

13.004

**Rapporto annuale 2012
delle Commissioni della gestione e della Delegazione
delle Commissioni della gestione delle Camere federali**

del 24 gennaio 2013

Onorevoli colleghi,

in virtù dell'articolo 55 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione per il 2012 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.

24 gennaio 2013

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

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

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

Indice

Elenco delle abbreviazioni	2907
1 Introduzione	2912
1.1 Programma annuale 2012 e importanti oggetti dell'anno in rassegna	2912
1.2 Pubblicazione di rapporti e lettere al Consiglio federale	2913
2 Mandato e organizzazione	2914
2.1 Compiti e competenze delle Commissioni della gestione	2914
2.1.1 Compiti	2914
2.1.2 Settore di vigilanza	2915
2.1.3 Diritti d'informazione e riservatezza dei lavori	2916
2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati	2918
3 Approfondimenti su temi scelti dalle Commissioni della gestione	2923
3.1 Politica economica e finanziaria	2923
3.1.1 Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone	2923
3.1.2 Domande relative all'inchiesta della FINMA sulla vendita di prodotti Lehman Brothers da parte di Credit Suisse	2925
3.1.3 Verifica dell'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi»	2928
3.1.4 Utilizzazione di granate a mano di fabbricazione svizzera nel conflitto siriano	2930
3.2 Sicurezza sociale e sanità pubblica	2931
3.2.1 Gestione strategica delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale	2931
3.2.2 Organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza	2933
3.2.3 Ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio	2934
3.2.4 Riserve degli assicuratori malattia: domanda della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati	2936
3.3 Relazioni internazionali e commercio con l'estero	2937
3.3.1 Esecuzione dell'Accordo di Schengen	2937
3.3.2 Protezione dei fanciulli e misure coercitive nel diritto degli stranieri – Secondo, terzo e quarto rapporto della Svizzera riguardante l'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo	2939
3.4 Stato e Amministrazione	2941
3.4.1 Prassi della Confederazione in materia di gestione della Posta, delle FFS e di Swisscom	2941
3.4.2 Consiglio dei PF: problemi nella conduzione del personale	2942
3.4.3 Riorganizzazione dell'Ufficio federale di statistica: visita di servizio	2944
3.4.4 Riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione	2944
3.4.5 Domande d'asilo non trattate depositate da cittadini iracheni presso rappresentanze svizzere	2945
3.4.6 Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive	2947

3.4.7	Modernizzazione del Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU)	2949
3.4.8	Controllo normativo preventivo e assistenza giudiziaria internazionale: visita presso l'Ufficio federale di giustizia	2950
3.5	Giustizia e Ministero pubblico della Confederazione	2951
3.5.1	OpenJustitia del Tribunale federale	2951
3.5.2	Richiesta all'autorità di vigilanza concernente un licenziamento senza preavviso al Tribunale amministrativo federale	2952
3.6	Sicurezza	2953
3.6.1	Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità	2953
3.6.2	Verifica dell'ispezione relativa alle circostanze della nomina del capo dell'esercito	2954
3.6.3	Indennità per perdita di guadagno: irregolarità nel computo dei servizi volontari	2955
3.6.4	Rapporto annuale dell'Ufficio federale di polizia	2956
3.6.5	Rapporto annuale del Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet	2957
3.6.6	Visita di servizio presso il Centro logistico dell'esercito Grolley	2957
3.6.7	Metodi di lavoro dell'Ispettorato DDPS: l'esempio del Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri (SIC FT/FIS HE)	2958
3.7	Ricerca, scienza, cultura e società	2958
3.7.1	Ispezione della CdG-N sugli effetti dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) – seconda verifica	2958
3.7.2	Politica d'informazione lacunosa delle autorità federali: richiesta di vigilanza della Commissione della gestione del Cantone di Basilea Città	2959
3.7.3	Verifica dell'ispezione «Concezione e realizzazione di RUMBA – un bilancio intermedio».	2961
4	Protezione dello Stato e servizi d'informazione	2962
4.1	Compiti, diritti e organizzazione della Delegazione delle Commissioni della gestione	2962
4.1.1	Competenze e diritto all'informazione	2962
4.1.2	Vigilanza degli organi di controllo dell'Esecutivo	2963
4.1.3	Esame della lista d'osservazione del Consiglio federale	2964
4.1.4	Esame della procedura di approvazione dei nuovi contatti del SIC e del SIM all'estero	2965
4.2	I vent'anni della Delegazione delle Commissioni della gestione	2966
4.2.1	L'istituzione della Delegazione	2967
4.2.2	L'organizzazione del nuovo organo	2969
4.2.3	Primi affari	2970
4.2.4	Il «settore segreto» dello Stato come mandato della DelCG	2972
4.3	Verifica relativa al rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione sul sistema informatico ISIS	2973
4.3.1	Liquidazione delle pendenze nel controllo di qualità e ulteriore riduzione del volume di dati	2973
4.3.2	Indicatori ISIS	2974
4.3.3	Lavoro dell'Incaricato della protezione dei dati ISIS	2975

4.3.4 Nuova versione del programma preventivo di ricerche «Foto passaporto»	2976
4.3.5 Coinvolgimento degli analisti e dei Cantoni nella garanzia della qualità	2978
4.3.6 Esame dell'attribuzione di risorse per l'elaborazione dei dati in ISIS	2979
4.3.7 Separazione dei dati sulla protezione dello Stato da quelli amministrativi	2980
4.3.8 Nessuna registrazione di dati senza una valutazione della loro rilevanza	2981
4.3.9 Diritto d'accesso	2982
4.3.10 Rafforzamento della Vigilanza SI	2983
4.3.11 Pendenze nel sistema destinato a sostituire ISIS-NT	2984
4.4 Esperimento pilota del Sistema d'informazione Sicurezza esterna (ISAS)	2985
4.5 Gestione della politica di sicurezza da parte del Consiglio federale	2988
4.5.1 Situazione iniziale	2988
4.5.2 Raccomandazioni dell'alta vigilanza parlamentare	2988
4.5.3 Riforme del Consiglio federale	2990
4.5.4 La DelCG ribadisce la propria critica	2992
4.5.5 Decisione del Consiglio federale del 24 ottobre 2012	2994
5 Rapporti sulla gestione 2011 e altri rapporti	2994
5.1 Rapporto di gestione del Consiglio federale 2011	2994
5.2 Rapporto di gestione 2011 del Tribunale federale	2997
5.3 Altri rapporti trattati dalle Commissioni della gestione	2999
Allegato	
Rapporto annuale 2012 del Controllo parlamentare dell'amministrazione	3003

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AFS	Archivio federale svizzero
AI	Assicurazione per l'invalidità
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
BLEs	Base logistica dell'esercito
BNS	Banca nazionale svizzera
Boll. Uff.	Bollettino Ufficiale
CaF	Cancelleria federale
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CAG-S	Commissioni degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CFB	Commissione federale delle banche
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CIP	Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (RS 220)
COE	Centro operazioni elettroniche dell'esercito
COMCO	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPE-N	Commissione della politica estera del Consiglio nazionale
CPF	Consiglio dei Politecnici federali
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta

CPU	Centro delle pubblicazioni ufficiali
CSEC-N	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
CSSS-S	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle Camere federali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCE	Delegazione presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DelSic	Delegazione del Consiglio federale per la sicurezza
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DP V	Divisione politica V del DFAE
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
<i>ENNIR</i>	<i>European Network of National Intelligence Reviewers</i>
<i>ETCS</i>	<i>European Train Control System</i>
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FIS FT	Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri
FRT	Formazione, ricerca e tecnologia
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale
GSic	Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza
ICI	Istanza di controllo indipendente
IFP	Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
IPG	Indennità per perdita di guadagno
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale

ISAS	Sistema d'informazione Sicurezza esterna
ISIS	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato
ISIS-NT	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato – Nuova tecnologia
IUFFP	Istituto Universitario Federale per la Formazione Professionale
Iv. Pa.	Iniziativa parlamentare
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1)
LAr	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (Legge sull'archiviazione; RS 152.1)
LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)
LBVM	Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (RS 954.1)
LCo	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione; RS 172.061)
LCPol	Legge sui compiti di polizia
LICol	Legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (Legge sugli investimenti collettivi, RS 951.31)
LL	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro; RS 822.11)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare; RS 510.10)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LPers	Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)
LPRI	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (Legge sulla ricerca; RU 2010 651)
LRAV	Legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (Legge sul raccordo RAV; RS 742.140.3)
LSIC	Legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (RS 121)

LSIP	Legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (RS 361)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OAMal	Ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie (RS 832.102)
OCGE	Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica (RS 510.292)
ODSic	Organo direttivo in materia di sicurezza
OEAE	Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281)
OLF	Orario di lavoro basato sulla fiducia
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OMSI	Vecchia ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RU 2001 1829)
ONG	Organizzazioni non governative
ONYX	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
OOPSM	Ordinanza del 19 novembre 2003 concernente l'obbligo di prestare servizio militare (RS 512.21)
OPSIX	Organo per la pubblicità della SIX <i>Swiss Exchange SA</i>
ORAMal-DFI	Ordinanza del DFI del 18 ottobre 2011 concernente le riserve nell'assicurazione sociale malattie (RS 832.102.15)
O-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.1)
O-SIEs	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio informazioni dell'esercito (RS 510.291)
OSI-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.2)
OVIS	Ordinanza del 6 luglio 2011 sul sistema centrale d'informazione visti (Ordinanza VIS; RS 142.512)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
PF	Politecnici federali
PGF	Polizia giudiziaria federale
PP	Vecchia legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (CS 3 286)
PROSSIF	Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria
RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RS 171.13)
RCS	Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RS 171.14)

RS	Raccolta sistematica
RU	Raccolta ufficiale
RUMBA	Gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SCOCI	Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIM	Servizio informazioni militare
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SIS	Servizio informazioni strategico
STEP	Programma strategico per l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale
UBS	Unione di banche svizzere
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UE	Unione europea
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade
VFF	Vigilanza federale sulle fondazioni

Rapporto

1 Introduzione

Il presente rapporto annuale intende fornire una visione d'assieme sulle attività della vigilanza parlamentare delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) nel 2012, 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 ancora pubblicate.

In occasione della seduta plenaria del 24 gennaio 2013, le CdG hanno approvato all'unanimità il presente rapporto e deciso di pubblicarlo. La bozza del rapporto è stata sottoposta per parere alle autorità interessate conformemente all'articolo 157 della legge sul Parlamento (LParl¹). I pareri pervenuti sono stati esaminati dalle CdG e dalla DelCG e per quanto possibile considerati.

1.1 Programma annuale 2012 e importanti oggetti dell'anno in rassegna

In occasione dell'adozione del programma annuale, il 27 gennaio 2012 le CdG hanno deciso di svolgere talune inchieste sulla base delle valutazioni affidate al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) nei seguenti ambiti: la collaborazione interdipartimentale nella politica estera svizzera (rapporto CPA in allegato, n. 2.3.1), il soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.2), l'autorizzazione e l'esame dei medicinali rimborsabili (cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.5) e la questione dei collaboratori esterni in seno all'Amministrazione federale (cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.4).

Le CdG hanno inoltre deciso di rilanciare la valutazione concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Il CPA era già stato incaricato di procedere a questa valutazione nel gennaio 2009, ma i lavori erano stati interrotti nella fase iniziale². L'ispezione riguarderà tutte le nomine del 2012 ed eventualmente quelle che avverranno nel 2013 (cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.3.3).

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

La CdG-N ha poi deciso di avviare un'inchiesta sulle circostanze che hanno portato alle decisioni del Consiglio federale del 18 gennaio e del 4 aprile 2012 in merito alla trasmissione alle autorità statunitensi di dati bancari e di dati sui collaboratori. L'inchiesta si prefigge di far luce sui motivi che hanno indotto il Consiglio federale a prendere queste decisioni e di verificare l'opportunità e l'adeguatezza delle procedure adottate dalle autorità federali coinvolte (cfr. comunicato stampa della

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

² Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012 (FF 2012 6069 seg.)

CdG-N del 12.11.2012). La CdG-N ha affidato tale inchiesta alla sua Sottocommissione DFF/DFE.

Dal canto suo, il 16 ottobre 2012 la DelCG ha deciso di trasformare in un'ispezione formale le sue indagini sul furto di dati di cui è stato vittima il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) nel maggio 2012 (cfr. comunicato stampa della DelCG del 16.10.2012).

Per la prima volta nella loro storia, le due CdG e le due Commissioni delle finanze (CdF) hanno deciso di svolgere in comune un'ispezione di ampia portata: il 6 dicembre 2012 hanno istituito un gruppo di lavoro comune per indagare sullo svolgimento del progetto informatico «Insieme» dell'Amministrazione federale delle contribuzioni a partire dal suo inizio nel 2001. Le quattro commissioni di vigilanza hanno incaricato il gruppo di lavoro di concretizzare l'oggetto dell'inchiesta e la procedura da seguire. Approveranno la strategia d'inchiesta definitiva nel corso del primo trimestre 2013.

Nell'anno in rassegna, le CdG hanno concluso due ispezioni: una sul pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale (n. 3.2.1; cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.1) e l'altra sulla prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom (n. 3.4.1; cfr. rapporto del CPA in allegato, n. 2.2.2).

Il presente rapporto traccia inoltre una panoramica su altre indagini e inchieste che non sono state oggetto di una pubblicazione apposita, come quelle concernenti l'inchiesta svolta dalla FINMA sulla vendita di prodotti Lehman Brothers da parte di Credit Suisse (n. 3.1.2), le domande d'asilo non trattate depositate da cittadini iracheni presso ambasciate svizzere (n. 3.4.5), la modernizzazione del sistema del Centro delle pubblicazioni ufficiali (n. 3.4.7), il controllo normativo preventivo e l'assistenza giudiziaria internazionale (n. 3.4.8), il progetto «OpenJustitia» del Tribunale federale (n. 3.5.1), una richiesta di vigilanza concernente un licenziamento con effetto immediato presso il Tribunale amministrativo federale (n. 3.5.2) e una richiesta del Cantone di Basilea Città concernente la politica d'informazione dell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) (n. 3.7.2). Da ultimo, il presente rapporto fornisce nel numero 4 informazioni inedite sulle attività della DelCG (p. es. sulla vigilanza degli organi di controllo dell'Esecutivo al n. 4.1.2, sul miglioramento della procedura d'approvazione per i nuovi contatti del Servizio delle attività informative della Confederazione e del Servizio informazioni militare al n. 4.1.4, sulla verifica relativa al rapporto della Delegazione sul Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato al n. 4.3 e sulla direzione della politica di sicurezza del Consiglio federale al n. 4.5).

1.2 Pubblicazione di rapporti e lettere al Consiglio federale

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

- rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gennaio 2012;
- rapporto della CdG-S del 30 marzo 2012 «Pilotaggio della assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale»;

- rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2012 «Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità»;
- rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2012 «Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom»;
- parere della CdG-N dell'8 maggio 2012 relativo al parere del Consiglio federale concernente la «Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone»;
- rapporto della CdG-N del 19 giugno 2012 relativo al parere del Consiglio federale concernente il rapporto sulla verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi»;
- rapporto della CdG-N del 19 giugno 2012 relativo al parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-N «Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive»;
- rapporto della CdG-S del 22 agosto 2012 «Organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza».

