

15.004

Rapporto annuale 2014 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 30 gennaio 2015

Onorevoli colleghi,

in virtù dell'articolo 55 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione per il 2014 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.

30 gennaio 2015

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	4287
1 Introduzione	4292
1.1 Programma annuale 2014 e affari importanti del rapporto annuale	4292
1.2 Rapporti e lettere al Consiglio federale pubblicati	4294
2 Mandato e organizzazione	4294
2.1 Compiti e competenze delle CdG	4294
2.1.1 Diritti d'informazione e natura confidenziale dei lavori	4296
2.1.2 Collaborazione tra CdG, DelCG e la loro segreteria	4299
2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati	4300
3 Approfondimenti delle CdG	4304
3.1 Politica economica e finanziaria	4304
3.1.1 Dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza	4304
3.1.2 Ispezione sul comportamento delle autorità nella lotta alla crisi finanziaria e alla trasmissione di dati agli USA: conclusione della verifica	4306
3.2 Sicurezza sociale e sanità	4308
3.2.1 Ammissione e riesame dei medicinali nell'elenco delle specialità	4308
3.2.2 Ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la legge sull'assicurazione malattie: seconda verifica	4310
3.2.3 Valutazione dell'efficacia dell'Ufficio federale della sanità pubblica	4310
3.3 Relazioni internazionali e commercio con l'estero	4311
3.3.1 Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	4311
3.3.2 Collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera	4313
3.3.3 Riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione negli anni 2008–2012	4315
3.4 Stato e amministrazione	4316
3.4.1 Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni	4316
3.4.2 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale	4318
3.4.3 Conclusione dell'ispezione concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale	4320
3.4.4 Riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione	4321
3.4.5 Riorganizzazione dell'Ufficio federale di statistica	4323
3.4.6 Verifica concernente la valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive	4324

3.4.7	Collaborazione dell'Amministrazione federale con le organizzazioni non governative	4326
3.4.8	Integrazione dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) nell'Amministrazione federale centrale	4327
3.4.9	Occupazione accessoria dell'ex capo della Posta	4328
3.5	Amministrazione della giustizia e Ministero pubblico della Confederazione	4329
3.5.1	Problemi nell'applicazione dell'articolo 260 ^{ter} del Codice penale (Organizzazione criminale)	4329
3.5.2	Conferma di ricezione di atti giudiziari per via elettronica: colmare una lacuna giuridica	4330
3.5.3	Verifica concernente il controllo relativo al Gruppo d'intervento «Tigris» e conseguenze dell'abbandono dell'avamprogetto di legge sui compiti della Confederazione in materia di polizia	4330
3.6	Sicurezza	4332
3.6.1	Logistica dell'esercito: proposta della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale	4332
3.6.2	Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità	4333
3.6.3	Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari	4335
3.7	Ambiente, trasporti e infrastruttura	4337
3.7.1	Richiesta relativa al cambiamento di destinazione dell'aeroporto di Dübendorf	4337
4	Protezione dello Stato e servizi d'informazione	4338
4.1	Mandati, diritti e organizzazione della DelCG	4338
4.1.1	Competenze e diritto all'informazione	4338
4.1.2	Vigilanza sulle operazioni del SIC	4340
4.1.3	Valutazione della situazione in materia di politica di sicurezza	4341
4.2	Verifica del rapporto della DelCG sul sistema ISIS	4342
4.3	Verifica dell'ispezione della DelCG sulla sicurezza informatica in seno al SIC	4345
4.3.1	Ispezione della DelCG e parere del Consiglio federale	4345
4.3.2	Attuazione delle prime raccomandazioni da parte del Consiglio federale e del DDPS	4345
4.3.3	Raccomandazioni in sospeso	4347
4.3.4	Richieste della DelCG concernenti la futura legge sulla sicurezza dell'informazione	4348
4.4	Caso Giroud	4349
4.5	Corapporto della DelCG concernente il disegno di legge sulle attività informative	4351
4.5.1	Modo di procedere della DelCG	4351
4.5.2	Alta vigilanza e vigilanza nella Confederazione e nei Cantoni	4352

4.5.3	Coinvolgimento di privati e di uffici nazionali ed esteri per l'acquisizione di informazioni	4352
4.5.4	Nuovi mezzi di acquisizione delle informazioni	4353
4.5.5	Sabotaggio di sistemi di computer in Svizzera e all'estero	4355
4.5.6	Protezione dei dati	4356
4.5.7	Ulteriori compiti per il SIC	4357
4.5.8	Fabbisogno di personale	4358
5	Rapporti di gestione 2013 e altri rapporti	4359
5.1	Rapporto di gestione 2013 del Consiglio federale	4359
5.2	Rapporto di gestione 2013 del Tribunale federale	4362
5.3	Ulteriori rapporti esaminati dalla CdG	4363
 Allegato		
	Rapporto annuale 2014 del Controllo parlamentare dell'amministrazione	4365

Elenco delle abbreviazioni

ACI	Autorità di controllo indipendente
AELS	Associazione europea di libero scambio
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
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
BLEs	Base logistica dell'esercito
BNS	Banca nazionale svizzera
CaF	Cancelleria federale
CAG	Commissioni degli affari giuridici
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CAV PP	Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
CC	Codice civile svizzero (RS 210)
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFM	Commissione federale dei medicinali
CIC	Consiglio informatico della Confederazione
COE	Centro operazioni elettroniche
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
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero (RS 312.0)
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
CSSS	Commissione della sicurezza sociale e della sanità

CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle Camere federali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DR	Direzione delle risorse
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
fedpol	Ufficio federale di polizia
FiEle	Legge federale del 19 dicembre 2003 sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica (RS 943.03)
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
GEVER	Gestione elettronica degli affari della Confederazione
GSic	Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza
IASA SIC	Sistema d'informazione e di analisi <i>all source</i> del SIC
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
IMES	Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
INSIEME	Progetto informatico dell'AFC
IPG	Indennità per perdita di guadagno
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
IPQ	Iniziativa sul personale qualificato
ISAS	Sistema d'informazione Sicurezza esterna
ISDC	Istituto svizzero di diritto comparato
ISID-DDPS	Incaricato della sicurezza informatica del DDPS
ISIS	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato

IUFFP	Istituto universitario federale per la formazione
Iv. Pa.	Iniziativa parlamentare
LAIn	Legge sulle attività informative (disegno)
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LCPol	Legge sui compiti di polizia
LCo	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061)
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)
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)
LSIn	Legge federale sulla sicurezza delle informazioni (disegno)
LSIP	Legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (RS 361)
MNS	Museo nazionale svizzero
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
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)
OCSP-DDPS	Ordinanza del DDPS del 12 marzo 2012 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (RS 120.423)
ODIC	Organo direzione informatica della Confederazione
ONG	Organizzazioni non governative
OOrg-DFAE	Ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (RS 172.211.1)
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)
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)
PCon	Pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti
PF	Politecnici federali
PGF	Polizia giudiziaria federale
Piano SIPD	Concetto di sicurezza dell'informazione e protezione dei dati
PISA	Sistema di gestione del personale dell'esercito
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
SCOCI	Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SG	Segreteria generale
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SIM	Servizio informazioni militare
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SIPD	Piano per la sicurezza dell'informazione e la protezione dei dati
SIS	Servizio informazioni strategico
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TFB	Tribunale federale dei brevetti
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale
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

UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFR	Ufficio federale dei rifugiati
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USEs	Ulteriore sviluppo dell'esercito
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade
Vigilanza SI	Vigilanza sulle attività informative del DDPS

Rapporto

1 Introduzione

Il presente rapporto annuale fornisce una visione d'insieme sulle attività della vigilanza parlamentare delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) nel 2014, 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 30 gennaio 2015, 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 2014 e affari importanti del rapporto annuale

Nel corso della deliberazione sul programma annuale, il 31 gennaio 2014 le CdG hanno deciso, basandosi su valutazioni preliminari del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), di svolgere inchieste sui temi seguenti: «Personale idoneo nel servizio diplomatico» (rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.4) e «Gestione della formazione professionale» (rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.5).

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

In seguito a diversi problemi, ormai noti, concernenti gli acquisti pubblici della Confederazione, le CdG hanno deciso che la CdG-S effettuerà una verifica approfondita di una precedente ispezione relativa al ricorso a periti esterni in seno all'Amministrazione federale.² Nel quadro di tale verifica, la CdG-S deve segnatamente stabilire quali insegnamenti si possono trarre dagli eventi verificatisi presso la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), l'Ufficio federale delle strade (USTRA) e l'Ufficio centrale di compensazione (UCC) in vista dell'istituzione di un controllo sistematico degli acquisti pubblici e di una gestione dei contratti nell'Amministrazione federale. I risultati di questo controllo saranno resi noti presumibilmente nel 2015.

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

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

Nell'anno in rassegna il gruppo di lavoro misto, che le CdG e le Commissioni delle finanze (CdF) hanno istituito il 6 dicembre 2012 con l'incarico di condurre un'inchiesta sul sistema informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), ha concluso i lavori all'attenzione delle quattro commissioni di riferimento. Il 21 novembre 2014 queste ultime hanno adottato e pubblicato il rapporto in questione³ (n. 3.4.1).

Il gruppo di lavoro «Vigilanza sui mercati finanziari», comune alle due CdG, ha effettuato una verifica relativa all'inchiesta «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti» del 2010. Con lettera al Consiglio federale del 4 aprile 2014, le CdG hanno provvisoriamente concluso detta verifica (n. 3.1.2).

La CdG-N ha portato a termine alcune ispezioni sulla base delle valutazioni del CPA concernenti la collaborazione interdipartimentale in politica estera (n. 3.3.2; rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.2) e il soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (n. 3.3.1; rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.1). Da parte sua, la CdG-S ha adottato dei rapporti basati sulle valutazioni del CPA sull'ammissione e il riesame dei medicinali che figurano negli elenchi delle specialità (n. 3.2.1; rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.3) e i collaboratori esterni dell'Amministrazione federale (n. 3.4.2; rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.4).

Il presente rapporto annuale fornisce inoltre informazioni che non sono ancora state rese pubbliche sugli accertamenti e sulle inchieste seguenti: seconda verifica della CdG-S relativa all'ispezione sul ruolo della Confederazione in materia di garanzia della qualità secondo la legge federale sull'assicurazione malattie (n. 3.2.2), valutazione dell'efficacia dell'Ufficio federale della sanità pubblica da parte della CdG-S (n. 3.2.3), accertamenti della CdG-N sulla riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione negli anni 2008–2012 (n. 3.3.3), conclusione dell'ispezione concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale (n. 3.4.3), accertamenti della CdG-N sulla riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione (n. 3.4.4) e dell'Ufficio federale di statistica (n. 3.4.5), verifica della CdG-N concernente la valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (n. 3.4.6), accertamenti sull'integrazione dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) nell'Amministrazione federale centrale (n. 3.4.8), accertamenti della CdG-S sull'occupazione accessoria dell'ex capo della Posta (n. 3.4.9), intervento delle CdG concernente una lacuna giuridica da colmare in merito alla conferma di ricezione di atti giudiziari per via elettronica (n. 3.5.2), accertamenti della CdG-S concernenti le conseguenze dell'abbandono dell'avamprogetto di legge sui compiti della Confederazione in materia di polizia (n. 3.5.3), accertamenti della CdG-N in merito alla logistica dell'esercito (n. 3.6.1), accertamenti della CdG-N sulla partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità (n. 3.6.2), conclusione degli accertamenti della CdG-S sulle irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari (n. 3.6.3) e trattazione da parte della CdG-N di una richiesta di vigilanza relativa al cambiamento di destinazione dell'aerodromo di Dübendorf (n. 3.7.1).

³ Rapporto delle CdG e delle CdF del 21 nov. 2014: progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni.

Tra le attività della DelCG (n. 4) figurano anche le informazioni, finora inedite, in merito alla conclusione della verifica dell'ispezione concernente il sistema d'informazione Sicurezza interna (ISIS; n. 4.2), alla verifica dell'ispezione relativa alla sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione (n. 4.3) e alle domande della DelCG concernenti la sicurezza dell'informazione (n. 4.3.4).

1.2 Rapporti e lettere al Consiglio federale pubblicati

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

- rapporto annuale 2013 delle CdG e della DelCG del 31 gennaio 2014;
- lettera delle CdG-N/S del 31 gennaio 2014 all'attenzione del Consiglio federale concernenti i suoi pareri del 22 maggio e del 9 ottobre 2013 a proposito dell'ispezione delle CdG relativa alla dimissione del presidente della BNS;
- rapporto della CdG-N del 28 febbraio 2014: collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera;
- rapporto della CdG-S del 25 marzo 2014: ammissione e riesame dei medicinali che figurano nell'elenco delle specialità;
- rapporto della CdG-N del 4 aprile 2014: soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone;
- rapporto della CdG-S del 7 ottobre 2014: collaboratori esterni dell'Amministrazione federale;
- rapporto della CdG-N del 6 novembre 2014 sul parere del Consiglio federale del 13 agosto 2014: soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone;
- rapporto delle Commissioni delle finanze e della gestione delle Camere federali del 21 novembre 2014: progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC).

I suddetti rapporti e la lettera sono stati pubblicati nel Foglio federale (FF) e possono essere scaricati dalla homepage delle CdG.

2 Mandato e organizzazione

2.1 Compiti e competenze delle CdG

In qualità di commissioni parlamentari le CdG esercitano, su mandato delle Camere federali, l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali della Confederazione, nonché di altri enti incaricati di compiti federali (art. 169 Cost.⁴ e art. 52 LParl). I compiti e le competenze delle CdG

⁴ Costituzione federale (Cost.; RS 101).

sono disciplinati negli articoli 26, 27, 52–55 e 153–158 della LParl, nonché in altre leggi⁵ e ordinanze⁶.

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

Le CdG adempiono i loro compiti se:

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

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

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

L'ambito di vigilanza delle CdG comprende tutte le attività del Consiglio federale e dei servizi dell'Amministrazione federale, nonché dei tribunali della Confederazione e del MPC, eccezion fatta per la giurisprudenza dei tribunali e le decisioni del Ministero pubblico (art. 30 cpv. 1 Cost., art. 26 cpv. 4 LParl).

L'alta vigilanza parlamentare si estende inoltre a tutti gli enti di diritto pubblico e privato, nonché alle persone fisiche e giuridiche che svolgono compiti federali,

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

⁶ Principi d'azione delle CdG del 29 ago. 2003 e 4 set. 2003, allegato al rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gen. 2004 (FF **2004** 1435).

anche se nella prassi ciò avviene in forma meno diretta rispetto ai servizi dell'Amministrazione centrale. Anche i Cantoni sono soggetti alla vigilanza delle CdG se sono incaricati dell'attuazione del diritto federale (art. 46 cpv. 1 e 49 cpv. 2 Cost.).

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

Oltre alle attività che sono tenute a controllare per legge, le CdG possono occuparsi direttamente di questioni di loro scelta e definire liberamente le loro priorità di lavoro. A tale scopo, esse allestiscono annualmente un programma che stabilisce le priorità della vigilanza in ciascun ambito amministrativo. Occasionalmente, le CdG ricevono mandati dalle Camere federali o da altre commissioni parlamentari. La pianificazione dei lavori viene regolarmente aggiornata per soddisfare le esigenze impreviste che possono sorgere nel corso dell'anno.

2.1.1 Diritti d'informazione e natura confidenziale dei lavori

Per adempiere il compito di alta vigilanza, le CdG dispongono di ampi diritti d'informazione (art. 150 e 153 LParl) che sono stati potenziati e meglio precisati con la modifica della LParl del 17 giugno 2011⁷. In particolare hanno il diritto di interrogare direttamente tutti gli ex rappresentanti o quelli in carica delle autorità, i collaboratori di servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali, nonché di ottenere da questi ultimi tutte le informazioni utili al loro lavoro. Esse hanno inoltre la possibilità di chiamare a comparire le persone soggette all'obbligo di informare e, se del caso, di sottoporle ad accompagnamento coattivo. Le commissioni stabiliscono autonomamente quali persone interrogare, con il solo obbligo di informare preventivamente l'autorità preposta (Consiglio federale, Tribunali della Confederazione, AV-MPC). Esse non sono vincolate alla via di servizio dell'Amministrazione e dei tribunali. Le autorità superiori preposte (Consiglio federale, Tribunale federale, AV-MPC) possono esigere, prima di sentire uno dei loro subordinati, di pronunciarsi nei confronti delle CdG (art. 153 cpv. 5 LParl e art. 162 cpv. 1 lett. c e cpv. 5 LParl). Il segreto d'ufficio non si applica in caso di audizioni di agenti della Confederazione da parte delle CdG. Le persone sentite da queste ultime non possono pertanto avvalersene per rifiutarsi di deporre. Le CdG sono inoltre autorizzate a effettuare sopralluoghi, con o senza preavviso, a tutti i servizi della Confederazione.

Il diritto d'informazione delle CdG è sottoposto soltanto a due restrizioni: anzitutto le CdG non sono autorizzate a consultare i verbali delle sedute del Consiglio federale; in secondo luogo, le CdG non sono autorizzate a chiedere informazioni che devono essere tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative o per altri motivi (art. 153 cpv. 6 LParl).

Nel caso concreto in cui la portata e l'esercizio dei diritti d'informazione delle CdG o della DelCG sono controversi, la LParl prevede una disciplina chiara: le commissioni di vigilanza «decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione» (art. 153 cpv. 6 primo periodo LParl). Se, in virtù dell'articolo 153 capoverso 5 LParl, il Consiglio federale rende attente le CdG sul fatto che le

⁷ LParl: Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza, modifica del 17 giu. 2011 (RU 2011 4537); rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2012, n. 2.1.4. (FF 2012 6061 6075).

informazioni richieste rientrano in una delle due categorie delle suddette restrizioni, le commissioni sono evidentemente tenute a esaminare le riserve del collegio governativo. Una volta concluso l'esame, le commissioni decidono tuttavia a titolo definitivo sulla portata e sull'esercizio dei loro diritti d'informazione e tale decisione è vincolante per il Consiglio federale. Questa competenza di decidere a titolo definitivo di cui godono le commissioni di vigilanza consente di garantire che la decisione relativa alla portata e all'esercizio dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza sia, per ogni fattispecie, definita dall'ente che esercita la vigilanza e non dall'esecutivo che vi è sottoposto. Se il Consiglio federale fa valere che un documento rientra nella categoria dei documenti soggetti alla protezione dello Stato, le CdG fanno appello alla loro delegazione per decidere sulla questione.

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

Per principio l'alta vigilanza parlamentare – ovvero l'alta vigilanza esercitata dalle CdG – si applica anche alle unità della Confederazione rese autonome. Tuttavia, nella prassi delle CdG la questione della portata dell'alta vigilanza si pone regolarmente. In un recente passato ciò è avvenuto in particolare con l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSΝ). A tal proposito, nel giugno 2013 le CdG hanno ordinato due perizie⁸. Attualmente stanno analizzando i documenti in questione per stabilire se devono modificare i loro principi operativi o adottare altre misure.

Dati i loro ampi diritti d'informazione, le CdG e la DelCG devono garantire la confidenzialità e trattare le informazioni confidenziali in maniera responsabile. Le CdG sono pertanto tenute a prendere provvedimenti appropriati per tutelare il segreto (art. 150 cpv. 3 LParl)⁹. In seguito alla modifica della LParl del 17 giugno 2011 sono inoltre tenute a emanare istruzioni sulla tutela del segreto applicabili nel loro settore di competenza e, in particolare, a limitare l'accesso ai corapporti dei capi di dipartimento concernenti affari del Consiglio federale. Le CdG hanno dunque emanato direttive che disciplinano tale accesso in maniera restrittiva.¹⁰ I membri delle CdG sono inoltre vincolati al segreto d'ufficio per quanto concerne i fatti che devono essere tenuti segreti o trattati in modo confidenziale di cui vengono a conoscenza

⁸ Parere giuridico del 26 ago. 2013: Giovanni Biaggini, *Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI)* (www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-ensi-2013-08-26.pdf); parere giuridico del 28 ago. 2013: Felix Uhlmann, *Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA)* (www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-finma-2013-08-28.pdf).

⁹ Perizie su mandato della CdG-N del 5 giu. 2008: Giovanni Biaggini, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht*; Niklaus Oberholzer, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht*.

¹⁰ Istruzioni delle CdG delle Camere federali sui suoi provvedimenti intesi a garantire il mantenimento del segreto del 27 gen. 2012 (non pubbl.).

nell'ambito del loro mandato (art. 8 LParl). Le violazioni del segreto d'ufficio possono comportare l'applicazione di misure disciplinari (art. 13 cpv. 2 LParl) o essere perseguite penalmente (art. 320 CP¹¹).

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

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

I rapporti d'inchiesta sono generalmente pubblicati, sempreché non vi si oppongano interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LPar). La legge conferisce all'autorità interessata il diritto di esprimere un parere prima della pubblicazione (art. 157 LParl). Nella prassi, le osservazioni delle commissioni sono presentate sotto forma di un rapporto preliminare all'autorità interessata, che di norma prende posizione per scritto; l'autorità può tuttavia chiedere di esprimersi oralmente davanti alla commissione incaricata dell'affare. Il rapporto finale tiene conto dei pareri che gli sono sottoposti nella misura in cui siano pertinenti. Nei loro pareri, le autorità interessate possono pronunciarsi per appurare se il progetto di rapporto contiene informazioni che non devono essere pubblicate a causa di interessi degni di protezione. Tuttavia, spetta in ultima analisi alle CdG – dopo aver ponderato tutti gli interessi in campo – decidere in merito alla pubblicazione. Questa procedura permette quindi alle CdG di pubblicare informazioni fino ad allora sottoposte al segreto d'ufficio. Questo diritto costituisce uno strumento importante per l'esercizio di un'alta vigilanza efficace.

I mezzi di cui dispongono le CdG nei confronti degli uffici sottoposti alla loro vigilanza sono soprattutto di natura politica. Le Commissioni comunicano in genere le proprie conclusioni mediante rapporti ufficiali o lettere che contengono raccomandazioni rispetto alle quali le autorità responsabili sono chiamate a prendere posizione. Con il loro lavoro, le Commissioni obbligano dunque le autorità a rendere conto del lavoro svolto (o di eventuali omissioni). Le CdG non hanno tuttavia la possibilità di imporre misure alle autorità vigilate, né di abrogare o modificare le

¹¹ Codice penale (CP; RS **311.0**).

loro decisioni o di prendere decisioni al posto dell'autorità sotto vigilanza (art. 26 cpv. 4 LParl). Le CdG sono tenute a convincere unicamente avvalendosi delle proprie argomentazioni. All'occorrenza, esse possono ricorrere agli strumenti parlamentari (deposito di una mozione, di un postulato o di un'iniziativa parlamentare), in special modo per avviare una modifica legislativa.

2.1.2 Collaborazione 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. Spetta a loro determinare le questioni che sono oggetto di un esame approfondito e stabilire la procedura da seguire durante le inchieste.

La segreteria delle CdG o della DelCG, che rientra nei Servizi del Parlamento, assiste e offre consulenza alle commissioni e alla DelCG nello svolgimento dei loro compiti.¹² In virtù dell'articolo 67 LParl essa dispone degli stessi diritti d'informazione delle CdG e della DelCG per le quali lavora. Secondo l'articolo 153 capoverso 1 secondo periodo LParl, le CdG e la DelCG possono incaricare la loro segreteria di accertare singoli fatti. Le CdG e la DelCG conferiscono mandati alla loro segreteria e ne verificano l'attuazione.

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

Data la specificità del sistema di milizia e la necessaria indipendenza delle CdG e della DelCG nei confronti degli enti sotto vigilanza, la segreteria svolge un ruolo essenziale nell'adempimento del loro mandato legale. Essa assiste le Commissioni e la DelCG nella scelta, nell'ideazione e nella realizzazione di inchieste e valutazioni e per tutte le altre misure concernenti l'alta vigilanza.¹³ Essa tratta inoltre le richieste secondo l'articolo 129 LParl e prepara le decisioni.

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

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

¹² Art. 64 cpv. 1 e 64 cpv. 2 lett. b e d LParl.

¹³ Art. 7 lett. a del Regolamento interno dei Servizi del Parlamento del 16 mag. 2014 (RSP) (www.parlament.ch/i/service-presse/parlamentsdienste/Documents/gopd-i.pdf).

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di ricusazione, per i collaboratori della segreteria si applica il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale¹⁴. L'articolo 11a LParl, che disciplina la questione della ricusazione dei membri delle CdG e della DelCG, si applica per analogia anche ai collaboratori della segreteria.

2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati

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

Ogni Commissione è suddivisa in diverse sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl, art. 14 cpv. 3 RCN¹⁵ e art. 11 cpv. 1 RCS¹⁶), che coprono tutti i dipartimenti, la Cancelleria federale, i tribunali della Confederazione e il MPC.

Gli ambiti sono assegnati nel modo seguente:

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

¹⁴ Codice per il personale dell'Amministrazione federale per evitare conflitti d'interesse e per gestire le informazioni che non sono di dominio pubblico del 15 ago. 2012 (Codice di comportamento dell'Amministrazione federale; FF **2012** 6999).

¹⁵ Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ott. 2003 (RCN; RS **171.13**).

¹⁶ Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giu. 2003 (RCS; RS **171.14**).

- Tribunale federale dei brevetti (TFB)
- Ministero pubblico della Confederazione (MPC)
- Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC)

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

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

Nel 2014 erano attivi due dei quattro gruppi di lavoro costituiti da membri della CdG-S e della CdG-N: il gruppo di lavoro «Vigilanza sui mercati finanziari» ha concluso la verifica riguardante l'ispezione sul comportamento delle autorità nella lotta alla crisi finanziaria e la trasmissione di dati di clienti UBS agli Stati Uniti del 2009/2010 (n. 3.1.2). Il gruppo di lavoro incaricato di analizzare la gestione dei rischi a livello dell'Amministrazione federale, di cui fa parte anche un rappresentante della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin), si occupa costantemente della gestione dei rischi e dei relativi rapporti stilati all'attenzione del Consiglio federale. Nell'anno in rassegna non sono invece stati operativi i gruppi di lavoro «BNS» e «Alta vigilanza sui tribunali» in cui siedono due rappresentanti delle Commissioni delle finanze (CdF).

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

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

Nel 2014 la CdG-N è stata presieduta dal consigliere nazionale Rudolf Joder coadiuvato dalla consigliera nazionale Yvonne Feri in qualità di vicepresidente. La CdG-S è stata presieduta dal consigliere agli Stati Hans Hess e dal consigliere agli Stati Hans Stöckli, quest'ultimo in qualità di vicepresidente. La composizione nominale delle CdG e delle relative Sottocommissioni nel 2014 figura nella tabella 1.

Nel 2014 il consigliere agli Stati Paul Niederberger ha assicurato la presidenza della Delegazione e la consigliera nazionale Corina Eichenberger-Walther la vicepresidente.

**Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della DelCG
nell'anno 2014**

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

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

Nell'anno in rassegna, le CdG si sono riunite in 14 sedute plenarie e 63 sedute di sottocommissioni e gruppi di lavoro. Tre di queste sedute erano dedicate a visite ai servizi dell'Amministrazione. La DelCG ha tenuto 14 sedute. Nel complesso si sono tenute 91 sedute.

Nel loro ruolo di autorità di vigilanza, le CdG hanno inoltre ricevuto 25 richieste, 15 delle quali hanno potuto essere evase. Nello stesso periodo le Commissioni hanno trattato altre 4 richieste presentate loro nel corso dell'anno precedente.

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

DFI/DATEC	Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)
DFI/DATEC	Skyguide a Dübendorf
DFI/DATEC	Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC)
DFF/DEFR	Ispettorato doganale Zurigo-Aeroporto

3 **Approfondimenti delle CdG**

3.1 **Politica economica e finanziaria**

3.1.1 **Dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza**

Il 15 marzo 2013 le CdG hanno pubblicato il rapporto d'inchiesta¹⁷ sulle circostanze che hanno comportato le dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS), nel quale erano formulate dieci raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Nel suo parere¹⁸ del 22 maggio 2013 il Consiglio federale si è detto disposto ad accogliere e applicare sette delle dieci raccomandazioni emesse dalle CdG. A metà settembre 2013 si è tenuto, su richiesta delle CdG, un incontro con una delegazione del Consiglio federale, in cui quest'ultimo è stato invitato a completare il suo parere¹⁹.

In base alle conclusioni scaturite dai colloqui con la delegazione del Consiglio federale e al parere complementare del Consiglio federale del 9 ottobre 2013, le CdG hanno deciso, il 31 gennaio 2014, di porre fine all'ispezione. In una lettera²⁰ al Consiglio federale lo hanno ringraziato per il suo parere complementare, mantenendo

¹⁷ Dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza. Rapporto delle CdG-N e CdG-S del 15 mar. 2013 (FF **2013** 4847).

¹⁸ Parere del Consiglio federale del 22 mag. 2013 relativo al rapporto delle CdG-N e CdG-S del 15 mar. 2013 sulle dimissioni del presidente della BNS (FF **2013** 4847).

¹⁹ Rapporto annuale 2013 della CdG e della DelCG delle Camere federali del 31 gen. 2014, n. 3.1.2 (FF **2014** 4291 4316).

²⁰ Lettera delle CdG -N/S del 31 gen. 2014 al Consiglio federale (FF **2014** 2977).

do tuttavia la loro posizione in merito ai tre punti che erano oggetto di divergenze tra le CdG e il Consiglio federale:

- *Mancanza di competenza del Consiglio federale (raccomandazione 1 delle CdG)*²¹: nel loro rapporto d'inchiesta le CdG hanno ritenuto che l'allora presidente della Confederazione e il Comitato *ad hoc* del Consiglio federale avevano agito senza base legale pertinente e senza aver studiato con la necessaria cura la base legale sulla quale si erano fondati quando si erano occupati delle transazioni bancarie potenzialmente problematiche del presidente della BNS. Nel suo parere il Consiglio federale ha confutato la posizione delle CdG avvalendosi della Costituzione federale, della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e della legge sulla Banca nazionale (LBN); si è tuttavia dichiarato disposto ad attuare la raccomandazione 1.

Le CdG sono giunte alla conclusione che le spiegazioni fornite dal Consiglio federale non permettevano di invalidare le loro constatazioni relative alla mancanza di basi legali. Hanno tuttavia salutato il fatto che in futuro il Consiglio federale sia disposto a tener conto della raccomandazione 1.

- *Sistema di stesura dei verbali del Consiglio federale (raccomandazione 6 delle CdG)*²²: nel loro rapporto le CdG avevano nuovamente criticato la qualità dei verbali delle sedute del Consiglio federale. Hanno rilevato che l'attuale sistema di stesura dei verbali non tiene sufficientemente conto dell'articolo 13 capoverso 3 LOGA, che era stato precisato nel 2012 su iniziativa delle CdG. Il Consiglio federale ha tuttavia ritenuto che non fosse opportuno prendere misure concernenti tale disposizione poiché aveva già adeguato il sistema in seguito all'ispezione delle CdG relativa al comportamento delle autorità durante la crisi finanziaria²³.

Ricordando le lacune riscontrate nel quadro della loro inchiesta (i verbali delle decisioni erano spesso errati, lacunosi e quindi poco pertinenti), le CdG hanno reiterato, nella lettera del 31 gennaio 2014, la richiesta al Consiglio federale di attuare la raccomandazione 6 e di adottare misure correttive ai sensi dell'articolo 13 capoverso 3 LOGA.

- *Attuazione dell'articolo 157 LParl*: nel suo parere il Consiglio federale ha criticato il modo in cui le CdG applicano da anni l'articolo 157 LParl, secondo cui il Consiglio federale e le autorità o persone interessate hanno la possibilità, prima che una bozza di rapporto delle CdG sia approvata, di esprimersi su quest'ultima indicando se contiene errori materiali o formali e informazioni confidenziali che non devono essere pubblicate. Il Consiglio federale ha proposto che gli sia concesso di fare le sue osservazioni materiali già nella fase di consultazione e che le CdG le prendano in considerazione.

²¹ «Le CdG chiedono al Consiglio federale di 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».

²² «Le CdG invitano il Consiglio federale a presentare un rapporto scritto su come intende impostare il sistema di stesura dei verbali delle sue sedute per consentire la necessaria attuazione delle misure previste nel nuovo articolo 13 capoverso 3 LOGA».

²³ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle CdG del 30 mag. 2010 (FF 2011 2815).

Le CdG hanno fermamente respinto questa proposta: il Consiglio federale può fare osservazioni di ordine materiale sugli apprezzamenti e le raccomandazioni delle CdG, ma non può legalmente pretendere che queste osservazioni siano prese in considerazione nei rapporti delle CdG. Il sistema svizzero non prevede infatti un'alta vigilanza consensuale. Le Camere federali erano peraltro giunte alla stessa conclusione quando avevano nettamente respinto questa proposta del Consiglio federale nel 2011, nel quadro della revisione della LParl.

Come indicato nella lettera indirizzata al Consiglio federale, le CdG hanno tuttavia deciso di prolungare, per quanto possibile, i termini di risposta ai quali è sottoposto il Consiglio federale nel quadro delle procedure di consultazione. Inoltre in occasione di consultazioni relative a ispezioni significative sul piano politico, le CdG si chiederanno di volta in volta se devono invitare il Consiglio federale a presentare loro la sua risposta oralmente prima che prendano una decisione in merito al rapporto d'ispezione. Come finora, il Consiglio federale avrà l'occasione di formulare le sue osservazioni materiali dopo che le CdG avranno pubblicato il loro rapporto d'ispezione.

Nella loro lettera le CdG hanno salutato il fatto che il Consiglio federale sia disposto ad attuare le raccomandazioni 2, 3, 5, 7, 8, 9 e 10. Hanno tuttavia constatato con rammarico che il Consiglio federale non aveva chiaramente espresso la volontà di attuare la raccomandazione 4 (priorità alle delegazioni ordinarie del Consiglio federale).

Il 30 gennaio 2014 si è tenuto un incontro tra le CdG, la cancelliera della Confederazione e i due vicecancellieri in merito a diversi temi legati all'inchiesta, quali il coinvolgimento tempestivo della CaF nella gestione di situazioni straordinarie, la stesura di verbali delle sedute del Consiglio federale e la creazione di un sistema di comunicazione semplice, rapido e sicuro per il Consiglio federale e la direzione della CaF.

Le CdG verificheranno tra due anni lo stato di attuazione delle raccomandazioni accettate dal Consiglio federale. Da parte sua la DeICG controllerà l'ulteriore attuazione della raccomandazione 8 (istituzione di un sistema di comunicazione semplice, rapido e sicuro)²⁴.

3.1.2 Ispezione sul comportamento delle autorità nella lotta alla crisi finanziaria e alla trasmissione di dati agli USA: conclusione della verifica

Il 5 luglio 2013, le CdG hanno comunicato mediante lettera al Consiglio federale che la verifica relativa all'inchiesta conclusa nel 2010 sul comportamento delle autorità federali nella lotta alla crisi finanziaria e alla trasmissione di dati bancari

²⁴ «Le CdG invitano il Consiglio federale a dotarsi di un migliore sistema di comunicazione – semplice, rapido e sicuro – cui dovranno fare ricorso in determinate situazioni i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e i vicecancellieri. La confidenzialità delle conferenze telefoniche del Consiglio federale andrà in particolare garantita anche sotto l'aspetto tecnico».

agli USA²⁵ sarebbe stata assicurata dal loro gruppo di lavoro «Vigilanza sui mercati finanziari». Quest'ultimo avrebbe verificato in particolare l'attuazione delle raccomandazioni delle CdG.

Il 4 settembre 2013, il Consiglio federale ha risposto a diverse domande poste dal gruppo di lavoro il quale si era intrattenuto, il 6 novembre 2013, con alcuni rappresentanti della FINMA. In occasione del seminario svoltosi nel gennaio 2014, le CdG hanno discusso con la cancelliera della Confederazione su molti punti relativi al funzionamento del collegio governativo (verbali delle sedute del Consiglio federale, funzionamento delle delegazioni del Consiglio federale composte di tre persone, gestione delle crisi). In seguito, il 13 marzo 2014, il gruppo di lavoro ha incontrato il presidente della Confederazione e la cancelliera della Confederazione; sulla base di esempi concreti tratti dall'attualità relativi a temi delicati dal profilo politico hanno discusso sulle procedure del Consiglio federale in quanto collegio governativo e sulla strategia del Governo in materia di comunicazione.

Fondandosi sull'ampia e approfondita verifica che ha realizzato, il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione unanime che la maggior parte delle questioni sollevate nel rapporto del 2010 erano state risolte: la collaborazione, la comunicazione in seno al collegio e la trattazione di dossier politicamente sensibili erano migliorati rispetto a quattro anni prima. Ha altresì rilevato che le raccomandazioni rivolte alla FINMA erano state ampiamente attuate, così come le modifiche auspiccate della LOGA. Il gruppo di lavoro ha quindi chiesto alle commissioni plenarie di concludere la verifica; queste ultime hanno aderito alla proposta il 25 marzo 2014 (CdG-S), rispettivamente il 4 aprile 2014 (CdG-N), data in cui hanno comunicato per scritto al Consiglio federale la loro decisione.

Tuttavia sussistono due riserve: da una parte, le due commissioni ritengono che i verbali delle sedute del Consiglio federale siano tuttora lacunosi; dall'altra, che le nuove disposizioni della LOGA non abbiano ancora dato esiti positivi. Si riservano pertanto il diritto di esaminare questi due punti nell'ambito di una nuova verifica che avrà luogo tra due anni.

Inoltre il Consiglio federale è stato incaricato, mediante mozione, di modificare gli articoli 164 e 165 del Codice penale in modo tale da estenderne il campo d'applicazione anche alle grandi imprese che, vista la loro importanza sistemica per l'economia del Paese e la stabilità finanziaria, devono essere protette dal fallimento mediante interventi dello Stato.²⁶ Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione. Contro il parere del Consiglio federale, il 23 settembre 2010 il Consiglio degli Stati aveva accolto la mozione 10.3634 senza voti contrari. Il 2 marzo 2011 il Consiglio nazionale aveva aderito alla proposta della CdG-N di adottare una versione modificata della medesima, in cui il Consiglio federale era incaricato di modificare il CP al fine di creare una responsabilità penale del debitore nei confronti del creditore quando il debitore in questione, data la sua importanza sistemica per l'economia del Paese, è sostenuto finanziariamente grazie a un intervento considerevole dello Stato e che questa necessità risulta principalmente da una cattiva gestione del debitore in questione. In tale contesto, sarebbe opportuno fare riferimento in

²⁵ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle CdG del 30 mag. 2010 (FF **2011** 2815).

²⁶ Mo. CdG-S (10.3634) e Mo. CdG-N (10.3395, ritirata il 12 nov. 2010) «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti (5)» del 30 mag. 2010.

particolare alle misure di sostegno effettivamente fornite dallo Stato e non a fattori difficili da dimostrare, come la necessità di salvare l'impresa prima che fallisca. In tal caso il Consiglio federale disporrebbe del margine di manovra necessario per rispondere adeguatamente alle richieste della mozione. Contro il parere del Consiglio federale, il Consiglio degli Stati ha seguito questa argomentazione e il 19 marzo 2014 ha deciso, con 33 voti contro 2, di trasmettere la mozione, come proposto dalla sua Commissione.

3.2 Sicurezza sociale e sanità

3.2.1 Ammissione e riesame dei medicinali nell'elenco delle specialità

Il 28 marzo 2014, la CdG-S ha pubblicato il rapporto sull'ammissione e il riesame dei medicinali rimborsati²⁷, in cui ha formulato otto raccomandazioni e tre postulati al Consiglio federale sulla base di una valutazione che aveva chiesto di allestire al CPA²⁸. Benché nel corso di questi ultimi anni siano già state adottate diverse misure in questo ambito, la CdG-S constata che vi sono ancora alcune lacune nella procedura di ammissione e riesame dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità. In tale elenco figurano i medicinali che devono essere rimborsati dalle casse malati per ognuno dei quali è fissato un importo massimo.

La Commissione considera problematica, in particolare, la procedura e i criteri intesi a stabilire il prezzo dei medicinali che l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie deve assumere. La valutazione del CPA ha rilevato che gli strumenti utilizzati per determinare i prezzi – il confronto terapeutico trasversale e il confronto dei prezzi con l'estero – presentano lacune sistemiche e che, rispetto all'estero, non è stata effettuata alcuna analisi soddisfacente del rapporto costi-benefici dei medicinali. Secondo la CdG-S, il sistema attuale non permette di garantire realmente che un prezzo più elevato sia accompagnato da una migliore efficacia.

La valutazione del CPA mostra inoltre che la procedura d'ammissione non è chiaramente strutturata e manca di trasparenza. La CdG-S ha constatato che la Svizzera, contrariamente a quanto avviene a livello internazionale, non prevede una netta separazione tra le diverse tappe della procedura, ossia la «valutazione terapeutica» (*assessment*), la «valutazione in termini di salute pubblica» (*appraisal*) e la «decisione politica» (*decision*), e che le competenze delle istituzioni coinvolte – la Commissione federale dei medicinali (CFM) e l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) – non sono delimitate in modo abbastanza preciso. Inoltre i risultati della procedura non sono sufficientemente documentati e raramente sono resi pubblici.

La Commissione è inoltre giunta alla conclusione che, a causa dei criteri di valutazione ristretti e delle risorse limitate, il riesame periodico dei medicinali già ammessi nell'elenco delle specialità, introdotto nel 2009, non è sufficiente per garantire che questi ultimi continuino a soddisfare i criteri di ammissione. La CdG-S

²⁷ Ammissione e riesame dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità. Rapporto della CdG-S del 25 mar. 2014 (FF **2014** 6735).

²⁸ Valutazione dell'ammissione e del riesame dei medicinali nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-S del 13 giu. 2013 (FF **2014** 6753).

ritiene peraltro che dall'elenco delle specialità si dovrebbero poter escludere i medicinali che non soddisfano più i criteri da rispettare per esservi ammessi.

Per quanto riguarda i medicinali generici, la valutazione del CPA mostra che la disciplina attuale contraddice il principio di economicità, poiché l'assicurazione malattie è tenuta a rimborsare non solo il generico a prezzo vantaggioso, ma anche il più costoso preparato originale corrispondente. La CdG-S ha quindi invitato il Consiglio federale a valutare l'adozione di misure intese a incitare maggiormente l'industria farmaceutica a ridurre i prezzi di preparati originali e generici, nonché a incoraggiare il personale medico a prescrivere più spesso i generici. A tale proposito il Consiglio federale dovrà esprimersi in particolare sull'eventuale introduzione di un sistema dei prezzi di riferimento.

Nel suo parere del 27 agosto 2014²⁹ il Consiglio federale condivide in gran parte le constatazioni della CdG-S. Si dichiara pertanto disposto ad attuare le otto raccomandazioni da essa formulate, precisando nel contempo che sono già state prese misure in tal senso o che sono oggetto dell'adeguamento del sistema di fissazione dei prezzi dei medicinali attualmente in corso.

Nel maggio 2014 il Consiglio federale aveva già raccomandato di accogliere i tre postulati³⁰, mediante i quali la CdG-S chiede una modifica del sistema di fissazione dei prezzi. Il Consiglio degli Stati li ha accolti e trasmessi al Consiglio federale il 13 giugno 2014.

Nella sua lettera del 7 ottobre 2014 all'attenzione del Consiglio federale, la CdG-S approva la sua intenzione di risolvere le lacune constatate nell'attuale procedura di ammissione e riesame dei medicinali. Tuttavia, dato che il Consiglio federale è rimasto vago su alcuni punti, la Commissione gli ha chiesto di fornirle, entro gennaio 2015, le seguenti informazioni complementari:

- indicazioni concernenti le misure previste per migliorare la trasparenza della procedura d'ammissione di un medicamento nell'elenco delle specialità;
- indicazioni concernenti le misure scelte dal Consiglio federale in vista di una menzione trasparente dei medicinali che sono ammessi nell'elenco delle specialità solo a titolo provvisorio;
- uno scadenziario concernente l'elaborazione di una strategia e di basi legali che consentano di istituire un sistema dei prezzi di riferimento per i generici (il Consiglio federale ha conferito al DFI il mandato di elaborare questa documentazione nell'aprile 2014) e concernente la definizione di criteri di valutazione del beneficio terapeutico intesi a stabilire in modo più preciso il plusvalore terapeutico di un medicamento.

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

³⁰ Po. CdG-S «Ammissione e riesame dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità» (n. 1, 2 e 3) del 25 mar. 2014 (14.3295, 14.3296 e 14.3297).

3.2.2

Ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la legge sull'assicurazione malattie: seconda verifica

Nel novembre 2007 la CdG-S ha pubblicato il rapporto³¹ sul ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal)³², in cui aveva formulato dodici raccomandazioni destinate al Consiglio federale. Dopo aver proceduto a una prima verifica del presente oggetto nel 2011³³, nel novembre 2013 la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a informarla sullo stato dei lavori.

La CdG-S era per lo più soddisfatta delle spiegazioni che il Consiglio federale le ha sottoposto nella lettera del 29 gennaio 2014. Ha infatti potuto constatare che, finanziando diversi progetti pilota, il Consiglio federale contribuisce all'interdipendenza degli ospedali e, così facendo, a migliorare la sicurezza dei pazienti e la qualità. Ha inoltre salutato il fatto che il Consiglio federale si stia impegnando presso i partner tariffali affinché le misure tese alla garanzia della qualità diventino più vincolanti. La Commissione ha preso atto che il Consiglio federale si era, in generale, pronunciato contro sanzioni vincolanti e contro una differenziazione delle tariffe in base a criteri di qualità e che preferiva puntare sugli effetti della pubblicazione di indicatori di qualità.

Già in occasione della prima verifica, la CdG-S era giunta alla conclusione che il Consiglio federale sembrava voler rafforzare la propria funzione direttiva nel settore della garanzia della qualità secondo la LAMal; le misure attuate nel frattempo hanno confermato questa impressione. La Commissione ha nondimeno attirato l'attenzione del Consiglio federale sul fatto che rimanevano comunque progressi da compiere affinché la Confederazione potesse garantire una strategia durevole in termini di qualità nel sistema sanitario svizzero.

La CdG-S ha deciso di concludere questo oggetto e ha trasmesso alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità (CSSS) la corrispondenza intrattenuta nel quadro della seconda verifica, dato che le spiegazioni del Consiglio federale – segnatamente quelle che vertono sui lavori intesi a elaborare le basi legali relative all'istituzione di un centro nazionale per la qualità – concernono temi che rientrano nella competenza di questa Commissione.

3.2.3

Valutazione dell'efficacia dell'Ufficio federale della sanità pubblica

Nel 2012 la CdG-S ha deciso di tenersi informata sui risultati di una valutazione che l'UFSP aveva affidato a una società di consulenza esterna. Si è in seguito occupata del rapporto finale che la suddetta società ha presentato nel maggio 2012 e del pacchetto di misure previste dall'UFSP sulla base di tale rapporto.

³¹ Valutazione del ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal. Rapporto della CdG-S del 13 nov. 2007 (FF **2008** 6821).

³² Legge federale del 18 mar. 1994 sull'assicurazione malattie (RS **832.10**).

³³ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2012, n. 3.2.3 (FF **2012** 6061 6091).

Visti i mezzi investiti in detta valutazione e le numerose raccomandazioni formulate nel relativo rapporto, la Commissione ha ritenuto che le conclusioni della società di consulenza dovevano servire a migliorare concretamente l'efficacia dell'Ufficio, motivo per cui nel febbraio 2013 ha chiesto al capo del DFI di fornirle informazioni dettagliate sulle misure decise dall'Ufficio e un programma di attuazione delle stesse.

Fra i miglioramenti auspicati dall'UFSP figurano per esempio una gestione mirata delle risorse (temporanee), il rafforzamento delle capacità in materia di gestione di progetti, lo sviluppo dei quadri, la progressiva messa a punto di un sistema di gestione del sapere, nonché uno sviluppo e una gestione mirati dei temi strategici dell'Ufficio.

All'inizio del 2014 la CdG-S, fondandosi su un rapporto intermedio del DFI, ha sentito il direttore dell'UFSP per informarsi sullo stato di realizzazione delle misure annunciate e ha constatato con soddisfazione che gran parte delle raccomandazioni formulate nel quadro della valutazione dell'efficacia erano state attuate o erano in corso di attuazione. Ha quindi concluso che questa valutazione dava un importante contributo al miglioramento dei processi interni dell'UFSP e quindi a un adempimento più efficace dei compiti della Confederazione nel settore della salute.

Nel marzo 2014, la CdG-S ha deciso di porre fine alle sue inchieste sulla valutazione dell'efficacia dell'UFSP.

3.3 Relazioni internazionali e commercio con l'estero

3.3.1 Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone

Dall'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)³⁴ gli immigrati provenienti dai Paesi dell'UE e dell'AELS sono aumentati più di quanto fosse previsto. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di effettuare uno studio sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'ALC, in particolare per poter chiarire le questioni aperte concernenti le ripercussioni di tale accordo e le possibilità di regolazione dell'immigrazione che esso consente. Il CPA ha presentato le conclusioni dell'inchiesta nel suo rapporto del 6 novembre 2013³⁵.

Nel rapporto del 4 aprile 2014³⁶, basato sulla valutazione del CPA, la CdG-N ha constatato che l'immigrazione nell'ambito dell'ALC era essenzialmente dovuta a motivi di lavoro e che l'attuazione dell'Accordo concluso tra gli Stati dell'UE e dell'AELS può essere migliorata. La Commissione ha infatti osservato che la Svizzera dispone di mezzi limitati per regolare l'immigrazione nell'ambito dell'ALC e che peraltro vi ha ricorso raramente. Da una parte, le autorità cantonali responsabili dell'attuazione sono state a lungo private delle informazioni di cui avrebbero avuto bisogno per limitare il diritto di soggiorno; dall'altra, esse non si sono servite in

³⁴ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS **0.142.112.681**).

³⁵ Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Rapporto del CPA alla CdG-N del 6 nov. 2013 (FF **2014** 7141).

³⁶ Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Rapporto della CdG-N del 4 apr. 2014 (FF **2014** 7123).

maniera efficace delle informazioni che avevano a disposizione e la prassi in materia variava da un Cantone all'altro. Inoltre le autorità di vigilanza della Confederazione sono rimaste a lungo passive di fronte a questi problemi di attuazione dell'ALC. La CdG-N ha pertanto concluso che vi è ancora qualche punto da migliorare, pur riconoscendo che le misure previste dal Consiglio federale nell'ambito delle sue decisioni del 15 gennaio 2014 destinate a lottare contro gli abusi permetterebbero già di colmare gran parte delle lacune evidenziate dal CPA in merito all'attuazione dell'ALC.

Infine, nel suo rapporto la CdG-N ha formulato nove raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale invitandolo a prendere posizione e a presentare misure appropriate per concretizzarle. A tal fine il Consiglio federale doveva riferirsi al piano di attuazione della nuova disposizione costituzionale sull'immigrazione (art. 121a Cost.) che doveva essere disponibile nel mese di giugno 2014.

Le raccomandazioni della CdG-N vertevano essenzialmente sulle limitate possibilità di regolazione dell'immigrazione nell'ambito dell'ALC, sul modo in cui i Cantoni regolano effettivamente l'immigrazione e sul ruolo della Confederazione in questo settore.

In una lettera del 13 agosto 2014 il Consiglio federale ha preso posizione sulle nove raccomandazioni della Commissione. La CdG-N ha ritenuto che le raccomandazioni 2 (Informazioni sulla riscossione di prestazioni sociali) e 8 (Chiarire la situazione giuridica) fossero già in via di attuazione. Continuerà a seguire i lavori da vicino e a chiedere informazioni sull'attuazione di queste raccomandazioni e sulle loro future ripercussioni nel quadro di una verifica.

A proposito delle altre sette raccomandazioni, la Commissione ha ritenuto insoddisfacenti le risposte date dal Governo. Nel suo rapporto del 6 novembre 2014 ha quindi invitato il Consiglio federale a fornire maggiori informazioni o chiarimenti su quattro delle sue raccomandazioni, che sono incentrate essenzialmente sul ruolo della Confederazione:

- nella raccomandazione 1 il Consiglio federale era invitato a seguire attentamente lo sviluppo dei salari e delle quote delle prestazioni sociali nei settori particolarmente interessati dall'immigrazione. Il Consiglio federale riteneva che gli strumenti a sua disposizione (rapporto dell'Osservatorio e misure di accompagnamento) avessero dato buoni risultati. Da parte sua, la CdG-N, considerando che le misure e gli strumenti proposti non fossero sufficienti, ha chiesto al Consiglio federale di stabilire come si possa assicurare un controllo più rigoroso di questa evoluzione;
- la raccomandazione 4 chiedeva che le autorità d'esecuzione cantonali avessero accesso alle informazioni necessarie alla gestione dell'immigrazione nell'ambito dell'ALC. Il Consiglio federale ritiene che l'obbligo di annunciare un cambiamento concernente lo scopo del soggiorno o il rapporto di lavoro non sia compatibile con l'ALC. La CdG-N si compiace che il Consiglio federale abbia nondimeno deciso di dedicarsi alla questione nel quadro dell'attuazione del nuovo articolo costituzionale sull'immigrazione (art. 121a Cost.). Lo ha invitato a informarla sui risultati delle sue indagini;
- la raccomandazione 7 invitava il Consiglio federale a mettere a disposizione delle autorità incaricate dell'attuazione e dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) gli strumenti che permettevano loro di assolvere i loro compiti.

