

FF 2016 www.dirittofederale.admin.ch La versione elettronica firmata è quella determinante



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

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 6 ottobre 2015

2015-2805

Rapporto

1 Introduzione

Nel gennaio 2013 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata.

La valutazione si prefiggeva di individuare e valutare le basi legali volte a garantire l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione. Si proponeva inoltre di valutare come le norme giuridiche erano applicate nella prassi e di esaminare quanto il Consiglio federale intraprende entro il limite delle proprie competenze per garantire questa indipendenza.

Il mandato era stato affidato al CPA sull'onda dei numerosi articoli apparsi sulla stampa che riferivano di presunti conflitti di interesse che coinvolgevano le autorità o i loro collaboratori. Per esempio, al Consiglio dell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN), organo di vigilanza strategico dell'IFSN, veniva rimproverato di essere indotto a un atteggiamento troppo accondiscendente nella vigilanza a causa dei rapporti troppo stretti intrattenuti con l'industria del nucleare. I media hanno inoltre espresso dubbi sull'eccessiva prossimità della Commissione della concorrenza (COMCO) o dell'Istituto svizzero per i prodotti terapeutici (Swissmedic) agli attori del mercato oggetto della vigilanza¹.

Nell'ambito dell'indagine condotta in collaborazione con esperti esterni, il CPA ha individuato sedici autorità di vigilanza e di regolazione e ne ha vagliato l'indipendenza a partire dalle diverse categorie di norme sulle quali è fondata la loro indipendenza funzionale, istituzionale, personale e finanziaria². La Sottocommissione DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), competente per la materia, ha poi scelto cinque autorità su cui esperire un esame di dettaglio sulla base di studi di casi approfonditi: si trattava di Swissmedic, dell'IFSN, dell'Autorità federale di vigilanza sui revisori (ASR), della Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) e della COMCO. Queste autorità erano state scelte a ragion veduta per il dispositivo normativo che disciplina la loro indipendenza, piuttosto denso per alcune di esse e piuttosto scarno per le altre. In collaborazione con gli esperti esterni, il CPA ha in seguito proceduto a un'analisi dettagliata delle basi legali che disciplinano le cinque autorità scelte e ha esaminato l'applicazione di tali norme procedendo a colloqui con gli attori interessati delle autorità, della Confederazione e dei settori oggetto della vigilanza.

¹ Cfr. altri esempi e fonti in: Evaluation concernant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée, rapporto del CPA del 2.2.2015 allegato (solo in tedesco e francese; di seguito «Valutazione del CPA allegata»), n 1 1

² Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 2.2.

Il 2 febbraio 2015 il CPA ha adottato il suo rapporto a destinazione della CdG-S. Per evitare doppioni con la valutazione del CPA, la CdG-S si limita a ricordarne nel presente rapporto le principali constatazioni e a presentare le proprie conclusioni e raccomandazioni

2 Constatazioni e raccomandazioni

Nel corso degli ultimi vent'anni, la Confederazione ha affidato a enti della Confederazione divenuti autonomi diversi compiti di vigilanza in materia di economia o sicurezza che erano stati fino ad allora svolti dall'Amministrazione federale centrale. Ouesta esternalizzazione aveva lo scopo in particolare di garantire un alto grado di indipendenza nello svolgimento dei compiti: le decisioni di vigilanza e di regolazione devono essere prese mantenendo una certa distanza dagli affari politici correnti, così da garantire obiettività e neutralità³. Inoltre, l'indipendenza finanziaria e personale era in particolare intesa a consentire alle autorità di reagire in modo rapido e per quanto possibile autonomo ai cambiamenti nell'attività di vigilanza⁴. Accanto all'autonomia rispetto alla politica, al momento di definire l'assetto delle autorità di vigilanza e di regolazione si è inoltre insistito sulla grande importanza rivestita dalla loro indipendenza dal mercato, vale a dire dagli enti oggetto della vigilanza.⁵ Gli enti divenuti autonomi sono stati soprattutto concepiti come istituzioni di diritto pubblico (p. es. Autorità di vigilanza sui mercati finanziari [FINMA], IFSN, ASR, Swissmedic); tuttavia, in certi casi i compiti sono stati affidati a commissioni extraparlamentari (p. es. COMCO, ComCom).