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

2 Mandato e organizzazione

2.1 Compiti e competenze delle Commissioni della gestione

2.1.1 Compiti

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

Nell'esercizio del proprio mandato, le CdG verificano principalmente se le autorità federali agiscono in ossequio alla Costituzione e alle leggi e se i compiti attribuiti dal legislatore sono stati svolti correttamente (verifica della legalità). Badano, inoltre, affinché le misure adottate dallo Stato siano razionali e le autorità federali sfruttino correttamente i loro margini decisionali (verifica dell'adeguatezza). Infine

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

⁴ 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 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (legge sul transito alpino; RS **742.104**) o art. 10 della legge federale del 18 mar. 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (LRAV; RS **742.140.3**)

⁵ «Principi d'azione delle CdG del 29 ago. 2003 e 4 set. 2003» pubblicati nel rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG del 23 gen. 2004 (FF **2004** 1435)

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

Le CdG assolvono i loro compiti:

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

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

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

2.1.2 Settore di vigilanza

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

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

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

Oltre agli oggetti che le CdG devono esaminare per legge, esse definiscono autonomamente i loro oggetti d'indagine e fissano le loro priorità di lavoro in base al proprio apprezzamento. A tale scopo ogni anno allestiscono un programma che fissa le priorità per la vigilanza in ogni settore amministrativo. Talvolta le CdG ricevono mandati dalle Camere federali o da altre commissioni parlamentari. La pianifica-

zione dei lavori viene regolarmente aggiornata per soddisfare esigenze impreviste che possono emergere nel corso dell'anno.

2.1.3 Diritti d'informazione e riservatezza dei lavori

Per adempiere il loro compito di alta vigilanza le CdG dispongono di estesi diritti d'informazione (art. 150 e 153 LParl) che la modifica della LParl del 17 giugno 2011⁶ ha rafforzato e precisato. Le Commissioni hanno in particolare il diritto di interrogare direttamente tutte le autorità, i servizi e altri enti responsabili di compiti federali, siano essi in funzione o no, e possono esigere che questi forniscano tutte le informazioni necessarie allo scopo. Hanno inoltre la facoltà di chiamare a comparire le persone soggette all'obbligo di informare e, se del caso, a sottoporle ad accompagnamento coattivo. Le Commissioni definiscono autonomamente quali persone delle unità oggetto della vigilanza intendono sentire – con l'unico onere di informare preliminarmente le autorità politiche superiori (Consiglio federale, Tribunali della Confederazione, AV-MPC). Esse non sono quindi vincolate alla via di servizio dell'Amministrazione o dei Tribunali. Le autorità politiche superiori possono chiedere di potersi esprimere nei confronti delle CdG prima dell'audizione di persone che le sono o le erano subordinate (art. 153 cpv. 5 e 162 cpv. 1 lett. c e 5 LParl). Il segreto d'ufficio non trova applicazione per le audizioni di collaboratori della Confederazione da parte delle CdG e le persone sentite non possono pertanto rifiutarsi di fare una determinata affermazione dinanzi alle CdG. Queste ultime sono inoltre autorizzate a effettuare sopralluoghi presso tutti gli uffici federali con o senza preavviso.

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

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

⁶ LParl: Precisazioni dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza (RU 2011 4537); cfr. anche rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012 (FF 2012 6075)

Le due riserve menzionate a proposito dei diritti d'informazione delle CdG non valgono per la DelCG. Quest'ultima dispone in virtù dell'articolo 169 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 154 LParl di diritti di informazione illimitati rispetto alle autorità e agli organi che sottostanno alla sua vigilanza. Essa non solo può esigere tutte le informazioni necessarie all'espletamento dei suoi compiti, ma può anche ordinare interrogatori formali di testimoni (art. 155 LParl). Nei suoi confronti non possono essere fatti valere né il segreto d'ufficio né il segreto militare.

I diritti d'informazione estesi delle CdG e della DelCG implicano in contropartita l'obbligo di riservatezza e un trattamento responsabile delle informazioni confidenziali. Le CdG sono pertanto tenute a prendere provvedimenti appropriati per tutelare il segreto (art. 150 cpv. 3 LParl)⁷. La revisione della LParl del 17 giugno 2011 ha obbligato inoltre le CdG a emanare istruzioni sulla tutela del segreto, applicabili al loro settore di competenze, per limitare l'accesso ai corapporti dei capi di Dipartimento concernenti oggetti del Consiglio federale. Le CdG hanno quindi emanato istruzioni che disciplinano in modo restrittivo questo accesso⁸. I membri delle CdG sono inoltre vincolati al segreto d'ufficio (art. 8 LParl) per quanto riguarda tutti i fatti di cui vengono a conoscenza nell'ambito del loro mandato. Violazioni del segreto d'ufficio possono essere punite mediante misure disciplinari (art. 13 cpv. 2 LParl) o perseguite penalmente (art. 320 CP⁹).

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

L'obbligo di riservatezza delle CdG rappresenta inoltre la contropartita all'obbligo imposto alle persone al servizio della Confederazione di riferire dinanzi alle Commissioni informazioni complete e veritiere. Chi adempie in maniera completa e veritiera il suo obbligo d'informazione ha il diritto di non subire, a causa delle affermazioni fatte dinanzi alle Commissioni, pregiudizi derivanti dal diritto sul personale o di altra natura da parte del servizio a cui appartiene. Per questa ragione, queste persone non sono nemmeno tenute a comunicare al loro servizio l'estratto del

⁷ A questo proposito cfr. due pareri giuridici commissionati dalla CdG-N: Parere giuridico del prof. Giovanni Biaggini, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht», Zurigo 5 giu. 2008 (*Aspetti costituzionali dei diritti di informazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali nell'ambito dei procedimenti penali*); Parere giuridico del dr. Niklaus Oberholzer «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht» (*Aspetti processuali penali dei diritti di informazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali nell'ambito dei procedimenti penali*).

⁸ Istruzioni delle Commissioni della gestione delle Camere federali concernenti le misure volte a garantire la tutela del segreto del 27 gen. 2012 (non pubblicate)

⁹ Codice penale svizzero del 21 dic. 1937 (CP; RS **311.0**)

verbale della loro audizione che viene consegnato esclusivamente ad esse. Se vengono a conoscenza di tentativi di pressione da parte dei servizi superiori, le CdG o la DelCG li richiamano al rispetto dell'articolo 156 capoverso 3 LParl.

Nel caso di inchieste di vasta portata, in linea generale le CdG pubblicano le conoscenze acquisite sulla gestione del Consiglio federale, dei Tribunali della Confederazione e del Ministero pubblico della Confederazione. Alle autorità interessate è data la possibilità di esprimersi prima della pubblicazione (art. 157 LParl). In pratica le constatazioni delle Commissioni sono sottoposte alle autorità interessate sotto forma di rapporto provvisorio. Queste autorità si esprimono in linea di massima per scritto, ma possono anche chiedere un'audizione. Nei pareri possono esporre le loro argomentazioni, correggere la descrizione della situazione o presentare nuovi elementi. I pareri sono considerati nel rapporto finale sempre che siano giustificati e pertinenti. Il rapporto è di regola pubblicato sempre che non vi si oppongano interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LParl). In questa procedura qualificata le CdG hanno dunque il diritto di pubblicare informazioni che soggiacevano fino a quel momento al segreto d'ufficio. La pubblicazione di questi rapporti è uno strumento importante per un'efficace alta vigilanza. I rapporti delle CdG sono di regola pubblicati.

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

2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati

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

Ogni Commissione è suddivisa in diverse sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl, art. 14 cpv. 3 RCN¹⁰ e art. 11 cpv. 1 RCS¹¹) che coprono tutti i dipartimenti federali, la Cancelleria federale (CaF), i Tribunali della Confederazione e il Ministero pubblico della Confederazione.

¹⁰ Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ott. 2003 (RCN; RS **171.13**)

¹¹ Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giu. 2003 (RCS; RS **171.14**)

Gli ambiti sono assegnati nel modo seguente.

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

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

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

Nel 2012 erano attivi due dei tre gruppi di lavoro composti di membri delle CdG-S e delle CdG-N; un primo gruppo di lavoro era incaricato di seguire gli sviluppi dell'ispezione relativa al comportamento delle autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati agli Stati Uniti. Il gruppo di lavoro sulla gestione dei rischi nell'Amministrazione federale, cui ha partecipato anche un rappresentante della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin), ha esaminato criticamente la gestione dei rischi e il rapporto sui rischi stilato a destinazione del Consiglio federale. Il terzo gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui tribunali» che comprendeva anche due rappresentanti delle Commissioni delle finanze (CdF), non è stato attivo nell'anno in rassegna.

Il 27 gennaio 2012, le CdG hanno inoltre istituito il gruppo di lavoro «BNS», incaricato di far luce sulle circostanze che hanno portato alle dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS). Composto di sette membri della CdG-N e di otto membri della CdG-S, questo gruppo è presieduto dal consigliere agli Stati Paul Niederberger; la vicepresidente è la consigliera nazionale Corina Eichenberger.

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

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

Nel 2012, la presidenza della CdG-N è stata assunta da Ruedi Lustenberger e la vicepresidenza da Rudolf Joder. Il presidente della CdG-S era Paul Niederberger e il vicepresidente il suo collega Hans Hess. La composizione nominale delle CdG e delle sue Sottocommissioni nel 2012 è illustrata nella tabella 1 qui appresso.

Nel 2012 la presidenza della DelCG è stata assunta dal consigliere nazionale Pierre-François Veillon e la vicepresidenza dal consigliere agli Stati Paul Niederberger.

Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della DelCG nel 2012

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

<i>Sottocommissioni DFI/DATEC</i>	
Max Binder (presidente), Yvette Estermann, Jacqueline Fehr, Yvonne Feri, Hans Grunder, Hugues Hiltbold, Margrit Kessler, Ruedi Lustenberger, Valérie Piller Carrard, Franziska Teuscher, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (presidente), Joachim Eder, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Roberto Zanetti
<i>Sottocommissioni Tribunali/MPC</i>	
Corina Eichenberger-Walther (presidente), Jakob Büchler, Andrea Caroni, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Hans Grunder, Alfred Heer, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Ruedi Lustenberger, Maria Roth-Bernasconi	Hans Hess (presidente), Isidor Baumann, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger
<i>DelCG</i>	
Pierre-François Veillon (presidente), Paul Niederberger (vicepresidente), Corina Eichenberger-Walther, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Franziska Teuscher	
<i>DVN (solo i membri delle CdG)</i>	
Isidor Baumann, Jacqueline Fehr, Hans Hess, Ruedi Lustenberger	
<i>Gruppo di lavoro «BNS»</i>	
Paul Niederberger (presidente), Corina Eichenberger-Walther (vicepresidente) Max Binder, Ida Glanzmann-Hunkeler, Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Claude Janiak, Rudolf Joder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Ruedi Lustenberger, Maria Roth-Bernasconi, Markus Stadler, Franziska Teuscher	
<i>Gruppo di lavoro «Insieme» (solo i membri delle CdG)</i>	
Paul Niederberger (presidente), Joachim Eder, Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Roberto Zanetti	
<i>Gruppo di lavoro «Rapporto sui rischi a destinazione del Consiglio federale» (solo i membri delle CdG)</i>	
Maria Roth-Bernasconi (presidente), Hans Hess, Rudolf Joder, Ruedi Lustenberger, Paul Niederberger, Markus Stadler	
<i>Gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui tribunali» (solo i membri delle CdG)</i>	
Hans Hess (presidente), Corina Eichenberger-Walther	

Nel corso dell'esercizio 2012 le CdG si sono riunite 16 volte in seduta plenaria e 59 volte in sedute di sottocommissione o gruppo di lavoro. Cinque di queste sono state dedicate a visite a servizi dell'Amministrazione. La DelCG si è riunita 12 volte. Nel complesso si sono tenute 113 sedute.

In qualità di autorità di vigilanza le CdG hanno inoltre ricevuto 33 domande di vigilanza e ne ha evase 25. Nello stesso periodo le Commissioni hanno pure trattato altre cinque domande depositate nel corso dell'anno precedente.

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

DFI	Ufficio federale di statistica (UST)
DFE	Segreteria di Stato dell'economia (SECO)
DFGP	Ufficio federale di giustizia (UFG)
DDPS	Base logistica dell'esercito (BLEs), Centro logistico dell'esercito Grolley
Tribunali	Tribunale amministrativo federale (TAF) a San Gallo

3 Approfondimenti su temi scelti dalle Commissioni della gestione

3.1 Politica economica e finanziaria

3.1.1 Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone

Il 21 ottobre 2011, la CdG-N ha pubblicato il suo rapporto concernente la valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone¹². Il rapporto conteneva tre raccomandazioni e un postulato¹³ che concernevano la strategia di gestione del Consiglio federale, l'attuazione differenziata delle misure collaterali, la comunicazione insufficiente delle autorità federali e le lacune giuridiche nell'ambito delle misure stesse.

Nel suo parere del 18 gennaio 2012 sul rapporto della CdG-N¹⁴, il Consiglio federale ha dichiarato di essere disposto a far proprie le tre raccomandazioni e il postulato e a mettere a disposizione le risorse necessarie per poter attuare integralmente le raccomandazioni. Al tempo stesso ha messo tuttavia in discussione determinate conclusioni della CdG-N. Ha inoltre rilevato che il DFE e la SECO avevano già pianificato e in parte attuato misure che andavano nella direzione delle raccomandazioni della CdG-N.

Nonostante le sue raccomandazioni siano state accettate, la CdG-N non era soddisfatta della risposta del Consiglio federale che a suo parere non teneva sufficientemente conto delle sue conclusioni. Una delegazione della CdG-N ha presentato i risultati della sua valutazione nel corso di una seduta della Commissione dell'eco-

¹² FF 2012 967

¹³ Po. CdG-N 11.4055 «Misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone. Esame di una soluzione legislativa per colmare lacune giuridiche in questo ambito»

¹⁴ FF 2012 1015

nomia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) allo scopo di dare maggior peso alle rivendicazioni della CdG-N. Anche la CET-N si è occupata in modo approfondito di questo tema nell'ambito dei lavori preliminari relativi alla legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone.

L'8 maggio 2012, la CdG-N ha adottato un secondo rapporto destinato al Consiglio federale¹⁵ nel quale ribadisce le richieste formulate nel suo rapporto del 21 ottobre 2011. Ha innanzitutto criticato il fatto che il Consiglio federale si sottragga alle sue responsabilità trasferendo sistematicamente le sue competenze al DFE e/o alla SECO, mentre sarebbe stato importante il suo coinvolgimento collegiale in questo tema centrale per poter procedere, se necessario, alle rettifiche indispensabili. La CdG-N ha inoltre respinto anche la critica formulata dal Consiglio federale secondo cui le basi scientifiche su cui essa si fondava fossero insufficienti per valutare in modo attendibile gli effetti della libera circolazione delle persone sui salari.