Chiedeva inoltre che la funzionalità e l'impiego del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) fossero riveduti e, se del caso, adeguati. Non essendo generalmente soddisfatta delle risposte del Consiglio federale, la CdG-N ha chiesto a quest'ultimo di esaminare più approfonditamente vari aspetti;

- con la raccomandazione 9 la CdG-N invitava il Consiglio federale a valutare il rapporto esistente tra le risorse e i compiti della competente sezione Libera circolazione delle persone dell'UFM. La CdG non ha ritenuto sufficiente la risposta del Consiglio federale, secondo cui si starebbe occupando della questione. Infatti il Governo non fornisce alcuna indicazione in merito alla data in cui potrebbero essere disponibili i risultati di tale esame. A questo proposito la Commissione ha quindi chiesto precisazioni al Consiglio federale, invitandolo nuovamente a dotare la suddetta sezione di risorse sufficienti.

La CdG-N non era soddisfatta neppure delle risposte del Consiglio federale concernenti la raccomandazione 3 (Chiarire le differenze cantonali tra lo scopo dichiarato del soggiorno e quello reale), la raccomandazione 5 (Utilizzo delle possibilità di gestione) e la raccomandazione 6 (Chiarire le ragioni delle differenze nell'esecuzione cantonale). Ha quindi trasformato queste raccomandazioni in un postulato³⁷ e concesso al Consiglio federale il termine di un anno per adempirlo.

3.3.2 Collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera

Nel gennaio 2012 la CdG-N ha incaricato il CPA di effettuare una valutazione della collaborazione interdipartimentale in politica estera³⁸. Basandosi sui risultati di tale valutazione, la CdG-N ha constatato, nel suo rapporto al Consiglio federale del 28 febbraio 2014³⁹, che in generale la collaborazione interdipartimentale funziona bene e che non risultano problemi rilevanti.

La CdG-N considerava tuttavia problematica in particolare la mancanza di una visione d'insieme. Per la CdG-N tale aspetto è infatti irrinunciabile, poiché consente di individuare e ponderare i conflitti d'intenti e perché alla Svizzera si offrono possibilità per correlare i dossier. Un ulteriore problema rilevato riguarda le indicazioni e le grandi linee poco chiare a proposito delle competenze in materia di affari esteri, le quali fanno sorgere conflitti tra i diversi organi della Confederazione, in particolare tra il DFAE e i dipartimenti interessati. La CdG-N ha osservato infine che le procedure nella collaborazione tra i diversi organi federali erano in parte lente e onerose. Pur ritenendo idonee le classiche procedure di coordinamento interdipartimentale anche per gli affari di politica estera, in determinate situazioni esse si rivelano troppo lente. Nei negoziati internazionali, per esempio, potrebbero ostacolare una reazione rapida e flessibile ai nuovi sviluppi.

³⁷ Po. CdG-N «Chiarimento delle cause delle differenze tra i Cantoni nell'esecuzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone» del 6 nov. 2014 (14.4005).

³⁸ Valutazione della collaborazione interdipartimentale in politica estera. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-N del 19 giu. 2013 (FF **2014** 4719).

³⁹ Collaborazione interdipartimentale in politica estera. Rapporto della CdG-N del 28 feb. 2014 (FF **2014** 4711).

Alla luce di queste constatazioni, nel suo rapporto la CdG-N ha rivolto due raccomandazioni al Consiglio federale. Nella raccomandazione 1 lo invita a esaminare le possibilità di migliorare la visione d'insieme in politica estera e gli chiede di proporre misure corrispondenti. In particolare, il Consiglio federale è incaricato di chiarire e definire la ripartizione dei ruoli e dei compiti fra i dipartimenti e il DFAE, di definire in modo coerente le priorità degli affari esteri all'interno dei dipartimenti e di istituzionalizzare il coinvolgimento del DFAE (raccomandazioni 1.1–1.6). La CdG-N invita inoltre il Consiglio federale a esaminare in modo critico l'idoneità e le modalità di applicazione degli strumenti esistenti in materia di collaborazione, in particolare lo strumento delle strategie settoriali (raccomandazione 1.7).

Nella raccomandazione 2 la CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare se, in politica estera, le procedure di coordinamento possono essere modificate in determinate situazioni o casi d'emergenza. Lo incarica inoltre di presentare eventuali possibilità di miglioramento e di illustrare in quali situazioni e in che modo le procedure rivedute saranno applicate. Lo invita altresì a integrare nelle sue considerazioni la questione del rallentamento delle procedure causata dalla partecipazione dei Cantoni e dai lavori del Parlamento.

Il 21 maggio 2014, il Consiglio federale ha espresso il suo parere in merito alle raccomandazioni della CdG-N⁴⁰. Nel suo rapporto è pienamente consapevole della crescente importanza della dimensione internazionale e della forte interrelazione tra politica estera e politica interna. Concorde pure con la CdG-N circa l'importanza di un funzionamento ottimale della collaborazione interdipartimentale per tutelare al meglio gli interessi della Svizzera. Si compiace per il fatto che i rapporti della CdG e del CPA non abbiano individuato problemi rilevanti nella collaborazione interdipartimentale.

In linea di massima, il Consiglio federale approva la raccomandazione 1 (Miglioramento della visione d'insieme), sebbene ritenga che sia già parzialmente realizzata. Reputa per esempio che la suddivisione delle responsabilità tra il DFAE e gli altri dipartimenti, come pure l'organizzazione interna del DFAE, siano definite con sufficiente precisione nella corrispondente ordinanza sull'organizzazione⁴¹. Negli ultimi anni sarebbero pure stati sviluppati diversi strumenti atti a coinvolgere maggiormente il DFAE negli affari esteri degli altri dipartimenti, quali strategie settoriali in materia di politica estera o accordi bilaterali di collaborazione, che in futuro saranno impiegati in modo ancora più sistematico. Su alcuni punti, per contro, il Consiglio federale non concorda con la CdG-N, in particolare non ritiene opportuno prevedere una pianificazione annuale supplementare orientata specificatamente alla politica estera.

Il Consiglio federale accetta anche la raccomandazione 2 (Adeguamento delle procedure di collaborazione) pur ritenendo che anche quest'ultima sia già parzialmente realizzata. A questo proposito indica la possibilità di istituire gruppi di lavoro o task force interdipartimentali ad alto livello.

La CdG-N si è mostrata solo in parte soddisfatta del parere del Consiglio federale: lamenta in particolare il fatto che sia rimasto piuttosto vago su diversi punti e che

⁴⁰ Collaborazione interdipartimentale in politica estera. Parere del Consiglio federale del 21 mag. 2014 concernente il rapporto della CdG-N del 28 feb. 2014 (FF **2014** 4759).

⁴¹ Ordinanza del 20 apr. 2011 sull'organizzazione del DFAE (OOrg-DFAE; RS **172.211.1**).

non abbia illustrato in modo esaustivo quali misure intende prendere per contrastare le lacune individuate. Ha pertanto deciso di chiedere al Consiglio federale ulteriori spiegazioni.

3.3.3 Riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione negli anni 2008–2012

La riorganizzazione della DSC negli anni 2008–2012 è stata tra l'altro intrapresa su impulso del rapporto della CdG-S dell'8 dicembre 2006 sulla coerenza e la conduzione strategica delle attività della DSC⁴². In tale documento la CdG-S si era espressa criticamente sugli strumenti di conduzione strategica della cooperazione internazionale e sulle priorità tematiche e geografiche. La riorganizzazione è stata imposta su uno snellimento e una migliore definizione delle strutture presso la Centrale a Berna e su una ripartizione dei compiti più chiara tra la Centrale e i servizi esterni; le responsabilità e le competenze di questi ultimi sono state potenziate.

Dal 2011 anche la CdG-N si è occupata a più riprese della riorganizzazione della DSC: dopo che, all'inizio del 2014, la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N), come pure la proposta di un membro della stessa, avevano attirato la sua attenzione sulle questioni aperte a questo proposito, la Commissione ha deciso di dare seguito a tali preoccupazioni e di chiedere informazioni sull'efficacia della riorganizzazione. In occasione della sua seduta del febbraio 2014, la Sottocommissione competente ha quindi analizzato diversi rapporti concernenti la riorganizzazione, in particolare il rapporto conclusivo della società KPMG del 31 dicembre 2012 relativo alla riorganizzazione della DSC e un rapporto di periti esterni sull'integrazione della divisione del personale della DSC nella Direzione delle risorse (DR) del DFAE.

Pur ritenendo che, nel complesso, la riorganizzazione fosse riuscita e che le principali richieste della CdG-S del 2006 potevano quindi considerarsi soddisfatte, tali rapporti non mancavano di esprimere critiche, in particolare per quanto concerne l'integrazione della divisione delle finanze e del personale della DSC nella DR, come pure quella della divisione della comunicazione della DSC nella SG. In considerazione di tali critiche, la Commissione ha invitato il DFAE a esprimere un parere in merito alle tre tematiche seguenti concernenti la riorganizzazione della DSC: compatibilità con il diritto vigente, efficacia e coinvolgimento del capo del Dipartimento e del Consiglio federale.

La valutazione del DFAE rende conto di una situazione generalmente positiva. Rileva infatti che le responsabilità e i poteri decisionali della DSC non risultano limitati dalla riorganizzazione e che le strutture e le competenze attuali sono in linea con il quadro giuridico. La DSC è tuttora responsabile della pianificazione finanziaria strategica, ossia decide sull'impiego delle risorse finanziarie destinate alla cooperazione allo sviluppo. In collaborazione con il Settore informazione del DFAE, continua inoltre a determinare le priorità tematiche nell'ambito delle relazioni pubbliche e a partecipare al loro sviluppo. Per contro, non è stata giudicata ancora pienamente soddisfacente la collaborazione tra DSC e DR nel settore del personale, sebbene siano già stati avviati provvedimenti correttivi.

⁴² Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC. Rapporto della CdG-S dell'8 dic. 2006 (FF **2007** 2617).

La Sottocommissione competente ha esaminato il parere del DFAE in occasione della sua seduta del settembre 2014, sentendo pure il capo del DFAE, il capo della DR, il direttore della DSC e il segretario generale del DFAE. Fondandosi su tale audizione e sul parere del DFAE, la CdG-N è giunta alla conclusione che il Dipartimento ha individuato i problemi e ha avviato le misure corrispondenti. Non ravvisa perciò la necessità di ulteriori interventi. In seguito, la CdG-N ha informato il DFAE e la CPE-N della conclusione dei suoi lavori su questo dossier.

3.4 Stato e amministrazione

3.4.1 Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni

Nel novembre 2012, le CdG e le CdF hanno deciso di riesaminare il progetto informatico INSIEME dell'AFC, interrotto nel settembre 2012 e costato ben 115,9 milioni di franchi. Un gruppo di lavoro, composto di 17 membri delle quattro Commissioni di alta vigilanza, è stato incaricato di effettuare l'inchiesta. Due membri facevano parte anche della DelFin e rappresentavano la posizione di quest'ultima in seno al gruppo di lavoro. Lo scopo dell'inchiesta era di trarre insegnamenti per il futuro dall'insuccesso di INSIEME. Nel dicembre 2012 il Parlamento ha votato un credito di 1,5 milioni di franchi da destinare all'inchiesta⁴³.

I lavori del gruppo di lavoro INSIEME, iniziati nel 2013, sono proseguiti e si sono conclusi nell'anno in rassegna. Nel 2014 il gruppo si è riunito sei volte (su un totale di 17 sedute) e ha proceduto all'audizione di nove persone (su un totale di 31, tra cui i capi del DFF in carica durante il progetto INSIEME, i responsabili (emeriti e in carica) della Segreteria generale del DFF, dell'AFC, dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), del Consiglio informatico della Confederazione (CIC), dell'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) e del Controllo federale delle finanze (CDF). Sono altresì stati sentiti i presidenti delle DelFin degli anni 2003/2007, 2004, 2010/2014, 2011 e 2013. Il presidente della DelFin del 2012, pure membro del gruppo di lavoro, si è espresso dinanzi allo stesso. Il gruppo di lavoro ha inoltre consultato circa 750 documenti.

L'inchiesta delle CdG e delle CdF si è concentrata sulla gestione del progetto INSIEME – condizioni quadro, definizione dei requisiti del sistema, ruolo dei periti esterni coinvolti e misure previste nell'ambito degli acquisti pubblici –, sulla vigilanza e la conduzione nella gerarchia, sulla responsabilità del Consiglio federale, sulla vigilanza esercitata dal CDF e dall'alta vigilanza parlamentare. Non sono invece state analizzate dall'inchiesta le circostanze che hanno portato ad acquisti illeciti nel progetto INSIEME, la decisione del capo del DFF di interrompere il progetto e il progetto successivo FISCAL-IT dell'AFC.

L'incarico di ricostruire i fatti relativi al progetto INSIEME è stato ripartito tra il gruppo di lavoro corrispondente e il Consiglio federale.

Su mandato delle CdG e delle CdF, il gruppo di lavoro si è concentrato sulla definizione dei requisiti del sistema (aspetti specialistici e tecnici), sulla vigilanza a partire

⁴³ Rapporto annuale 2013 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 31 gen. 2014, n. 3.4.2 (FF 2014 4291 4332).

dal livello di direzione, sulla responsabilità del Consiglio federale, sulla vigilanza esercitata dal CDF e dall'alta vigilanza parlamentare.

Il Consiglio federale è stato incaricato dalle CdG e dalle CdF di presentare un rapporto sulla definizione dei requisiti del sistema (aspetti organizzativi), sui motivi del coinvolgimento di periti esterni, sulle misure già avviate e previste nel settore degli acquisti pubblici, nonché sulla conduzione e sulla vigilanza del progetto ai livelli inferiori a quello di direzione. Le CdG e le CdF hanno in seguito esaminato le conclusioni tratte nei rapporti del Consiglio federale.

Le CdG e le CdF hanno tuttavia espresso alcune critiche in merito alla collaborazione del Consiglio federale in questo frangente: a causa dei rapporti lacunosi presentati, non è stato possibile affrontare diverse questioni attinenti alle tematiche affidategli.

Dal canto suo, il gruppo di lavoro INSIEME ha concluso il suo progetto di rapporto il 4 novembre 2014, sottoponendolo all'esame delle CdG e delle CdF, che hanno adottato il rapporto finale il 21 novembre 2014⁴⁴ e lo hanno trasmesso al Consiglio federale e al CDF per parere entro il 27 febbraio 2015. Lo stesso giorno il rapporto è stato presentato al pubblico in occasione di una conferenza stampa e pubblicato⁴⁵. Le Camere federali hanno preso atto del rapporto nella sessione invernale 2014.

Nel loro rapporto d'inchiesta, le CdG e le CdF sono giunte alla conclusione che il fallimento del progetto INSIEME è dovuto a carenze nella gestione e nella vigilanza. Esse ne individuano la causa principalmente in cinque fattori:

1. le competenze e le responsabilità dei servizi coinvolti non sono state definite in modo chiaro, provocando a più riprese incertezza quanto al ruolo che detti soggetti erano chiamati a svolgere;
2. i vari soggetti coinvolti hanno violato le regole e spesso non hanno ottemperato – talvolta inconsapevolmente, talvolta deliberatamente – alle direttive, senza tuttavia incorrere in sanzioni;
3. i rapporti e le informazioni sono stati trasmessi a un'ampia cerchia di persone, senza indicare al destinatario le finalità della loro trasmissione;
4. di norma la plausibilità dei rapporti e delle informazioni ricevuti non è stata verificata (neppure sporadicamente);
5. non si è fatto ricorso nella misura necessaria alle conoscenze e alle capacità di specialisti esterni all'unità interessata.

La responsabilità principale del fallimento di INSIEME è imputabile alla direzione dell'AFC, che non ha saputo dirigere convenientemente il progetto né vigilare adeguatamente sullo stesso, contravvenendo inoltre alle regole e alle direttive applicabili. In considerazione dei loro compiti e delle loro attribuzioni, anche i vari capi succedutisi al DFF (incluse le rispettive Segreterie generali) hanno però una parte di responsabilità essendo venuti meno – per periodi prolungati – al loro compito di dirigere e di vigilare. Al Consiglio federale, infine, sono attribuibili responsabilità derivanti dalla sua posizione gerarchica: non ha infatti saputo definire condizioni quadro chiare né stabilire direttive efficaci.

⁴⁴ Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Rapporto delle CdG e delle CdF del 21 nov. 2014 (*disponibile soltanto in ted. e franc.*).

⁴⁵ Il fallimento di INSIEME provocato da carenze nella gestione e nella vigilanza. Comunicato stampa delle CdF e della CdG del 21 nov. 2014.

In virtù del suo ruolo – è indipendente dall'Amministrazione e non fa parte degli organi parlamentari di alta vigilanza – il CDF non può essere ritenuto responsabile del fallimento di INSIEME. Si rileva tuttavia che il CDF non ha sempre assolto a dovere il suo compito, stabilito per legge, di coadiuvare il Consiglio federale e gli organi parlamentari di alta vigilanza. Le Commissioni riconoscono una necessità di miglioramento in particolare nelle modalità di trattamento e trasmissione delle informazioni da parte del CDF.

Alla luce dei risultati della loro inchiesta, le CdG e le CdF hanno rivolto 18 raccomandazioni al Consiglio federale e quattro al CDF. Sempre il 21 novembre 2014, hanno presentato una mozione⁴⁶, intesa a modificare la legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF), e due postulati⁴⁷. I postulati chiedono di verificare l'opportunità di valutare gli effetti delle modifiche del metodo per la gestione dei progetti HERMES 5 e di esaminare la possibilità di sottoporre i progetti a valutazioni nel corso del loro svolgimento, nonché di riferire sugli stessi una volta conclusi. I tre interventi saranno trattati dalle Camere nel 2015.

L'inchiesta sul ruolo svolto dagli organi di alta vigilanza parlamentare nel progetto INSIEME ha portato le CdG e le CdF a concludere che sussiste una necessità di ottimizzazione anche in questo settore. È vero che gli organi di alta vigilanza parlamentare, in ragione della loro funzione, non erano responsabili del progetto. Tuttavia, in relazione a INSIEME non hanno adempiuto il loro compito in modo soddisfacente. Le CdG e le CdF ritengono in particolare che la ripartizione dei compiti e il coordinamento tra i diversi organi di alta vigilanza abbiano funzionato solo parzialmente. Non tutti gli organi citati, inoltre, avrebbero dedicato la stessa attenzione a INSIEME.

Secondo le CdG e le CdF è importante operare in futuro una distinzione più netta tra l'assistenza offerta dal CDF all'alta vigilanza e l'esercizio dei compiti della DelFin, la quale dovrà fissare più priorità nell'ambito della sua attività di vigilanza – in modo da ridurre pure il proprio carico di lavoro. La collaborazione e il coordinamento tra le CdF, la DelFin e le CdG vanno inoltre migliorati e rafforzati. Nel 2015 le Commissioni affronteranno i punti deboli e le possibilità di ottimizzazione indicati nel rapporto per quanto concerne l'alta vigilanza parlamentare e riesamineranno le proprie procedure di lavoro.

3.4.2 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale

Il 27 gennaio 2012 le CdG hanno deciso di procedere a un'analisi approfondita in merito al coinvolgimento di esperti esterni nell'Amministrazione federale. L'inchiesta è stata affidata alla CdG-S e la valutazione corrispondente al CPA⁴⁸.

Già in occasione di un'inchiesta del 2006 sul coinvolgimento di esperti nell'Amministrazione federale, la CdG-S aveva constatato che in alcuni uffici il ricorso a collaboratori esterni era una pratica corrente.

⁴⁶ Mo. CdF-N/S e CdG-N/S «Vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze. Modifica della LCF» del 21 nov. 2014 (14.4009 e 14.4010).

⁴⁷ Po. CdF-N/S e CdG-N/S «Valutazione di Hermes 5» e «Valutazione di (grandi) progetti» del 21.11.2014 (14.4011 e 14.4012).

⁴⁸ Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-S del 10 apr. 2014 (*disponibile soltanto in ted. e franc.*).

La valutazione del CPA si è svolta tra il marzo 2012 e l'aprile 2014 ed è stata suddivisa in due fasi: dapprima tutti i mandati esterni dell'Amministrazione federale sono stati sottoposti a un'analisi quantitativa dei dati; in seguito si è proceduto a uno studio dei casi.

Il rapporto finale del CPA del 10 aprile 2014 e il suo allegato sono stati esaminati tra aprile e giugno 2014 in occasione di due sedute. Il 7 ottobre 2014, la CdG-S ha approvato e pubblicato un rapporto comprendente sei raccomandazioni al Consiglio federale, inteso a migliorare il disciplinamento dell'impiego di personale esterno.

Nella prima raccomandazione, la CdG-S invitava il Consiglio federale a definire e a concretizzare una strategia applicabile a tutti i dipartimenti e alla Cancelleria federale inerente al coinvolgimento di collaboratori esterni. Lo scopo di questa raccomandazione è l'elaborazione di una strategia che stabilisca criteri che tutti sono tenuti a osservare in caso di ricorso a collaboratori esterni – p. es. opportunità, costi e rischi (accesso a informazioni confidenziali, dispersione di conoscenze o disparità di trattamento).

La seconda raccomandazione concerneva l'introduzione di una procedura di controllo che consenta di verificare l'attuazione della strategia che scaturisce dalla prima raccomandazione e di individuare i potenziali di risparmio. La CdG-S chiedeva inoltre l'elaborazione di un piano di attuazione atto a garantire un'introduzione corretta e trasparente delle nuove norme.

Nella terza raccomandazione, la Commissione osservava che occorre verificare le basi giuridiche concernenti il coinvolgimento di collaboratori esterni. Ha quindi invitato il Consiglio federale a effettuare un esame approfondito della situazione giuridica, a designare correttamente i contratti conclusi con collaboratori esterni e, all'occorrenza, ad adeguare le basi giuridiche vigenti.

La quarta raccomandazione concerneva l'osservanza della legislazione sugli acquisti pubblici. In occasione dell'ispezione, la Commissione aveva infatti segnalato che le basi giuridiche in materia di acquisti pubblici non erano sempre rispettate. Mediante la sua raccomandazione ha invitato il Consiglio federale ad assicurare che le unità che ricorrono a collaboratori esterni siano maggiormente consapevoli di tali basi giuridiche e ne conoscano le conseguenze.

La quinta raccomandazione era incentrata sul miglioramento della trasparenza nel ricorso a collaboratori esterni sia in seno all'Amministrazione federale sia nei rapporti con il Parlamento. L'obiettivo da perseguire consiste in particolare nell'introduzione di un processo interno di reporting, nella modifica della direttiva dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) sulla contabilizzazione delle spese per collaboratori esterni, nonché in una chiara indicazione del numero e dei costi dei collaboratori esterni nel consuntivo della Confederazione.

La sesta e ultima raccomandazione concerneva la problematica dei controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP). La CdG-S auspica in particolare che l'esito dei CSP dei collaboratori esterni sia conosciuto prima che questi ultimi diventino operativi. Particolare attenzione va dedicata ai collaboratori esterni che operano nel settore dell'informatica, poiché hanno accesso a informazioni sensibili.

Nel complesso la Commissione è giunta alla conclusione che il Consiglio federale deve adottare al più presto i correttivi necessari e l'ha invitato a esprimere un parere

sulle sue constatazioni e raccomandazioni, nonché sul rapporto del CPA, entro il 31 gennaio 2015. Gli ha chiesto altresì di comunicarle con quali misure e a quali scadenze intenda mettere in atto le sue raccomandazioni.

3.4.3 Conclusione dell'ispezione concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale

In occasione della loro seduta congiunta del gennaio 2012, le CdG hanno incaricato il CPA di effettuare una valutazione concernente la nomina dei quadri superiori dell'Amministrazione federale⁴⁹. Il mandato si rifaceva all'ispezione della CdG-N relativa alle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito⁵⁰.

Il 15 novembre 2013, in seguito ai lavori preparatori della Sottocommissione DFF/DEFR, la CdG-N ha pubblicato il proprio rapporto sulla nomina dei quadri superiori⁵¹. In tale documento la Commissione formulava sei raccomandazioni a destinazione del Consiglio federale, invitandolo a esprimersi entro la fine di febbraio 2014.

Il 19 febbraio 2014, il Consiglio federale ha fornito il suo parere su tutte le raccomandazioni⁵². Il 5 settembre 2014, dopo aver valutato il citato parere, la Commissione ha indirizzato una lettera al Consiglio federale, rivolgendogli alcune osservazioni supplementari.

La prima raccomandazione della CdG («Definire una procedura di selezione unificata in base a un elenco di elementi di base validi per tutti i dipartimenti») era stata accettata dal Consiglio federale. Tuttavia, nella sua lettera la Commissione ha chiesto che la sua raccomandazione sia attuata entro il 31 gennaio 2015 e non, come annunciava il Consiglio federale nel suo parere, entro la metà del 2015.

Il Consiglio federale considerava adempiuta la seconda raccomandazione («Eseguire sistematicamente il CSP ampliato con audizione prima della nomina») in ragione della revisione totale del 2011 dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP)⁵³, la quale prevede che tutte le persone nominate dal Consiglio federale siano sottoposte a un controllo di sicurezza ampliato (art. 12 cpv. 2 OCSP). Nella sua lettera, la Commissione ha rammentato che la sua raccomandazione era formulata in modo più restrittivo. Auspicava infatti che i *risultati* del CSP fossero a disposizione del Consiglio federale *prima* della nomina dei quadri. Contrariamente al parere dell'esecutivo federale, la CdG-N ritiene pertanto che questa raccomandazione non sia ancora attuata.

La CdG-N è soddisfatta che il Consiglio federale abbia approvato la terza raccomandazione («Ricerca di candidati allargata e trasparente»). Chiede tuttavia di

⁴⁹ Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-N del 20 giu. 2013 (FF **2014** 2535).

⁵⁰ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 28 nov. 2008 (FF **2009** 2879).

⁵¹ Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della CdG-N del 15 nov. 2013 (FF **2014** 2523).

⁵² Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Parere del Consiglio federale del 19 feb. 2014 (FF **2014** 2577).

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

essere informata sul termine entro il quale il Consiglio federale prevede di rivedere l'articolo 22 dell'ordinanza sul personale federale (OPers)⁵⁴.

In merito alla quarta raccomandazione («Processo di selezione coerente e fondato su criteri prestabiliti») il Consiglio federale aveva dichiarato di disporre già degli strumenti necessari per una corretta valutazione delle candidature e di essere intenzionato a inserire gli strumenti menzionati nella raccomandazione nel suo elenco. Considerava dunque attuata questa raccomandazione. La CdG-N è di diverso parere e ha ricordato al Consiglio federale che la sua raccomandazione esigeva espressamente l'applicazione di una serie di strumenti (parere di una terza persona, coinvolgimento del capo del dipartimento e esecuzione di un assessment) per tutte le fasi della procedura. L'applicazione di questi parametri non deve essere considerata un'*opzione*, come la intende il Consiglio federale, ma un *obbligo*.