Le constatazioni che seguono concernono la concezione strutturale delle unità decentralizzate e l'applicazione delle norme giuridiche volte a garantirne l'indipendenza. L'inchiesta non ha indagato sulla questione dell'indipendenza nelle diverse decisioni prese da queste autorità. In effetti, tenuto conto delle norme citate sopra, l'alta vigilanza parlamentare agisce con maggior prudenza quando si tratta di vigilare sulle autorità di vigilanza e di regolazione rispetto a quando controlla le unità dell'Amministrazione federale centrale: in generale, essa non opera nessun controllo materiale delle decisioni⁶.

3 Cfr. rapporto del Consiglio federale del 13.9.2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) (FF **2006** 7545, 7574). 4 Cfr. messaggio dell'1.2.2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di

vigilanza sui mercati finanziari (FF **2006** 2625, 2660).

Cfr. Principi d'azione delle Commissioni della gestione secondo la decisione del 30.1.2015; Biaggini, Giovanni (2013): Rechtsgutachten zur Frage der Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI; Uhlmann, Felix (2013): Gutachten betreffend Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA) [tutti i documenti citati sono disponibili (solo in ted. e fr.) all'indirizzo www.parlament.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione > Pubblicazioni e documenti di riferimento (stato: 26.2.2015)].

vigilanza sui mercati finanziari (FF 2006 2625, 2633). Cfr. messaggio dell'1.2.2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di 5

2.1 Eterogeneità delle norme che disciplinano l'indipendenza

Le normative che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione derivano dalla legislazione speciale applicabile alle diverse unità e dal diritto amministrativo generale. Dopo aver proceduto a un confronto trasversale di diverse autorità di vigilanza e di regolazione, il CPA è giunto alla conclusione che le norme in questione sono poco omogenee e che l'indipendenza che da esse deriva varia enormemente da un'autorità all'altra.

La maggior parte delle differenze tra le normative si spiegano con la diversità delle funzioni assunte dalle autorità. Per esempio, l'indipendenza funzionale⁷ è meno pronunciata in seno ad autorità che svolgono essenzialmente compiti amministrativi (p. es. l'Istituto federale della proprietà intellettuale [IPI]) rispetto alle autorità che esercitano compiti di natura giudiziaria (p. es. l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva [AIRR]). Di contro, le prime beneficiano di solito di una maggiore indipendenza finanziaria⁸ e istituzionale⁹ rispetto alle seconde. Dal profilo personale¹⁰ o da quello finanziario, le autorità preposte a compiti di vigilanza sull'economia o la sicurezza (p. es. l'IFSN, l'ASR o Swissmedic) sono generalmente più indipendenti delle autorità che esercitano compiti di natura giudiziaria¹¹.

Il rapporto del CPA mostra tuttavia che le diverse funzioni rivestite dalle autorità non possono da sole giustificare oggettivamente la varietà dell'insieme di norme che ne disciplinano l'indipendenza. Manifestamente, queste normative non sono state elaborate sulla base di una concezione uniforme 12. Il fatto che il rapporto sul governo d'impresa, che dovrebbe garantire una gestione uniforme delle unità divenute autonome, tratti soltanto in modo marginale le autorità di vigilanza e di regolazione è rivelatore di questa assenza di una concezione armonizzata. Inoltre, occorre constatare che le norme relative alle autorità di vigilanza e di regolazione contengono sotto diversi aspetti numerose deroghe ai principi enunciati nel rapporto sul governo d'impresa. Per esempio, nella definizione degli obiettivi strategici il Consiglio federale assume un ruolo più attivo rispetto a quanto previsto secondo il rapporto sul

L'indipendenza finanziaria si basa sulle disposizioni che garantiscono all'autorità interessata la sovranità di bilancio e la prerogativa di emanare norme concernenti la natura e l'ammontare del proprio finanziamento. L'autorità può, per esempio, stabilire gli emolumenti posti a carico degli enti vigilati. Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 2.3.
L'indipendenza istituzionale riflette l'autonomia dell'organizzazione nei confronti

L'indipendenza istituzionale riflette l'autonomia dell'organizzazione nei confronti dell'Amministrazione federale centrale e del Consiglio federale, per esempio la libertà di determinare la strategia e il controllo della gestione, nominare una direzione operativa e definire la politica del personale. Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 2.3.