Per quanto concerne la sua prima raccomandazione, la CdG-N ha insistito sul fatto che la gestione strategica e operativa si fondava su dati lacunosi facendo sì che le priorità fissate dal Consiglio federale e dalle autorità esecutive fossero sempre controverse. Pur avendo accettato questa raccomandazione, il Consiglio federale ha tuttavia ritenuto che in linea di principio fosse opportuno mantenere lo stesso approccio in materia di gestione strategica e sottoporlo a controlli regolari.

La seconda raccomandazione della CdG-N riguardava l'armonizzazione dei processi nell'attuazione delle misure collaterali. Nel suo parere il Consiglio federale ha sottolineato che al momento dell'introduzione delle misure collaterali sono stati messi a disposizione delle commissioni tripartite cantonali informazioni e strumenti di sostegno alla decisione. La CdG-N ha ribadito ancora una volta che questi provvedimenti sembrano insufficienti o per lo meno sconosciuti da taluni attori incaricati dell'attuazione; occorre quindi intervenire a questo livello.

La CdG-N ha inoltre riaffermato la sua terza raccomandazione al Consiglio federale e alla SECO invitati a fondare le loro comunicazioni e conclusioni su dati affidabili.

Da ultimo, la Commissione ha criticato le osservazioni formulate dal Consiglio federale riguardo al postulato adottato dal Consiglio nazionale il 3 maggio 2012. Essa ha ritenuto che per adempiere le richieste del postulato non fosse sufficiente esaminare una soluzione legislativa per colmare le lacune giuridiche nel settore dei contratti normali di lavoro, ma che occorresse analizzare anche la problematica delle catene di subappalto.

Il 4 luglio 2012, il Consiglio federale ha presentato un secondo parere esaustivo¹⁶ in cui ha precisato i miglioramenti previsti nell'ambito dell'esecuzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Come espressamente auspicato dalla CdG-N, l'Esecutivo ha pure presentato un calendario secondo il quale l'attuazione delle ultime misure dovrebbe iniziare nel 2014. Inoltre, nell'agosto 2012 la competente Sottocommissione DFF/DFE del Consiglio nazionale si è incontrata con il capo del DFE e ha avuto l'opportunità di chiarire diverse questioni e divergenze.

¹⁵ Parere della CdG-N dell'8 mag. 2012 concernente il parere del Consiglio federale del 18 gen. 2012 (FF **2012** 6571)

¹⁶ Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Presa di posizione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dell'8 maggio 2012. Parere del Consiglio federale (FF **2012** 6581)

Nella sua seduta del 5 settembre 2012, la CdG-N si è dichiarata soddisfatta della qualità del secondo parere del Consiglio federale e ha approvato le misure che l'Esecutivo intende adottare sulla base delle raccomandazioni e del postulato. Ha deciso di chiudere l'ispezione e di verificare fra due o tre anni l'attuazione delle raccomandazioni.

3.1.2 Domande relative all'inchiesta della FINMA sulla vendita di prodotti Lehman Brothers da parte di Credit Suisse

Nel corso degli ultimi anni, le CdG hanno ricevuto diverse domande relative all'inchiesta della FINMA sulla vendita di prodotti Lehman Brothers da parte di Credit Suisse. Le CdG hanno in particolare ricevuto nuove informazioni nell'autunno 2011. La CdG-S si è quindi occupata di questo dossier incaricando la competente Sottocommissione di procedere ad accertamenti approfonditi.

Per quanto concerne la FINMA, l'alta vigilanza parlamentare esercitata dalle CdG è più limitata che nell'Amministrazione federale centrale, poiché la FINMA è un'unità decentralizzata con personalità giuridica propria e un'autonomia garantita per legge. Di norma l'alta vigilanza parlamentare non si occupa della attività operative delle unità decentralizzate, ma si concentra sul modo in cui il Consiglio federale e i rappresentanti della Confederazione gestiscono e sorvegliano queste unità¹⁷. Ciononostante per permettere alle CdG una valutazione esaustiva dell'attuazione del mandato legale della FINMA, quest'ultima può informare più ampiamente le commissioni.

Nell'ambito del suo mandato legale e delle sue competenze, la Sottocommissione DFF/DFE della CdG-S ha esaminato i rimproveri mossi alla FINMA. Quest'ultima è stata collaborativa e ha fornito le informazioni richieste.

La Sottocommissione competente si è riunita quattro volte per trattare questo dossier. Sulla base delle informazioni scritte raccolte e delle consultazioni con i rappresentanti della FINMA in relazione ai rimproveri oggetto di esame, la CdG-S è giunta alle seguenti constatazioni:

1) Mancanza d'indipendenza della FINMA e trattamento di favore per Credit Suisse a scapito dei piccoli investitori

Nel caso concreto, la FINMA ha avviato un procedimento amministrativo secondo l'articolo 30 della legge del 22 giugno 2007¹⁸ sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA). Ha poi incaricato Credit Suisse di svolgere un'inchiesta e ne ha verificato i risultati in particolare svolgendo audizioni con collaboratori della banca. Nella sua formulazione, il mandato a Credit Suisse di svolgere un'inchiesta interna ha ripreso anche le osservazioni degli investitori e dei loro rappresentanti (p. es. avvocati e protezione dei consumatori). Sulla base dei risultati dell'inchiesta il consiglio di amministrazione della FINMA ha deciso di sospendere il procedimento su proposta della FINMA stessa. La CdG-S ritiene che il fatto di avere delegato lo svolgimento di un'inchiesta a Credit Suisse non permetta di concludere che l'indipendenza della FINMA sia stata compromessa. La FINMA ha svolto verifiche del mandato

¹⁷ Messaggio del Consiglio federale del 1° feb. 2006 concernente la LAUFIN (FF 2006 2625)

¹⁸ RS 956.1

d'inchiesta assegnato alla banca procedendo in particolare a audizioni dei collaboratori. Secondo la FINMA questo modo di procedere è usuale anche presso le autorità estere di vigilanza sulle banche: le inchieste interne sono di regola svolte sia da organismi indipendenti sia da un ufficio di revisione interno o, su mandato dell'istituzione interessata, da studi legali, società di consulenza o società di revisione.

La FINMA ha esposto in modo credibile alla CdG-S di non aver constatato alcuna violazione del diritto in materia di vigilanza da parte di Credit Suisse, individuando tuttavia la necessità di intervenire a livello di regolamentazione. Il 24 febbraio 2012, la FINMA ha pubblicato un «documento di posizione» concernente la regolamentazione da applicare alla distribuzione di prodotti finanziari¹⁹, che ha portato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ad avviare l'elaborazione di un disegno di legge sui servizi finanziari.

Secondo la CdG-S, la FINMA ha agito nel rispetto delle disposizioni legali che garantiscono la sua indipendenza.

2) Minimizzazione della portata sistematica delle violazioni da parte di Credit Suisse dei suoi obblighi di negoziatore

Dal procedimento contro Credit Suisse è emerso che i problemi individuati in seguito al fallimento del gruppo Lehman Brothers non erano specifici della banca, ma legati a problemi di fondo concernenti il disciplinamento dei prodotti strutturati.

La FINMA non ha constatato nessun comportamento scorretto globale e sistematico da parte di Credit Suisse nelle operazioni di vendita di prodotti strutturati con capitale protetto del gruppo Lehman Brothers ai suoi clienti retail. Nel caso del procedimento contro Credit Suisse la FINMA ha concluso che alla banca non si potesse rimproverare nessuna violazione grave delle disposizioni vigenti in materia di diritto di vigilanza. Il procedimento è stato quindi sospeso.

Secondo la CdG-S, le spiegazioni fornite dalla FINMA davanti alla Commissione erano plausibili.

3) Inosservanza del parere dell'Ombudsman delle banche

L'Ombudsman delle banche svizzere è una fondazione di diritto privato fondata dall'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) che svolge un ruolo di mediatore nelle controversie tra clienti e banche con sede sociale in Svizzera. I pareri emessi dall'Ombudsman delle banche non sono quindi vincolanti per la FINMA. La CdG-S ha ricevuto la conferma che la FINMA aveva preso contatto a più riprese con l'Ombudsman delle banche nonostante legalmente non fosse tenuta a farlo. La Commissione ritiene pertanto che il rimprovero summenzionato non sia fondato.

4) Considerazione esclusiva, nell'ambito dell'inchiesta, della legge sugli investimenti collettivi (LICO) senza tener conto di altre basi legali (legge sulle banche, legge sulle borse, Codice delle obbligazioni ecc.)

La FINMA ha dichiarato alla CdG-S di aver svolto le inchieste anche sulla base della legge sulle borse (LBVM) e di avere verificato eventuali violazioni di altre basi legali. Per quanto concerne il «caso Lehman» erano rilevanti soprattutto le disposizioni sulla garanzia contenute nella legge sulle borse e nella legge sulle banche, le

¹⁹ Regolamentazione della produzione e della distribuzione di prodotti finanziari, documento di posizione FINMA del 24 feb. 2012

prescrizioni in materia di organizzazione contenute nella legge sulle banche e nella legge sulle borse, le norme di comportamento secondo l'articolo 11 LBVM²⁰ e l'articolo 5 LICoL²¹. Per verificare il rispetto delle esigenze in materia di garanzia di un'attività irreprensibile, la FINMA ha analizzato, alla luce della prassi del Tribunale federale, il comportamento della banca in relazione alle disposizioni pertinenti del Codice delle obbligazioni relative alla gestione patrimoniale, alla consulenza negli investimenti, alla gestione dei conti e al contratto di deposito.

Anche in questo caso, la CdG-S è giunta alla conclusione che le spiegazioni fornite dalla FINMA fossero plausibili e che il rimprovero formulato era, per quanto fosse in grado di giudicare, infondato.

Oltre ai quattro rimproveri summenzionati, la CdG-S ha esaminato anche il rapporto interno della FINMA del 10 marzo 2009, pubblicato dalla stampa il 5 novembre 2011 in seguito a un'indiscrezione.

Il 5 novembre 2011, un giornale ha in effetti pubblicato un rapporto interno della FINMA risalente al 10 marzo 2009 e destinato al suo consiglio di amministrazione²². Il contenuto di tale rapporto ha sollevato diversi problemi in quanto talune parti divergevano dal rapporto ufficiale pubblicato il 2 marzo 2010²³.

La FINMA ha indicato alla CdG-S che il rapporto interno del 10 marzo 2009 era un documento intermedio, redatto in una fase preliminare e fondato su informazioni provvisorie, che non può quindi essere considerato in contraddizione con il rapporto finale. La FINMA ha inoltre affermato che non era inusuale il fatto di modificare la propria valutazione durante l'inchiesta, in particolare se il caso è importante e complesso. È prassi corrente per la FINMA essere molto critica durante gli accertamenti preliminari. Nel dubbio, avvia un procedimento per esaminare un caso in modo approfondito impiegando mezzi di vigilanza più estesi di quelli di cui dispone per l'inchiesta preliminare. Questo modo di procedere permette indubbiamente di avere una migliore conoscenza dei fatti rilevanti e comporta la possibilità di modificare le valutazioni iniziali, come è avvenuto per il caso in questione.

La Commissione, che ha preso atto delle spiegazioni della FINMA relative alle varie fasi dell'inchiesta in questione, comprende gli argomenti avanzati dall'autorità di vigilanza sulle banche.

La CdG-S è giunta alla conclusione che la FINMA ha adempiuto il suo mandato conformemente alla legge.

Secondo il parere della Commissione, la FINMA ha individuato diversi problemi e ne ha tratto un insegnamento. La CdG-S considera positivo il fatto che le riflessioni della FINMA abbiano portato il DFF a elaborare un disegno di legge sui servizi finanziari.

Visto che gli accertamenti svolti nel suo ambito di competenza non hanno evidenziato irregolarità in seno alla FINMA, nella sua seduta del 13 novembre 2012 la CdG-S ha deciso di chiudere l'affare.

20 RS 954.1

21 RS 951.31

22 VR-Geschäft, Verkauf strukturierter Produkte i.Z. mit dem Konkurs der Investmentbank Lehman Brothers, rapporto della FINMA del 10 mar. 2009

23 Affaire Madoff et distribution de produits Lehman: incidences sur les activités de conseil en placement et de gestion de fortune, rapporto della FINMA del 2 mar. 2010 (ted./franc.)

3.1.3

Verifica dell'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi»

Il 23 ottobre 2009, la CdG-N ha pubblicato il suo rapporto concernente l'ispezione sulla direzione della politica del personale e il conseguimento degli obiettivi della legge sul personale federale²⁴. Il 21 aprile 2010, il Consiglio federale ha presentato il suo parere in merito al rapporto e alle sei raccomandazioni formulate dalla Commissione come pure sulla valutazione del CPA²⁵. Dopo aver esaminato il parere del Consiglio federale e tenuto conto dei lavori e degli sviluppi in corso nell'ambito della politica del personale federale, la CdG-N ha deciso, nel gennaio 2011, di svolgere una verifica. Nell'ambito di tale verifica, la CdG-N ha esteso i suoi lavori a due aspetti supplementari: l'orario di lavoro basato sulla fiducia (OLF) e la considerazione degli interessi dei quadri nella politica del personale. Il 25 novembre 2011 la Commissione ha pubblicato il suo rapporto di verifica²⁶ nel quale formulava sette nuove raccomandazioni al Consiglio federale.

Il Consiglio federale ha pubblicato il suo parere concernente il rapporto di verifica della CdG-N il 22 febbraio 2012²⁷. Nel suo rapporto del 19 giugno 2012²⁸, la Commissione ha approvato gli sforzi in materia di politica del personale intrapresi dall'Esecutivo dopo l'ispezione dell'ottobre 2009. La CdG-N non era tuttavia pienamente soddisfatta delle risposte del Consiglio federale, ragion per cui ha depositato cinque interventi parlamentari e ha proposto una modifica di legge alla Commissione legislativa incaricata di esaminare la revisione corrente della legge sul personale federale²⁹.

Visto che la raccomandazione 5 della CdG-N del 23 ottobre 2009 «Analisi dei processi e delle prestazioni/centralizzazione della politica del personale» non era stata attuata, la CdG-N ha depositato un postulato³⁰ che incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto che identifichi il potenziale di ottimizzazione dei processi RU all'interno della Confederazione e dei dipartimenti sulla base di un'analisi dei processi e delle prestazioni, e una mozione³¹ che chiede al Consiglio federale di

²⁴ Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi. Rapporto della CdG-N del 23 ott. 2009 (FF **2010** 2517); Valutazione della direzione della politica del personale della Confederazione. Rapporto di sintesi del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla CdG-N del 17 giu. 2009 (allegato al rapporto della CdG-N) (FF **2010** 2531)

²⁵ Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi, parere del Consiglio federale del 21 apr. 2010 sul rapporto della CdG-N del 23 ott. 2009 (FF **2010** 2573)

²⁶ Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi», rapporto della CdG-N del 25 nov. 2011 (FF **2012** 3687)

²⁷ Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi», parere del Consiglio federale del 22 feb. 2012 sul rapporto della CdG-N del 25 nov. 2011 (FF **2012** 3731)

²⁸ Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi», parere della CdG-N del 19 giu. 2012 relativo al parere del Consiglio federale del 22 feb. 2012 (FF **2012** 7123)

²⁹ Legge del 24 mar. 2000 sul personale federale (LPers ; RS **172.220.1**)

³⁰ Po. CdG-N 12.3644 «Direzione della politica del personale (1). Ripartizione dei compiti in materia di personale in seno alla Confederazione e ai dipartimenti» del 19 giu. 2012

³¹ Mo. CdG-N 12.3647 «Direzione della politica del personale (1). Rafforzare la posizione dell'UFPER in vista di una centralizzazione della politica del personale» del 19 giu. 2012

proporre una modifica delle basi legali al fine di rafforzare la posizione dell'Ufficio federale del personale (UFPER) in vista di una centralizzazione della politica del personale.