In ragione delle misure prese dopo il suo parere del 22 aprile 2009⁵⁵, il Consiglio federale considerava parzialmente adempiuta la quinta raccomandazione («Comunicazione tempestiva di tutte le informazioni importanti»). Invocando motivi di riservatezza, non intendeva discostarsi dalla prassi attuale secondo cui le informazioni sono fornite direttamente e oralmente in occasione della nomina. Non reputava inoltre opportuno conoscere gli elementi positivi e negativi dei candidati che non sono stati presi in considerazione. La CdG-N ha indicato chiaramente che su questo punto si aspetta dei cambiamenti, nonché la concretizzazione della sua raccomandazione. Ritene infatti inconcepibile che la procedura di nomina sia pregiudicata da problemi interni ai dipartimenti, quali fughe di notizie, e che il Consiglio federale sia obbligato a chiedere informazioni soltanto oralmente e il giorno stesso della seduta in cui è prevista la nomina. La Commissione considera indispensabile che il Consiglio federale sia informato non soltanto sui candidati proposti, bensì anche sui pregi e i difetti delle candidature alternative. Oltretutto, questo non concerne tutti i candidati che non sono stati presi in considerazione, come intende il Consiglio federale nel suo parere, bensì soltanto quelli della cerchia più ristretta di selezione.

Per quanto concerne la sesta raccomandazione («Limitare le nomine di competenza del Consiglio federale») il Consiglio federale si era già dichiarato disposto a rivedere il campo d'applicazione dell'articolo 2 capoverso 1 OPers. La Commissione si rallegra per questa decisione e chiede ulteriori informazioni in merito ai lavori previsti.

Nella sua lettera del 5 settembre 2014, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di farle pervenire le informazioni mancanti, nonché i risultati concernenti l'attuazione della raccomandazione 1 entro il 12 febbraio 2015. Ha inoltre annunciato che svolgerà una verifica verso la fine del 2016.

3.4.4 Riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione

Istituito il 1° gennaio 2005, l'UFM è il risultato della fusione di due uffici federali: l'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (IMES) e l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR). Questa ristrutturazione ha quindi comportato

⁵⁴ Ordinanza del 3 lug. 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3).
⁵⁵ FF 2009 2937 2940

la fusione di due uffici federali precedentemente indipendenti e con la loro propria cultura aziendale. In base alle informazioni fornite dall'UFM, la fusione si è svolta tra giugno e dicembre del 2004, un periodo troppo breve per procedere contemporaneamente all'esame e all'attuazione di miglioramenti organizzativi e strutturali, come pure per amalgamare due culture aziendali molto diverse. Tenuto conto di questa situazione e delle dinamiche politiche che caratterizzano le principali tematiche trattate dall'UFM, sono stati effettuati diversi adeguamenti della struttura organizzativa e avviati diversi progetti di riassetto dell'organizzazione.

Le CdG si sono dunque occupate dell'UFM per diversi anni e a più riprese⁵⁶.

L'ultima vera e propria riorganizzazione, conclusasi il 1° settembre 2010 e concernente il settore asilo e ritorno dell'UFM, si è rivelata poco ponderata ed eccessivamente affrettata. Dopo che una valutazione esterna, affidata al prof. Hans A. Wüthrich, era giunta alla conclusione che tale riorganizzazione era fallita, nel 2012 è stato necessario avviarne un'altra. Mediante un'agenda strategica, sono stati definiti obiettivi di produzione vincolanti e chiarite questioni aperte concernenti l'attribuzione di risorse e un eventuale fabbisogno supplementare. In tal modo l'Ufficio dovrebbe essere nuovamente in grado di assicurare l'esecuzione delle sue diverse attribuzioni nel settore dell'asilo. Dal 1° settembre 2013 è operativo il nuovo organigramma dell'UFM e la riorganizzazione è conclusa.

Negli ultimi due anni, la CdG-N ha seguito da vicino l'evoluzione del riassetto dell'UFM, l'attuazione delle raccomandazioni del prof. Wüthrich e la messa in atto dell'agenda strategica. Questa alta vigilanza supplementare non era intesa soltanto ad assicurare che l'UFM potesse ritornare a svolgere le proprie mansioni in modo ottimale; per la CdG-N era particolarmente importante favorire la soddisfazione del personale ed evitare ulteriori perdite di competenze.

La CdG-N condivide il parere dell'Amministrazione federale, secondo cui il miglioramento nello svolgimento dei compiti dell'Ufficio andrebbe perseguito anche mediante adeguamenti strutturali. La Commissione è peraltro consapevole che persino in caso di riorganizzazioni necessarie non possono essere esclusi determinati effetti collaterali negativi. Tuttavia, ha osservato che le conseguenze della riorganizzazione portata a termine il 1° settembre 2010 sono state particolarmente gravose per i collaboratori dell'UFM e per la loro soddisfazione sul lavoro.

Nel corso della sua supervisione, la CdG-N ha potuto constatare sviluppi favorevoli: la situazione all'UFM è oggi nettamente migliorata rispetto al 2012, in particolare per quanto concerne il personale. Secondo la Commissione, gli obiettivi formulati nell'agenda strategica e le misure relative al riassetto dell'organizzazione, alla situazione dal punto di vista delle risorse e della produttività (aumento della quota di affari trattati, riduzione degli oggetti in sospeso, diminuzione della durata delle procedure) hanno contribuito in maniera sostanziale a tale miglioramento. La Commissione ritiene tuttavia che occorra fare in modo di promuovere questi sviluppi positivi anche nell'ambito degli adeguamenti previsti nel settore dell'asilo e che l'UFM dovrà adempiere di conseguenza il proprio ruolo di datore di lavoro.

⁵⁶ Rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 19 gen. 2007, n. 3.6.6 (FF **2007** 2791 2862); rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 22 gen. 2010, n. 3.6.3 (FF **2010** 2341 2383); rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2012, n. 3.4.6 (FF **2012** 6061 6107) e rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 3.4.4 (FF **2013** 2903 2944).

La CdG-N ha tuttavia anche preso atto che, pur essendo aumentata, la produttività non ha raggiunto gli obiettivi molto ambiziosi prefissati. La Commissione riconosce che la produttività può essere ulteriormente aumentata soltanto se l'Ufficio dispone di un effettivo sufficiente. Ha quindi fatto notare al Consiglio federale che i tagli di bilancio a livello di personale potrebbero pregiudicare questo sviluppo positivo.

Alla luce degli sviluppi generalmente positivi menzionati e considerato che sia l'applicazione della nuova disposizione costituzionale sull'immigrazione (art. 121a Cost.) sia la ristrutturazione in corso della procedura d'asilo dovrebbero ripercuotersi sull'organizzazione e sulle procedure dell'UFM, il 6 novembre 2014 la CdG-N ha deciso di concludere i propri lavori relativi alla riorganizzazione dell'UFM.

3.4.5 Riorganizzazione dell'Ufficio federale di statistica

Nel giugno 2012 la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N, nell'ambito dell'attività ordinaria di alta vigilanza, ha effettuato un sopralluogo presso l'Ufficio federale di statistica (UST) di Neuchâtel, in occasione del quale è stata informata sui compiti e sull'organizzazione dell'UST, sulla ristrutturazione denominata «FUTURO» e sulla situazione in materia di personale. Nel corso della sua seduta del settembre 2012 la Sottocommissione ha altresì sentito alcuni rappresentanti del DFI a questo proposito e non ha ravvisato la necessità di adottare ulteriori provvedimenti sul fronte dell'alta vigilanza.

Nel febbraio 2013, la CdG-N ha constatato che alcune parti del verbale della sua seduta del settembre 2012 erano state citate alla lettera dai media. Ha quindi deciso di sporgere denuncia contro ignoti e contro i giornalisti interessati. Si è inoltre informata presso il responsabile del DFI in merito alle dimissioni del direttore dell'UST del febbraio 2013 e all'inchiesta amministrativa aperta a questo proposito⁵⁷.

Dopo la pubblicazione del rapporto finale sul progetto di modernizzazione FUTURO, il 27 febbraio 2014 la Sottocommissione ha sentito il nuovo direttore dell'UST e il segretario generale del DFI in merito alle misure prese nell'ambito del progetto, nonché sui risultati dell'inchiesta amministrativa.

La CdG-N si è detta soddisfatta dell'inchiesta amministrativa che la segreteria generale del DFI ha affidato all'esterno e ha constatato che gran parte delle raccomandazioni formulate erano già state attuate. Ha quindi concluso la sua verifica concernente il sopralluogo effettuato all'UST.

Il 2 giugno 2014 il Ministero pubblico della Confederazione ha deciso di sospendere la procedura relativa alla denuncia della CdG-N non essendo stato possibile identificare gli autori del reato visto che i giornalisti interessati avevano fatto valere il principio della tutela delle fonti e poiché l'applicazione di misure coercitive per identificare gli autori sarebbe stata sproporzionata. La Commissione ha preso atto di tale decisione e ha archiviato il caso.

⁵⁷ Rapporto annuale 2013 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 31 gen. 2014, n. 3.4.4 (FF **2014** 4291 4334).

3.4.6

Verifica concernente la valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive

Il 7 settembre 2011 la CdG-N, fondandosi su una valutazione del CPA⁵⁸, ha pubblicato il proprio rapporto concernente la valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive⁵⁹ che conteneva cinque raccomandazioni. Prevedeva inoltre due raccomandazioni supplementari (5a e 5b) legate al risultato dell'esame del Consiglio federale⁶⁰.

La CdG-N ha giudicato insoddisfacente il parere che il Consiglio federale le ha indirizzato il 15 febbraio 2012⁶¹ a questo proposito. Ha dunque deciso di ribadire le proprie richieste in un parere del 19 giugno 2012⁶² in cui chiedeva al Consiglio federale una presa di posizione complementare sul ruolo e le competenze della Cancelleria federale quale organo di coordinamento in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive. La Commissione ha altresì trasformato tre delle sue raccomandazioni in postulati⁶³ che ha presentato al Consiglio nazionale. Il 20 settembre 2012, su proposta del Consiglio federale, il Consiglio nazionale ha accolto tutti i tre postulati.

In una lettera del 5 settembre 2012 il Consiglio federale dichiarava di ritenere molto importante attuare in modo celere le raccomandazioni formulate nel rapporto della CdG e annunciava che a fine 2012 sarebbe stata avviata la consultazione relativa alla revisione della legge sulla consultazione (LCo)⁶⁴. Nella sua lettera del 9 novembre 2012 la CdG-N ha espresso soddisfazione per gli sforzi profusi dal Consiglio federale, come pure per le sue spiegazioni complementari sul ruolo e le competenze della Cancelleria federale. Contemporaneamente, la Commissione ha annunciato di voler sottoporre questo dossier a una verifica nel 2013.

Nell'ambito di tale verifica, la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha prestato particolare attenzione al messaggio del Consiglio federale del 6 novembre 2013 concernente la modifica della LCo⁶⁵. Il 30 gennaio 2014, le due CdG hanno inoltre intavolato una discussione con la cancelliera della Confederazione, nel corso della quale è pure stata affrontata la questione del ruolo della Cancelleria federale nelle procedure di consultazione della Confederazione.

⁵⁸ Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive. Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 9 giu. 2011 (FF **2012** 2041).

⁵⁹ Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive. Rapporto della CdG-N del 7 set. 2011 (FF **2012** 2031).

⁶⁰ Cfr. rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2012, n. 3.4.3 (FF **2012** 6061 6103).

⁶¹ Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive. Rapporto della CdG-N del 7 set. 2011. Parere del Consiglio federale del 15 feb. 2012 (FF **2012** 2089).

⁶² Valutazione della prassi della Confederazione in materia di consultazione e di indagini conoscitive. Parere del Consiglio federale del 15 feb. 2012. Parere della CdG-N del 19 giu. 2012 (FF **2013** 5415).

⁶³ Po. CdG-N «Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive» (n. 1, 2 e 3) del 19 giu. 2012 (12.3649, 12.3650 e 12.3651).

⁶⁴ Legge federale del 18 mar. 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione; RS **172.061**).

⁶⁵ Messaggio del 6 nov. 2013 concernente la modifica della legge sulla consultazione (FF **2013** 7619).

Nella sua lettera del 28 febbraio 2014 la CdG-N si è detta ampiamente soddisfatta delle misure prese dal Consiglio federale, condividendo l'assetto dato alla revisione della LCo. La Commissione è giunta alla conclusione che le raccomandazioni concernenti l'abrogazione della procedura in forma di conferenza e l'obbligo di motivare la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri erano adempiute, al pari della raccomandazione sull'opportunità della distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva, nonché dell'impostazione della procedura legata al risultato di tale esame. Fatti salvi gli adeguamenti a livello di ordinanza, prospettati nei pareri del Consiglio federale, intesi a introdurre un obbligo per le autorità responsabili della procedura di consultazione di collaborare con la Cancelleria federale e a prevedere una migliore formazione dei collaboratori delle stesse, la CdG-N ha considerato adempiuta anche la raccomandazione sul ruolo e sulle competenze della Cancelleria federale.

Per quanto concerne la raccomandazione sulla trasparenza nella comunicazione dei risultati, già nel suo messaggio del 6 novembre 2013 il Consiglio federale osservava che, oltre all'obbligo di redigere e pubblicare i rapporti sui risultati delle consultazioni, nell'ambito della revisione in corso della legislazione sulle pubblicazioni occorre offrire la possibilità di designare altre categorie di testi che possono essere pubblicati sulla piattaforma e resi accessibili in linea in maniera centralizzata⁶⁶. Il Consiglio federale pensava in particolare alle spiegazioni relative alle sue ordinanze e ai risultati delle consultazioni svolte, un elemento che la CdG-N ritiene determinante per una maggiore trasparenza. Basandosi sulla nuova prassi annunciata dal Consiglio federale in materia di pubblicazione, la CdG-N considera attuata anche questa raccomandazione. Ha tuttavia dichiarato che si riserva il diritto di incaricare la sua Sottocommissione competente di esaminare in un secondo tempo se le misure annunciate saranno state adottate, consentendo di migliorare la trasparenza nella comunicazione degli effetti che la consultazione ha esplicato sul progetto iniziale.

Non ravvisando ulteriore necessità d'intervento sul piano dell'alta vigilanza, il 28 febbraio 2014 la CdG-N ha deciso di concludere la verifica.

Il 26 settembre 2014 il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno accolto la revisione della LCo proposta dalla CdG-N. Grazie al fatto di aver invitato a più riprese il Consiglio federale ad attuare le sue raccomandazioni e, non da ultimo, depositando i tre postulati, la CdG-N ha dunque contribuito in maniera significativa a migliorare la situazione giuridica da questo punto di vista. Con l'approvazione della revisione della LCo, una volta conclusa la procedura di appianamento delle divergenze, la CdG-N può ritenersi soddisfatta vedendo attuate le sue principali rivendicazioni: la procedura di consultazione – la cui importanza è incontestata e che tutte le parti coinvolte non mancano di apprezzare – è stata rafforzata e i suoi processi sono stati migliorati. Il Parlamento ha infine rinunciato a inserire disposizioni (quali l'obbligo di organizzare una consultazione) che non avrebbero giovato allo scopo e agli obiettivi della procedura di consultazione.

⁶⁶ Messaggio del 28 ago. 2013 concernente la modifica della legge sulle pubblicazioni ufficiali (FF **2013** 6069 6076 6097).

Nel 2008 la CdG-S ha incaricato il CPA di svolgere un'inchiesta sulla collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative (ONG). Nella sua valutazione⁶⁷ il CPA ha esaminato le modalità di collaborazione tra la DSC, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), l'UFAM e le ONG, i criteri di selezione di queste ultime (libera attribuzione o bandi di concorso), il metodo di calcolo nell'assegnazione di aiuti finanziari alle ONG e le misure prese per evitare i cambi di destinazione di tali fondi.

Fondandosi su tale valutazione, il 21 agosto 2009 la CdG-S ha pubblicato un rapporto⁶⁸ che comprendeva cinque raccomandazioni. Nel 2011 ha effettuato una prima verifica sullo stato di attuazione delle sue raccomandazioni, giungendo alla conclusione che due raccomandazioni erano già attuate⁶⁹, mentre per le altre tre diversi aspetti rimanevano irrisolti⁷⁰. La Commissione ha quindi deciso di effettuare una seconda verifica⁷¹. In uno scritto del 10 settembre 2013 invitava dunque il Consiglio federale a presentarle un rapporto aggiornato sull'attuazione delle sue raccomandazioni. Gli chiedeva in particolare di fornire indicazioni in merito alla procedura di aggiudicazione applicata dai servizi interessati.

La Commissione si è dichiarata generalmente soddisfatta della risposta del Consiglio federale del 13 dicembre 2013, ritenendo tuttavia che alcune questioni rimanevano irrisolte, in particolare l'aspetto della collaborazione tra l'UFAG e Agridea⁷² e la procedura di aggiudicazione dell'UFAM. Ha pertanto invitato il DEFR e il DATEC a fornirle ulteriori informazioni.

Dopo aver esaminato le risposte dei dipartimenti e il rapporto del Consiglio federale, la CdG-S è giunta alla conclusione che le richieste principali formulate nel suo rapporto del 2009 erano perlopiù soddisfatte: la DSC ha infatti definito criteri improntati alla trasparenza in base ai quali seleziona i programmi delle ONG che intende sostenere e fissa gli aiuti finanziari da attribuire; tutti e tre i servizi esaminati hanno preso misure per prevenire cambi di destinazione e promuovere l'applicazione di procedure di aggiudicazione concorrenziali. Sussistevano aspetti irrisolti soltanto per quanto concerne la prassi in materia di aggiudicazione da parte dell'UFAM.

⁶⁷ Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative. Rapporto del CPA alla CdG-S del 10 giu. 2009 (FF **2010** 1223).

⁶⁸ Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative. Rapporto della CdG-S del 21 ago. 2009 (FF **2010** 1217).

⁶⁹ Esame critico della legge federale del 19 mar. 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale (Raccomandazione 4); applicazione coerente delle leggi e delle direttive nell'Amministrazione federale (Raccomandazione 5).

⁷⁰ Misure preventive contro i cambi di destinazione (Raccomandazione 2); applicazione di procedure di aggiudicazione concorrenziali (Raccomandazione 1); trasparenza dei criteri in base ai quali la DSC decide di sostenere programmi di ONG e determina l'ammontare degli aiuti finanziari (Raccomandazione 3).

⁷¹ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 27 gen. 2011, n. 3.5.6 (FF **2011** 3627 3687).

⁷² Agridea è un'associazione sostenuta dai Cantoni e dalle organizzazioni agricole incaricata di mettere in pratica le conoscenze derivanti dalla ricerca agronomica nazionale e internazionale, elaborando metodi e documentazione destinati alla consulenza agricola e garantendo il perfezionamento del personale addetto a tale consulenza. Opera in base a un mandato di prestazioni dell'UFAG e nel 2012 ha ottenuto un sussidio federale di 9,5 mio. fr. (per una cifra d'affari di 19 mio. fr.).

Avendo deciso di trasmettere questi aspetti alla sua Sottocommissione DFGP/CaF – che affronterà più in dettaglio la questione della procedura di aggiudicazione nell'Amministrazione federale nell'ambito della sua seconda verifica sull'ispezione relativa al coinvolgimento di esperti – la Commissione ha concluso la seconda verifica e l'ispezione concernente la collaborazione dell'Amministrazione federale con le ONG.

3.4.8 Integrazione dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) nell'Amministrazione federale centrale

Il 7 ottobre 2013 le Sottocommissioni DFGP/CaF delle CdG hanno effettuato un sopralluogo presso l'ISDC, occupandosi pure della questione dell'organizzazione dell'istituto.

L'ISDC è un'unità autonoma dell'Amministrazione federale che sul piano contabile fa parte dell'Amministrazione federale centrale. Il piano di attuazione del 25 marzo 2009⁷³ concernente il rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006⁷⁴ sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) prevedeva infatti che l'ISDC fosse reso autonomo sul piano contabile al fine di soddisfare i principi guida contenuti nel rapporto citato. Tuttavia, il 4 aprile 2012 il Consiglio federale, su proposta del DFGP, ha deciso di non concedere l'autonomia contabile dell'ISDC, ma di incaricare il DFGP di presentare, entro inizio 2016, un messaggio volto a integrare l'Istituto nell'Amministrazione federale centrale.

Nell'ambito del sopralluogo effettuato dalle CdG, il consiglio dell'ISDC ha espresso grandi riserve in merito a tale integrazione. Le preoccupazioni concernevano in particolare il rischio di perdere l'autonomia e di nuocere all'ottima reputazione – anche a livello internazionale – di cui gode l'ISDC in qualità di istituto di ricerca indipendente. Le sottocommissioni competenti hanno quindi deciso di invitare anche il DFGP a esprimersi a questo proposito. Nelle sue risposte, quest'ultimo si è detto convinto di riuscire a garantire l'autonomia dell'ISDC mediante misure di carattere organizzativo. Ha inoltre addotto che l'integrazione prevista soddisfa le esigenze formulate nel rapporto sul governo d'impresa e che potrebbe tradursi in un incremento dell'efficienza.

Nella loro lettera del 13 maggio 2014 le CdG hanno accolto favorevolmente la decisione del Consiglio federale di rinunciare, per ragioni di efficienza e di costi, all'autonomia contabile dell'ISDC. Hanno tuttavia chiesto al Consiglio federale di abbandonare il progetto di integrazione dell'ISDC nell'Amministrazione federale centrale, poiché gli effetti di una siffatta misura andrebbero ben oltre una semplice misura organizzativa. Se, da un lato, le CdG hanno approvato il fatto che il Consiglio federale miri a garantire una certa coerenza nell'operato dello Stato e il rispetto dei principi enunciati nel suo rapporto sul governo d'impresa, dall'altro, in conside-

⁷³ Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale. Rapporto supplementare del 25 mar. 2009 del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa del 13 set. 2006 (FF **2009** 2225).

⁷⁴ Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13 set. 2006 (FF **2006** 7545).

razione delle circostanze particolari relative alla posizione e all'indipendenza dell'ISDC, hanno ritenuto che il mantenimento dello statu quo dal profilo organizzativo costituisca un'eccezione giustificata alle disposizioni previste nei principi guida, che peraltro non hanno carattere vincolante. Vi sono infatti tuttora diverse unità amministrative divenute autonome che, sul piano organizzativo, derogano ai principi del rapporto sul governo d'impresa.

In seguito alle riserve formulate dalle CdG, nonché da diverse persone e organizzazioni, a proposito dell'integrazione dell'ISDC nell'Amministrazione federale centrale, il Consiglio federale ha deciso il 22 ottobre 2014 di rinunciare alla reintegrazione.

3.4.9 Occupazione accessoria dell'ex capo della Posta

Nel giugno 2013 la CdG-S ha invitato la responsabile del DATEC a esprimere un parere sulle circostanze del passaggio dell'ex capo della Posta al consiglio d'amministrazione di una banca nell'autunno 2012. In precedenza i media avevano infatti riferito che, già prima di lasciare la Posta, il direttore allora in carica aveva fornito prestazioni remunerate al nuovo datore di lavoro.

Esaminando il parere pervenuto, la Commissione ha constatato che sia il consiglio di amministrazione della Posta Svizzera sia il DATEC erano stati informati tempestivamente della nomina dell'ex capo della Posta a membro del consiglio d'amministrazione di una banca, ma non avevano ricevuto alcuna comunicazione in merito alle prestazioni che questi aveva fornito 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 per principio tutte le attività remunerate svolte al di fuori del rapporto d'impiego sono considerate occupazioni accessorie e vanno pertanto notificate all'autorità competente. La Commissione ha ribadito l'importanza fondamentale che riveste l'obbligo di notifica di un'attività accessoria al fine di evitare conflitti d'interesse e di garantire l'efficienza dei quadri.

Con lettera del 9 dicembre 2013, la CdG-S ha pertanto chiesto al Consiglio federale di esaminare se occorre precisare o completare le disposizioni vigenti sull'occupazione accessoria nell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri⁷⁵. Lo scopo è di garantire che in futuro siano notificate all'autorità competente tutte le occupazioni accessorie⁷⁶. Il Consiglio federale ha espresso un parere a questo proposito in una lettera del 14 maggio 2014.

Nel suo scritto del 7 ottobre 2014 la CdG-S ha constatato con soddisfazione che anche il Consiglio federale, condividendo il suo parere, ha considerato le attività svolte dall'ex capo della Posta, prima della sua entrata in funzione, un'attività accessoria. Concordava dunque con il Consiglio federale sul fatto che il caso in questione era contemplato dall'ordinanza sulla retribuzione dei quadri, motivo per cui non si

⁷⁵ 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).

⁷⁶ Precisazione delle disposizioni concernenti le attività accessorie dei quadri superiori delle unità della Confederazione divenute autonome. Comunicato stampa della CdG-S del 6 nov. 2013 (*disponibile soltanto in ted. e franc.*).

imponesse un adeguamento della stessa. La CdG-S ha osservato tuttavia che occorre trarre insegnamenti dal caso in esame e ha invitato il Consiglio federale a prendere le misure adeguate affinché l'obbligo di annunciare le attività accessorie sia applicato sistematicamente. A tale scopo, secondo la CdG-S, basterebbe sensibilizzare e informare debitamente le persone e gli organi coinvolti (p. es. quadri e servizi del personale). La CdG-S ha pertanto deciso di liquidare l'affare.

3.5 Amministrazione della giustizia e Ministero pubblico della Confederazione

3.5.1 Problemi nell'applicazione dell'articolo 260^{ter} del Codice penale (Organizzazione criminale)

Nel giugno 2012 il direttore dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha segnalato alla Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N problemi pratici nell'applicazione dell'articolo 260^{ter} CP sulle organizzazioni criminali. In particolare, le nuove forme di criminalità organizzata sviluppatasi negli ultimi anni non sarebbero contemplate da questa disposizione penale. Il Ministero pubblico della Confederazione e la Polizia giudiziaria federale (PGF) hanno confermato questa asserzione nell'ambito di audizioni svolte dalle Sottocommissioni competenti delle CdG. Secondo gli organi interpellati, il dispositivo penale dell'articolo 260^{ter} CP sarebbe insufficiente per la mafia ed eccessivo per le associazioni criminali. Il procuratore generale della Confederazione ha altresì illustrato all'alta vigilanza parlamentare possibili modelli di soluzione che propongono una distinzione più netta fra tre tipi di associazioni criminali organizzate.

In un parere presentato alla CdG-N il 19 dicembre 2012, il Consiglio federale ha confermato le conclusioni tratte nel suo rapporto del 10 dicembre 2010, ossia che non vi è necessità d'intervento sul piano legislativo. Ha individuato i problemi piuttosto nella ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Un gruppo di lavoro formato da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni sta valutando l'opportunità di estendere la competenza federale alle associazioni a delinquere che non raggiungono la dimensione di organizzazione criminale.

Dopo che le sottocommissioni competenti avevano proceduto a una nuova audizione del Ministero pubblico della Confederazione, le CdG sono giunte alla seguente conclusione: considerato che la posizione del Consiglio federale era in netto contrasto con quella delle autorità di perseguimento penale, occorre affrontare il problema mediante un intervento legislativo diretto, ossia sotto forma di iniziativa parlamentare (Iv. Pa.).

L'iniziativa parlamentare corrispondente è stata depositata dalla CdG-S il 31 gennaio 2014 al Consiglio degli Stati⁷⁷. L'iter legislativo prevede che a questo punto la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) esamini il progetto di disposizione penale proposto dalla CdG-S (art. 109 LParl). Nell'ambito dell'esame preliminare, la CdG-S sottoporrà alla CAG-S le proprie osservazioni dal profilo dell'alta vigilanza.