L'indipendenza personale è garantita da norme volte a evitare i conflitti di interessi, il cumulo di funzioni in seno a un'autorità, in particolare per mezzo di codici di condotta e di profili di esigenze. Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 2.3.

L'indipendenza funzionale descrive l'indipendenza nell'esecuzione dei compiti. Essa si fonda su norme che disciplinano l'attività indipendente e neutrale dell'autorità interessata, che dispone per esempio di poteri propri di decisione e d'istruzione. Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 2.3.

¹¹ Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 3.1.

² Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 4.1.

governo d'impresa¹³. I principi enunciati in quel rapporto sono ora rimessi in discussione nell'ambito di svariati progetti di revisione legislativa attualmente in corso¹⁴.

La CdG-S reputa che la situazione derivante dalla frammentarietà delle normative che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione sia insoddisfacente. La CdG-S è conscia della necessità di perseguire tenacemente un nuovo equilibrio tra l'indipendenza richiesta da queste autorità e l'influenza che Consiglio federale e Amministrazione devono poter esercitare sulla loro gestione. Le è altresì chiaro che occorre interpretare la legislazione speciale tenendo conto del contesto in cui è stata elaborata. Fatta questa premessa, secondo la Commissione sarebbe però opportuno proporre quanto prima un concetto di base o un'uniformazione della normativa che disciplina l'indipendenza degli enti in questione. Sarebbe a questo punto più facile motivare e paragonare i nuovi assetti previsti per le autorità di vigilanza e di regolazione, in particolare quando il Parlamento sarà chiamato a occuparsi di progetti di revisione. Va aggiunto che le deroghe al concetto armonizzato dovranno essere oggetto di una giustificazione puntuale.

Raccomandazione 1

La CdG-S chiede al Consiglio federale di elaborare un concetto volto ad armonizzare le normative che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione.

2.2 Lacune nelle normative che regolano l'indipendenza

Una delle principali constatazioni fatta dall'indagine del CPA è che le normative legali che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione non tengono conto sistematicamente di tutte le dimensioni dell'indipendenza (funzionale, istituzionale, personale e finanziaria)¹⁵. Anche se il CPA precisa nella sua analisi sull'attuazione che le lacune legislative (o la frammentarietà delle normative) sono in parte compensate dall'esistenza di regolamenti o direttive interne, la CdG-S ritiene che sia necessario stabilire a livello di legge, per mezzo di disposizioni generali, le pietre angolari su cui fondare l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione nelle quattro dimensioni concettuali descritte sopra.

vigilanza e di regolazione – nel caso in questione il Consiglio d'Istituto.

Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 3.2.2 e allegato al rapporto del CPA, pagg. 15 e

15 Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 4.2.

Per esempio, il Consiglio federale dispone di competenze di gestione nei confronti di Swissmedic: definisce gli obiettivi strategici dell'Istituto e ne nomina il direttore. Tali competenze non sono conformi ai principi esposti nel rapporto sul governo d'impresa, secondo cui il Consiglio federale non deve approvare la nomina della direzione (principio n. 4) nè definire gli obiettivi strategici (principio n. 17) per le unità che svolgono compiti di vigilanza sull'economia o sulla sicurezza. Secondo il rapporto sul governo d'impresa, queste competenze dovrebbero essere assunte dagli organi di direzione delle autorità di vigilanza e di regolazione – nel caso in questione il Consiglio d'Istituto.

L'analisi dettagliata delle cinque autorità scelte ha chiaramente mostrato la lacunosità e la frammentarietà a livello di legge delle normative, in particolare nei settori dell'indipendenza funzionale e dell'indipendenza personale.