Nella sua raccomandazione 1 del rapporto del 25 novembre 2011, la CdG-N aveva, tra l'altro, invitato il Consiglio federale a esaminare l'opportunità di basare l'OLF sulla funzione e non sulla classe di stipendio. Poiché l'argomentazione del Consiglio federale contro questa eventualità non ha convinto la Commissione secondo cui la problematica meritava uno studio approfondito, quest'ultima ha depositato un postulato in materia³².

In relazione all'OLF, la raccomandazione 2 invitava il Consiglio federale a spiegare come sia possibile gestire adeguatamente le risorse in mancanza dei dati relativi al lavoro prestato, segnatamente in caso di forte aumento del carico di lavoro. Anche in questo caso le spiegazioni del Consiglio federale non hanno convinto la Commissione che ha depositato un postulato³³ che incarica l'Esecutivo di presentare in un rapporto le modalità con cui intende gestire le risorse in materia di personale dell'Amministrazione, in particolare tenendo conto anche delle ore di lavoro fornite dalle persone soggette all'orario di lavoro basato sulla fiducia.

Nella sua raccomandazione 5 del rapporto del 25 novembre 2011, la CdG-N invitava inoltre il Consiglio federale a elaborare un sistema di controllo che garantisca l'osservanza delle disposizioni sulla durata del lavoro. Quale datore di lavoro, la Confederazione è tenuta per legge a mettere in atto un sistema di controllo che assicuri e verifichi il rispetto delle disposizioni sulla durata del lavoro. La Commissione ritiene che quale organo direttivo supremo dell'Amministrazione federale, il Consiglio federale debba assolutamente adempiere questo obbligo in modo appropriato. Essa ha quindi depositato una mozione³⁴ che incarica il Consiglio federale di elaborare e introdurre un sistema di controllo adeguato.

Il Consiglio federale ha respinto la raccomandazione 4 che lo invitava ad armonizzare i termini di perenzione dei giorni di vacanza e di compensazione del personale federale alle disposizioni del Codice delle obbligazioni³⁵ applicabili nell'economia privata. La Commissione ritiene tuttavia che il termine previsto nell'ordinanza sul personale federale³⁶ non protegga sufficientemente gli impiegati e non tenga sufficientemente conto dei casi in cui l'aumento temporaneo dell'onere di lavoro si prolunga e impedisce al personale di prendere i giorni di compensazione prima della scadenza del termine di perenzione. Per questo motivo, ha deciso di proporre una modifica della legge alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), nell'ambito della revisione in corso della LPers. La CIP-N ha deciso di non riprendere in modo integrale la proposta della CdG-N, ma ne ha tenuto conto nella formulazione delle proprie proposte.

32 Po. CdG-N 12.3645 «Direzione della politica del personale (2). Esaminare la possibilità di collegare alla funzione il modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia» del 19 giu. 2012

33 Po. CdG-N 12.3646 «Direzione della politica del personale (3). Verifica della gestione delle risorse in materia di personale» del 19 giu. 2012

34 Mo. CdG-N 12.3648 «Direzione della politica del personale (2). Introduzione di un sistema di controllo dell'orario di lavoro basato sulla fiducia» del 19 giu. 2012

35 Legge federale del 30 mar. 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO; RS 220)

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

Il Consiglio nazionale ha esaminato e adottato i cinque interventi depositati dalla CdG-N nel corso della sessione autunnale 2012. Il 16 ottobre 2012, la CdG-N ha pertanto deciso di chiudere definitivamente la sua ispezione e la verifica. Ben inteso seguirà l'attuazione dei suoi interventi parlamentari e interverrà in caso di bisogno. Nell'ambito del suo mandato di alta vigilanza parlamentare continuerà a informarsi regolarmente sulla direzione della politica del personale federale, segnatamente nelle audizioni annuali in materia di reporting e controlling del personale tenute dal capo del DFF, dai rappresentanti dell'UFPER, dai responsabili RU dei dipartimenti e della Cancelleria federale.

3.1.4 Utilizzazione di granate a mano di fabbricazione svizzera nel conflitto siriano

Il 1° luglio 2012, la stampa ha pubblicato un'immagine di una granata a mano che un reporter avrebbe trovato e fotografato il 28 giugno 2012 in Siria. Nella seduta del 5 settembre 2012, la CdG-N ha deciso di procedere ad accertamenti e di dare seguito a una domanda della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) indirizzando diverse richieste al Consiglio federale che ha espresso il suo parere in merito in un rapporto confidenziale del 10 ottobre 2012.

Nel corso delle sedute del 16 ottobre 2012 e del 9 novembre 2012, la CdG-N si è occupata del rapporto confidenziale del Consiglio federale del 10 ottobre 2012 relativo alla richiesta della Commissione del 6 settembre dello stesso anno concernente l'utilizzazione di granate a mano di fabbricazione svizzera nel conflitto siriano. La Commissione aveva in particolare chiesto al Consiglio federale di fornirle un rapporto sui risultati degli accertamenti della Commissione d'inchiesta comune degli Emirati Arabi Uniti (EAU) e la Svizzera e di elencare i casi di violazione di dichiarazioni di non riesportazione a partire dal 2007, indicando eventualmente i provvedimenti presi e le sanzioni pronunciate.

La CdG-N si è dichiarata soddisfatta del rapporto stilato dal Consiglio federale e dalle spiegazioni ivi contenute, constatando che il Consiglio federale aveva già preso molto seriamente i primi indizi in questo affare e aveva adottato prontamente i provvedimenti appropriati, tra cui la sospensione immediata delle esportazioni di materiale bellico verso il Paese in questione e l'istituzione di una commissione d'inchiesta comune.

Dopo aver analizzato le spiegazioni, la CdG-N è giunta alla conclusione che il Consiglio federale, viste le circostanze, ha tenuto conto in modo adeguato della raccomandazione 3 formulata nel rapporto del 7 novembre 2006³⁷. In effetti, in questo caso, la dichiarazione di non riesportazione firmata degli EAU per le granate a mano fornite nel 2003 e nel 2004 era precedente alla decisione del Consiglio federale del 10 marzo 2006 che rafforzava questo tipo di accordi, segnatamente escludendo esplicitamente la donazione e il prestito a Paesi terzi e introducendo la «*post-shipment inspection*». Anche la donazione di una parte del materiale bellico alla Giordania è avvenuta precedentemente, ossia nel 2004. Prima della citata decisione del 2006 una dichiarazione di non riesportazione non escludeva formalmente

³⁷ Esecuzione della legislazione sul materiale bellico: decisioni del Consiglio federale del 29 giu. 2005 e riesportazione di obici blindati verso il Marocco, rapporto della CdG-N del 7 nov. 2006 (FF 2007 1937)

la trasmissione di materiale bellico sotto forma di dono o di prestito e le autorità svizzere non potevano procedere a verifiche sul posto.

Dall'introduzione di questa nuova prassi in materia di dichiarazione di non riesportazione nel 2006, solo una dichiarazione è stata violata da un governo estero. Si tratta del caso delle munizioni di fabbricazione svizzera che nel 2011 erano detenute dall'opposizione libica. Le CdG si sono già occupate di questo caso nella loro seduta comune della primavera 2012 dedicata al rapporto del Consiglio federale sulle esportazioni di materiale bellico nel 2011.

Rispetto al volume delle esportazioni di materiale bellico autorizzate a partire dal 2007 (ca. 2500 autorizzazioni all'anno), le violazioni di *dichiarazioni di non riesportazione* sono estremamente rare. Questa constatazione è una prova a favore della prassi introdotta dalle autorità competenti.

La CdG-N ha inoltre approvato la modifica dell'ordinanza sul materiale bellico proposta dal Consiglio federale e la prevista intensificazione dei controlli sul posto nel corso dei prossimi due anni. Tale adeguamento dell'ordinanza conferisce un carattere più vincolante alla prassi attuale messa in atto con la decisione del Consiglio federale del 10 marzo 2006.

La CdG-N ha quindi deciso di chiudere le sue inchieste il 9 novembre 2012. Continuerà tuttavia a dedicare particolare attenzione a questa tematica in occasione delle sedute annuali dedicate al rapporto del Consiglio federale sull'esportazione di materiale bellico.

3.2 Sicurezza sociale e sanità pubblica

3.2.1 Gestione strategica delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale

Nel gennaio 2010 le CdG hanno incaricato il CPA di realizzare una valutazione sulla gestione politica strategica delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale nel corso delle due ultime legislature (dal 1° dicembre 2003 al 31 marzo 2011). Il CPA ha esaminato l'analisi, la pianificazione e la concezione generale delle diverse assicurazioni sociali e si è concentrato su studi di casi principalmente nei settori dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), dell'assicurazione contro l'invalidità (AI), della previdenza professionale (PP) e dell'assicurazione malattie (AMal)³⁸. Il rapporto del CPA all'indirizzo della CdG-S è stato adottato il 28 ottobre 2011³⁹.

Su questa base, la CdG-S ha valutato in modo globalmente positivo il pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. Cosciente del fatto che queste ultime sono in costante evoluzione e che dopo la fine della valutazione svolta dal CPA sono intervenuti cambiamenti, la Commissione ha precisato che le sue conclusioni non dovevano essere considerate un'istantanea della situa-

³⁸ Le seguenti assicurazioni sociali sono state oggetto di un'analisi sommaria: assicurazione contro la disoccupazione (AD), indennità per perdita di guadagno (IPG), prestazioni complementari all'AVS e all'AI (PC), assegni familiari (AF), assicurazione contro gli infortuni (AINF) e assicurazione militare (AM).

³⁹ Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale, rapporto del CPA a destinazione della CdG-S del 28 ott. 2011 (Allegato) (FF 2012 7859)

zione bensì un contributo a lungo termine allo sviluppo sistematico e coerente delle assicurazioni sociali nel loro insieme. Nel suo rapporto del 30 marzo 2012⁴⁰, la CdG-S ha rivolto al Consiglio federale cinque raccomandazioni volte a rafforzare la gestione delle assicurazioni sociali.

Dapprima la CdG-S proponeva al Consiglio federale di sviluppare una concezione generale relativa agli strumenti, all'organizzazione e alle risorse dell'analisi strategica nel settore delle assicurazioni sociali. Inoltre, gli consigliava di perfezionare le raccolte di dati e la ricerca in questo ambito, di effettuare più spesso analisi prospettive e di rafforzare ulteriormente il coinvolgimento degli attori importanti, come i Cantoni e gli assicuratori, nell'elaborazione dell'analisi strategica.

Per quanto riguarda la pianificazione strategica, la Commissione invitava il Consiglio federale a definire per tutti gli ambiti delle assicurazioni sociali obiettivi a più lunga scadenza e a stabilirne le priorità. Inoltre, l'invitava anche a definire una strategia esplicita e aggiornata concernente lo sviluppo a lungo termine della legislazione, includendo le disposizioni d'esecuzione nella pianificazione strategica.

Per il resto, la CdG-S invitava il Consiglio federale a informare periodicamente, nel contesto di una panoramica completa, in merito a tutti i risultati dell'analisi strategica e alla relativa pianificazione strategica. Lo invitava anche a utilizzare il proprio margine di manovra relativo all'emanazione di disposizioni d'esecuzione nel modo più attivo, sistematico e completo possibile. Infine, la Commissione chiedeva al Consiglio federale di comunicarle in che modo si adoperava attualmente e come intende adoperarsi in futuro in quanto Collegio governativo per assicurare una gestione strategica delle assicurazioni sociali.

Nel suo parere del 14 settembre 2012, il Consiglio federale ha ribadito di voler continuare a sviluppare il ventaglio di strumenti a sua disposizione per la gestione delle assicurazioni sociali e di condividere l'opinione della CdG-S secondo cui è necessaria una visione d'insieme a carattere strategico per garantire un efficace sviluppo delle assicurazioni sociali. Ha inoltre affermato che si adopererà per rimediare ai punti deboli riscontrati e farà in modo di dare seguito quanto prima alle raccomandazioni formulate dalla Commissione.

La CdG-S si è rallegrata in particolare per la volontà del Consiglio federale di intensificare il dialogo nazionale sui problemi di politica sociale e di sanità pubblica e di associare maggiormente i Cantoni alle decisioni prese nel settore. Ha nuovamente invitato il Consiglio federale a coinvolgere gli attori interessati, in particolare nell'analisi strategica, ancora più strettamente e in modo più sistematico sin dalla fase di analisi dei problemi e non soltanto al momento della consultazione.

Infine, la Commissione ha ringraziato il Consiglio federale per il suo parere globalmente positivo e l'ha pregato di indicarle, entro la metà di gennaio 2013, le misure concrete che intende prendere alla luce dei bisogni identificati con un calendario relativo alla loro attuazione. La CdG-S si occuperà pertanto ancora di questo tema l'anno prossimo.

⁴⁰ Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale, rapporto della CdG-S del 30 mar. 2012 (FF 2012 7845)

3.2.2 Organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza

La gestione da parte delle autorità della pandemia di influenza A (H1N1) ha suscitato numerose controversie in Svizzera e all'estero. In questo contesto nel novembre 2009 la CdG-S ha deciso di chiarire singoli aspetti dell'organizzazione della lotta contro l'influenza pandemica. In particolare si è occupata dell'organizzazione delle vaccinazioni, della procedura di autorizzazione dei vaccini, del coordinamento tra la Confederazione e le autorità europee in materia di procedura d'autorizzazione dei vaccini, della distribuzione dei vaccini, del coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni nonché di altri aspetti della lotta contro l'influenza pandemica.

Visto che il DFI ha annunciato di voler esaminare taluni aspetti della lotta contro la pandemia di influenza, la CdG-S non ha avviato un'ispezione parallela ma si è fatta regolarmente informare sui lavori del DFI e ha chiesto a più riprese di ricevere informazioni supplementari, in particolare sulla questione della rielaborazione del Piano pandemico svizzero, il manuale di gestione delle crisi dell'UFSP (Ufficio federale della sanità pubblica), gli effetti del Tamiflu, l'indipendenza degli esperti esterni e la pubblicazione delle loro relazioni d'interesse.