⁷⁷ Iv. Pa. CdG-S «Prevedere disposizioni penali efficaci per perseguire la criminalità organizzata (revisione dell'art. 260^{ter} CP)» del 31 gen. 2014 (14.401).

3.5.2

Conferma di ricezione di atti giudiziari per via elettronica: colmare una lacuna giuridica

Nella primavera 2013 le CdG, nell'ambito del loro colloquio annuale con il Tribunale federale, hanno constatato l'esistenza di un problema che secondo loro necessita di un rapido intervento da parte del legislatore.

In base alla vecchia procedura di notifica applicata fino alla fine del 2012, la Posta Svizzera chiedeva una firma manoscritta per le conferme di ricezione di sentenze, che poi inviava per raccomandata ai tribunali. Dal 2013, per gli atti giudiziari recapitati per posta viene prodotta una conferma di ricezione elettronica: il destinatario appone la sua firma sullo schermo touch di un apparecchio portatile della Posta, la quale è registrata come modello pixel e in seguito recapitata ai tribunali per via elettronica o in forma cartacea.

Come ha spiegato il Tribunale federale alle CdG, questo modello pixel elettronico della firma (o la sua stampa) non rappresenta una firma legalmente valida. Se la ricezione di una sentenza fosse contestata nell'ambito di una procedura d'esecuzione, i tribunali avrebbero difficoltà nel fornire la prova. Sia il Tribunale federale sia i tribunali cantonali supremi ritengono che occorra rimediare a questa incertezza giuridica nella procedura d'esecuzione.

Il Consiglio federale non condivide invece questa opinione: in risposta allo scritto delle CdG, che chiedevano se fosse a conoscenza della problematica e se ritenesse necessario intervenire, ha dichiarato, per il tramite del DATEC, che al momento non sussiste la necessità di legiferare.

Le CdG hanno deciso di approfondire comunque questo argomento, giungendo alla conclusione che il problema potrebbe essere risolto nell'ambito della revisione in corso della legge sulla firma elettronica (FiEle)⁷⁸. Nel gennaio 2014, il Consiglio federale ha dunque presentato al Parlamento il messaggio corrispondente⁷⁹. Incaricate dell'esame preliminare di questo oggetto, il 28 febbraio 2014 le CAG sono state invitate dalle CdG a occuparsi di questa problematica e a trovare una soluzione nell'ambito della revisione della FiEle⁸⁰.

3.5.3

Verifica concernente il controllo relativo al Gruppo d'intervento «Tigris» e conseguenze dell'abbandono dell'avamprogetto di legge sui compiti della Confederazione in materia di polizia

Il 26 novembre 2009 la CdG-S ha pubblicato il suo rapporto concernente il controllo relativo al Gruppo d'intervento «Tigris»⁸¹, nel quale rivolgeva due raccomandazioni al Consiglio federale: lo invitava a esaminare la politica d'informazione relativa alle

⁷⁸ Legge federale del 19 dic. 2003 sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica (RS **943.03**).

⁷⁹ Messaggio del 15 gen. 2014 concernente la revisione totale della legge federale sulla firma elettronica (FiEle) (FF **2014** 913).

⁸⁰ Oggetto del Consiglio federale «Legge federale sulla firma elettronica, FiEle. Revisione totale» del 15 gen. 2014 (14.015).

⁸¹ Controllo relativo al Gruppo d'intervento «Tigris». Rapporto della CdG-S del 26 nov. 2009 (FF **2010** 2131).

autorità preposte al perseguimento penale e a elaborare un disegno di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (LCPol) definendo in particolare l'estensione delle competenze della Polizia giudiziaria federale nel contesto di procedimenti di polizia giudiziaria.

Nel suo parere del 24 marzo 2010, il Consiglio federale si è dichiarato d'accordo con le due raccomandazioni della CdG-S⁸². Il 20 maggio 2011, la responsabile del DFGP ha informato la CdG-S che il Consiglio federale aveva preso atto dei risultati della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di LCPol e incaricato il suo Dipartimento di presentare una proposta sul seguito dei lavori entro fine dicembre 2011. In una lettera del 21 giugno 2011, la CdG-S ha comunicato al Consiglio federale, riferendosi a tale dichiarazione, di aver concluso l'ispezione concernente il controllo relativo al Gruppo d'intervento «Tigris».

In un comunicato stampa del 26 giugno 2013 il Consiglio federale ha informato che, a causa dei risultati discordanti della procedura di consultazione, i lavori legislativi relativi alla LCPol erano stati sospesi. Il Consiglio federale ha deciso in questo modo, sebbene la maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione avesse espresso il proprio consenso al progetto⁸³.

In uno scritto del 28 giugno 2013, nell'ambito della sua verifica relativa all'ispezione, la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a esprimere un parere in merito all'attuazione delle due raccomandazioni citate. Nella sua risposta del 4 settembre 2013 il Consiglio federale ha dichiarato che la posizione ufficiale annunciata, concernente la politica dell'informazione delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, è stata approvata il 30 giugno 2011 in occasione dell'incontro semestrale tra la responsabile del DFGP e il presidente dell'AV-MPC. Il Consiglio federale considera pure adempiuta la raccomandazione relativa all'elaborazione di un disegno di LCPol avendo risposto, nelle spiegazioni fornite nell'ambito della procedura di consultazione, alla domanda sull'opportunità e sulla misura in cui fedpol, rispettivamente il Gruppo d'intervento «Tigris», può assumere funzioni di polizia di sicurezza nell'adempimento di compiti di polizia giudiziaria, quali ricerche mirate e arresti.

In occasione della sua seduta del 5 novembre 2013, la CdG-S ha deciso di concludere la verifica relativa all'ispezione «Tigris», proponendo però alle CdG di occuparsi della problematica del disciplinamento dei compiti e delle competenze di polizia giudiziaria della Confederazione in un quadro più ampio – in particolare perché, prima dell'interruzione dei lavori legislativi, il Consiglio federale aveva rinviato, nei suoi pareri sulle raccomandazioni delle due CdG, al progetto di LCPol ancora in corso⁸⁴. In tali occasioni il Consiglio federale aveva auspicato un raggruppamento dei diversi disciplinamenti concernenti i compiti e le competenze di polizia giudizia-

⁸² Controllo relativo al Gruppo d'intervento «Tigris». Rapporto della CdG-S del 26 nov. 2009. Parere del Consiglio federale del 24 mar. 2010 (FF **2010** 2399).

⁸³ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione (27 nov. 2009 – 15 mar. 2010) concernente l'avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (fedpol), ottobre 2010, pag. 8–9 (www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1787/Rapporto_Ris_consultazione_LCPol_it.pdf).

⁸⁴ P. es. nel parere del 28 nov. 2007 sull'esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione (FF **2008** 1791 1800), nel parere del 24 mar. 2010 sul controllo relativo al Gruppo d'intervento «Tigris» (FF **2010** 2139 2141) e nel parere del 26 gen. 2011 sulla valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane (FF **2011** 1827 1837).

ria della Confederazione – attualmente distribuiti in modo poco chiaro in diversi atti normativi – e l’istituzione di una base legale formale per l’impiego di persone di fiducia.

Nella sua lettera del 27 giugno 2014, la CdG-S ha posto al Consiglio federale sei domande in merito alle conseguenze della sua decisione di rinunciare a presentare un messaggio al Parlamento con corrispondente disegno di LCPol. Nel suo parere del 19 settembre 2014 il Consiglio federale ha ribadito che al momento manca un consenso politico sufficiente per codificare in modo esaustivo i compiti di polizia della Confederazione in una LCPol. Ha confermato la sua posizione espressa nel parere del 28 novembre 2007 in cui non riteneva indispensabile la creazione di una base legale formale per l’impiego di persone di fiducia da parte della PGF⁸⁵: in tale contesto non sussisterebbe infatti un’ingerenza nei diritti della personalità delle persone sospettate tale da rendere necessaria una base legale più estesa rispetto alla vigente istruzione interna della direzione di fedpol.

In una lettera del 30 gennaio 2015 le CdG hanno risposto al Consiglio federale di continuare a ritenere opportuno un raggruppamento dei disciplinamenti concernenti i compiti di polizia giudiziaria della Confederazione, in particolare per ovviare alla dispersione di norme giuridiche in questo ambito. Una possibilità in tal senso sarebbe offerta, per esempio, in quella parte della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) che, in seguito alla prevista approvazione della legge sulle attività informative (LAIⁿ), rimarrà a coprire il campo d’applicazione della LCPol in modo puntuale, sebbene lacunoso. Secondo le CdG, nell’ambito di una codificazione globale di questo tipo, sarebbe possibile istituire una base legale formale anche per l’impiego di persone di fiducia. Cionondimeno le CdG condividono l’opinione del Consiglio federale, secondo cui il quadro legale attuale non esige forzatamente un raggruppamento dei compiti e delle competenze di polizia della Confederazione. Le CdG hanno pertanto rinunciato a insistere sul citato raggruppamento e hanno deciso di concludere i lavori sulle conseguenze dell’abbandono di una LCPol.

3.6 Sicurezza

3.6.1 Logistica dell’esercito: proposta della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale

Il 10 ottobre 2012 la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG–N ha effettuato un sopralluogo presso il Centro logistico dell’esercito Grolley nell’ambito delle sue attività regolari di alta vigilanza⁸⁶. Il 14 febbraio 2013 la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS–N) ha inviato una lettera alla CdG–N in cui la informava sulle lacune esistenti nella logistica dell’esercito e in particolare nella consegna del materiale. La CPS–N invitava la CdG–N ad avviare un’inchiesta per verificare, in particolare, la soddisfazione degli utenti per quanto riguarda le prestazioni fornite dalla logistica dell’esercito.

⁸⁵ Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione. Rapporto della CdG–N del 5 set. 2007. Parere del Consiglio federale del 28 nov. 2007 (FF **2008** 1791 1800).

⁸⁶ Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 3.6.6 (FF **2013** 2903 2957).

La CdG–N ha quindi effettuato alcuni accertamenti. Dato che la logistica, più precisamente la base logistica dell'esercito (BLEs), è già stata oggetto di numerosi rapporti e studi, la Commissione ha invitato anzitutto il DDPS e il CDF a sottoporle i rapporti di vigilanza esistenti sulla logistica dell'esercito. Ha inoltre chiesto al DDPS di informarla sulle indagini effettuate per verificare la soddisfazione degli utenti in merito alle prestazioni fornite dalla BLEs e di consegnarle i moduli e le liste di controllo che la BLEs utilizza per le sue verifiche interne delle prestazioni. Da ultimo, la Commissione ha ricevuto una posizione ufficiale della Società svizzera degli ufficiali concernente l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs), che menzionava anche la logistica dell'esercito.

Dopo aver analizzato questi documenti, la competente Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG–N ha proceduto all'audizione dell'ispettorato del DDPS e del capo della BLEs per ottenere informazioni più dettagliate sui rapporti d'ispezione e sulle loro conseguenze e per chiarire le questioni rimaste in sospeso.

I rapporti analizzati, i sondaggi sulla soddisfazione della truppa per quanto concerne le prestazioni della BLEs e le spiegazioni addotte dalle persone interpellate non hanno rilevato, secondo la CdG–N, problemi di fondo nella consegna del materiale alla truppa, che attualmente è molto soddisfatta delle prestazioni fornite dalla BLEs. La Commissione ha concluso che i problemi constatati nel settore della logistica dell'esercito sono stati nel frattempo risolti o si sono notevolmente ridotti. Di conseguenza non proseguirà i suoi accertamenti in questo settore poiché non ravvisa la necessità di intervenire.

Il 7 aprile 2014, la CdG–N ha comunicato le sue constatazioni alla CPS–N e al capo del DDPS. Nella lettera inviata al capo del DDPS ha tuttavia indicato che, a suo parere, un'ulteriore riduzione degli effettivi della BLEs potrebbe seriamente compromettere i progressi conseguiti, motivo per cui per il momento occorre rinunciare a questo tipo di provvedimento.

3.6.2 Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità

L'8 maggio 2012, la CdG–N ha approvato il suo rapporto all'attenzione del Consiglio federale concernente la partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità⁸⁷, nel quale concludeva che, per motivi di sicurezza, l'esercito deve essere in grado di controllare l'identità dei partecipanti a un corso di ripetizione perlomeno nelle situazioni che presentano rischi particolari; tali situazioni sono date, per esempio, quando un militare assolve il corso di ripetizione in una formazione diversa dalla propria e non può quindi essere identificato dai suoi commilitoni o dai quadri. Dato che il capo dell'esercito aveva già annunciato l'adozione di 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 sulla situazione nel corso

⁸⁷ Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità. Rapporto della CdG–N dell'8 mag. 2012 (FF 2012 7169).

dell'anno seguente⁸⁸. Per tale motivo, nel mese di gennaio 2013 la Commissione ha chiesto al Consiglio federale di redigere un rapporto sulla situazione attuale.

In tale rapporto, pubblicato nel marzo 2013, il Consiglio federale indicava che, dal 2012, l'identità delle persone che prestano servizio militare viene controllata sistematicamente all'inizio del servizio mediante un documento civile (passaporto, carta d'identità o licenza di condurre). L'identificazione di un militare che si presenta al servizio senza un documento ufficiale e non può essere riconosciuto personalmente dai quadri né dai commilitoni avviene sulla base di altri elementi (targhette di riconoscimento, numero dell'arma o numero delle scarpe secondo l'iscrizione nel libretto di servizio). Il diretto interessato è inoltre tenuto a presentare un documento ufficiale alla prima occasione, per esempio al rientro dal congedo del fine settimana. Dal 1° gennaio 2012, l'ordinanza del DDPS sul tiro⁸⁹, che era stata sottoposta a revisione, sancisce l'obbligo di identificarsi anche per il tiro obbligatorio poiché si sono verificati dei casi in cui l'esercitazione al tiro obbligatorio è stata eseguita sotto falso nome.

Secondo il rapporto del Consiglio federale, le misure menzionate consentono di ridurre a un minimo accettabile il rischio che una terza persona presti servizio sotto falsa identità, senza tuttavia dover adottare provvedimenti sproporzionati per la truppa.

Per avere informazioni ancor più dettagliate su alcuni punti sollevati dal rapporto del Consiglio federale nell'aprile 2013, la competente Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N ha sentito il capo dell'esercito. È così giunta 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 inserimento dell'obbligo di identificarsi nel regolamento di servizio, sulle basi legali generali per l'identificazione 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.

Nella sua risposta inviata nel settembre del 2013, il DDPS ha reso noto alla CdG-N che l'obbligo per i militari di identificarsi si fondava sulle disposizioni contemplate nel regolamento «Prontezza dell'esercito» e nella documentazione «Il comandante d'unità». Le istruzioni concernenti i documenti d'identità utilizzate nel DDPS, in vigore dal 1° maggio 2013, disciplinano inoltre l'identificazione in caso di accesso a opere o installazioni militari e ad aree sorvegliate militarmente o impianti militari. Il Dipartimento ha aggiunto inoltre che l'obbligo di identificarsi sarà inserito nel regolamento di servizio dell'esercito svizzero in virtù dell'articolo 28 capoverso 3 della legge militare (LM)⁹⁰ solo quando tale regolamento sarà adeguato nel quadro delle revisioni in corso relative all'USEs. Ha precisato che il progetto volto a introdurre un libretto di servizio in formato di carta di credito – provvedimento che consentirebbe di identificare in modo univoco i militari – è stato provvisoriamente rinviato e sarà ripreso solo dopo l'attuazione dell'USEs.

Nel complesso, la CdG-N si è dichiarata soddisfatta di questa risposta. Tuttavia non ha compreso per quale motivo si debba attendere la revisione relativa all'USEs per

⁸⁸ Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 3.6.1 (FF **2013** 2903 2953).

⁸⁹ Art. 25 cpv. 2 e 3 dell'ordinanza del DDPS dell'11 dic. 2003 sul tiro fuori del servizio (RS **512.311**).

⁹⁰ Legge federale del 3 feb. 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (RS **510.10**).

inserire nel regolamento di servizio dell'esercito svizzero l'obbligo per i militari di identificarsi. Ha quindi invitato nuovamente il Consiglio federale ad adottare provvedimenti in tal senso. Nel luglio del 2014 ha dunque indirizzato una lettera alla sua attenzione nella quale chiedeva di introdurre il più velocemente possibile questo obbligo nel regolamento di servizio e sottolineava che, per motivi di sicurezza, riteneva fondamentale che l'esercito proceda sistematicamente a controlli di identità all'inizio di ogni scuola reclute e di ogni corso di ripetizione, secondo quanto annunciato dal DDPS nel suo rapporto. La Commissione ha infine comunicato al Consiglio federale che la lettera segnava la conclusione della verifica e del dossier.

3.6.3 Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari

Nel dicembre del 2010 l'Ufficio centrale di compensazione (UCC)⁹¹ aveva constatato diverse irregolarità nei conteggi delle indennità di perdita di guadagno (IPG) relative ai servizi militari volontari. Il DDPS e il DFI avevano pertanto avviato diverse inchieste interne per chiarire la situazione. Dalla primavera del 2011 la CdG-S ha svolto la sua inchiesta dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare⁹² allo scopo di valutare, in particolare, se fossero necessari ulteriori provvedimenti per evitare casi analoghi in futuro. Al termine dei lavori, ha presentato al Consiglio federale un rapporto corredato di raccomandazioni, adottato il 28 giugno 2013 e pubblicato il 1° luglio 2013⁹³.

In tale rapporto, che si fonda sui risultati scaturiti dalle inchieste condotte dall'Amministrazione, la CdG-S ha constatato che per anni l'amministrazione militare ha abusato ampiamente dei servizi militari volontari per risparmiare sui costi del personale a spese delle indennità di perdita di guadagno (IPG)⁹⁴. Nel dicembre del 2011, il settore Difesa del DDPS aveva già versato all'UFAS quattro milioni di franchi a titolo di risarcimento per le indennità ottenute indebitamente⁹⁵.

Nel suo rapporto la CdG-S ha constatato che, sulla base delle conclusioni delle inchieste amministrative del DDPS e del DFI, sono già stati adottati provvedimenti correttivi a lungo termine, fra cui in particolare la revisione dell'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM)⁹⁶. Nel quadro di tale revisione, entrata in vigore il 1° luglio 2012, sono state precisate le condizioni per l'ammissione al servizio militare volontario e la sua durata massima. La CdG-S ha inoltre preso atto con soddisfazione che il settore Difesa e l'UFAS hanno svolto

⁹¹ Unità organizzativa dell'AFF con sede a Ginevra.

⁹² Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gen. 2013, n. 3.6.3 (FF 2013 2903 2955).

⁹³ Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari. Rapporto della CdG-S del 28 giu. 2013 (FF 2013 7509).

⁹⁴ Diversamente dalle irregolarità constatate nel 2006 nel settore della protezione civile, che concernevano anche i Cantoni e i Comuni, i nuovi abusi concernono solo le autorità federali.

⁹⁵ Questo versamento è stato deciso congiuntamente dal DDPS e dal DFI sulla base delle conclusioni dell'inchiesta amministrativa condotta da un incaricato esterno su mandato del DDPS.

⁹⁶ Ordinanza del 19 nov. 2003 concernente l'obbligo di prestare servizio militare (RS 512.21).

un'inchiesta complementare concernente il finanziamento mediante IPG delle attività dell'esercito che servono soprattutto a promuovere lo sport.

La CdG-S ha tuttavia sottolineato che vi erano ancora alcuni punti da chiarire riguardo al finanziamento della promozione dello sport mediante le IPG. Ha altresì criticato le gravi lacune rilevate nella qualità dei dati e, fra le principali constatazioni, ha osservato che il ricorso estensivo ai servizi militari volontari è stato praticato manifestamente per anni e in misura massiccia senza che vi sia stato alcun intervento, né da parte di un'autorità di vigilanza né da parte degli organi dirigenti dell'esercito e del DDPS.

Alla luce di questi avvenimenti, ha quindi incaricato il Consiglio federale di prendere ulteriori provvedimenti, nonostante i correttivi già adottati, per evitare che si ripetano in futuro irregolarità di questa portata. In particolare, si attende che il Consiglio federale sottoponga a un esame approfondito il sistema di vigilanza esistente nell'ambito dei servizi militari volontari, che provveda affinché i due dipartimenti interessati si impegnino ulteriormente al fine di migliorare la qualità dei dati che permettono di individuare precocemente eventuali irregolarità ed esami se sia opportuno che le indennità per perdita di guadagno continuino a coprire attività che servono anzitutto alla promozione dello sport.

Nel settembre del 2013 il Consiglio federale ha espresso il suo parere sulle raccomandazioni formulate dalla CdG-S. La Commissione ha constatato che, nel complesso, il Consiglio federale ha adottato provvedimenti supplementari che permettono di evitare il verificarsi in futuro di eventuali irregolarità nel conteggio dei servizi militari volontari. In particolare, si è rallegrata per i provvedimenti destinati a migliorare il sistema di vigilanza e la qualità dei dati. Inoltre si è dichiarata molto soddisfatta delle misure legislative messe in atto per migliorare la situazione.

Dato che il rapporto lasciava aperte alcune questioni, la CdG-S ha chiesto al Consiglio federale informazioni supplementari. In particolare, le interessava sapere se il Consiglio federale intende provvedere affinché la legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG)⁹⁷ sia modificata nel quadro della prossima revisione della legge militare per introdurvi la possibilità di retribuire determinate prestazioni senza ricorrere alle IPG. Inoltre, la CdG-S ha chiesto al Consiglio federale informazioni più precise sui lavori in corso e sul calendario concernente la revisione della legge sulla promozione dello sport, che si prefigge di creare una base legale chiara per promuovere lo sport di punta nel quadro dell'esercito.

Poiché nel frattempo la Commissione ha constatato che alcuni provvedimenti legislativi avevano comportato effetti indesiderati – concretamente, le frazioni dello stato maggiore dell'esercito non potevano più impiegare ufficiali (specialisti) in numero sufficiente a causa del limite massimo statuito per i giorni di servizio introdotto nel 2013 –, ha chiesto al Consiglio federale di verificare quali provvedimenti siano stati adottati per risolvere tali problemi.

Dopo aver esaminato il parere del Consiglio federale pervenuto nel giugno del 2014, la CdG-S ha esortato nuovamente il DDPS a fornirle ulteriori informazioni sull'introduzione dell'interfaccia tra il sistema di gestione del personale dell'esercito (PISA) e l'UCC.

⁹⁷ Legge federale del 25 set. 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (RS 834.1).

Basandosi sulle informazioni ottenute, la Commissione ha concluso di non dover prendere altri provvedimenti poiché, a suo parere, il Consiglio federale ha adottato nel frattempo misure efficaci per evitare che in futuro si ripetano irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari e ha già reagito agli effetti indesiderati descritti in precedenza adeguando la base legale pertinente, ossia le disposizioni concernenti il limite massimo statuito per i giorni di servizio. Di conseguenza, la CdG-S ha potuto porre fine ai suoi accertamenti.

3.7 Ambiente, trasporti e infrastruttura

3.7.1 Richiesta relativa al cambiamento di destinazione dell'aerodromo di Dübendorf

Il 7 ottobre 2014, la città di Dübendorf e i Comuni di Volketswil e di Wangen-Brüttisellen hanno indirizzato un'istanza alla CdG-S in cui criticavano il modo di procedere del Consiglio federale per quanto riguarda il cambiamento di destinazione dell'aerodromo di Dübendorf⁹⁸. In particolare, gli istanti denunciavano il fatto che i Comuni limitrofi non sono stati sufficientemente coinvolti nella procedura né informati dal Consiglio federale. Chiedevano inoltre alle CdG di sollecitare il Consiglio federale a rinunciare a utilizzare l'aerodromo per scopi civili e a coinvolgere maggiormente nella pianificazione i Comuni interessati e al Consiglio federale di concedere loro il diritto di consultare senza indugio tutti i documenti rilevanti.

La CdG-N ha esaminato la richiesta per determinare se sia necessario intervenire sul fronte dell'alta vigilanza parlamentare; a tale proposito, durante una seduta è stata informata dal capo del DATEC e da un rappresentante dell'UFAC sulla procedura in corso concernente il cambiamento di destinazione dell'aerodromo di Dübendorf.

La CdG-N ha rilevato che, fino a quel momento, il Consiglio federale aveva semplicemente approvato la strategia di utilizzazione e deciso di avviare i negoziati tra la Confederazione e la società Flugplatz Dübendorf AG. Gli istanti avranno la possibilità di esprimere e far valere i propri interessi, come richiesto, nell'ambito della procedura per il piano settoriale, del rilascio dell'autorizzazione di esercizio, del regolamento di esercizio e delle approvazioni dei piani. La Commissione ha altresì preso atto del fatto che il Consiglio federale ha già ampiamente informato i Comuni interessati, benché essi non abbiano diritti di parte, e che i documenti richiesti sono stati pubblicati sul sito Internet dell'UFAC. La CdG-N è dunque giunta alla conclusione che non è necessario intervenire dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare.

Nella sua lettera del 24 novembre 2014 indirizzata ai richiedenti, la CdG-N ha ricordato che generalmente l'alta vigilanza parlamentare è incentrata sulla verifica delle attività dell'Amministrazione e che nelle procedure in corso, come quella attuale, la sua competenza è limitata. Il principio della separazione dei poteri, che implica necessariamente una separazione chiara delle responsabilità, è in contrasto con un'eventuale ingerenza del Legislativo in una procedura in corso dell'Esecutivo. Un intervento delle CdG si giustifica solo se sussistono circostanze particolari,

⁹⁸ Dübendorf: parco delle innovazioni e campo d'aviazione civile con base federale. Comunicato stampa del Consiglio federale del 3 set. 2014.

specialmente se vi sono elementi che attestano violazioni gravi dei principi elementari di procedura. Sulla base delle informazioni in suo possesso, nella fattispecie la CdG-N non ha tuttavia constatato vizi procedurali di questo tipo.

4 Protezione dello Stato e servizi d'informazione

4.1 Mandati, diritti e organizzazione della DelCG

4.1.1 Competenze e diritto all'informazione

Nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, la DelCG vigila sulle attività della Confederazione nel settore del servizio delle attività informative civili e militari. Concretamente, sorveglia il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), che è competente sia per il servizio informazioni concernente l'interno (protezione dello Stato) sia per quello concernente l'estero. La Delegazione vigila anche sulle attività informative dell'esercito, in particolare del Servizio informazioni militare (SIM), e sui procedimenti giudiziari del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) nel settore 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, che si compone di tre membri di ciascuna Commissione. La DelCG si costituisce da sé (art. 53 cpv. 1 LParl) ed elegge il suo presidente, di norma per un biennio.

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

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

Conformemente alla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)⁹⁹, il DDPS sottopone una volta all'anno la lista d'osservazione all'approvazione del Consiglio federale e in seguito la trasmette alla DelCG per conoscenza (art. 11 cpv. 7 LMSI). Quest'ultima verifica se le organizzazioni e i gruppi che vi sono elencati adempiono le disposizioni di legge.