Per quanto concerne l'indipendenza funzionale, il CPA ha constatato che il principio generale dell'indipendenza non è regolato esplicitamente a livello di legge per quanto riguarda diverse autorità¹⁶. Se l'autonomia nei confronti dell'Amministrazione è talvolta menzionata espressamente (p. es. nel caso della COMCO), l'indipendenza e la neutralità nei confronti degli enti oggetto della vigilanza non sono esplicitate in nessun modo a livello di legge. Per esempio, le basi legali concernenti Swissmedic o la ComCom non contengono nessun riferimento esplicito a queste esigenze di indipendenza. Anche in questi casi si constata che le lacune legislative sono in parte compensate nei regolamenti interni (p. es. nel caso di Swissmedic; in modo piuttosto insoddisfacente nel caso della ComCom). La CdG-S è in ogni modo dell'avviso che sia necessario concretizzare a livello di legge questa caratteristica così essenziale delle autorità di vigilanza e di regolazione, a maggior ragione perché esse dispongono di competenze talvolta assai estese di impartire istruzioni agli enti sottoposti alla vigilanza.

Per quanto concerne l'indipendenza personale, il CPA censura le lacune esistenti a livello di legge¹⁷. Le cinque autorità scelte presentano differenze considerevoli per quanto concerne le disposizioni volte a impedire che il personale sia oggetto di legami di interesse o alle altre influenze. Talvolta esistono a livello di ordinanza regole incisive (p. es. per l'IFSN) o che invitano l'autorità interessata a dotarsi di un dispositivo di autoregolazione. Nella sua valutazione, il CPA giunge alla conclusione che l'autoregolazione svolge un ruolo essenziale negli sforzi volti a garantire l'indipendenza personale.

L'obbligo per le autorità di dotarsi di una normativa di autoregolazione non è previsto da tutte le leggi speciali, e nemmeno dalla legislazione sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹⁸. Inoltre, non vi è nessuna armonizzazione né esistono principi di buona pratica in materia di autoregolazione. Per esempio, come mostrato dalla valutazione del CPA, l'autoregolazione interna può variare molto da un autorità all'altra; per alcune, la normativa volta a prevenire i conflitti di interesse è inesistente o sommaria. Per esempio, Swissmedic compensa l'assenza di regolamentazione a livello della legge riguardo all'indipendenza personale con esaustivi regolamenti interni. Anche l'IFSN ha adottato un esauriente codice di condotta interno, mentre alla ComCom le istituzioni interne che regolano l'indipendenza personale sono assai sommarie.

La CdG-S reputa che bisognerà tener maggiormente conto, nei futuri progetti legislativi, delle norme relative all'indipendenza personale delle autorità di vigilanza e di regolazione, in particolare stabilendo esigenze chiare in materia di autoregolazione e, se del caso, predisponendo adeguati strumenti di controllo (p. es. prevedendo nei codici di condotta una riserva d'approvazione oppure una verifica nell'ambito

¹⁶ Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 3.2.1.

¹⁷ Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 3.2.3.

Legge del 21.3.1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010); ordinanza del 25.11.2008. sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

del rendiconto annuale). Si invita inoltre il Consiglio federale a fare sistematicamente uso delle proprie competenze in materia di emanazione di ordinanze e di vigilanza nei confronti delle autorità di vigilanza e di regolazione allo scopo di rafforzare l'autoregolazione in seno a tutte le autorità (p. es. elaborando principi di buone pratiche).

La CdG-S accoglie con soddisfazione il fatto che le legislazioni relative a diverse delle cinque autorità scelte siano oggetto di una revisione parziale e che nel quadro di questi lavori il Consiglio federale prenderà maggiormente a cuore la questione dell'indipendenza¹⁹.

Raccomandazione 2

La CdG-S chiede al Consiglio federale di vegliare affinché nell'ambito dei futuri disegni di legge l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione sia disciplinata a tutti i livelli da norme sufficientemente particolareggiate, secondo un concetto uniforme.

Dovrà esaminare in particolare la possibilità di sancire esplicitamente l'indipendenza delle autorità nei confronti della Confederazione e degli enti sottoposti alla vigilanza nonché l'obbligo per le autorità di dotarsi di una normativa di autoregolazione.

Inoltre, chiede al Consiglio federale di fare uso delle proprie competenze in materia di emanazione di ordinanze e di vigilanza nei confronti delle autorità di vigilanza e di regolazione allo scopo di rafforzare l'autoregolazione dell'indipendenza personale.