Il 26 maggio 2010 la CdG-S ha ricevuto il rapporto di valutazione ordinato dal DFI a una società esterna⁴¹ e le risposte del Consiglio federale alle domande poste. In seguito la CdG-S ha pregato il Consiglio federale di presentarle un rapporto complementare entro la fine del 2010 allo scopo di approfondire taluni aspetti della gestione della pandemia; questo rapporto le è stato trasmesso il 3 dicembre 2010. Nella sua seduta del 28 marzo 2011 la Sottocommissione interessata ha potuto inoltre discutere questioni complementari con il direttore dell'UFSP e con il capo della Divisione malattie trasmissibili.

Al fine di disporre di una panoramica delle misure prese in materia di lotta contro le pandemie e dei risultati ottenuti nell'ambito della rielaborazione del Piano pandemico svizzero, la Sottocommissione interessata ha chiesto al DFI un nuovo rapporto comprendente una panoramica delle misure prese dall'autunno 2009. Questo rapporto le è stato consegnato il 28 settembre 2011⁴².

Sulla base delle diverse informazioni fornitele dal DFI, il 22 agosto 2012 la CdG-S ha pubblicato il suo rapporto concernente l'organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza⁴³. Avendo rinunciato a svolgere una propria inchiesta, non si è espressa sui risultati della valutazione o sul contenuto dei documenti ma si è limitata a esaminare le misure attuate dal Consiglio federale e dal DFI allo scopo di migliorare l'organizzazione della lotta contro una futura pandemia influenzale.

La Commissione giudica complessivamente positive le misure attuate dal DFI al fine di migliorare l'organizzazione della lotta contro una pandemia di influenza. Si rallegra che le diverse conclusioni a cui è giunto il DFI siano state prese in conside-

⁴¹ VAN-TAM Jonathan, LAMBERT Paul-Henri, CARRASCO Peter, TSCHANZ Beatrice, LEPPON Kimmo in collaborazione con Ernst&Young, «Evaluation de la stratégie de vaccination H1N1 de la Suisse», rapporto finale del Comitato di esperti aprile 2010 (su mandato della Segreteria generale del DFI)

⁴² Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012 (FF 2012 6061 segg.)

⁴³ Organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza, rapporto della CdG-S del 22 ago. 2012

razione nella revisione della legge sulle epidemie⁴⁴. La CdG-S ritiene inoltre che il Consiglio federale abbia preso sul serio le controversie sorte in relazione alla pandemia di influenza A (H1N1) e che pertanto si sia sforzato di chiarire le questioni che sono state sollevate in questo contesto. Il Consiglio federale ha analizzato i risultati delle varie valutazioni che erano state ordinate, ha preso posizione in merito alle raccomandazioni formulate e ha ordinato le opportune misure di miglioramento fissando uno scadenziario per la loro attuazione.

Nel suo rapporto la Commissione ha sottolineato che reputa importante coinvolgere gli organi cantonali competenti e il maggior numero possibile di organizzazioni e di esperti locali nelle procedure volte a migliorare l'organizzazione della lotta contro la pandemia di influenza. Per quanto riguarda l'obbligo di indicare le relazioni d'interesse degli esperti esterni, in una raccomandazione la CdG-S ha esortato il Consiglio federale a rivedere la procedura di verifica delle relazioni d'interesse degli esperti consultati dall'UFSP. Inoltre, ha invitato il Consiglio federale a continuare a garantire lo scambio di informazioni a livello internazionale a proposito della pandemia di influenza H1N1.

La CdG-S ha constatato che diversi lavori volti a migliorare la lotta contro le pandemie di influenza non sono ancora conclusi e che i loro esiti potranno essere valutati soltanto a medio o a lungo termine. Tuttavia, per poter effettuare una valutazione intermedia ha invitato il Consiglio federale a prendere posizione in merito alle raccomandazioni e alle conclusioni del suo rapporto. La Commissione dovrebbe pertanto occuparsi di questo dossier anche nel 2013.

3.2.3 Ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio

Ispezione

Il 28 gennaio 2009 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha approvato il nuovo elenco delle analisi di laboratorio allestito dall'UFSP conformemente all'articolo 52 capoverso 1 lettera a numero 1 della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal)⁴⁵ e ne ha stabilito la data di entrata in vigore al 1° luglio 2009. A causa del vivo malcontento suscitato da questa decisione in seno a una larga parte del corpo medico e visti i risultati delle valutazioni appena concluse nel settore dell'assicurazione obbligatoria delle cure⁴⁶, la CdG-N ha deciso di verificare se le nuove tariffe delle analisi di laboratorio erano state fissate in modo adeguato e nel rispetto della legge.

Il 5 giugno 2009 la CdG-N ha informato il Consiglio federale che a suo avviso la procedura volta a definire le nuove tariffe si era svolta essenzialmente in modo corretto e che le critiche suscitate erano ampiamente infondate⁴⁷. L'ispezione svolta dalla Commissione aveva tuttavia evidenziato alcune lacune, in particolare per quanto attiene alla comunicazione e alla trasparenza del processo decisionale. La

⁴⁴ Messaggio del 3 ott. 2010 concernente la revisione della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp), (FF **2011** 283)

⁴⁵ Legge federale del 18 mar. 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS **832.10**)

⁴⁶ Rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG del 23 gen. 2009, n. 3.2.6 e 3.2.8 (FF **2009** 2141 2164 e 2166) e rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 3.2.1 (FF **2012** 6089)

⁴⁷ Rapporto della CdG-N del 5 giu. 2009 al Consiglio federale (FF **2009** 6761)

Commissione ha pertanto rivolto sette raccomandazioni al Consiglio federale, che ha preso posizione in merito il 21 ottobre 2009 e il 20 gennaio 2010. La Commissione ha preso atto del parere del Consiglio federale il 30 marzo 2010 e ha deciso di chiudere provvisoriamente l'inchiesta.

Nel 2012, la CdG-N ha intrapreso una verifica della suddetta ispezione. Il 23 maggio 2012 il Consiglio federale ha informato la Commissione in merito all'attuazione delle sue raccomandazioni e alle misure prese nel frattempo. Inoltre, nella sua seduta del 3 settembre 2012 la Sottocommissione competente ha potuto affrontare il tema con il segretario generale del DFI e una rappresentante dell'UFSP.

Il 28 settembre 2012, la CdG-N ha scritto al Consiglio federale per renderlo attento che il DFI deve rendere pubbliche le sue basi di decisione al più tardi nel momento in cui emana la corrispondente decisione e non nel momento dell'entrata in vigore di una nuova normativa. Inoltre, la Commissione ha fatto osservare che per adempiere correttamente le sue funzioni e segnatamente per applicare una politica di comunicazione esterna trasparente, il DFI deve essere informato delle critiche rivolte all'UFSP. Per il rimanente, la CdG-N ha ritenuto che le sue raccomandazioni fossero state attuate e che non fosse più necessario intervenire dal profilo dell'alta vigilanza. Di conseguenza ha deciso di concludere i suoi lavori concernenti questo affare.

Monitoraggio

Dato che l'inchiesta svolta nel 2009 aveva suscitato alcuni dubbi in seno alla CdG-N per quanto concerne la conformità delle nuove tariffe con le regole applicabili in materia di gestione, come richiesto dalla LAMal, la CdG-N ha deciso di seguire da vicino il monitoraggio annunciato dal Consiglio federale. Il 5 settembre 2011, la Sottocommissione competente ha potuto incontrare una rappresentante dell'UFSP e discutere con lei i risultati ottenuti sino ad allora nell'ambito del monitoraggio. Il 20 marzo 2012 il DFI ha trasmesso alla Commissione il suo parere e il rapporto finale dell'UFSP del 17 gennaio 2012 sul monitoraggio dell'elenco delle analisi⁴⁸. La Commissione ha preso atto del rapporto finale durante la riunione del 23 marzo 2012.

I risultati del monitoraggio hanno rivelato in particolare che, dal 2008 al 2010, il numero delle analisi effettuate negli studi medici era diminuito a vantaggio delle analisi effettuate nei laboratori privati e negli ospedali⁴⁹. Inoltre, la cifra d'affari dei laboratori degli studi medici ha subito un netto calo, mentre quelle dei laboratori privati e dei laboratori ospedalieri sono rimaste stabili⁵⁰. Per contro, non sono stati ravvisati cambiamenti significativi nella rete dei laboratori e nella qualità delle cure. Secondo il DFI, l'obiettivo di ridurre gli introiti di circa 100 milioni di franchi per un volume di analisi identico è stato raggiunto. Siccome questa riduzione della cifra d'affari colpisce in primo luogo i laboratori degli studi medici, il DFI ha annunciato la sua intenzione di prorogare dapprima sino alla fine del 2012 il supplemento di transizione allo scopo di sgravare i medici di base.

48 VON STOCKAR Thomas, VETTORI Anna, FLIEDNER Juliane, «Monitoring Analysenliste», rapporto finale di INFRAS del 17 gen. 2012 su mandato dell'UFSP (unicamente in tedesco)

49 Laboratori degli studi medici: -7,6 %; laboratori degli ospedali: +26 %; laboratori privati: +27,1 %

50 Diminuzione della cifra d'affari dei laboratori degli studi medici: 18,5 %

Sulla base delle informazioni che le erano state fornite, la Commissione ha constatato che non era ancora in grado di giudicare definitivamente le ripercussioni del nuovo elenco delle analisi con tariffe, in particolare perché i dati legati al monitoraggio rimanevano insufficienti. Pertanto il 4 aprile 2012 si è nuovamente rivolta al DFI insistendo affinché il monitoraggio fosse assolutamente proseguito. Il 31 luglio 2012 il DFI ha confermato il proseguimento del monitoraggio ma ha aggiunto che la sua portata e i suoi scopi specifici avrebbero dovuto ancora essere precisati. Il DFI ha inoltre informato la Commissione del progetto «transAL» (trasformazione dell'elenco delle analisi), che si prefigge miglioramenti mirati volti a consolidare e aggiornare l'elenco delle analisi. Questo progetto prevede inoltre di completare l'elenco delle analisi con un capitolo speciale comprendente le «analisi rapide», allo scopo di sgravare i laboratori degli studi medici e di rafforzare la medicina di famiglia. Le analisi di questo genere, effettuate nei laboratori degli studi medici e sottoposte a una diversa tariffa, permetteranno di fare rapidamente una diagnosi. Dal 1° settembre 2012 e fino all'entrata in vigore di questo nuovo capitolo (probabilmente il 1° luglio 2013), il supplemento di transizione è aumentato del 10 per cento e ammonta a 1,10 franchi.

Il 3 settembre 2012 la Sottocommissione competente ha potuto discutere i risultati disponibili e il proseguimento del monitoraggio con il segretario generale del DFI e una rappresentante dell'UFSP. Il 28 settembre 2012 ha comunicato al capo del DFI la sua soddisfazione per il proseguimento del monitoraggio, aggiungendo che riteneva indispensabile che il dipartimento provvedesse, per quanto possibile, a migliorare rapidamente le basi di dati necessarie a tale scopo. Ha inoltre invitato a sottoporre a esame, nell'ambito del monitoraggio, gli eventuali cambiamenti della qualità delle cure e le conseguenze della revisione dell'elenco sull'accesso alle prestazioni per la popolazione. Infine, la Sottocommissione ha pregato il DFI di comunicarle informazioni più concrete sul monitoraggio entro la fine di gennaio 2013. A quel momento si occuperà nuovamente del dossier.

3.2.4 Riserve degli assicuratori malattia: domanda della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati

All'inizio del mese di dicembre 2010, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha chiesto alla CdG-S di verificare come sia stato possibile che in certi Cantoni per diversi anni siano stati riscossi premi che non coprivano i costi. Tuttavia, prima di esprimersi su questa domanda la CdG-S ha preferito aspettare i risultati di lavori in corso e di misure annunciate in questo settore, ossia:

- la revisione della LAMal⁵¹ relativa alla compensazione parziale dei premi versati in eccesso e in difetto;

51 Legge federale del 18 mar. 1991 sull'assicurazione malattie (RS **832.10**); 12.026 messaggio del 15 feb. 2012 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione malattie (Correzione dei premi pagati tra il 1996 e il 2011) (FF **2012** 1605)

- il disegno di legge concernente la vigilanza sull'assicurazione sociale contro le malattie (LVAMal)⁵², che prevede nuove disposizioni concernenti le riserve legali degli assicuratori malattie;
- l'ordinanza del Dipartimento federale dell'interno concernente le riserve nell'assicurazione sociale malattie (ORAMal-DFI)⁵³;
- la modifica del 22 giugno 2011 della OAMal⁵⁴.

La CdG-S ha esaminato la richiesta della CSSS-S nel febbraio 2012, tenendo conto di questi vari cambiamenti che implicano nuove disposizioni sul calcolo delle riserve in funzione dei rischi. È giunta alla conclusione che il Consiglio federale aveva preso coscienza dei problemi legati alle differenze nelle prassi dei Cantoni in materia di determinazione dei premi e aveva reagito apportando diverse modifiche alle basi legali. Pertanto ha deciso di non sottoporre a inchiesta le disfunzioni registrate in passato.

L'8 maggio 2012, la CdG-S ha comunicato la sua decisione per scritto alla CSSS-S, ricordandole che l'esame di modifiche legislative è compito delle Commissioni legislative e per principio non rientra nella competenze delle CdG, alle quali incombe l'alta vigilanza parlamentare. Nella stessa lettera la CdG-S ha tuttavia precisato che era interessata alle nuove disposizioni e che aveva chiesto al capo del DFI di fornirle altre informazioni, in particolare in merito alle basi di calcolo dei rischi. Nella sua seduta del 13 novembre 2012 la Commissione ha preso atto della risposta dettagliata indirizzata il 29 maggio 2012 dal capo del DFI a proposito dell'esame della solvibilità mediante il test di solvibilità della LAMal. Dopo aver ringraziato il capo del DFI, ha trasmesso la risposta alla CSSS-S affinché anch'essa ne prendesse conoscenza.

Infine, la CdG-S ha preso atto che la CSSS-S continuerà a interessarsi a questo tema come commissione legislativa competente. Si riserva tuttavia il diritto di esaminare le conseguenze delle disposizioni in questione e di prendere le misure che reputerà necessarie nell'ambito dell'alta vigilanza. Per il rimanente, la Commissione ha riconosciuto che per il momento non era necessario intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare e pertanto ha chiuso il dossier.

3.3 Relazioni internazionali e commercio con l'estero

3.3.1 Esecuzione dell'Accordo di Schengen

Gli Accordi di associazione della Svizzera alle normative di Schengen⁵⁵ e Dublino⁵⁶, conclusi il 26 ottobre 2004, sono stati approvati dalle Camere federali il 17 dicembre 2004⁵⁷, contemporaneamente alle modifiche della legislazione federale

⁵² *Ibid.* (FF **2012** 1611)

⁵³ Ordinanza del DFI del 18 ott. 2011 concernente le riserve nell'assicurazione sociale malattie (ORAMal-DFI; RS **832.102.15**), entrata in vigore il 1° gen. 2012

⁵⁴ Ordinanza del 27 giu. 1995 sull'assicurazione malattie (OAMal; RS **832.102**), modifica del 22 giu. 2011 (RU **2011** 3449), entrata in vigore il 1° gen. 2012

⁵⁵ RS **0.362.31**

⁵⁶ RS **0.142.392.68**

⁵⁷ Decreto federale del 17 dic. 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (RS **362**)

necessarie alla loro messa in vigore, e accettati in votazione popolare il 5 giugno 2005⁵⁸. Conclusa positivamente la valutazione, il Consiglio dell'Unione europea (UE) ha stabilito l'entrata in vigore dell'acquis di Schengen per la Svizzera al 12 dicembre 2008 e, per quanto riguarda il regime applicabile ai controlli alle frontiere esterne negli aeroporti, al 29 marzo 2009. Da quest'ultima data la Svizzera è completamente integrata nella cooperazione operativa di Schengen/Dubliino.