La DelCG prende atto una volta all'anno anche della lista delle operazioni relative ai servizi d'informazione che il SIC sottopone, in virtù dell'articolo 24 capoverso 5

⁹⁹ Legge federale del 21 mar. 1997 sulle misure sulla salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

dell'ordinanza sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC)¹⁰⁰, al capo del DDPS e agli organi di vigilanza (cfr. n. 4.1.2).

L'articolo 12 capoverso 2 O-SIC e l'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza sul Servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs)¹⁰¹ chiedono al Consiglio federale di approvare i contatti del SIC e del SIM con i servizi d'informazione esteri. La DelCG ne prende conoscenza una volta che il Consiglio federale li ha approvati.

In linea di massima, l'esame della lista dei contatti da parte del Consiglio federale è preparato dalla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (GSic), che quest'anno si è occupata a lungo della questione inerente al modo in cui il DDPS presenta l'utilità dei contatti nonché gli oneri e i rischi correlati. Ha verificato inoltre se i contatti sono classificati correttamente nelle varie categorie che definiscono la portata della collaborazione. Dato che la GSic ha dovuto riunirsi più volte per esaminare la lista dei contatti con i servizi d'informazione esteri, il Consiglio federale ha potuto approvarli solo nel mese di settembre 2014. In occasione dell'analisi di tali contatti, la DelCG ha accolto con soddisfazione i risultati dei lavori svolti dalla GSic.

Secondo l'articolo 8 della legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC)¹⁰² in combinato disposto con l'articolo 26 capoverso 2 LMSI e secondo l'articolo 99 capoverso 3 lettera c LM, il Consiglio federale approva gli accordi amministrativi internazionali conclusi dal SIC e dal SIM con i servizi esteri pertinenti. In seguito alle rivelazioni di Edward Snowden, nel 2013 la DelCG aveva già raccolto informazioni concernenti gli accordi tra il SIC e i servizi esteri.

Nel 2014, si è chiesta anzitutto quando sono adempiute le condizioni legali affinché un accordo di questo tipo debba essere sottoposto all'approvazione del Consiglio federale. Dal canto suo, sulla base delle spiegazioni fornite dalla Vigilanza sulle attività informative (Vigilanza SI), il capo del DDPS ha deciso di sottoporre a verifica tutti gli accordi in vigore tra il SIC e i servizi esteri.

L'articolo 8 LSIC 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 stabilisca ogni anno a tale scopo un piano di controllo che deve essere coordinato con le attività della DelCG.

Il Consiglio federale ha disciplinato le competenze della Vigilanza SI interna al DDPS negli articoli 32 segg. O-SIC. Nel 2013, basandosi sul piano di controllo approvato dal capo del dipartimento, la Vigilanza SI ha condotto cinque ispezioni che essa e la DelCG hanno esaminato congiuntamente nel corso del 2014.

Nel maggio del 2014 la DelCG ha analizzato il rapporto di attività dell'Autorità di controllo indipendente (ACI), un'istanza interdipartimentale che, in virtù dell'articolo 4b LSIC, è incaricata di verificare la legalità dell'esplorazione radio. L'ACI ha informato la DelCG su come avviene l'anonimizzazione delle comunicazioni rilevate, conformemente all'articolo 4a capoverso 4 lettera b LSIC. Nel luglio del 2013, il Centro operazioni elettroniche (COE) aveva emanato una direttiva che precisa in particolare in quali circostanze non è obbligatorio anonimizzare le registrazioni concernenti persone in Svizzera, come prevede a titolo eccezionale l'articolo 4b

¹⁰⁰ Ordinanza del 4 dic. 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC; RS **121.1**).

¹⁰¹ Ordinanza del 4 dic. 2009 sul servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs RS **510.291**).

¹⁰² Legge federale del 3 ott. 2008 sul servizio informazioni civile (LSIC; RS **121**).

capoverso 5 LSIC. Secondo la procedura, il SIC può proporre la revoca dell'anonimato.

All'inizio del mese di luglio 2014, alcuni rappresentanti della DelCG hanno visitato vari impianti dell'ACI. Sul posto, i parlamentari hanno potuto farsi un'idea degli impianti tecnici, delle rigorose misure di sicurezza esistenti e del lavoro quotidiano svolto dalle persone che valutano le comunicazioni rilevate.

Nell'ambito del suo mandato di alta vigilanza sul MPC, dal 2011 la DelCG incontra una volta all'anno una delegazione dell'AV-MPC. Durante la riunione che si è tenuta nel giugno del 2014 l'AV-MPC ha presentato alla DelCG un rapporto in cui formula constatazioni particolari inerenti alla protezione dello Stato e ai punti di convergenza tra il Servizio delle attività informative e le autorità di perseguimento penale e del quale i due organi interessati hanno successivamente discusso. Dal canto suo, la DelCG informa sempre l'AV-MPC quando invita il MPC a un'audizione.

Nel giugno del 2014, la DelCG è stata informata anche dei primi risultati scaturiti dall'indagine di polizia giudiziaria che il MPC aveva aperto nel marzo del 2014, fondandosi su informazioni fornite dal SIC, contro alcuni cittadini iracheni sospettati di preparare un attentato in Svizzera. Nel settembre e nel novembre del 2014, il MPC ha informato nuovamente la DelCG sullo stato del procedimento.

La Delegazione dedica gran parte del proprio lavoro a controllare se gli organi e i processi di vigilanza sono efficaci e conformi alle prescrizioni ed è tenuta anche a effettuare verifiche relative alle sue ispezioni (cfr. n. 4.2 e 4.3). Nell'anno in rassegna, alle sue attività si è aggiunto anche il caso Giroud (cfr. n. 4.4), che ha impegnato la DelCG in vari accertamenti.

4.1.2 Vigilanza sulle operazioni del SIC

L'articolo 24 capoverso 5 O-SIC disciplina la vigilanza interna al DDPS per quanto concerne le operazioni del SIC in Svizzera e all'estero. Questa disposizione prevede che il SIC valuti almeno una volta all'anno la conformità del proseguimento delle singole operazioni e rediga un rapporto scritto all'attenzione del capo del DDPS e degli organi di vigilanza. Inoltre, conformemente all'articolo 26 capoverso 1 lettera c O-SIC, un'operazione deve essere sospesa entro due anni se non sono raccolte ulteriori informazioni rilevanti in materia di sicurezza.

Per adempiere questo mandato, il SIC illustra annualmente in un rapporto le grandi linee delle operazioni che ha sospeso, di quelle che ha avviato e di quelle che sono ancora in corso. La lista allestita dal SIC è presentata al capo del DDPS, che assume in ultima istanza la responsabilità politica delle operazioni condotte dal SIC in Svizzera e all'estero, prima che la DelCG ne prenda conoscenza.

In qualità di organo dell'alta vigilanza parlamentare, la DelCG deve anzitutto verificare se e come la valutazione è stata fatta in seno al SIC e trasmessa al capo del DDPS. A tale scopo è solita discutere con il SIC delle singole operazioni. Il suo obiettivo non è tuttavia quello di conoscere i dettagli operativi, o addirittura l'identità delle fonti, bensì quello di sincerarsi che la sorveglianza delle operazioni sia garantita in seno al Servizio.

Occorre garantire che nessuna operazione violi o eluda il diritto svizzero e individuare i rischi in cui incorrono i collaboratori interessati e le loro fonti: è necessario tenerne conto quando si decide di avviare o proseguire un'operazione e ponderarli in funzione dell'utilità, prevista o effettiva, delle informazioni che essi consentono di raccogliere. La DelCG vigila affinché, nel quadro delle operazioni, si prendano in considerazione gli interessi superiori della Svizzera e si risolvano tempestivamente eventuali conflitti di obiettivi.

La DelCG si chiede dunque se, nella sua forma attuale, le modalità di allestimento dei rapporti relativi alle operazioni consentano effettivamente al capo del DDPS di individuare tempestivamente le operazioni che danno adito a problemi. A tale scopo il SIC dovrebbe sottoporre al capo del DDPS la valutazione di ogni operazione basandosi su criteri definiti, che dovrebbe concernere non tanto i dettagli delle operazioni quanto piuttosto i rischi operativi, giuridici e politici correlati. Come è emerso dalle indagini svolte dalla Vigilanza SI, il SIC non dispone attualmente di criteri che gli permettano di effettuare una valutazione sistematica di questo tipo.

Il 7 luglio 2014, in seguito al caso Giroud (cfr. n. 4.4), il capo del DDPS ha incaricato la Vigilanza SI di analizzare il modo in cui il SIC recluta, gestisce e controlla sistematicamente le sue fonti. Secondo la DelCG, questo è un ulteriore indizio che dimostra che il sistema attuale è perfezionabile per quanto riguarda i rapporti annuali sulle operazioni che il SIC è tenuto a presentare in virtù dell'articolo 24 capoverso 5 O-SIC.

4.1.3 Valutazione della situazione in materia di politica di sicurezza

Nella sua pianificazione annuale, la DelCG prevede un incontro con il capo del DDPS in primavera e in autunno. Durante questi incontri, le discussioni sono generalmente incentrate su problemi concreti e questioni inerenti alla vigilanza esercitata sul SIC e sul SIM. La DelCG coglie questa occasione anche per informarsi sulla situazione in materia di politica di sicurezza in Svizzera e all'estero. Questa prassi risale al 1992, anno in cui la DelCG è stata istituita. Prima della fusione dei servizi d'informazione civili in seno al DDPS, il capo del DFGP e il capo del DDPS riferivano separatamente alla Delegazione sulla situazione in questo ambito in Svizzera e all'estero.

Nell'anno in rassegna, la DelCG ha posto l'attenzione sull'evoluzione della crisi in Ucraina e sulle minacce terroristiche in Svizzera e all'estero. Dopo aver discusso con il capo del DDPS, nel maggio 2014, sulle informazioni raccolte dal SIC concernenti le persone che lasciano la Svizzera per unirsi alla jihad, ha invitato il SIC a presentarle in modo dettagliato le informazioni di cui dispone e i suoi metodi di lavoro.

Nel suo rapporto annuale sulla situazione, del febbraio 2014, il SIC ha dichiarato che, dal gennaio del 2001, una quarantina di jihadisti ha lasciato la Svizzera per raggiungere le regioni teatro di conflitti. Per quanto concerne invece la quindicina di jihadisti sospettati di aver raggiunto la Siria, ha precisato che, secondo i criteri dei servizi d'informazione, la maggior parte dei casi non è confermata. In occasione della presentazione al pubblico del rapporto, avvenuta il 5 maggio 2014, il SIC ha dichiarato che su 40 casi registrati, 13 sono confermati.

Nel giugno del 2014, la DelCG ha sentito numerosi esperti in materia di terrorismo che lavorano al SIC. In tale occasione è venuta a conoscenza del fatto che il Servizio allestisce un elenco, costantemente aggiornato, dei cosiddetti turisti della jihad, in cui sono iscritti i nomi delle persone il cui profilo corrisponde a quello di un fondamentalista islamico e che dal 2001 si sono recate in una regione controllata dalla jihad.

L'obiettivo del SIC è di determinare se queste persone abbiano raggiunto una zona interessata da un conflitto nel Paese di destinazione e quale sia lo scopo del loro viaggio. Il SIC intende anche stabilire se esse abbiano ricevuto un addestramento terroristico, abbiano partecipato a combattimenti o abbiano fornito un sostegno logistico a gruppi terroristici.

Affinché un caso sia confermato, il SIC deve essere in possesso di informazioni che gli consentano, con sufficiente certezza, di rispondere in modo affermativo alle domande precedentemente formulate. Ciò avviene, per esempio, quando è provato che la persona in questione è morta in combattimento. Un caso è considerato non confermato, invece, se il SIC è in possesso di informazioni concernenti un turista della jihad ma ne conosce solo in parte l'identità, o non la conosce affatto. I casi non confermati, le cui attività e intenzioni risultano non pericolose, possono essere cancellati dall'elenco.

Nell'ottobre del 2014, la DelCG ha chiesto informazioni al capo del DDPS sulle conseguenze, per la politica in materia di sicurezza, dell'avanzata militare e delle attività di propaganda del gruppo terroristico che, alla fine di giugno del 2014, ha proclamato il califfato in alcuni territori della Siria e dell'Iraq con il nome di «Stato islamico». La DelCG e il capo del DDPS hanno inoltre discusso dell'ordinanza che vieta il gruppo «Stato islamico» e le organizzazioni associate, emanata dal Consiglio federale l'8 ottobre 2014¹⁰³.

Riguardo al conflitto in Ucraina, il capo del DDPS ha informato la DelCG degli obiettivi a lungo termine perseguiti dalle parti coinvolte. Il capo del SIC ha esposto gli insegnamenti che, da un profilo militare, potevano essere tratti da tale conflitto.

4.2 Verifica del rapporto della DelCG sul sistema ISIS

Nel suo rapporto d'ispezione¹⁰⁴ sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS)¹⁰⁵ del 21 giugno 2010, la DelCG ha concluso che la garanzia della qualità dei dati contenuti nel sistema non rispondeva alle prescrizioni legali. Molti dati contenuti in ISIS non erano dunque più rilevanti ai fini della protezione dello Stato.

In seguito all'ispezione della DelCG, il SIC ha intensificato i controlli di qualità. Il numero di persone e di terzi registrati in ISIS è quindi diminuito dell'80 per cento.

¹⁰³ Ordinanza dell'8 ott. 2014 che vieta il gruppo «Stato islamico» e le organizzazioni associate (RS 122.2).

¹⁰⁴ 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).

¹⁰⁵ Prima del 2010 ISIS corrispondeva a Sistema informatizzato per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato («informatisiertes Staatsschutzinformationssystem»); ora è l'acronimo in ted. di «Informationssystem Innere Sicherheit» (Sistema d'informazione Sicurezza interna).

Alla fine del 2013, erano ancora memorizzati nel sistema 35 000 persone e 3000 terzi.

Alla metà del 2014 erano registrate in ISIS 34 000 persone mentre il numero di terzi è diminuito a 2000. In due anni, la proporzione di terzi è passata dal 15 per cento circa al 5 per cento del totale di nomi memorizzati nel sistema. Le istituzioni erano 9 000, di cui il 10 per cento erano istituzioni terze.

Alla fine del 2014 ISIS conteneva ancora circa 31 000 persone e 1500 terzi, mentre il numero delle istituzioni non è più diminuito in maniera sostanziale. Circa l'8 per cento delle persone registrate era di nazionalità svizzera¹⁰⁶ e il 16 per cento delle istituzioni erano istituzioni svizzere.

Mentre il numero di persone registrate in ISIS tende a diminuire, quello delle persone censite dal Sistema d'informazione Sicurezza esterna (ISAS) è in costante aumento. Per la prima volta dal 2012, il numero di persone memorizzate in ISAS superava quello delle persone registrate in ISIS, raggiungendo nel 2014 circa 60 000 unità. Anche l'immagazzinamento di dati grezzi effettuato dal SIC parallelamente alle banche dati ha subito un incremento di 0,5 milioni rispetto al 2013, raggiungendo 4,5 milioni di schede.

Alla fine di marzo del 2014 il SIC ha proceduto alla migrazione dei dati dal sistema ISIS al sistema IASA SIC destinato a succedergli¹⁰⁷. Nel suo parere relativo al rapporto ISIS il Consiglio federale ritiene che IASA SIC attuerebbe due raccomandazioni della DelCG. Da un lato, questo nuovo sistema dovrebbe consentire al SIC di definire gli indicatori necessari ai fini della garanzia della qualità (raccomandazione 13) e, dall'altro, dovrebbe garantire che tutti i controlli effettuati concernenti una persona registrata possano essere presentati correttamente nel sistema (raccomandazione 14).

La seconda versione di IASA SIC, messa in esercizio nel luglio del 2014, ha permesso al SIC di produrre gli indicatori auspicati. Gli indicatori del secondo trimestre del 2014 sono stati consegnati con due mesi di ritardo mentre il resoconto degli indicatori del terzo trimestre ha potuto essere effettuato entro i termini stabiliti.

Il DDPS ha indicato che, tranne in un caso, è possibile produrre automaticamente e in qualsiasi momento tutti gli indicatori. Le nuove statistiche hanno rivelato per la prima volta le persone o istituzioni registrate in ISIS la cui nazionalità o origine non è nota e che alla metà del 2014 erano circa il 20 per cento.

Secondo la raccomandazione 16, il sistema destinato a succedere a ISIS avrebbe dovuto riprendere soltanto i dati che rispettano tutte le prescrizioni di legge. Occorreva tener conto anche della decisione del TAF del 2009 concernente la registrazione dei media in ISIS¹⁰⁸.

Prima della migrazione dei dati, la DelCG aveva chiesto al SIC un elenco di tutti i media registrati in ISIS. Tuttavia, fra i 62 media menzionati nell'elenco, la DelCG aveva individuato alcuni casi la cui rilevanza ai fini della protezione dello Stato non

¹⁰⁶ Il rapporto della DelCG indicava che nel 2009 la proporzione di cittadini svizzeri registrati in ISIS era ancora del 5 per cento.

¹⁰⁷ IASA SIC: sistema d'informazione e di analisi *all source* del SIC e strumento di valutazione.

¹⁰⁸ Decisione del TAF non pubblicata A-5919/2008 del 18 mar. 2009 (*disponibile soltanto in in ted.*).

era comprovata¹⁰⁹. Il 9 settembre 2014 ha dunque chiesto al capo del DDPS di verificare in che misura i media, che il SIC aveva nel frattempo trasferito nel sistema IASA SIC, rivestano un'importanza ai fini della protezione dello Stato.

Il 6 ottobre 2014, il capo del DDPS ha presentato alla DelCG un rapporto redatto dal SIC in cui il Servizio spiegava di non aver effettuato la verifica richiesta dalla DelCG poiché avrebbe dovuto interrogare e controllare singolarmente circa 2000 istituzioni memorizzate nel sistema IASA SIC.

La DelCG riteneva invece che tale verifica avrebbe potuto essere effettuata senza grosse difficoltà, consultando semplicemente i dati relativi ai 62 media di cui si conosce il nome. Il 24 ottobre 2014, la DelCG ha chiesto al capo del DDPS di far eseguire le verifiche in questione sulla base di tale elenco.

Il 7 novembre 2014, il DDPS ha comunicato il risultato delle verifiche alla DelCG. Nel frattempo, il SIC aveva cancellato una trentina di media ancora registrati prima della migrazione. Aveva inoltre eliminato i casi che, secondo valutazioni fatte in passato dalla DelCG, non avrebbero chiaramente dovuto essere registrati in ISIS. La raccomandazione 16, secondo la quale i dati che non rispettano le prescrizioni legali non devono essere memorizzati nel sistema destinato a succedere a ISIS, è dunque attuata.

La raccomandazione 8 chiedeva al Consiglio federale di precisare le disposizioni di esecuzione in modo tale che, prima di immettere nel sistema una nuova informazione, sia obbligatorio valutare se tale informazione infici eventualmente la rilevanza della persona interessata ai fini della protezione dello Stato. Il Consiglio federale ha tenuto conto di questa richiesta e, alla fine del 2011, ha completato l'OSI-SIC¹¹⁰ riprendendone il contenuto quasi alla lettera (art. 29 cpv. 2).

Tuttavia, nella revisione del 29 novembre 2013 dell'OSI-SIC, il Consiglio federale ha rinunciato ad applicare la raccomandazione 8. La DelCG gli ha dunque chiesto di colmare rapidamente questa lacuna legislativa¹¹¹, che il Consiglio federale ha provveduto a correggere con la revisione dell'8 ottobre 2014 dell'ordinanza. Con questa quinta revisione anche le disposizioni di esecuzione sono state adeguate alla revisione della LSIC, che è stata accolta dalle Camere nella sessione primavera 2014.

Quattro anni dopo aver concluso la sua ispezione, la DelCG ha dunque potuto constatare che tutte le sue raccomandazioni sono state attuate. Inoltre, il capo del DDPS ha confermato che si è potuto mettere in esercizio senza grosse difficoltà il sistema destinato a succedere a ISIS. Il 14 novembre 2014, la Delegazione ha pertanto deciso di porre fine formalmente alla verifica della sua ispezione e ne ha informato per scritto il Consiglio federale.

¹⁰⁹ Rapporto annuale 2013 delle CdG e della DelCG del 31 gen. 2014, n. 4.2.1 (FF 2014 4291 4355).

¹¹⁰ Ordinanza dell'8 ott. 2014 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC; RS 121.2).

¹¹¹ Lettera non pubblicata della DelCG al Consiglio federale del 18 dic. 2013.

4.3

Verifica dell'ispezione della DelCG sulla sicurezza informatica in seno al SIC

4.3.1

Ispezione della DelCG e parere del Consiglio federale

Nel maggio del 2012, un collaboratore del SIC ha sottratto un gran numero di dati classificati. Dopo che il SIC ne è stato informato da una fonte esterna, il collaboratore è stato arrestato e i supporti che contenevano i dati sono stati sequestrati al suo domicilio.

La DelCG ha effettuato vari accertamenti sull'accaduto prima di decidere, il 15 ottobre 2012, di eseguire un'ispezione formale della sicurezza informatica all'interno del SIC. Il 2 luglio 2013 ha incontrato una delegazione del Consiglio federale con la quale ha discusso dei risultati della sua ispezione. Successivamente ha trasmesso al Consiglio federale il suo rapporto d'ispezione completo in cui aveva formulato undici raccomandazioni. Il 30 agosto 2013, la DelCG ha pubblicato un riassunto del suo rapporto¹¹² che contiene una sintesi delle principali conclusioni della sua ispezione. Nel suo parere del 30 ottobre 2013¹¹³ il Consiglio federale l'ha informata che intendeva attuare nove delle undici raccomandazioni formulate.

Il Consiglio federale ha respinto esplicitamente la raccomandazione 5 concernente la revisione dell'OCSP, mentre non si è pronunciato sulla raccomandazione 10. Con lettera del 19 dicembre 2013, la DelCG gli ha dunque chiesto di chiarire la sua posizione. Il 26 febbraio 2014, il capo del DFF ha risposto che il Consiglio federale aveva rinunciato, il 30 ottobre 2013, a incaricare l'Ufficio federale del personale (UFPER) di elaborare, con un gruppo di lavoro interdipartimentale, nuove condizioni d'impiego che consentano di migliorare la capacità di reazione della Confederazione di fronte ai rischi di attacchi interni, come formulato nella raccomandazione 10.

4.3.2

Attuazione delle prime raccomandazioni da parte del Consiglio federale e del DDPS

Già nel corso dell'estate 2013 il DDPS aveva permesso al SIC di occupare rapidamente i posti di lavoro supplementari di informatico approvati dal Consiglio federale nel maggio del 2013, come previsto nella raccomandazione 8.

Nel quadro della revisione del 29 novembre 2013 dell'OSI-SIC, il Consiglio federale ha provveduto affinché la concezione tecnica della rete informatica protetta Si-LAN del SIC sia conforme alle pertinenti disposizioni dell'ordinanza (raccomandazione 4).

Inoltre, nell'ambito del disegno della nuova legge sulle attività informative (LSI), il Consiglio federale ha proposto esplicitamente che l'organo di vigilanza interno che deve essere istituito dal DDPS svolga la sua attività di controllo senza essere vincolato a istruzioni (art. 74 cpv. 2). La raccomandazione 11 è dunque stata attuata, perlomeno sul piano legislativo.

¹¹² Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione. Rapporto della DelCG (riassunto) del 30 ago. 2013 (FF **2013** 7837).

¹¹³ 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** 7855).

Il 25 giugno 2014, il Consiglio federale ha preso atto formalmente di un rapporto del DDPS sullo stato della gestione dei rischi nel SIC. Il DDPS ha dunque adempiuto la raccomandazione 2, secondo la quale dovrà riferire al Consiglio federale, entro il primo semestre del 2014, se il SIC applica adeguatamente le disposizioni della Confederazione in questo ambito.

Tale rapporto ha tuttavia permesso alla DelCG di concludere che, due anni dopo il furto di dati, la gestione dei rischi da parte del SIC non adempie ancora integralmente le direttive della Confederazione. In una lettera indirizzata al capo del DDPS il 4 luglio 2014, la DelCG ha dunque chiesto al SIC di fornirle ulteriori informazioni su alcuni punti rimasti in sospeso, in particolare una visione d'insieme completa, coerente e consolidata dei rischi al suo interno. A tale scopo il SIC si è posto come termine la fine di giugno del 2014.

In vista della seduta dell'ottobre 2014 la DelCG ha ricevuto una tabella che la direzione del SIC aveva allestito alla metà di settembre 2014 e che censiva oltre 90 rischi a livello di settore e circa 20 rischi maggiori a livello di ufficio. Vi erano indicati anche i responsabili, incaricati di ridurli o di gestirli. La documentazione non menzionava invece misure concrete per ridurre i singoli rischi. Secondo il direttore del SIC, queste misure sono ancora in fase di elaborazione. La DelCG ha deciso di informarsi nuovamente, verso la metà del 2015, sulla gestione dei rischi in seno al SIC e di discutere con i responsabili sullo stato dei lavori.

Un anno dopo aver trasmesso al Consiglio federale il rapporto d'ispezione completo e confidenziale, la DelCG ha sottoposto alla sua attenzione un primo bilancio concernente l'attuazione delle raccomandazioni scaturite dall'ispezione. Nella sua lettera del 30 giugno 2014 la DelCG si è rallegrata nel constatare che quattro raccomandazioni (2, 4, 8 e 11) erano già state attuate.

Per quanto concerne la raccomandazione 1, secondo la quale il Consiglio federale avrebbe dovuto incaricare il DDPS di eseguire un'analisi approfondita e dettagliata delle risorse di personale necessarie per l'adempimento degli ulteriori compiti previsti dalla nuova LSI, la DelCG ha constatato che l'Esecutivo non l'aveva adempiuta né come essa avrebbe auspicato né come il Consiglio federale aveva lasciato intendere nel suo parere del 30 ottobre 2013 relativo al messaggio concernente la LSI.¹¹⁴ Per questo motivo, nel corapporto del 22 aprile 2014 concernente tale progetto, la DelCG aveva proposto che il Consiglio federale licenziasse un messaggio aggiuntivo sulla questione.

Successivamente, il DDPS ha fatto pervenire alla DelCG la tabella dei posti di lavoro da sottoporre al DFF prima che il Consiglio federale approvi il progetto. Nella lettera indirizzata al Consiglio federale la DelCG ha tuttavia constatato che mancano ancora informazioni importanti necessarie per il calcolo delle spese per il personale, in particolare sulla futura quantità di dati, sulla frequenza dei controlli di qualità richiesti e sull'impiego dei nuovi mezzi per l'acquisizione di informazioni all'estero¹¹⁵.

Nella sua lettera al Consiglio federale la DelCG ha aggiunto che, a suo parere, non è ancora stato chiarito il fabbisogno definitivo in materia di personale necessario per effettuare l'esplorazione di segnali via cavo. Ha spiegato infatti che il messaggio del Consiglio federale concernente la LSI tiene conto solo del fabbisogno di personale

¹¹⁴ Lettera non pubblicata della DelCG al Consiglio federale del 30 giu. 2014.