2.3 Influenza talvolta esigua del Consiglio federale nella nomina degli organi di direzione strategica

Le normative speciali in materia di autorità di vigilanza e di regolazione legittimano il Consiglio federale a nominare gli organi preposti alla direzione strategica delle autorità. Dato che il CPA giunge alla conclusione che la sensibilità delle singole persone e delle diverse personalità in seno agli organi di direzione ha un ruolo decisivo nell'attuazione dell'indipendenza²⁰, la CdG-S ritiene che la procedura di selezione e la nomina degli organi di direzione rivestano la massima importanza²¹.

²⁰ Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 4.5 e allegato al rapporto del CPA, p. 73.

¹⁹ Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 3.2.2 e allegato al rapporto del CPA, pagg. 15 e 39 segg.

Nel quadro di precedenti ispezioni, le CdG avevano già sottolineato quanto sia importante per l'attuazione effettiva dell'indipendenza la sensibilità delle persone presenti in seno alle autorità di vigilanza. Cfr. Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti, rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 30.5.2010 (FF 2011 2815, 2949).

In ragione di questa considerazione, la CdG-S non è soddisfatta del ruolo talvolta passivo tenuto dal Consiglio federale e dai dipartimenti interessati al momento della nomina degli organi di direzione. Nella sua analisi, il CPA conclude che il Consiglio federale ha talvolta fatto un uso limitato delle possibilità di influenzare di cui dispone grazie alla prerogativa di nominare membri dell'organo di direzione. Il CPA constata inoltre che non sempre le autorità disponevano di un profilo dei requisiti da rispettare all'atto della nomina dei membri. La CdG-S reputa che questa situazione sia problematica: sottolinea che profili di requisiti chiari e precisi costituiscono un importante strumento di valutazione che permette di nominare gli organi di direzione in modo pertinente e trasparente. La Commissione si felicita tuttavia del fatto che il Consiglio federale abbia previsto nel progetto di revisione parziale della legge sugli agenti terapeutici una disposizione secondo cui toccherà all'esecutivo nominare i membri del Consiglio d'Istituto di Swissmedic sulla base di un profilo dei requisiti²². Tale norma potrebbe servire da paradigma per l'adeguamento delle basi legali relative ad altre autorità

Nella sua analisi, il CPA constata inoltre che nel corso della procedure di nomina degli organi di direzione accadeva che i dipartimenti riprendessero le proposte delle autorità di vigilanza e di regolazione senza approfondirle o senza cercare autonomamente altri candidati. Sembrerebbe che il Consiglio federale si accontenti in generale di confermare le persone proposte; secondo l'analisi del CPA non si ha conoscenza di casi in cui il Consiglio federale non abbia scelto le persone proposte²³. Come in occasione dell'ispezione relativa alla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, si deve constatare dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare che il Consiglio federale non sfrutta in modo sistematico le sue competenze in materia di nomina e le possibilità che ne derivano dal profilo della gestione²⁴. Secondo la CdG-S, è invece importante che il Consiglio federale tuteli gli interessi della Confederazione e faccia un uso sistematico dei suoi strumenti di gestione e di vigilanza anche per quanto concerne gli enti diventati autonomi che svolgono compiti di vigilanza sull'economia o la sicurezza.

Raccomandazione 3

La CdG-S chiede al Consiglio federale di garantire che i membri degli organi di direzione delle autorità di vigilanza e di regolazione siano nominati sulla base di profili di requisiti precisi e trasparenti in materia di nomina e di assumere maggiormente la funzione di guida e di vigilanza di cui dispone in virtù di questa facoltà di nomina

23

Art. 72 del disegno del 7.11.2012 di modifica della legge federale sui medicamenti e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, LATer); FF **2013** 133. Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 3.3.3.

Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 15.11.2013 (FF 2014 2523).

2.4 Indipendenza istituzionale e finanziaria talvolta fragile nei confronti dell'Amministrazione federale

Tra le cinque autorità che sono state oggetto di un esame approfondito, la ComCom in particolare mostra una debole indipendenza istituzionale nei confronti dell'Amministrazione federale. Questa commissione decisionale non dispone di un segretariato proprio e dipende fortemente dall'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) per la preparazione delle sue decisioni. In questo tipo di struttura, l'ufficio competente riceve istruzioni sia da parte dell'autorità divenuta autonoma sia da parte del segretariato generale del dipartimento competente. Come mostra il rapporto del CPA, questa interdipendenza può talvolta porre problemi, dato che il Consiglio federale e l'Amministrazione potrebbero essere tentati di influenzare le decisioni della ComCom impartendo istruzioni ai collaboratori competenti dell'UFCOM²⁵.