Dal 2005 al 2009 la DelCG è stata informata ogni anno per scritto sullo stato dell'attuazione di Schengen/Dubliino. Dopo l'entrata in vigore dell'acquis di Schengen per la Svizzera ha ceduto l'oggetto alle CdG. Dal 2010, nel mese di aprile queste ultime sono state regolarmente informate mediante un rapporto sugli sviluppi della partecipazione della Svizzera a Schengen/Dubliino.

Nella loro seduta del 2 aprile 2012, le due Sottocommissioni competenti hanno incontrato alcuni rappresentanti dei servizi dell'Amministrazione federale incaricati di attuare l'Accordo di Schengen, evocando possibili difficoltà in occasione dell'attuazione dell'Accordo e una certa incertezza riguardo alla sua importanza in relazione alla sicurezza interna della Svizzera.

Al fine di chiarire le questioni sollevate, le Sottocommissioni hanno sentito il presidente della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) e il capo del Corpo svizzero delle guardie di confine (Cgcf). Esse hanno inoltre chiesto un parere giuridico all'Ufficio federale di giustizia (UFG) per conoscere le possibilità di cui la Svizzera dispone per proteggere le proprie frontiere nell'ambito delle disposizioni dell'Accordo di Schengen.

Le informazioni ricevute permettono alle CdG di constatare che l'attuazione dell'Accordo di Schengen non pone alcun problema a livello federale. Hanno pertanto deciso di scrivere al Consiglio federale per comunicargli che concludevano i loro lavori. In considerazione dell'importanza della doppia funzione, unica nel suo genere, del Cgcf – il quale assume sia il controllo doganale sia il controllo delle persone mediante pattuglie mobili nella zona limitrofa ai confini interni dello spazio Schengen (confini terrestri e aerei con gli altri Stati membri dello spazio Schengen) – per la sicurezza interna della Svizzera, il Consiglio federale è stato invitato a fare il necessario, all'occorrenza anche a livello internazionale, affinché questa duplice funzione sia mantenuta.

Singoli temi e aspetti verranno approfonditi nel corso del 2013 nell'ambito di altre attività di alta vigilanza. La CdG-S prevede ad esempio di occuparsi nuovamente della dotazione di risorse del Cgcf e della ripartizione delle competenze fra la Confederazione e i Cantoni in materia di polizia di sicurezza (legge sui compiti di polizia) nell'ambito della verifica concernente il rapporto «Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse» del 12 ottobre 2010⁵⁹.

Le Commissioni continueranno a informarsi in merito all'evoluzione degli Accordi di Schengen e di Dubliino nel quadro della loro abituale seduta d'informazione del mese di aprile. Le due Sottocommissioni DFGP/CaF hanno invece deciso di farsi un'idea diretta del lavoro svolto quotidianamente dal Cgcf effettuando una visita di servizio nel 2013.

⁵⁸ FF 2005 4643

⁵⁹ FF 2011 1747

3.3.2

Protezione dei fanciulli e misure coercitive nel diritto degli stranieri – Secondo, terzo e quarto rapporto della Svizzera riguardante l'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo

In seguito a un'inchiesta sull'applicazione delle misure coercitive nel diritto degli stranieri, il 7 novembre 2006 la CdG-N aveva adottato un rapporto sulla protezione dei fanciulli e le misure coercitive nel diritto degli stranieri⁶⁰. In questo rapporto, la CdG-N ha riassunto i risultati di un sondaggio effettuato presso tutti i Cantoni e concernente l'applicazione ai minorenni della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista del rinvio coatto e ha formulato cinque raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale.

La raccomandazione 1 suggeriva al Consiglio federale di integrare i risultati dell'inchiesta della CdG-N nel rapporto concernente l'applicazione della Convenzione del 20 novembre 1989⁶¹ sui diritti del fanciullo che il Consiglio federale deve allestire ogni cinque anni all'attenzione del Comitato dell'ONU dei diritti del fanciullo conformemente all'articolo 44 della Convenzione.

Nella raccomandazione 5 la CdG-N aveva chiesto al Consiglio federale di intervenire presso i Cantoni affinché svolgessero un ruolo attivo nel garantire l'assistenza giuridica e l'adozione di eventuali misure tutorie, facendo in modo che i Cantoni cooperassero e adottassero una prassi omogenea e conforme agli interessi del fanciullo.

Il Consiglio federale aveva preso posizione sul rapporto della CdG-N il 16 marzo 2007⁶² e si era dichiarato disposto ad attuare la raccomandazione 1 e a esaminare l'attuazione della raccomandazione 5 sulla base di dati ancora da rilevare. Parzialmente soddisfatta di queste risposte, la CdG-N aveva chiuso la sua inchiesta nel novembre 2007 dichiarando che avrebbe svolto una verifica dell'attuazione delle sue raccomandazioni⁶³.

Il 16 febbraio 2010, nell'ambito della verifica delle sue raccomandazioni, la CdG-N aveva pregato il Consiglio federale di farle sapere quando avrebbe presentato il suo prossimo rapporto sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, dato che dopo il primo del 9 novembre 2001 non ne erano stati pubblicati altri. Il 26 maggio 2010 il Consiglio federale le aveva risposto che il secondo e il terzo rapporto erano stati elaborati insieme e posti in consultazione presso i Cantoni. Secondo il calendario dell'epoca, questo rapporto avrebbe dovuto essere approvato alla fine del 2010.

In seguito a una nuova richiesta della CdG-N del 21 ottobre 2011, il 9 dicembre 2011 il Consiglio federale aveva risposto che la Svizzera aveva convenuto con il Comitato dei diritti del fanciullo dell'ONU di consegnargli il secondo, terzo e quarto rapporto sull'attuazione della Convenzione in forma consolidata entro il 25 settembre 2012.

⁶⁰ Protezione dei fanciulli e misure coercitive nel diritto degli stranieri, rapporto della CdG-N del 7 nov. 2006 (FF **2007** 2311)

⁶¹ RS **0.107**

⁶² Protezione dei fanciulli e misure coercitive nel diritto degli stranieri, parere del Consiglio federale del 16 mar. 2007 sul rapporto della CdG-N del 7 nov. 2006 (FF **2007** 2329)

⁶³ Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG del 25 gen. 2008, n. 3.7.5 (FF **2008** 4407, 4473)

Il 4 luglio 2012 il Consiglio federale ha inviato alla CdG-N il suo rapporto consolidato sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo⁶⁴ e un parere in cui spiegava in che misura le osservazioni e le raccomandazioni formulate nel rapporto della Commissione del 7 novembre 2006 erano state prese in considerazione.

La CdG-N ha così potuto prendere atto che la Svizzera aveva adempiuto i suoi impegni internazionali in questo ambito. Quanto ai motivi invocati per giustificare il ritardo nella pubblicazione del rapporto, la CdG-N li ha giudicati comprensibili. Tuttavia, in futuro il rapporto sull'attuazione della Convenzione dovrà essere pubblicato secondo il ritmo previsto, ossia ogni cinque anni. In conclusione, ha ritenuto che la sua raccomandazione 1 fosse stata attuata.

Inoltre, il 16 febbraio 2010, nell'ambito della verifica dell'attuazione delle sue raccomandazioni, la CdG-N aveva chiesto al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di completare l'articolo 15a dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri⁶⁵ con una disposizione che permettesse di rilevare dati relativi all'assistenza legale e a eventuali misure tutelari. Nella risposta del 26 maggio 2010, il Consiglio federale aveva affermato di essere disposto a modificare l'articolo 15a OEAE, in vigore dal 1° gennaio 2008, nel senso della raccomandazione 5, permettendo così di costituire una banca dati che all'occorrenza potrebbe essere utilizzata per armonizzare le prassi cantonali concernenti l'assistenza legale e le misure tutelari applicabili ai minori.

Una proposta di modifica dell'articolo 15a OEAE è stata messa in consultazione il 18 aprile 2012. Il complemento proposto concernente la rilevazione di dati risponde alla raccomandazione 5 del rapporto della CdG-N del 7 novembre 2006. La procedura di consultazione si è conclusa l'8 agosto 2012. Il nuovo tenore della disposizione, che praticamente non è stata contestata, dovrebbe entrare in vigore entro la metà del 2013.

Considerato lo stato di avanzamento dei lavori concernenti la modifica dell'OEAE, la CdG-N ritiene che anche la sua raccomandazione 5 del rapporto del 6 novembre 2006 sia stata attuata. Ha tuttavia pregato il Consiglio federale di informarla se, contrariamente alle attese, dovesse rinunciare a modificare l'articolo 15a OEAE nel senso di questa raccomandazione.

In tali circostanze, il 16 ottobre 2012 la CdG-N ha deciso di porre termine ai suoi lavori concernenti la protezione dei fanciulli e misure coercitive nel diritto degli stranieri.

⁶⁴ Secondo, terzo e quarto rapporto del Governo svizzero sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, Berna, rapporto del 20 giu. 2012

⁶⁵ Ordinanza dell'11 ago. 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS **142.281**)

3.4

Stato e Amministrazione

3.4.1

Prassi della Confederazione in materia di gestione della Posta, delle FFS e di Swisscom

Dopo essere state scorporate dall'Amministrazione centrale della Confederazione alla fine degli anni Novanta, le FFS, la Posta e Swisscom, anche nella nuova forma giuridica, continuano ad adempiere compiti di servizio pubblico e hanno mantenuto per la Confederazione una ragguardevole importanza finanziaria. Nella sua veste di proprietaria e di garante, la Confederazione continua a esercitare una certa influenza sul modo in cui queste aziende svolgono i loro compiti.

Mentre i compiti, le attribuzioni e le responsabilità degli organi competenti della Confederazione sono disciplinati a livello di legge, finora non erano state però svolte analisi empiriche della prassi riguardante la determinazione dell'orientamento strategico delle FFS, della Posta e di Swisscom effettivamente seguita dal Governo e dall'amministrazione. Per rimediare a questa lacuna, nel gennaio 2010 le CdG del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di esaminare la prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom. Il CPA ha proceduto a questa valutazione in collaborazione con esperti esterni⁶⁶. Sulla base di questo rapporto, l'8 maggio 2012 la CdG-N ha pubblicato il proprio rapporto concernente la prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom all'indirizzo del Consiglio federale⁶⁷.

Nel suo rapporto, la CdG-N è giunta alla conclusione che la prassi attuale della Confederazione riguardante la determinazione dell'orientamento strategico delle tre aziende nel complesso permette di conseguire buoni risultati, pur potendo essere migliorata. Invita in particolare il Consiglio federale a chiarire la ripartizione delle responsabilità fra i consigli d'amministrazione delle tre aziende e lo stesso Consiglio federale. La Confederazione, ad esempio, è ripetutamente intervenuta in decisioni che, conformemente al diritto vigente e ai principi del governo d'impresa definiti dal Consiglio federale, avrebbero dovuto essere sotto la responsabilità delle aziende. La CdG ha pertanto invitato il Consiglio federale a imporre condizioni severe alle deroghe al modello di gestione mediante interventi concreti della Confederazione.

La Commissione ha constatato che, nella prassi, gli obiettivi strategici non sono gerarchizzati né ponderati tra di loro. Per i consigli d'amministrazione, gli obiettivi strategici non stabiliscono un orientamento chiaro poiché non indicano come fissare le priorità o quale obiettivo debba essere prioritario rispetto a un altro. La CdG-N nel suo rapporto reputa pertanto che sia importante migliorare la coerenza e la chiarezza degli obiettivi strategici per rafforzare il potenziale di pilotaggio e aumentare nel contempo la trasparenza dell'azione statale.

Per la Commissione è inoltre essenziale che il controllo della realizzazione degli obiettivi della Posta, delle FFS e di Swisscom possa avvenire in piena indipendenza. Per quanto concerne i dati che gli consentono di misurare il grado di realizzazione

⁶⁶ Prassi della Confederazione in merito al pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom, rapporto peritale del 30 ago. 2011 a destinazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione

⁶⁷ Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom, rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dell'8 mag. 2012 (FF 2012 7527)

degli obiettivi il Consiglio federale dipende tuttavia dalle aziende che glieli forniscono direttamente. Il controllo si fonda dunque essenzialmente su un rapporto di fiducia. La CdG-N reputa invece necessario poter fondare la valutazione dei risultati delle aziende su dati ottenuti in modo indipendente o che sono stati verificati da terzi indipendenti. Ha pertanto chiesto al Consiglio federale di garantire l'accesso ai dati delle aziende necessari per il controllo del raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di adoperarsi per ottenere un accesso diretto ai dati comparativi internazionali. Si tratta di una condizione indispensabile per poter garantire una certa indipendenza nella definizione degli obiettivi e nella valutazione dei risultati conseguiti.

Il rapporto peritale aveva mostrato che tra l'amministrazione e le aziende vi sono scambi costanti, che comprendono sedute a scadenze regolari e colloqui informali (più frequenti nel caso delle FFS che per la Posta e Swisscom). La CdG-N reputa che, al fine di giungere a una chiara separazione delle responsabilità, sia necessario che la Confederazione si limiti nella sua gestione agli strumenti di determinazione dell'orientamento strategico previsti. Ha pertanto chiesto al Consiglio federale di verificare se gli scambi informali di informazioni che si svolgono regolarmente tra l'amministrazione, da un lato, e la Posta, le FFS e Swisscom dall'altro siano conformi al sistema adottato.

La CdG-N ha invitato il Consiglio federale a esprimere un parere sulle sue osservazioni e raccomandazioni e a indicarle come ed entro quale termine intende attuarle. La Commissione affronterà dunque nuovamente questo dossier nel 2013.

3.4.2 Consiglio dei PF: problemi nella conduzione del personale

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

Fondandosi sui risultati dei lavori della competente Sottocommissione (inchieste e audizioni del presidente del CPF e del capo del DFI), la Commissione aveva constatato che esistevano effettivamente seri problemi di gestione delle risorse umane in seno al CPF, ma che il suo presidente ne era pienamente cosciente ed erano state avviate misure per migliorare la situazione. Per questo motivo, in una lettera del 12 novembre 2010, la CdG-N raccomandava al CPF di vegliare a realizzare diverse misure quali il proseguimento dei processi di cambiamento avvalendosi dell'aiuto di esperti esterni e la ricerca di soluzioni ragionevoli per i singoli casi ancora irrisolti; inoltre, consigliava al CPF di avviare un esame dettagliato dello statuto, della funzione e degli strumenti dell'organo di notifica del settore dei PF e, all'occorrenza, di adeguare le relative direttive⁶⁸. La Commissione chiedeva inoltre al DFI di esercita-

⁶⁸ Direttive del Consiglio dei PF per l'accoglimento di segnalazioni circa comportamenti giuridicamente ed eticamente scorretti trasmesse da membri del settore dei PF (Direttive concernenti l'organo di notifica del Consiglio dei PF) del 23 mag. 2012 (in vigore dal 1° lug. 2012; disponibili unicamente in francese e in tedesco)

re la sua funzione di autorità di vigilanza e di informare regolarmente la Commissione sull'attuazione delle sue raccomandazioni⁶⁹.