¹¹⁵ Lettera non pubblicata della DelCG al Consiglio federale del 30 giu. 2014.

nella fase di test, che prevede due posti supplementari ciascuno nel SIC e nel COE. Dato che nel settore dell'esplorazione radio le possibilità tecniche non si possono sfruttare completamente per mancanza di personale specializzato nell'analisi, la DelCG teme che la situazione si aggravi ulteriormente con l'esplorazione di segnali via cavo.

Il capo del DDPS ha risposto alle preoccupazioni espresse dalla DelCG garantendo che il personale previsto per l'esplorazione dei segnali via cavo nella fase di test sarà sufficiente anche nella fase regolare di esercizio. Se il fabbisogno di risorse dovesse aumentare in maniera considerevole (da 1 a 30 posti)¹¹⁶, il DDPS chiederebbe al Parlamento in tempo utile mezzi supplementari.

Secondo la DelCG, spetterà da ultimo alle commissioni incaricate di esaminare il progetto di LSI decidere se le risorse del SIC sono adeguate ai compiti conferitigli dalla legge. La DelCG non può tuttavia assicurare che le informazioni fornite dal DDPS si basino su analisi fondate.

4.3.3 Raccomandazioni in sospenso

La raccomandazione 3 risultante dal rapporto d'ispezione della DelCG sulla sicurezza informatica nel SIC chiede di provvedere affinché l'incaricato della sicurezza informatica del Dipartimento (ISID-DDPS) verifichi entro la fine del 2014 che tutte le applicazioni informatiche del SIC siano corredate di un valido concetto di sicurezza. Come è emerso dalle indagini effettuate dalla DelCG, il SIC ha messo in esercizio il nuovo sistema IASA SIC alla fine di marzo del 2014 senza che sia stato precedentemente approvato un concetto di sicurezza dell'informazione e protezione dei dati (piano SIPD). Per la DelCG, il fatto che un nuovo sistema così importante non adempia le prescrizioni in materia di sicurezza solleva anche questioni concernenti la sicurezza informatica nel DDPS¹¹⁷.

In occasione della discussione tenutasi nell'ottobre del 2014, il capo del DDPS ha spiegato alla DelCG che è prassi mettere in esercizio sistemi informatici senza l'approvazione di un piano SIPD. A suo parere, ciò consente di raccogliere esperienze che in seguito servono a formulare il piano finale. Tuttavia, secondo le prescrizioni della Confederazione, il piano SIPD deve essere approvato entro l'inizio della fase introduttiva, ossia prima della messa in esercizio del sistema¹¹⁸.

Nel suo rapporto, la DelCG aveva criticato il fatto che i settori sicurezza, esercizio informatico e gestione del personale fossero di competenza della stessa divisione. Il caso del furto di dati ha mostrato che gli interessi divergenti di questi settori hanno ostacolato un intervento decisivo. Affinché in casi analoghi si possano prendere le decisioni necessarie a un livello superiore della gerarchia, la DelCG ha raccomandato al capo del DDPS di provvedere affinché la cellula di sicurezza non sia più subordinata alla sua divisione attuale (raccomandazione 7).

Il Consiglio federale ha accettato la raccomandazione 7 quale mandato d'esame. Ha attribuito il compito di esaminare questo aspetto organizzativo al DDPS, che doveva

¹¹⁶ Lettera non pubblicata del capo del DDPS alla DelCG del 28 ago. 2014.

¹¹⁷ Lettera non pubblicata della DelCG al Consiglio federale del 30 giu. 2014.

¹¹⁸ Istruzioni del Consiglio federale del 14 ago. 2013 sulla sicurezza TIC nell'Amministrazione federale, n. 3.1 (FF 2013 5771); manuale di riferimento HERMES 5, pag. 12, 16–17, 84–85 e 95–96.

tener conto della gestione dei rischi, della garanzia della qualità e del rispetto delle istruzioni, delle direttive e delle regole di condotta (Compliance) all'interno del SIC.

Il 12 maggio 2014 il capo del DDPS ha approvato un piano presentato dal SIC in vista dell'attuazione della raccomandazione 7. Conformemente alla decisione del capo del DDPS, il 1° ottobre 2014 è stata istituita una cellula Compliance allo scopo di garantire il rispetto delle regole all'interno del SIC. Tuttavia, la DelCG è stata informata della decisione del capo del DDPS solo il 28 agosto 2014 durante le indagini relative al caso Giroud.

Secondo le informazioni fornite dal capo del DDPS, la responsabilità della cellula Compliance incombe al vicedirettore del SIC, che è il capo dell'unità Coordinazione / Situazione. Questa funzione supplementare gli è stata attribuita *ad personam* grazie alla sua formazione ed esperienza. Nell'adempimento di questo compito, è affiancheggiato da un esperto che provvede affinché i superiori gerarchici garantiscano per quanto possibile il rispetto delle regole all'interno del SIC, ovunque e in ogni momento. L'esperto verifica inoltre i controlli effettuati dai responsabili e, a tale proposito, redige rapporti corredati di raccomandazioni.

Contrariamente a quanto formulato dalla DelCG nella sua raccomandazione, la cellula di sicurezza rimane subordinata alla divisione attuale. Quale organo dell'alta vigilanza parlamentare, la DelCG rispetta l'autonomia organizzativa dell'Amministrazione. Tuttavia non le è ancora chiaro in che misura questo servizio di controllo interno supplementare contribuisca a evitare eventuali lacune nella sicurezza informatica e a migliorare la gestione del SIC in generale.

Nella raccomandazione 9 la DelCG aveva raccomandato al Consiglio federale di migliorare il processo di controllo dello stato della sicurezza informatica nella Confederazione. Nella sua lettera del 30 giugno 2014 la DelCG ha chiesto al Consiglio federale di informarla, entro la fine di gennaio 2015, sullo stato di attuazione di questa raccomandazione e della raccomandazione 7.

4.3.4 Richieste della DelCG concernenti la futura legge sulla sicurezza dell'informazione

Il Consiglio federale ha respinto la raccomandazione 5 della DelCG concernente la sicurezza informatica, secondo la quale il Consiglio federale deve stabilire mediante ordinanza che per i collaboratori esterni siano definite, in materia di controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP), le stesse condizioni che vigono per gli impiegati della Confederazione con compiti identici. La DelCG ha tuttavia continuato a controllare il modo di procedere del SIC affinché tutti i suoi collaboratori esterni possano dimostrare di essere stati oggetto di un adeguato CSP.

Come ha constatato la DelCG nella lettera indirizzata al Consiglio federale il 30 giugno 2014, il SIC non ha tuttora risolto la situazione insoddisfacente che concerne il CSP dei suoi collaboratori esterni. La DelCG ignora inoltre chi decida del livello di sicurezza cui sono sottoposti i collaboratori esterni del SIC e chi debba avviare tale controllo.

Secondo la DelCG, tutte le questioni concernenti i CSP dei collaboratori esterni devono essere disciplinate in modo esaustivo nella futura legge sulla sicurezza delle informazioni (LSI). Essa dovrà garantire in particolare che tutti i collaboratori ester-

ni siano sottoposti alle stesse condizioni in materia di CSP degli impiegati della Confederazione che assolvono compiti identici.

Nella sua lettera del 30 giugno 2014 la DelCG ha dunque chiesto al Consiglio federale di provvedere affinché la LSI disciplini i CSP dei collaboratori esterni in modo altrettanto preciso e completo di quelli degli impiegati della Confederazione.

La DelCG ha rammentato altresì al Consiglio federale che, tenuto conto della raccomandazione 6, il messaggio concernente la LSI deve contenere anche una spiegazione dettagliata del ruolo svolto dai CSP e dalla gestione del personale nell'ambito della sicurezza dell'informazione, nonché un'indicazione degli effettivi necessari alla realizzazione dei CSP.

Il 28 agosto 2014, nella sua risposta alla lettera della DelCG, il capo del DDPS ha garantito che il progetto di LSI terrà conto delle sue richieste.

Per quanto concerne i CSP dei collaboratori interni del SIC, la DelCG è venuta a conoscenza del fatto che, nella primavera del 2014, un sesto del personale non era ancora stato sottoposto a un controllo di sicurezza secondo l'articolo 12 OCSP, benché l'ordinanza del DDPS sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP-DDPS)¹¹⁹ lo prescriva per tutti i collaboratori del SIC. Secondo la pianificazione del SIC questa proporzione, che un anno prima corrispondeva al doppio, deve essere nuovamente ridotta della metà entro la fine del 2015. Basandosi sulla raccomandazione della Vigilanza SI, il capo del DDPS ha tuttavia ordinato al SIC di liquidare tutti i casi in sospeso entro il 30 settembre 2014. Alla fine di ottobre del 2014 il SIC ha annunciato che tutti i collaboratori in servizio erano stati sottoposti al controllo di cui all'articolo 12 OCSP¹²⁰.

4.4 Caso Giroud

L'11 giugno 2014 il Pubblico Ministero del Cantone di Ginevra ha disposto l'arresto di Dominique Giroud e di tre persone facenti parte della sua cerchia, accusandoli di essersi intromessi personalmente nei computer di due giornalisti che stavano effettuando alcune ricerche sul procedimento penale in corso contro Giroud o di aver conferito il mandato a terzi. Tra gli arrestati figurava anche un collaboratore del SIC¹²¹.

Lo stesso giorno il direttore del SIC ha informato la DelCG che il Pubblico Ministero ginevrino aveva svolto una perquisizione domiciliare presso un collaboratore del SIC. La DelCG è stata anche informata del fatto che già da febbraio 2014 il SIC sapeva che erano state svolte indagini nei confronti di una fonte di un suo collaboratore e che l'ufficio ne aveva informato oralmente il capo del DDPS. All'inizio del 2014 il SIC aveva iniziato a intrattenere una relazione formale con tale fonte, un investigatore privato che faceva parte degli arrestati.

Il 17 giugno 2014 il SIC ha fornito alla DelCG dei documenti che mostravano in modo dettagliato come aveva reclutato e diretto la fonte. È stato anche documentato

¹¹⁹ Ordinanza del DDPS del 12 mar. 2012 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP-DDPS; RS **120.423**).

¹²⁰ E-mail del SIC del 21 nov. 2014.

¹²¹ Attacco hacker: quattro arresti. Comunicato stampa del Pubblico Ministero ginevrino del 12 giu. 2014.

come il SIC, dopo aver saputo di un procedimento penale contro la fonte, avesse reagito con accertamenti interni, decidendo immediatamente di limitare al minimo indispensabile i contatti con la fonte stessa per mettere fine in modo appropriato alla relazione con essa e dunque anche all'operazione.

Il 20 giugno 2014 la DelCG ha discusso con il capo del DDPS i passi intrapresi fino ad allora dal SIC in questo caso¹²². Sono state inoltre discusse questioni fondamentali in relazione al reclutamento e alla verifica delle fonti. Dalla discussione è emerso in particolare l'obbligo di osservare assolutamente i principi delle prestazioni di intelligence nella gestione delle fonti, evitando per esempio di confondere le relazioni private con quelle professionali.

A seguito di questo incontro la DelCG ha invitato il DDPS a effettuare ulteriori accertamenti in merito a una decina di questioni che risultavano direttamente dall'operazione interessata dal procedimento penale a Ginevra e dal suo contesto.

Essa ha inoltre chiesto al SIC di illustrare in modo generale quali provvedimenti prende affinché le sue fonti corrispondano alle effettive esigenze di informazione del servizio. La DelCG ha inoltre chiesto al SIC di elaborare gli scenari più importanti in merito al rischio «procedimento penale contro una fonte», definendo possibili misure al riguardo. La delegazione ha altresì insistito sul fatto che il ruolo della cellula di sicurezza del SIC nella gestione del rischio nell'ambito delle operazioni venisse rafforzato, il che costituiva anche uno degli obiettivi della raccomandazione 7 del suo rapporto sulla sicurezza informatica in seno al SIC (cfr. n. 4.3.3).

Il 25 giugno 2014 il Pubblico Ministero del Cantone di Ginevra ha informato che le quattro persone arrestate erano state dimesse dal carcere preventivo¹²³. Il Pubblico Ministero cantonale ha inoltre appurato che secondo le sue conoscenze il SIC non ha svolto alcun ruolo negli attacchi hacker oggetto dell'inchiesta. Le azioni imputate al collaboratore del SIC sarebbero avvenute al di fuori della sua attività professionale.

Il 4 luglio 2014 il capo del DDPS ha incaricato la vigilanza sul SIC interna al Dipartimento di analizzare a fondo la gestione delle fonti nel SIC. Essa aveva il compito di verificare il reclutamento, la gestione e la valutazione sistematica delle fonti, nonché l'utilizzo delle informazioni acquisite mediante la valutazione del servizio (cfr. n. 4.1.2). Il risultato di questi accertamenti sarà sottoposto nella primavera del 2015 al capo del DDPS e alla DelCG nell'ambito del regolare rapporto concernente il piano di controllo della vigilanza SIC.

Il 2 settembre 2014 la DelCG ha discusso con il direttore del SIC i risultati degli accertamenti che il SIC aveva effettuato su mandato della DelCG. In tale occasione essa ha saputo che il collaboratore in questione, un ufficiale di contatto, aveva disdetto il suo rapporto di lavoro in seguito alla sua sospensione da parte del SIC.

Da questo caso il SIC ha voluto trarre insegnamenti per la selezione, la conduzione e il controllo dei suoi collaboratori nel settore dell'acquisizione. Secondo le sue affermazioni gli insegnamenti sono già stati integrati nel nuovo promemoria per gli ufficiali di contatto dell'acquisizione all'estero. Essi dovrebbero essere inseriti anche

¹²² Caso Giroud: comunicazione tra la DelCG e il DDPS. Comunicato stampa della DelCG del 20 giu. 2014.

¹²³ Attacco hacker contro giornalisti, imputati in libertà. Comunicato stampa del Pubblico Ministero ginevrino del 25 giu. 2014.

nel promemoria sulla gestione di fonti umane nell'ambito del servizio informazioni in applicazione della LMSI¹²⁴.

Il caso Giroud è stato anche uno dei punti di partenza della discussione che la DelCG ha condotto il 22 ottobre 2014 con il capo del DDPS per sapere come quest'ultimo garantisce la vigilanza sulle operazioni in seno al proprio Dipartimento. In seguito la DelCG ha trattato le singole questioni emerse dalla discussione nelle ultime due sedute dell'anno.

4.5 Corapporto della DelCG concernente il disegno di legge sulle attività informative

4.5.1 Modo di procedere della DelCG

In qualità di organo di vigilanza parlamentare del servizio di informazioni, la DelCG non ha compiti legislativi autonomi. Sulla base della propria attività, tuttavia, essa ha spesso riscontrato lacune legislative e ha rivolto raccomandazioni al Consiglio federale.

La DelCG considera suo compito rendere attente le commissioni legislative competenti su problemi riscontrati per i quali è possibile trovare soluzioni a livello legislativo. In particolare essa utilizza i propri corapporti per ribadire, all'occorrenza, le raccomandazioni risultanti dalle sue ispezioni.

La DelCG si è espressa in merito a tutti i disegni di legge concernenti le attività informative degli ultimi anni, come la revisione LMSI II¹²⁵ del 15 giugno 2007, il messaggio aggiuntivo LMSI II del 27 ottobre 2010¹²⁶ o la revisione LSIC¹²⁷ del 14 agosto 2013.

Il 19 febbraio 2014 il Consiglio federale ha adottato il suo messaggio concernente la nuova legge sulle attività informative¹²⁸. Lo stesso giorno la DelCG ha deciso di redigere all'attenzione della commissione legislativa competente un corapporto in merito al disegno.

Il 22 aprile 2014 la DelCG ha consegnato il suo rapporto alla CPS-N con copia anche alla DelFin¹²⁹. Il 28 aprile 2014 la CPS-N ha preso atto dei corapporti della DelCG, della DelFin e della CAG-N decidendo di procurarsi un parere del Consiglio federale prima di deliberare in dettaglio. Il parere è giunto il 6 giugno 2014.

Secondo la valutazione della DelCG, la LAIn rappresenta il progetto di riforma finora più completo per la protezione dello Stato e il servizio di informazione in

¹²⁴ Cfr. anche: Il caso dell'informatore del Centro islamico di Ginevra. Rapporto della DelCG del 15 mag. 2007, n. 8.4 (FF **2007** 6221 6263).

¹²⁵ Messaggio del 15 giu. 2007 concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) (mezzi speciali per la ricerca di informazioni) (FF **2007** 4613).

¹²⁶ Messaggio aggiuntivo del 27 ott. 2010 concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna («LMSI II ridotta») (FF **2010** 6923).

¹²⁷ Messaggio del 14 ago. 2013 concernente la modifica della legge federale sul servizio informazioni civile (FF **2013** 5721).

¹²⁸ Messaggio del 19 feb. 2014 concernente la legge sulle attività informative (FF **2014** 1885).

¹²⁹ Il 9 mag. 2014 la DelCG ha deciso di pubblicare il suo corapporto sul proprio sito Internet.

Svizzera. I suoi obiettivi sono più vasti di quelli della originaria LMSI del 1997 e più ambiziosi di quelli dell'avamprogetto bocciato della LMSI-II del 2007. Il disegno può avere inoltre conseguenze fondamentali per il futuro lavoro della DelCG e il suo ruolo istituzionale.

Per tali motivi il corapporto della DelCG non si limita a singoli aspetti del disegno, ma tenta essenzialmente di apportare proposte di miglioramento a tutto il disegno dal punto di vista della procedura di alta vigilanza, di vigilanza e di controllo. Complessivamente la DelCG ha formulato proposte di modifica in merito a una trentina di articoli del disegno di atto normativo.

4.5.2 Alta vigilanza e vigilanza nella Confederazione e nei Cantoni

Un'adozione del disegno di legge limiterebbe le attuali possibilità dell'autorità cantonale di alta vigilanza a tal punto che queste perderebbero la loro efficacia (art. 77 e 78). Con le sue proposte la DelCG intende pertanto garantire che l'autorità cantonale di vigilanza e l'autorità cantonale di alta vigilanza possano verificare anche in futuro il lavoro dei propri organi di protezione dello Stato, sia in modo indipendente sia su mandato del SIC. Anche dodici Parlamenti cantionali sostengono tale richiesta in uno scritto della Conferenza legislativa intercantionale del 28 giugno 2013 all'attenzione del DDPS. La comunicazione tra gli organi cantionali di vigilanza e la Confederazione deve essere inoltre disciplinata, per quanto concerne gli aspetti fondamentali, dal legislatore e non più come oggi dal Consiglio federale.

La DelCG è anche contraria a un'abolizione degli obblighi legali della Confederazione di allestire un rapporto all'attenzione dell'alta vigilanza parlamentare. I rapporti annuali del Consiglio federale concernenti le indennità fittizie utilizzate e i divieti di attività emanati devono essere mantenuti come disciplinato nel diritto vigente.

Nel quadro della sua attività pratica di alta vigilanza la DelCG ha concluso che un servizio di informazioni non può lavorare senza fare riferimento alla conduzione politica del Paese. La DelCG è pertanto contraria al fatto che, conformemente alla nuova legge, il SIC non debba più sottoporre al Consiglio federale i controlli amministrativi internazionali per approvazione, così come lo richiede oggi l'articolo 8 LSIC in combinato disposto con l'articolo 26 capoverso 2 LMSI. La responsabilità finale deve rimanere del Consiglio federale come nella presa di contatto con i servizi esteri.

La DelCG vorrebbe inoltre sancire a livello di legge che il capo del DDPS abbia una responsabilità diretta per la vigilanza sulle operazioni del SIC, così come è sancito attualmente a livello di ordinanza.

4.5.3 Coinvolgimento di privati e di uffici nazionali ed esteri per l'acquisizione di informazioni

Negli obblighi di informazione e di comunicazione degli uffici statali, rispetto al diritto vigente il disegno di legge prevede di aumentare il numero di uffici che devono fornire informazioni al SIC e di diminuire le condizioni che quest'ultimo

deve adempiere (art. 19 e 20). A causa della separazione dei poteri la DelCG, tuttavia, respinge perlomeno l'estensione dell'obbligo generale di informazione e di comunicazione a tutti i tribunali.

La DelCG è inoltre contraria all'abolizione del segreto professionale e alla soppressione delle limitazioni alla trasmissione delle informazioni ottenute alle autorità di perseguimento penale. Le disposizioni pertinenti della revisione della LMSI-II del 2011 devono essere mantenute.

Il disegno di legge autorizza i collaboratori del SIC a fermare ogni potenziale persona e a portarla in un luogo da esso reperito – il messaggio parla di un «luogo protetto» – per interrogarla brevemente (art. 23).

La legge non stabilisce una durata massima o una durata complessiva per questo «fermo». Nel messaggio si determina che, per analogia alla distinzione tra fermo e arresto di polizia, la durata complessiva deve essere inferiore alle tre ore.

Mentre la polizia, sulla base del codice di procedura penale (art. 215 CPP)¹³⁰, può limitare la libertà di movimento delle persone solamente nell'esercizio della sua facoltà di indagine, il SIC può agire per la stessa misura secondo un libero potere d'apprezzamento, nella misura in cui lo consideri appropriato per riconoscere tempestivamente ed evitare minacce per la sicurezza interna ed esterna.

Non occorre per questo né un evento esterno né una minaccia concreta che costituiscono invece un presupposto per gli speciali obblighi di informazione di autorità o privati. A priori può colpire ciascuna persona che si trova sul territorio nazionale svizzero. La nuova competenza che non era parte della consultazione consente dunque al SIC di impiegare misure coercitive di polizia senza appartenere agli organi di polizia in senso stretto. Nel suo corapporto la Delegazione propone di cancellare questa disposizione.

Secondo il disegno di legge il SIC può demandare anche a privati o a servizi partner esteri l'acquisizione di informazioni (art. 33). Questa possibilità consente dunque al SIC di acquisire presso terzi le competenze chiave in termini di tecnica e di personale per realizzare le sue nuove competenze in materia di acquisizione di informazioni. La possibilità di ricorrere a persone esterne cela il pericolo che il DDPS non ottenga un quadro sufficientemente chiaro dell'effettivo fabbisogno di personale legato allo sviluppo delle competenze del SIC.

Al contempo il SIC può garantire che gli esperti incaricati osservino la legge vigente unicamente se egli stesso dispone delle competenze chiave necessarie.

Per questa ragione la DelCG ha proposto che la commissione esaminatrice verifichi più in dettaglio se il SIC debba poter demandare a terzi o a servizi partner lo svolgimento di misure di acquisizione soggette ad autorizzazione.

4.5.4 Nuovi mezzi di acquisizione delle informazioni

Lo sviluppo tecnico implica che sempre più aspetti della vita umana si svolgono in ambito digitale o vi sono quantomeno rappresentati. Questo riguarda anche le attività che possono minacciare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera. Per la DelCG è pertanto un fatto incontestato che le possibilità del servizio delle attività

¹³⁰ Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0).

informative debbano tenere conto di tale evoluzione, obiettivo al quale si mira anche nell'ambito del perseguimento penale con la revisione pendente¹³¹ della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT).

Nel suo corapporto la DelCG non chiede di cancellare le nuove competenze concernenti l'acquisizione delle informazioni che il Consiglio federale vorrebbe assegnare al SIC, ma auspica che la legge preveda il controllo sull'impiego dei nuovi mezzi senza che vi siano lacune legislative.

Se un computer (per esempio uno smartphone) è ubicato in Svizzera, il disegno di legge consente l'impiego di cavalli di troia e la ricerca online solo quando sono dati l'autorizzazione del TAF e il nullaosta che il capo del DDPS rilascia dopo aver consultato il GSic. Secondo il messaggio, il Consiglio federale prevede che una decina di casi all'anno implicheranno tali o altre misure di acquisizione soggette ad autorizzazione.

Secondo il disegno di legge, l'introduzione nello stesso apparecchio non necessita tuttavia di un'autorizzazione se esso è ubicato all'estero e l'acquisizione dell'informazione riguarda una minaccia che ha anche una plausibile componente transnazionale, come nel caso del terrorismo internazionale (art. 36). In linea di massima la DelCG propone pertanto di sottoporre l'acquisizione delle informazioni mediante hacking all'estero alla stessa procedura di approvazione nazionale. Questo per impedire che il SIC possa introdursi in un apparecchio svizzero ubicato all'estero senza autorizzazione.

La DelCG considera un difetto del disegno di legge il fatto che le informazioni che possono essere acquisite con le nuove competenze debbano sottostare a regole per la protezione dei dati meno severe rispetto a tutte le altre informazioni acquisite dal SIC. Le domande della DelCG garantiscono che dopo la fine di una misura soggetta ad approvazione il SIC possa mantenere solo le informazioni che presentano un legame con la minaccia con cui è stata motivata la loro acquisizione. Anche il disegno LMSI-II del 2007 prevedeva una tale regola.

Inoltre durante la sorveglianza devono essere eliminate tutte le informazioni che sottostanno al segreto professionale e alla facoltà di non deporre, nella misura in cui non abbiano un legame con la minaccia che giustificava l'acquisizione delle informazioni. Il campo di applicazione è lo stesso di quello del perseguimento penale. Si intende con questo impedire che il servizio delle attività informative abbia conoscenza di informazioni non rilevanti che sottostanno per esempio al segreto professionale degli avvocati, dei medici o alla protezione delle fonti dei produttori di media o la cui riservatezza deve essere garantita nella misura in cui siano state ottenute durante la visita di un consultorio di gravidanza o nell'ambito dell'aiuto alle vittime.

Le misure di acquisizione di informazioni soggette ad autorizzazione sottostanno all'autorizzazione da parte del TAF e del capo del DDPS che deve dapprima consultare i capi del DFAE e del DFGP. In qualità di organo di alta vigilanza la DelCG deve controllare il corretto funzionamento di questa procedura di autorizzazione. La delegazione chiede pertanto che la procedura di consultazione venga svolta per

¹³¹ Messaggio del 27 feb. 2013 concernente la legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) (FF 2013 2283).

scritto e che il TAF rediga un rapporto annuale sull'attività all'attenzione della DelCG.

La DelCG chiede inoltre che il TAF garantisca un coordinamento minimo tra le intercettazioni del servizio delle attività informative e delle autorità di perseguimento penale. Il TAF non deve autorizzare una misura di acquisizione di informazioni, se contro la persona interessata è già stata autorizzata una misura di sorveglianza sulla base di un procedimento penale.

4.5.5 Sabotaggio di sistemi di computer in Svizzera e all'estero

Secondo il disegno di legge occorre assegnare al SIC la competenza di impedire, con misure elettroniche, che sistemi di computer in Svizzera e all'estero attacchino infrastrutture critiche nel nostro Paese. Se le misure del SIC si rivolgono contro computer ubicati in Svizzera, risultano tuttavia alcuni problemi di delimitazione e di coordinamento con l'attività parallela o successiva delle autorità di perseguimento penale nei confronti dell'autore.