Nella sua valutazione, il CPA sottolinea però che, per quanto gli è dato di sapere, il Consiglio federale non ha mai esercitato influenze e che la prossimità tra l'Ufficio e l'autorità non ha finora posto problemi nella prassi. Inoltre, gli interessati ritengono che questa prossimità rappresenti una soluzione pragmatica ed economica che permette di sfruttare sinergie e di evitare doppioni. Da ultimo, occorre constatare che anche in una struttura come quella della ComCom, l'elemento essenziale dell'indipendenza – vale a dire la possibilità di prendere decisioni senza piegarsi a istruzioni – rimane nel complesso garantita.

Rimane tuttavia essenziale che i membri dell'autorità abbiano la possibilità di rivolgere uno sguardo critico ai lavori preparatori dell'Amministrazione. La CdG-S reputa che quanto più l'indipendenza istituzionale di un'autorità è debole, tanto più risulta importante il ruolo svolto dai membri di questa autorità e la loro sensibilità alla questione dell'indipendenza. Di conseguenza, le conclusioni tratte nel numero 2.3 sono valide anche in questo caso: va accordata grande importanza alla procedura di selezione dei candidati e alla nomina degli organi di direzione da parte del Consiglio federale (cfr. raccomandazione 3).

Nella sua valutazione il CPA ha constatato che l'indipendenza finanziaria di talune autorità – in particolare delle commissioni decisionali quali la COMCO e la Com-Com – è più debole, perché le competenze di bilancio incombono del tutto o in parte al dipartimento interessato. In teoria, questa situazione presenta il rischio che i dipartimenti cerchino di approfittare delle loro competenze di bilancio per orientare le attività di vigilanza e di regolazione svolte dalle autorità²⁶. Di conseguenza, la CdG-S ritiene che sia opportuno elaborare un concetto di base anche per le norme che disciplinano l'indipendenza finanziaria (cfr. raccomandazione 1), per fare in modo che le autorità con una funzione paragonabile dispongano anche di un'autonomia finanziaria simile, in particolare per quanto concerne la fissazione e l'approvazione degli emolumenti nonché la destinazione di eventuali utili.

²⁵ Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 3.3.2.

²⁶ Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 3.3.4.

2.5 Condizioni per una cultura dell'indipendenza

Nella sua analisi, il CPA constata che l'indipendenza di fatto delle autorità di vigilanza e di regolazione dipende essenzialmente dalla sensibilità dei loro membri e delle persone che vi operano. Nel settore della vigilanza sull'economia e la sicurezza, nel quale gli interessati devono al tempo stesso avere esperienza nel settore e adottare un atteggiamento neutro nei confronti degli enti vigilati, possono nascere contraddizioni che le sole prescrizioni normative non possono dirimere. Pertanto il CPA giunge alla conclusione che l'indipendenza personale dei membri e dei collaboratori, il fatto che questi ultimi si identifichino con il ruolo che ricoprono e la loro sensibilità alle questioni dell'indipendenza – in altri termini, la cultura dell'indipendenza come essi la vivono – sono i veri fondamenti dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione.

Secondo la CdG-S, sono soprattutto gli strumenti menzionati nei precedenti capitoli che garantiscono che le persone interessate abbiano la sensibilità necessaria: definizione di profili di requisiti, nomina degli organi di direzione da parte del Consiglio federale, autoregolazione delle autorità per mezzo di codici di condotta (cfr. raccomandazioni 2 e 3).

Nella sua inchiesta, il CPA cita però altri fattori che esplicano un effetto positivo sulla sensibilità delle persone interessate e, pertanto, sulla formazione e il mantenimento di una cultura dell'indipendenza. In particolare vengono menzionati l'introduzione di misure di sensibilizzazione (p. es. cicli di formazione destinati ai collaboratori delle autorità) o l'incarico assegnato a un'istanza appropriata (p. es. l'organo di direzione o il dipartimento) di determinare, in caso di dubbio, se l'indipendenza è garantita. In proposito va citato l'esempio dell'IFSN: il membro che intende intraprendere un'attività che potrebbe essere incompatibile con l'esigenza di indipendenza deve chiedere dapprima la raccomandazione del Consiglio dell'IFSN; in caso di dubbio, quest'ultimo chiede una valutazione al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)²⁷.