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

Sulla base di queste informazioni la Commissione ha constatato che la situazione in generale era molto migliorata, tuttavia era impossibile dare un giudizio sull'attuazione di ognuna delle sue raccomandazioni e sul rafforzamento dell'organo di notifica. Il 19 ottobre 2011 la Sottocommissione ha dunque proceduto a una nuova audizione del presidente del CPF prima di prendere conoscenza di un altro rapporto che il DFI le ha consegnato il 2 novembre 2011 in base al quale il CPF continuava a non ritenere necessario precisare le direttive concernenti l'organo di notifica. D'altro canto, il posto di responsabile dell'organo di notifica era stato riassegnato in seguito alla scadenza del mandato concluso con il precedente titolare. In tali circostanze, nel marzo 2012 la Commissione ha deciso di attenersi provvisoriamente alle conclusioni del rapporto del DFI, concentrandosi sul funzionamento dell'organo di notifica e sul corrispondente adeguamento delle direttive.

Il 1° giugno 2012 il DFI ha consegnato alla Commissione un nuovo rapporto nel quale indicava che il 24 maggio 2012 il CPF aveva approvato la revisione delle direttive concernenti l'organo di notifica, revisione caldeggiata dalla CdG-N. Fondandosi sui documenti di cui disponeva e su una nuova audizione del presidente del CPF realizzata il 17 ottobre 2012 dalla competente Sottocommissione, la Commissione ha concluso che il CPF aveva adempiuto le sue raccomandazioni. Ha tuttavia invitato il DFI a proseguire la vigilanza nel settore e a garantire una verifica delle misure prese allo scopo di controllarne gli effetti. Inoltre, ha consigliato al CPF di effettuare regolarmente un sondaggio sulla soddisfazione del personale analogamente a quello svolto la prima volta nel 2012 e di comunicarne i risultati al DFI. Infine, constatando che dal profilo dell'alta vigilanza non era più necessario intervenire, la Commissione ha deciso di terminare i suoi lavori relativi a questo dossier.

⁶⁹ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2011, n. 3.5.4 (FF **2011** 3627 3684) e rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 3.4.7 (FF **2012** 6061 6108)

3.4.3 Riorganizzazione dell'Ufficio federale di statistica: visita di servizio

Il 18 giugno 2012 la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha effettuato una visita presso l'Ufficio federale di statistica (UST) a Neuchâtel nell'ambito delle sue abituali attività di alta vigilanza.

Il direttore dell'UST e alcuni dei suoi collaboratori hanno presentato alla Sottocommissione, fra l'altro, i compiti dell'ufficio, le linee guida, gli obiettivi, le sfide e i punti forti della sua attività. In seguito hanno illustrato anche la ristrutturazione organizzata nel quadro del progetto FUTURO e la situazione del personale. Inoltre, la Sottocommissione ha potuto avere un colloquio con il presidente della Commissione del personale e con la direttrice dell'organo di mediazione. La visita ha permesso alla Sottocommissione di raccogliere informazioni interessanti sull'attività dell'UST, fornendole un'impressione positiva.

In seguito, nella sua seduta del 3 settembre 2012, la Sottocommissione ha incontrato il segretario generale e la responsabile del personale del DFI, che le hanno fornito alcune informazioni complementari. La Commissione ha quindi esortato il capo del DFI a fare in modo che il suo dipartimento continui a esercitare la vigilanza sull'UST e segua da vicino l'evoluzione dell'ufficio, in particolare durante la sua riorganizzazione. Per il rimanente la Commissione ha concluso che per il momento non era necessario intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza.

3.4.4 Riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione

Il 9 settembre 2011 la CdG-N aveva deciso di inserire nuovamente nel suo programma annuale l'ultima riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), entrata in vigore il 1° settembre 2010, e di incaricare la sua Sottocommissione competente di esaminare di nuovo il processo di riorganizzazione dell'ufficio e le sue conseguenze, in particolare sul personale, non appena presa conoscenza delle conclusioni della valutazione esterna commissionata dal DFGP⁷⁰.

La valutazione effettuata dal professor Hans A. Wüthrich, dell'Università della Bundeswehr di Monaco ha chiaramente dimostrato che la riorganizzazione del settore di direzione «Asilo e ritorno» dell'UFM era fallita. Il riorientamento concluso il 1° settembre 2010 era stato troppo frettoloso e richiedeva una nuova riorganizzazione, specificamente nel settore di direzione incaricato di applicare la legislazione sull'asilo. Per il tramite di un'agenda strategica (con obiettivi di produzione realistici e vincolanti nonché il chiarimento di questioni aperte riguardanti la ripartizione delle risorse e di un eventuale fabbisogno supplementare), l'ufficio dovrebbe essere nuovamente in grado di assumere l'esecuzione dei suoi molteplici compiti anche nel settore dell'asilo⁷¹.

⁷⁰ «Riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione e domande d'asilo di cittadini iracheni non trattate. L'UFM inserito nel programma annuale 2012 della CdG-N», comunicato stampa della CdG-N del 9 set. 2011 (ted./franc.). Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012 (FF 2012 6061)

⁷¹ WÜTHRICH, Hans A., «Riorganizzazione dell'UFM. Valutazione esterna», dic. 2011

Sulla base di questi risultati l'8 maggio 2012 la CdG-N ha deciso di non svolgere una propria inchiesta in merito ai vari adeguamenti della struttura organizzativa che l'UFM aveva intrapreso in passato. Tuttavia, ha incaricato la sua Sottocommissione DFGP/CaF di seguire da vicino, nell'ambito dell'alta vigilanza concomitante, lo sviluppo della nuova organizzazione dell'UFM⁷². Inoltre, la CdG-N voleva esaminare approfonditamente il modo in cui l'UFM e il DFGP intendono rimediare alle importanti disfunzioni che avevano condotto alla riorganizzazione del 2010 (numero elevato di interfaccia e di doppioni e, di conseguenza, mancanza di efficienza) e alle lacune evidenziate dal professor Wüthrich nella sua valutazione esterna.

Il 29 giugno 2012, la capodipartimento ha scritto alla Sottocommissione competente per spiegarle in che modo l'UFM avrebbe svolto questo processo e come lei stessa intendeva accompagnare l'ufficio in questo compito. Conformemente alle raccomandazioni della valutazione esterna, ha annunciato che tra l'UFM e il DFGP era stata convenuta un'agenda strategica contenente gli obiettivi per il trattamento delle domande d'asilo e per lo sviluppo dell'organizzazione. Ha inoltre informato in merito a diverse misure prese dal DFGP per monitorare strettamente lo sviluppo dell'organizzazione dell'UFM, allegando alla sua lettera l'accordo concluso con l'ufficio e il mandato di progetto rilasciato a quest'ultimo.

La CdG-N ha preso atto del processo di sviluppo avviato dal DFGP e ha deciso di seguirlo in particolare mediante una serie di regolari audizioni. Ha quindi invitato la capodipartimento, con lettera del 16 ottobre 2012, a presentarle dettagliatamente lo stato di realizzazione degli obiettivi dell'agenda strategica e le misure prese in occasione di un'audizione prevista per la primavera 2013. Inoltre, ha chiesto alla responsabile del DFGP, oltre ai resoconti orali sullo sviluppo della riorganizzazione in corso, di presentare alla Sottocommissione DFGP/CaF un rapporto mensile scritto sullo svolgimento dei lavori nel settore dell'asilo (indicazione del numero delle domande, del numero dei casi sbrigati, della durata delle procedure ecc., classificati secondo la categoria delle decisioni prese).

Da quando si occupa di questo dossier la CdG-N ha scambiato regolarmente informazioni con la DelFin, che è a sua volta interessata alle conseguenze dell'ultima riorganizzazione dell'UFM. Al fine di coordinare ancora più efficacemente i lavori dell'alta vigilanza parlamentare, il 16 ottobre 2012 la CdG-N ha deciso di concentrare le sue attività sullo sviluppo dell'organizzazione nel settore «Asilo e ritorno», sul controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del professor Wüthrich, nonché sugli obiettivi stabiliti nell'agenda strategica.

3.4.5 Domande d'asilo non trattate depositate da cittadini iracheni presso rappresentanze svizzere

In un comunicato stampa del 31 agosto 2011, il Consiglio federale ha rivelato che dal 2006 al 2008 nelle ambasciate svizzere di Siria ed Egitto erano state depositate tra le 7000 e le 10 000 domande d'asilo di cittadini iracheni e che tali domande erano rimaste inevase per anni dall'Ufficio federale della migrazione (UFM). Nel comunicato si precisava inoltre che il Dipartimento federale di giustizia e polizia

⁷² «Riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione. Nessuna inchiesta sulle precedenti riorganizzazioni ma stretto monitoraggio degli sviluppi organizzativi in corso», comunicato stampa della CdG-N dell'11 mag. 2012 (ted./franc.)

(DFGP) aveva ordinato un'inchiesta esterna per appurare la conformità alla legge di tale modo di procedere, nonché gli insegnamenti da trarre dalla vicenda.

Nel settembre 2011 la CdG-N ha deciso di invitare il Consiglio federale a trasmetterle, al momento opportuno, i risultati dell'inchiesta al fine di poter stabilire su questa base la necessità di un intervento dal profilo dell'alta vigilanza.

Il rapporto d'inchiesta⁷³, allestito dall'ex giudice federale Michel Féraud, è stato consegnato alla CdG-N, senza alcun commento, nel gennaio 2012. Il suo autore ha concluso che con la decisione del 20 novembre 2006 di non trattare le domande d'asilo interessate, l'UFM aveva violato norme procedurali della legislazione sull'asilo e garanzie procedurali della Costituzione federale (Cost.)⁷⁴. Inoltre, l'UFM ha violato l'obbligo d'informazione nei confronti dell'allora responsabile del DFGP dato che quest'ultima non era stata informata della regolamentazione particolare del 20 novembre 2006. Secondo l'ex giudice federale Féraud non sarebbe opportuno prendere misure di diritto del lavoro o di diritto penale, in particolare perché è trascorso troppo tempo dai fatti.

L'11 gennaio 2012 il Consiglio federale ha pubblicato un comunicato stampa dedicato alla questione. Tuttavia non si è espresso in merito a quest'ultimo giudizio e non ha neppure tratto insegnamenti per il futuro, contrariamente a quanto aveva inizialmente annunciato. Si è limitato a dichiarare che l'abrogazione delle disposizioni che disciplinano la procedura d'asilo all'estero secondo cui ogni rappresentanza svizzera all'estero deve accettare e trattare domande d'asilo⁷⁵, proposta dal messaggio del 26 maggio 2010⁷⁶ concernente la modifica della legge sull'asilo, era opportuna; a suo avviso, infatti, quanto accaduto era imputabile principalmente al rigido regime legale.

Dopo un corposo scambio di corrispondenza, nella sua seduta del 16 ottobre 2012 la CdG-N ha deciso di chiudere questo dossier ritenendo che nella fattispecie le autorità incaricate dell'alta vigilanza non avessero bisogno di ulteriori interventi.

La Commissione reputa tuttavia indegno di uno Stato di diritto giungere a non evadere, in piena illegalità, delle domande d'asilo. Si rallegra pertanto delle misure prese dal DFGP per evitare che una simile situazione possa riprodursi, in particolare il fatto che tutte le domande d'asilo debbano ormai essere registrate.

Peraltro la CdG-N considera che l'articolo 55 della legge sull'asilo (LAsi)⁷⁷ avrebbe permesso di sospendere il trattamento delle domande d'asilo senza violare il diritto vigente. Non condivide pertanto il parere del perito esterno il quale afferma che la competenza del Consiglio federale di emanare ordinanze di necessità e di prendere decisioni urgenti non offre sufficiente flessibilità. La CdG-N condivide invece il parere del Consiglio federale il quale sostiene che l'articolo 55 LAsi si riferisce a situazioni eccezionali che le disposizioni legali ordinarie non possono più gestire, che simili situazioni non devono essere prese alla leggera e che il Consiglio federale

⁷³ FERAUD, Michel, «Rapport sur les demandes d'asiles déposées par des ressortissants irakiens dans les représentations suisses de Damas et du Caire entre 2006 et 2008» del 22 dic. 2011 (su mandato del DFGP; non disponibile in italiano), cfr. il sito del DFGP, www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-feraud-asyllirak-f.pdf

⁷⁴ RS 101

⁷⁵ Il 28 set. 2012 il Parlamento ha soppresso questa possibilità con effetto immediato (RU 2012 5359)

⁷⁶ FF 2010 3889

⁷⁷ RS 142.31

deve dapprima prendere misure in applicazione del diritto d'asilo ordinario⁷⁸. La Commissione ricorda tuttavia che il diritto di necessità che compete al Consiglio federale in virtù delle leggi speciali prevale sulle competenze generali del diritto di necessità conformemente agli articoli 184 e 185 Cost. Essa ritiene inoltre che il fatto che il Consiglio federale tenti di giustificare a posteriori una violazione del diritto vigente argomentando che tale diritto era troppo rigido è per lo meno discutibile dal profilo dello Stato di diritto. Invita pertanto il Consiglio federale a far uso in futuro delle sue competenze quando la situazione lo esigerà.

3.4.6 Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive

Sulla base di una valutazione svolta dal CPA⁷⁹, la CdG-N nel suo rapporto del 7 settembre 2011 sulla valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive⁸⁰ aveva rivolto cinque raccomandazioni al Consiglio federale. Quattro di queste raccomandazioni riguardavano il potenziale di ottimizzazione delle procedure in questione, mentre la quinta incaricava il Consiglio federale di esaminare l'opportunità di mantenere la distinzione fra indagine conoscitiva e consultazione, introdotta nel 2005 dalla legge sulla consultazione (LCo)⁸¹. La CdG-N prevedeva inoltre due raccomandazioni complementari, una per il caso in cui la distinzione fosse stata soppressa (5a) e l'altra per il caso in cui fosse mantenuta (5b)⁸².

Nel suo parere del 15 febbraio 2012⁸³, il Consiglio federale si è detto disposto ad accettare la raccomandazione 4, che chiedeva di introdurre nella legge l'obbligo di motivare la sua decisione per l'autorità che indice la procedura e abbrevia il termine di consultazione per ragioni d'urgenza. Ha invece respinto la raccomandazione 3 che prevedeva di abrogare la procedura in forma di conferenza. Per quanto concerne le altre proposte della CdG-N, condivideva soltanto in parte il punto di vista della Commissione.