Se in Svizzera è già in corso un procedimento penale contro le persone responsabili dell'attacco, secondo il messaggio il perseguimento penale deve avere la precedenza su misure del SIC, ossia il SIC deve rinunciare a un «contrattacco» ai computer pertinenti. Un intervento del SIC può tuttavia avere ripercussioni negative su un successivo perseguimento penale, se le prove che si trovavano sul computer degli autori sono state compromesse a seguito delle misure informative.

Il mandato di coordinamento che la DelCG ha proposto per il TAF può disinnescare parzialmente possibili conflitti tra il modo di procedere del servizio informativo e l'autorità di perseguimento penale, a condizione tuttavia che il SIC non rinunci nella procedura urgente alla previa autorizzazione del TAF.

Un «contrattacco» del SIC contro sistemi informatici all'estero che a loro volta sono utilizzati per attacchi alla Svizzera solleva diverse questioni inerenti al diritto internazionale che non vengono discusse nel messaggio. Di conseguenza la DelCG consiglia alla commissione esaminatrice di chiarire a quali condizioni quadro il Consiglio federale debba autorizzare il SIC a introdursi in apparecchi all'estero. Vista la complessità della questione, la DelCG non ha tuttavia formulato proposte concrete di modifica, ma fa riferimento a relative perizie dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) e della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del DFAE¹³².

¹³² Perizia sulle basi giuridiche per le operazioni nelle reti informatiche da parte degli uffici del DDPS, perizia dell'UFG e del DDIP del 10 mar. 2009, GAAC 2009.10a, pag. 141–177.

4.5.6 Protezione dei dati

La LMSI esige attualmente per tutti i dati in ISIS un controllo della protezione dei dati da parte di un organo autonomo di controllo della qualità. Conformemente al disegno di legge una tale garanzia della qualità viene limitata al 30 per cento degli attuali dati di ISIS, ossia ai dati che concernono l'estremismo violento.

Il controllo della qualità dei restanti dati di ISIS e delle informazioni finora elaborate nel sistema ISAS risultanti dall'acquisizione all'estero è invece lasciato agli utenti di tali dati; questo in deroga alla legge attuale.

Queste informazioni vengono dapprima registrate nell'archivio dei dati residui (art. 56), dove sono soggette solamente a un controllo della qualità minimo. Occorre procedere a un controllo più efficace solamente quando questi dati vengono ripresi dal sistema IASA SIC. Questo vale tuttavia soltanto per le comunicazioni che il SIC ha valutato come sufficientemente rilevanti per giustificare un'ulteriore analisi.

Il disegno di legge non prescrive che i dati trasmessi secondo IASA SIC debbano essere al contempo cancellati dall'archivio dei dati residui. Non chiarisce neppure se, nel caso in cui vengano cancellati dati in IASA SIC per motivi di qualità, anche le copie pertinenti nell'archivio debbano essere cancellate.

Affinché l'archivio dei dati residui non si trasformi in una montagna di dati poco rilevanti e pressoché incontrollati, occorrerebbe sancire nella legge una durata di conservazione massima per compensare la debole norma in materia di protezione dei dati. Con questo verrebbe anche limitato l'imminente problema di capacità nelle risorse del personale per i controlli di qualità. Una durata di conservazione massima di 10 anni appare idonea, poiché il SIC in questo lasso di tempo può trasferire i dati che lo interessano veramente nel sistema IASA SIC a scopo di analisi.

Il disegno di legge consente inoltre di elaborare i dati provenienti da misure di acquisizione soggette ad autorizzazione in Svizzera senza che vi sia controllo della qualità (art. 57). La DelCG propone di eliminare le informazioni da questa raccolta di dati che non sono pertinenti ai fini del mandato, parimenti alle informazioni soggette al segreto professionale e alla facoltà di non deporre. Tale proposta richiede una valutazione prima di registrare le informazioni in questo sistema (cfr. n. 4.5.4). Nel caso in cui i dati provenienti da misure di acquisizione soggette ad autorizzazione vengano conservati più a lungo, sarebbe inoltre necessario garantire anche la loro qualità. La DelCG propone pertanto che questo sistema di informazione speciale sottostia a regole in materia di protezione dei dati a livello di ordinanza (art. 46).

Il disegno di legge prevede inoltre un ulteriore sistema d'informazione nel quale occorre memorizzare i dati provenienti da misure di acquisizione all'estero comparabili a misure di acquisizione soggette ad autorizzazione (art. 35 cpv. 5). Queste informazioni sensibili possono risultare per esempio dall'introduzione in sistemi informatici o dall'impiego di apparecchi di sorveglianza che provengono dall'estero (p. es. catcher IMSI)¹³³. Per questi dati il disegno di legge non prevede alcuna disposizione in materia di protezione dei dati. Con la proposta della DelCG di sottoporre l'introduzione in sistemi informatici all'estero al medesimo obbligo di approvazione vigente in Svizzera si intende porre rimedio a questa lacuna (cfr. n. 4.5.4).

¹³³ Con questi apparecchi è possibile selezionare l'International Mobile Subscriber Identity (IMSI) di un cellulare e determinare la sua ubicazione sulla base della cella radio più vicina.

Il Consiglio federale vuole disciplinare in modo unitario nella nuova legge le differenti disposizioni della LMSI e della LSIC in merito alla trasmissione di dati personali ad autorità estere (art. 60), ciò che la DelCG accoglie favorevolmente. Secondo il messaggio, la trasmissione di dati a Stati che non dispongono di una normativa in materia di protezione dei dati paragonabili alla Svizzera deve rimanere possibile.

Concretamente il disegno di legge intende prescrivere per questo caso l'obbligo di procurare una garanzia all'estero per proteggere la persona interessata. Al contempo occorre abrogare la legge federale sulla protezione dei dati (LPD), che in un caso di questo genere disciplina anche la protezione della personalità¹³⁴. Il messaggio non riesce a spiegare il motivo per cui per la trasmissione dei dati a tali Stati occorra una norma incompatibile con la LPD.

In deroga alla LPD il disegno di legge non limita inoltre la trasmissione dei dati al caso menzionato, ma lascia al SIC la scelta di decidere quando intende osservare la LPD nello scambio di informazioni con l'estero. Questa mancanza di chiarezza della disposizione può portare a difficoltà di interpretazione e quindi a problemi nell'applicazione.

La DelCG ritiene pertanto necessaria una riformulazione della disposizione¹³⁵. La regola proposta dalla DelCG si riferisce a un testo che l'UFG ha già tramutato in una nuova legge nell'ambito dell'attività normativa.

La proposta della DelCG disciplina chiaramente le direttive che il SIC deve rispettare nella trasmissione di dati a Stati le cui regole in materia di protezione dei dati non corrispondono alle norme svizzere. Al contempo le disposizioni sono compatibili con l'ulteriore diritto sulla protezione dei dati.

4.5.7 Ulteriori compiti per il SIC

Il disegno di legge riprende gli attuali compiti inerenti alla protezione dello Stato nell'ambito del controspionaggio politico, economico e militare e della lotta al terrorismo, all'estremismo violento e alla proliferazione. In futuro al SIC competerà anche la lotta agli attacchi contro le infrastrutture critiche.

Il legislatore deve inoltre autorizzare il Consiglio federale a impiegare tutti i mezzi di acquisizione previsti nella legge per salvaguardare gli interessi fondamentali del Paese nell'ambito della politica estera, della piazza industriale, economica e finanziaria in situazioni particolari (art. 3).

Tale disposizione prevede uno sviluppo notevole dei compiti della protezione dello Stato. In particolare il SIC deve poter impiegare i suoi nuovi strumenti anche quando la Svizzera e le sue istituzioni non sono minacciate direttamente, bensì solo indirettamente, per esempio in ragione dell'indebolimento di un settore economico. Questo è costituzionalmente problematico poiché in assenza di un'esplicita base costituzio-

¹³⁴ Art. 6 della legge federale del 19 giu. 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1).

¹³⁵ Questa opinione è stata condivisa anche dall'Incaricato federale per la protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) in occasione di un colloquio con la DelCG all'inizio di maggio del 2014.

nale la protezione dello Stato deve poggiare già oggi su di una competenza costituzionale intrinseca e non scritta¹³⁶.

Occorre anche osservare che la nozione di «situazione particolare» rispetto a quella di «situazione straordinaria» (cfr. art. 58 cpv. 2 Cost.) è nuova dal profilo del diritto pubblico e vaga. Il disegno di legge non contiene principi di definizione legale. Alla DelCG risulterebbe pertanto impossibile stabilire se, nell'ambito di un controllo successivo, sussiste una «situazione particolare» o meno.

Inoltre il SIC non dispone attualmente di conoscenze specifiche concernenti la piazza industriale, economica e finanziaria Svizzera. Con un pertinente mandato il Consiglio federale dovrebbe pertanto decidere di dotare il SIC di personale specializzato.

Nel corapporto la DelCG propone di rinunciare a queste nuove competenze.

4.5.8 Fabbisogno di personale

Basandosi sulle sue precedenti esperienze con il SIC, la DelCG esamina la nuova legge anche dal profilo della sua successiva attuazione, che sarà chiamata a controllare nella sua qualità di organo di alta vigilanza. Per la DelCG è determinante che i nuovi compiti e competenze, nonché le risorse supplementari di personale previste per queste operazioni, stiano tra loro in un giusto rapporto.

In occasione della sua ispezione concernente la sicurezza informatica nel SIC (cfr. n. 4.3.2), la DelCG è giunta alla conclusione che nell'ambito della fusione dei servizi di informazione civili nel DDPS e della successiva istituzione del SIC sia stata attribuita troppo poca importanza alla questione delle risorse del personale necessarie: la DelCG ritiene che sia stata la scarsità di personale nell'informatica ad aver reso impossibile gestire in modo adeguato il rischio nel SIC.

La DelCG teme che l'attuazione della nuova legge sulle attività informative comporti per il servizio corrispondente sfide paragonabili a quelle dell'istituzione del SIC. Nell'intento di impedire che gli errori commessi in passato si ripetano, nella prima raccomandazione del suo rapporto di ispezione concernente la sicurezza informatica nel SIC ha invitato il Consiglio federale a incaricare il DDPS di esaminare in modo approfondito e dettagliato le risorse di personale necessarie per adempiere alle ulteriori mansioni che il disegno di LAIn propone.

Il 2 luglio 2013 la raccomandazione è stata trasmessa al Consiglio federale, ossia dopo l'apertura della consultazione concernente la nuova legge. Mentre il rapporto esplicativo dell'avamprogetto prevedeva 16 nuovi posti, nel messaggio al Parlamento figurava un fabbisogno di personale di 20,5 posti. Considerato che nel 2007 il Consiglio federale aveva previsto per il disegno LMSI-II 40 nuovi posti, la DelCG giudica l'attuale valutazione del Consiglio federale (cfr. n. 4.3.2) tuttora problematica.

La DelCG chiede pertanto al Consiglio federale di effettuare ulteriori accertamenti in merito al fabbisogno di personale e di presentare i risultati in un messaggio ag-

¹³⁶ Rapporto del Consiglio federale del 2 mar. 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 mar. 2010. Sicurezza interna: chiarire le competenze (FF 2012 3973 4093 4109).

giuntivo. All'occorrenza questi risultati possono essere presentati alla DelCG e alla DelFin anche in un documento confidenziale. La DelFin ha condiviso questa proposta nel suo corapporto del 25 aprile 2014.

5 Rapporti di gestione 2013 e altri rapporti

5.1 Rapporto di gestione 2013 del Consiglio federale

La verifica dell'attuazione degli obiettivi annui determinati dal Consiglio federale e della sua attività di gestione rientra nei compiti dell'alta vigilanza parlamentare. Questa verifica è effettuata tra le altre cose in virtù del rapporto di gestione del Consiglio federale sottoposto annualmente all'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 144 LParl.

Le misure realizzate dal Consiglio federale nel 2013 seguivano i sette indirizzi politici da esso determinati nel programma di legislatura 2011-2015: una piazza economica interessante e competitiva, il posizionamento della Svizzera a livello regionale e globale, la garanzia della sicurezza, il consolidamento della coesione sociale, l'uso sostenibile di fonti energetiche e di risorse, l'eccellenza nella formazione e nella ricerca e la parità tra uomo e donna. Secondo la valutazione del Consiglio federale, dei complessivi 28 obiettivi per l'anno 2013: 20 sono stati interamente o ampiamente realizzati, sei solo parzialmente e due non sono stati realizzati.

In linea di massima entrambe le CdG ritengono che l'Amministrazione federale abbia lavorato bene e in modo professionale. Esse hanno proposto alle proprie Camere all'unanimità e senza astensioni di approvare il decreto federale sulla gestione del Consiglio federale nel 2013. Il Parlamento ha dato seguito a queste proposte nella sessione estiva 2014.

Conformemente alla procedura della CdG applicata dal 2011 i membri del Consiglio federale hanno determinato i temi che desideravano presentare alla CdG-N e alla CdG-S in occasione di una seduta congiunta nel maggio 2014. A loro volta le CdG hanno scelto il tema trasversale del controllo gestionale degli acquisti per tutti i Dipartimenti e per la CaF. A tal proposito hanno formulato le domande in modo da stabilire come sia esercitato il controlling sulle aggiudicazioni nel settore dei servizi e quali siano i punti di contatto rispetto al controlling dipartimentale sui progetti. In seguito i membri della commissione avevano l'opportunità di approfondire ulteriori temi.

Qui di seguito sono riassunti alcuni punti principali della discussione:

- CaF: la cancelliera della Confederazione ha incentrato il suo intervento sulla legislazione corrente (revisione parziale della legge sulle pubblicazioni ufficiali¹³⁷ e della legge federale sui diritti politici¹³⁸) e sulla gestione elettronica degli affari (GEVER). Il vicecancelliere ha presentato due nuovi strumenti per la comunicazione in caso di crisi. I membri della commissione sono inoltre stati informati sui mezzi di comunicazione sicuri per il Consiglio federale e sui bandi di concorso per le analisi VOX. Tra gli altri argomenti in discus-

¹³⁷ Legge federale del 18 giu. 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (LPubl; RS **170.512**).

¹³⁸ Legge federale del 17 dic. 1976 sui diritti politici (RS **161.1**).

sione vi era l'onere causato alla CaF dalla presidenza svizzera dell'OSCE, il suo rapporto con il Consiglio federale e il voto elettronico;

- DFAE: il capo del DFAE ha informato in merito al terzo e al quarto asse della strategia di politica estera («stabilità in Europa e nel mondo»; «partenariati strategici e temi globali»), alla sua esperienza alla presidenza dell'OSCE e alla gestione delle crisi in seno all'OSCE. Di conseguenza i membri della commissione di gestione hanno posto alcune domande concernenti l'OSCE e la crisi in Ucraina, interessandosi però anche al pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti (PCon), della maggiore integrazione della DSC nel DFAE e del tema «Ginevra internazionale»;
- DFI: il capo del DFI ha riferito sullo stato d'attuazione della strategia «Santità 2020», della riforma della previdenza per la vecchiaia (Previdenza per la vecchiaia 2020), sulla lotta alla povertà e sui lavori preparatori relativi al messaggio sulla cultura. Le domande dei membri della commissione concernevano tra l'altro il programma MEDIA dell'UE, i progetti informatici del DFI, l'integrazione di collaboratori portatori di handicap e la trasmissione di dati concernenti i pazienti;
- DFGP: la responsabile del DFGP ha presentato una panoramica esaustiva concernente i lavori di revisione del codice civile svizzero, con particolare riferimento al diritto della famiglia, nonché le misure di accelerazione nella procedura di asilo. Le domande della CdG vertevano sulla nuova strategia in materia d'asilo della Svizzera, sulle misure di risparmio nell'ambito del PCon, sulla strategia integrata di amministrazione delle frontiere, sul settore dell'asilo e sull'UFM;
- DDPS: il capo del DDPS ha incentrato la sua relazione sull'USEs e sulla Rete integrata Svizzera per la sicurezza, nell'ambito della quale la collaborazione tra Confederazione e Cantoni si è svolta finora positivamente. Egli ha inoltre informato in merito al disegno concernente la nuova legge sulle attività informative. I membri della CdG desideravano ottenere precisazioni in merito all'USEs, ponendo tuttavia anche domande in merito alla società RUAG, al personale del DDPS, all'aeroporto di Dübendorf, ai medici nell'esercito, al settore dello sport e ad altri temi;
- DFF: attingendo dall'attualità la responsabile del DFF ha scelto il tema della politica svizzera di assistenza amministrativa in materia fiscale («scambio di informazioni conformemente alle norme OSCE»). Le numerose domande dei membri della Commissione dimostrano quanto sia caldo questo tema. Sono state inoltre poste domande sulla RI imprese III, sulla concretizzazione della strategia per una piazza finanziaria concorrenziale e coerente dal profilo fiscale, sul mercato immobiliare e sulla parità fra i sessi;
- DEFR: il capo del DEFR ha riferito sullo sviluppo delle relazioni economiche internazionali e sugli accordi di libero scambio, sull'attuazione delle misure di accompagnamento in relazione alla libera circolazione delle persone, sull'iniziativa sul personale qualificato (IPQ) e sulla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). In tale contesto i primi tre temi menzionati hanno dato luogo a intense discussioni con i membri della Commissione. Le ulteriori domande della CdG concernevano il caso di corruzione in seno alla SECO, l'attrattiva della piazza economica svizzera, la RI imprese III e il principio del Cassis-de-Dijon;

- DATEC: la responsabile del DATEC ha illustrato, prendendo spunto dalla navigazione aerea, come la Svizzera assuma una dimensione sempre più internazionale, anche a livello d'infrastrutture, sottolineando la crescente importanza delle normative internazionali e di regole comuni con l'UE e i Paesi limitrofi. Ha inoltre fornito informazioni per quanto riguarda la pianificazione del territorio. Oltre alle domande inerenti a queste due tematiche, i membri della Commissione hanno discusso anche dell'acquisto di materiale rotabile da parte delle FFS, dell'integrazione di collaboratori con handicap e del finanziamento di progetti di completamento della rete;
- nel quadro del tema trasversale «acquisti pubblici», le CdG hanno interrogato tutti i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione sulle modalità con cui l'Esecutivo controlla l'aggiudicazione di mandati di prestazione e sorveglia lo svolgimento di progetti. Preventivamente, le CdG avevano dato incarico di effettuare rilevamenti in tutti i dipartimenti sui contratti correnti in materia di prestazione di servizi, conclusi con terzi, che superano la soglia dei 150 000 franchi. I dati rilevati sono valutati da parte della Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S nell'ambito della seconda verifica concernente l'ispezione «ricorso a esperti nell'Amministrazione federale». La valutazione quantitativa delle cifre è di per sé impressionante e testimonia della complessità della materia: dei 2528 contratti in corso in tutti i dipartimenti (volume complessivo 3,3 mia. di franchi) 118 (171,5 mio. di franchi) sono problematici dal profilo del budget e della durata;
- in seguito sono stati illustrati in particolare i contratti che i capi dei Dipartimenti e la cancelliera considerano problematici. Le audizioni hanno mostrato che il Consiglio federale ha introdotto i necessari correttivi e che l'Amministrazione ha oggi una miglior supervisione sugli appalti pubblici rispetto a due anni fa grazie ai nuovi strumenti di controllo. Le CdG ritengono tuttavia che vi sia ancora molto da fare. Sono decise a monitorare i correttivi avviati effettuando controlli e verifiche regolari finché avranno la certezza che l'intero settore degli acquisti pubblici sia sotto controllo e funzioni in modo trasparente ed efficiente conformemente al diritto pertinente. Nel contempo le CdG seguiranno l'analisi dei casi problematici emersi, come quello della SECO;
- nello stesso contesto le CdG hanno deciso all'unanimità di mantenere il punto 1 della loro mozione «Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'Amministrazione federale»¹³⁹ che il Consiglio federale aveva raccomandato di respingere. La mozione incarica il Consiglio federale di introdurre in tutta l'Amministrazione federale, in vista di un controllo efficace degli acquisti pubblici, la gestione informatizzata dei contratti già a partire dal 1° gennaio 2015 ai fini della verifica dei contratti stipulati con imprese esterne. Dando seguito alla richiesta delle CdG, le Camere hanno approvato la mozione con un'ampia maggioranza nella sessione estiva 2014.

¹³⁹ Mo. CdG-N del 28 feb. 2014 (14.3018) e Mo. CdG-S del 25 mar. 2014 (14.3289) «Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'Amministrazione federale».

L'8 aprile 2014, in presenza di rappresentanti delle sottocommissioni delle CdF competenti in materia di tribunali, le Sottocommissioni «Tribunali/MPC» delle CdG hanno discusso il rapporto di gestione 2013 del Tribunale federale (TF) con la Commissione amministrativa di quest'ultimo. A proposito della gestione dei tribunali di prima istanza, esse hanno sentito le rispettive rappresentanze¹⁴⁰.

La discussione con la Commissione amministrativa del TF verteva sui seguenti temi:

- *volume degli affari*: i casi in entrata hanno raggiunto una cifra record; rispetto all'anno precedente si è registrato solo un lieve aumento delle cause pendenti, poiché il numero degli affari liquidati è stato pressoché al passo con quelli in entrata. La Corte di diritto penale ha registrato un aumento di 500 casi (65 per cento) che è in parte da ricondurre agli effetti del nuovo codice di procedura penale (CPP);
- la prima Corte di diritto pubblico ha dovuto evadere circa 250 casi supplementari a causa dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Il TF prevede che la legge d'applicazione dell'iniziativa provocherà ulteriori casi da trattare;
- in linea di massima il TF è in grado di sbrigare il volume degli affari, sebbene necessiti tuttora di essere sgravato dai casi di poco conto per pronunciarsi maggiormente sulle questioni di principio;
- *valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale*: la valutazione pluriennale ha mostrato che l'organizzazione giudiziaria introdotta nel 2007 si è rivelata nel complesso efficace, anche se il Tribunale federale non ha potuto essere sgravato nella misura auspicata. Una commissione istituita dal Consiglio federale, alla quale il TF può presentare le sue proposte, si occupa di elaborare miglioramenti in tal senso;
- *rapporto tra il diritto internazionale pubblico e il diritto nazionale*: prendendo spunto da una decisione concernente la prescrizione di casi inerenti all'amianto, il TF ha indicato la sua maggiore sfida: giusta l'articolo 190 Cost. deve applicare le leggi federali e il diritto internazionale; la questione della priorità in caso di contraddizione non è tuttavia disciplinata. Il TF chiede che sia il Parlamento a risolvere tale quesito, poiché in caso contrario sarebbe un giorno chiamato a decidere esso stesso;
- *attacco contro un giudice del Tribunale federale*: in seguito a un attacco fisico contro un giudice del Tribunale federale la corte ha invitato la CdG ad attivarsi per tutelare meglio i magistrati. Essa ha proposto che determinati reati commessi contro i magistrati siano perseguibili d'ufficio, affinché questi ultimi non debbano promuovere personalmente l'azione penale;
- *TAF*: il Tribunale stila un bilancio positivo dopo il primo anno a San Gallo. Alla fine del 2013 ha registrato 4 119 casi pendenti. Al fine di migliorare la propria efficienza e organizzazione il TAF ha lanciato il progetto organizzazione giudiziaria 2016 (OG 2016). La discussione con le CdG verteva in particolare sulle difficoltà nell'assunzione di collaboratori francofoni e sul telelavoro;

¹⁴⁰ I tribunali di primo grado della Confederazione sono il TAF, il TPF e il TFB.

- *TPF e TFB*: sebbene il loro volume degli affari sia aumentato, i due tribunali non presentano particolari problemi. Per quanto concerne il TFB occorre menzionare in particolare la notevole quota di procedure evase grazie alla collaborazione di giudici specializzati con formazione tecnica. Il buon funzionamento di questo tribunale assume una grande importanza, poiché la Svizzera occupa una posizione di primo piano a livello internazionale nel settore dei brevetti.

Le CdG hanno proposto all'unanimità alle loro Camere di approvare il rapporto di gestione 2013 del TF. Nella sessione estiva 2014 le Camere federali hanno dato seguito alla proposta della CdG.

5.3 Ulteriori rapporti esaminati dalla CdG

Conformemente all'articolo 148 capoverso 3^{bis} LParl il Consiglio federale riferisce periodicamente alla Commissione di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome. Le modalità del rapporto che il Consiglio federale deve presentare alla CdG sono state definite mediante uno scambio di lettere. Inoltre, il Consiglio federale sottopone annualmente alla CdG rapporti dettagliati sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle unità che rivestono un'importanza economico-finanziaria particolare, quali Swisscom, le FFS, la Posta, Skyguide, RUAG, FINMA, il settore dei PF e l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE). Le unità rese autonome più piccole, quali l'Istituto federale della Proprietà intellettuale (IPI), l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR), il Museo nazionale svizzero (MNS), Pro Helvetia, l'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP), Identitas SA, Swiss Investment Fund for Emerging Markets SA (SIFEM SA), Swissmedic e IFSN, sono oggetto di un rapporto dettagliato quadriennale.

Nel 2014 le CdG hanno esaminato per la terza volta una serie di rapporti sul conseguimento degli obiettivi strategici del Consiglio federale e altri rapporti. Basandosi su un concetto di revisione e di catalogazione, esse si sono occupate dei seguenti rapporti:

CaF

- Rapporto del Consiglio federale. Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 2013 (solo in relazione agli interventi delle CdG)

DFI

- Rapporto annuale 2013 del Consiglio federale sulle assicurazioni sociali conformemente all'articolo 76 LPG¹⁴¹
- Rapporto di attività 2013 della commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP)

¹⁴¹ Legge federale del 6 ott. 2000 sulla parte generale delle assicurazioni sociali (LPAG; RS 830.1).

DFGP

- Rapporto sullo stato dei lavori 2013/2014 concernente la trasposizione dell'accordo di Schengen/Dublino
- Rapporto annuale 2013 dell'Ufficio federale di polizia (fedpol)
- Rapporto annuale 2013 del Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI)
- Rapporto annuale 2013 dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)

DDPS

- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della RUAG Holding SA per l'esercizio 2013

DDF

- Rapporto del Consiglio federale sul conseguimento degli obiettivi strategici della FINMA nel 2013
- Rapporto del Consiglio federale concernente il rapporto 2013 sulla gestione del personale
- Rapporto del Consiglio federale concernente il rapporto 2013 sulla gestione del personale delle unità rese autonome
- Consuntivo 2013 (documentazione complementare sul personale)

DEFR

- Rapporto del Consiglio federale sull'adempimento del mandato di prestazioni del settore dei PF per l'esercizio 2013
- Rapporto del Consiglio federale sulle esportazioni dettagliate di materiale bellico nel 2013
- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della ASRE per l'esercizio 2013

DATEC

- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta svizzera SA, delle FFS SA e della Swisscom SA per l'esercizio 2013 e gli affari inerenti alla politica della Confederazione corrispondenti
- Rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici di Skyguide SA per l'esercizio 2013

Varia

- Rapporto di attività 2013 dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
- Rapporto di attività 2013 del Ministero pubblico della Confederazione
- Rapporto 2013 della Banca nazionale svizzera