} LParl). Le modalità del rapporto che il Consiglio federale deve presentare alle CdG sono state definite mediante uno scambio di lettere. Inoltre, il Consiglio federale sottopone ogni anno alle CdG dei rapporti dettagliati sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle unità che rivestono un'importanza economica e finanziaria particolare, quali Swisscom, le FFS, la Posta, Skyguide, la RUAG, la FINMA, il settore dei PF e l'ASRE. Le unità più piccole, quali l'IPI, l'ASR, il MNS, Pro Helvetia, l'IUFFP, Identitas SA, la SIFEM SA (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*), Swissmedic e l'IFSN, sono oggetto di un rapporto dettagliato ogni quattro anni.

Nel 2013, sulla base della modifica legislativa summenzionata, le CdG hanno esaminato per la seconda volta una serie di rapporti sul conseguimento degli obiettivi strategici del Consiglio federale. Le CdG hanno elaborato un concetto di revisione e di catalogazione dei rapporti e hanno esaminato, nel quadro del rapporto di gestione del Consiglio federale o in un altro contesto, i rapporti seguenti:

CaF

- Rapporto del Consiglio federale. Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 2012 (solo in relazione agli interventi delle CdG)

DFI

- Breve rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici 2012 di Swissmedic
- Rapporto 2012 sulla gestione del personale dei PF, di Swissmedic, Pro Helvetia e del Museo nazionale svizzero secondo l'articolo 5 LPers

¹²⁶ Legge federale del 17 dic. 2010 sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla determinazione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome (RU 2011 5859).

- Rapporto annuale 2012 del Consiglio federale sulle assicurazioni sociali conformemente all'articolo 76 LPG¹²⁷
- Rapporto di attività 2012 della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP)

DFGP

- Rapporto sullo stato dei lavori 2012/2013 concernente la trasposizione dell'accordo di Schengen/Dubliino
- Rapporto annuale 2012 dell'Ufficio federale di polizia (fedpol)
- Rapporto annuale 2012 del Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOICI)
- Rapporto 2012 sul personale dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) e dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) secondo l'articolo 5 LPers
- Rapporto annuale 2012 dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)
- Rapporto annuale 2012 dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)
- Rapporto annuale 2012 dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)

DDPS

- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della RUAG Holding SA per l'esercizio 2012
- Rapporto annuale 2012 della RUAG

DFP

- Rapporto annuale e conti annuali 2012 della FINMA
- Rapporto sulla gestione del personale 2012 della FINMA
- Rapporto del Consiglio federale concernente il rapporto 2012 sulla gestione del personale
- Consuntivo 2012 (documentazione complementare sul personale)
- Rapporto concernente il rapporto 2012 sulla gestione del personale delle unità rese autonome
- Rapporto sul personale 2012 di Publica secondo l'articolo 5 LPers

DEFR

- Rapporto 2012 del Consiglio dei PF sul settore dei PF
- Rapporto del Consiglio federale sull'adempimento del mandato di prestazioni 2008–2012 all'attenzione del settore dei PF per l'esercizio 2012

¹²⁷ Legge federale del 6 ott. 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS 830.1).

- Rapporto del Consiglio federale sulle esportazioni dettagliate di materiale bellico nel 2012
- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) per l'esercizio 2012
- Rapporto sul personale 2012 dell'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP) e dell'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) secondo l'articolo 5 LPers

DATEC

- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle FFS SA e la Posta per l'esercizio 2012
- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici di Skyguide per l'esercizio 2012
- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici di Swisscom per l'esercizio 2012
- Rapporto di gestione e di sostenibilità 2012 delle FFS
- Rapporto di gestione e rapporto finanziario 2012 della Posta
- Rapporto di gestione 2012 di Swisscom
- Rapporto di gestione, rapporto di sostenibilità e rapporto finanziario 2012 di Skyguide
- Rapporto 2012 della Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)
- Rapporto sul personale 2012 delle FFS, della Posta, di Swisscom, di Skyguide e dell'IFSN secondo l'articolo 5 LPers

Varia

- Rapporto 2012 della Banca nazionale svizzera (BNS)
- Rapporto di attività 2012 dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC)
- Rapporto di attività 2012 del Ministero pubblico della Confederazione (MPC)