Inoltre, è essenziale che le disposizioni che disciplinano l'indipendenza delle autorità tengano conto non soltanto dell'indipendenza oggettiva, ma anche del modo con cui è percepita l'indipendenza dall'opinione pubblica. Anche in questo caso le regole vigenti nell'IFSN sono un buon esempio: i membri del Consiglio dell'IFSN «non possono avere relazioni tali da poter far sorgere il sospetto di parzialità»²⁸.

La CdG-S è persuasa che con misure appropriate sia possibile promuovere la cultura dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione. Ritiene che le misure menzionate qui sopra, in particolare la nomina di un'istanza incaricata di verificare, in caso di dubbio, se l'indipendenza è garantita, possano servire da esempio per le autorità che non conoscono simili requisiti.

28 Art. 4 cpv. 2 OIFSN.

²⁷ Art. 4 cpv. 3 dell'ordinanza del 12.11.2008 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (OIFSN; RS 732.21).

Raccomandazione 4

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esaminare le misure atte a rafforzare la sensibilizzazione all'indipendenza in seno alle autorità di vigilanza e di regolazione.

3 Conclusioni

La CdG-S è del parere che la valutazione mostri nel complesso una certa disomogeneità legislativa nelle normative che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione, disomogeneità che non si spiega soltanto con la diversità delle funzioni svolte. La Commissione constata inoltre che, a causa di lacune legislative, l'indipendenza di talune autorità non è disciplinata in modo esaustivo. Si rallegra nondimeno che, nella prassi, queste carenze non pongano apparentemente difficoltà di nessun tipo, in particolare perché le autorità si sono in parte dotate di efficaci normative di autoregolazione.

Nondimeno, la CdG-S reputa che il Consiglio federale debba sforzarsi di migliorare e armonizzare le normative che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione. Lo invita pertanto a emanare principi a livello di legge sulla base di un concetto globale. Il Consiglio federale potrebbe in particolare fondarsi sugli esempi positivi citati nel presente rapporto. Da ultimo, la Commissione si felicità per il fatto che il Consiglio federale abbia previsto di prendere maggiormente in considerazione l'aspetto dell'indipendenza nel quadro di diverse revisioni legislative parziali attualmente in corso²⁹.

La Commissione invita il Consiglio federale a esprimere entro il 15 gennaio 2016 il suo parere su queste constatazioni e raccomandazioni nonché sulla valutazione del CPA. Lo invita inoltre a indicare per mezzo di quali misure ed entro quale termine metterà in atto le sue raccomandazioni.

6 ottobre 2015 In nome

della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Hans Hess La segretaria, Beatrice Meli Andres

²⁹ Cfr. valutazione del CPA allegata, n. 3.2.2 e allegato al rapporto del CPA, pagg. 15 e 39 segg.

Abbreviazioni

AIRR Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva

art. articolo

ASR Autorità federale di sorveglianza dei revisori
CdG Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

cfr. confronta

COMCO Commissione della concorrenza

ComCom Commissione federale delle comunicazioni CPA Controllo parlamentare dell'amministrazione

cpv. capoverso

FF

DATEC Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle

comunicazioni Foglio federale

FINMA Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari

IFSN Ispettorato federale della sicurezza nucleare IPI Istituto federale della proprietà intellettuale

LATer Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicamenti e i dispositivi

medici (Legge sugli agenti terapeutici), RS 812.21

LIFSN Legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della

sicurezza nucleare, RS 732.2

LOGA Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e

dell'Amministrazione, RS 172.010

OIFSN Ordinanza del 12 novembre 2008 sull'Ispettorato federale della sicu-

rezza nucleare, RS 732.21

OLOGA Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e

dell'Amministrazione, RS 172.010.1

RS Raccolta sistematica

UFCOM Ufficio federale delle comunicazioni