Riguardo alla raccomandazione 5, il Consiglio federale ha dichiarato di non avere l'intenzione di mantenere due procedure distinte, tuttavia la CdG-N non è stata convinta dalle considerazioni invocate.

La CdG-N ha ritenuto che la reazione del Consiglio federale fosse complessivamente insufficiente e ha deciso di rispondergli per ribadire le sue richieste. Nel suo parere del 19 giugno 2012⁸⁴ ha pertanto invitato il Consiglio federale a spiegare in un parere complementare in che modo interpreta il compito di controllo della Cancelleria federale in relazione alla raccomandazione 1 (ruolo e competenze della

⁷⁸ Lettera del Consiglio federale del 27 giu. 2012 (non pubblicata)

⁷⁹ 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)

⁸⁰ FF 2012 2031

⁸¹ Legge federale del 18 mar. 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061)

⁸² Cfr. rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 3.4.3 (FF 2012 6061 6103)

⁸³ FF 2012 2089

⁸⁴ Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive. Parere del Consiglio federale del 15 feb. 2012 in merito al rapporto della CdG-N del 7 set. 2011, parere della CdG-N del 19 giu. 2012

Cancelleria federale in materia di coordinamento delle procedure di consultazione e delle indagini conoscitive). La CdG-N ha poi trasformato in postulati le raccomandazioni 2, 3 e 5 e li ha depositati al Consiglio nazionale. In tal modo ha chiaramente segnalato al Consiglio federale che doveva occuparsi più dettagliatamente delle raccomandazioni e degli argomenti della Commissione.

Con i tre postulati⁸⁵, la CdG-N incarica il Consiglio federale di esaminare:

- in che modo sia possibile venire incontro alla legittima esigenza espressa dai partecipanti alle procedure di consultazione, i quali auspicano maggiore trasparenza nella comunicazione dei risultati;
- se sia opportuno mantenere la possibilità di svolgere consultazioni in forma di conferenza;
- quale delle due varianti, tra una procedura unica e due procedure distinte, sia più funzionale al raggiungimento degli obiettivi della consultazione e tenga meglio conto delle esigenze di flessibilità delle autorità organizzatrici, analizzando altresì le conseguenze dell'eventuale passaggio a un'unica procedura.

Il 5 settembre 2012, il Consiglio federale ha risposto al parere della CdG-N del 19 giugno 2012 ribadendo che teneva particolarmente a che le raccomandazioni contenute nel rapporto della Commissione fossero attuate rapidamente. Inoltre, proponeva di accettare i tre postulati depositati dalla CdG-N – il Consiglio nazionale li ha accolti il 20 settembre 2012 – e annunciava di voler porre in consultazione la versione modificata della LCo entro la fine del 2012. Il relativo messaggio, che conterrà in particolare i risultati degli studi chiesti dai postulati della CdG-N, sarà probabilmente approvato nel primo semestre 2013.

Nella sua lettera del 9 novembre 2012, la CdG-N si è dichiarata soddisfatta delle risposte del Consiglio federale concernenti la raccomandazione 1 e si è rallegrata che abbia proposto di accettare i postulati.

La Commissione ha invece preso atto con stupore della scelta del Consiglio federale in merito alla consultazione concernente il decreto federale relativo ai contributi della Confederazione per i Giochi olimpici invernali del 2022 in Svizzera; a causa della forma e dei ridotti termini imposti, questa procedura in effetti ha suscitato lo scontento di gran parte delle cerchie interessate.

Nella stessa lettera del 9 novembre 2012 la Commissione ha infine annunciato che intendeva continuare a seguire questo dossier nel 2013. Da un lato, aspetta con interesse il messaggio annunciato dal Consiglio federale; dall'altro, conformemente alla prassi in vigore, la CdG-N ha previsto di effettuare una verifica dello stato di attuazione delle sue raccomandazioni e dell'evoluzione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive, in particolare per quanto attiene alla pertinenza delle procedure scelte.

⁸⁵ Po. 12.3649, Po. 12.3650 e Po. 12.3651

3.4.7

Modernizzazione del Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU)

Il Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU) della Cancelleria federale (CaF) è responsabile fra l'altro della pubblicazione del Foglio federale (FF), della Raccolta ufficiale (RU) e della Raccolta sistematica (RS). Poiché il sistema informatico utilizzato attualmente per adempiere questi compiti è obsoleto, nel 2007 un fornitore di servizi era stato incaricato di rinnovarlo. La valutazione dello svolgimento del progetto fatta alla fine del 2009 dalla CaF e dal fornitore di servizi ha portato alla luce divergenze sui punti prioritari del progetto e sulle modalità di svolgimento delle attività. Di conseguenza, all'inizio del 2010 le parti hanno deciso di chiudere contrattualmente il progetto. Tuttavia la metà del budget stanziato per il progetto di ammodernamento del CPU era già stata spesa.

Nel 2010 e 2011, le CdG si sono occupate di questo tema in occasione delle sedute dedicate al rapporto di gestione del Consiglio federale. In questo ambito era stato loro spiegato che era stato elaborato un nuovo progetto per sostituire l'attuale sistema, che sarebbe stato reso pubblico nell'estate 2011⁸⁶.

Il 29 marzo 2012 la Sottocommissione competente della CdG-S ha invitato la cancelliera della Confederazione a presentarle più dettagliatamente lo stato del progetto. Nel corso di questa seduta la cancelliera ha spiegato che la CaF stava lavorando a un nuovo concetto inteso a migliorare il sistema informatico attuale mediante piccoli e medi progetti. In una seconda fase, entro il 2016 un nuovo sistema dovrebbe sostituire quello attuale.

La Sottocommissione ha preso atto di queste spiegazioni e in una lettera del 4 luglio 2012 si è detta meravigliata che il sistema informatico attuale, da anni considerato obsoleto, sia stato modernizzato e verrà sostituito soltanto in una seconda fase. La Sottocommissione ha anche voluto sapere perché non sia possibile sostituire il sistema prima del 2016.

Nella sua risposta del 19 settembre 2012, la CaF ha indicato che il sistema attuale, proprio perché era ormai fragile e sorpassato, doveva essere adeguato per permettergli di continuare a funzionare. Il tempo guadagnato con queste misure di *ottimizzazione* è stato utilizzato per avviare il processo di *modernizzazione* del sistema CPU, che sarà progressivamente sostituito entro il 2016. La strategia di ammodernamento del CPU è articolata attorno a piccoli e medi progetti scaglionati nel tempo comprendenti anche la revisione della legge sulle pubblicazioni ufficiali (progetto «PrimVElec»), che dovrebbe permettere di conferire «carattere giuridicamente vincolante alla pubblicazione elettronica», con il passaggio della versione determinante da quella cartacea a quella elettronica. Quanto al progetto «Nuovo sito Internet del diritto federale», è stato concluso a fine 2012⁸⁷. Secondo la CaF, per modernizzare il sistema CPU entro il 2016 sarà necessario attuare fra dieci e venti progetti.

Nella sua seduta del 13 novembre 2012, alla luce delle informazioni ricevute la CdG-S ha deciso che non è necessario alcun intervento dal profilo dell'alta vigilan-

⁸⁶ In occasione della consultazione relativa al presente rapporto la Cancelleria federale ha comunicato che il concetto era stato approvato nell'estate 2011, ma che il pubblico non ne era stato informato.

⁸⁷ In occasione della consultazione relativa al presente rapporto la Cancelleria federale ha comunicato che il progetto «Nuovo sito Internet del diritto federale» sarà terminato soltanto verso la metà di febbraio 2013.

za. Si occuperà nuovamente di questo tema per informarsi in merito all'evoluzione dei lavori e al finanziamento dei costi di modernizzazione. La Commissione era per altro stupita che la CaF nella sua risposta non abbia finora fornito informazioni più dettagliate a tale proposito.

3.4.8 Controllo normativo preventivo e assistenza giudiziaria internazionale: visita presso l'Ufficio federale di giustizia

Il 4 luglio 2012 la CdG-S ha effettuato una visita presso l'Ufficio federale di giustizia (UFG) informandosi dettagliatamente sull'organizzazione dell'ufficio, sui compiti che gli sono assegnati e sui dossier attuali nonché sullo stato delle finanze e del personale. Per dare seguito a una richiesta della Sottocommissione DFGP/CaF, in seguito ha discusso approfonditamente con rappresentanti dell'ufficio in merito al controllo normativo preventivo e all'assistenza giudiziaria internazionale.

- *Controllo normativo preventivo:* la Sottocommissione si è interessata particolarmente all'importanza che il Consiglio federale attribuisce alle perizie giuridiche quando prende delle decisioni e al ruolo dell'UFG quando il Consiglio federale è confrontato con questioni di natura giuridica. Nel loro rapporto del 2010 sulla crisi finanziaria⁸⁸, le CdG avevano raccomandato al Consiglio federale di chiedere sistematicamente all'UFG un'analisi approfondita e una valutazione quando è chiamato a occuparsi di importanti questioni giuridiche. Nel suo rapporto sul rafforzamento del controllo normativo preventivo⁸⁹, il Consiglio federale aveva ammesso che erano necessari miglioramenti in tal senso, in particolare per quanto riguarda le procedure di corapporto.

In occasione della sua visita la Sottocommissione ha constatato con soddisfazione che erano stati realizzati miglioramenti: ora l'UFG di regola dev'essere coinvolto in tutti i dossier importanti. Tuttavia, la nozione di dossier importante non è ancora chiaramente definita. Di conseguenza l'UFG non sempre è coinvolto in modo adatto quando si tratta di oggetti confidenziali e dei cosiddetti affari «verdi». Anche le proposte sottoposte al Consiglio federale non espongono ancora in modo uniforme le divergenze interne ai dipartimenti o alla Cancelleria federale.

Le CdG continueranno pertanto a seguire questo dossier nel 2013.

- *Assistenza giudiziaria internazionale:* nel 2005 la CdG-S ha avviato un'ispezione sui problemi legati all'assistenza giudiziaria con la Russia. Aveva dovuto occuparsi di questo tema dopo che la Russia aveva rivolto alla Svizzera alcune domande di assistenza giudiziaria nell'ambito di diverse procedure, fra cui quella avviata contro Michail Chodorkovskij per l'affare Yukos. Si trattava essenzialmente di sapere se la Svizzera, accordando

⁸⁸ 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)

⁸⁹ Rafforzamento del controllo normativo preventivo, rapporto del Consiglio federale del 5 mar. 2010 (FF **2010** 1939)

l'assistenza giudiziaria, avesse all'occorrenza sostenuto le autorità russe in procedure la cui legalità era dubbia⁹⁰.

All'epoca la CdG-S aveva constatato, da un lato, che l'assistenza giudiziaria veniva concessa sulla base di criteri giuridici molto severi e, dall'altro, che le autorità competenti – ossia il MPC e l'UFG – erano favorevoli a offrire alla Russia un'ampia assistenza giudiziaria poiché speravano che una buona cooperazione con le autorità russe di perseguimento penale potesse favorire lo svolgimento di processi in corso in Svizzera. Inoltre, la Commissione aveva rilevato che la prassi elvetica riservava poco spazio alle considerazioni di ordine politico e, d'altro canto, le varie autorità coinvolte nell'assistenza giudiziaria collaboravano efficacemente.

Dopo aver sentito il capo del DFGP dell'epoca, la Sottocommissione aveva constatato che i problemi erano stati individuati ed erano stati presi i provvedimenti necessari. Tuttavia, vista la complessità della materia, il suo carattere sensibile e la sua importanza, aveva deciso di continuare a seguire questo dossier; in particolare intende riesaminare il problema della possibile violazione di interessi degni di protezione quando è accordata l'assistenza giudiziaria.

Fondandosi sui risultati del colloquio del 4 luglio 2012 con i rappresentanti dell'UFG, nella sua seduta del 22 agosto 2012 la CdG-S è giunta alla conclusione che l'ufficio disponeva degli strumenti necessari nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale e che, di conseguenza, non era necessario legiferare in materia. Ha pertanto deciso di porre termine ai suoi lavori.

La CdG-S è stata soddisfatta della sua visita e delle informazioni raccolte. Ha inoltre preso atto dell'impegno e della motivazione di cui dà prova l'UFG adempiendo i propri compiti con i mezzi di cui dispone.

3.5 Giustizia e Ministero pubblico della Confederazione

3.5.1 OpenJustitia del Tribunale federale

Dal mese di settembre 2011, il Tribunale federale (TF) propone software gratuiti, sviluppati dai suoi servizi informatici, su una piattaforma Internet denominata «OpenJustitia». Concepita specificamente per i tribunali, quest'ultima è destinata segnatamente alle corti cantonali e alle altre cerchie interessate. Prima del lancio del progetto la CdG-S aveva posto una serie di domande al TF sulla base di una richiesta della ditta Weblaw SA che voleva ottenere chiarimenti sulla legittimità e l'adeguatezza del progetto.

Fondandosi sul rapporto del TF del 12 agosto 2011, nella sua seduta del 22 e 24 agosto 2011 la CdG-S ha deciso, con una esigua maggioranza, di non dare seguito alla richiesta della Weblaw SA e quindi di non ostacolare il proseguimento del progetto.

⁹⁰ Rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG del 20 gen. 2006, n. 3.2.3 (FF 2006 3923 3951) e rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gen. 2007, n. 3.7.5 (FF 2007 2791 2880)

In seguito alle persistenti critiche da parte dell'opinione pubblica al progetto e al ruolo del TF come fornitore di prodotti informatici finanziati con fondi pubblici, l'11 ottobre 2011 la CdG-S ha deciso di affidare alla sua Sottocommissione Tribunali/MPC la verifica dell'*attuazione* del progetto «OpenJustitia».

Nel corso dell'anno in rassegna la Sottocommissione competente è stata informata sull'attuazione del progetto da due rapporti del TF, uno del 5 aprile e l'altro del 23 ottobre 2012. La Sottocommissione voleva sapere fra l'altro perché il TF avesse pubblicato su Internet, l'8 settembre 2012, il suo rapporto di dodici pagine del 12 agosto 2011 indirizzato alla CdG-S. Nella sua risposta del 5 aprile 2012, il TF ha spiegato che aveva accolto la richiesta di un giornale di pubblicare il suo parere in virtù del principio della trasparenza, dato che il giornale in questione era già al corrente del documento. Per garantire la parità di trattamento dei media, il TF aveva in seguito pubblicato su Internet il suo parere.

Il 13 novembre 2012 la CdG-S ha scritto al TF per attirare la sua attenzione sulle disposizioni legali vigenti sulla confidenzialità dei documenti elaborati dalle CdG nell'ambito delle inchieste svolte per espletare l'alta vigilanza. I documenti di questa natura non sottostanno al principio della trasparenza ai sensi della legge sulla trasparenza (cfr. art. 2 LTras⁹¹) e pertanto possono essere pubblicati unicamente con il consenso delle CdG.

Per il rimanente, la CdG-S ha comunicato al TF che la sua competente Sottocommissione avrebbe continuato a seguire l'attuazione del progetto «OpenJustitia».

3.5.2 Richiesta all'autorità di vigilanza concernente un licenziamento senza preavviso al Tribunale amministrativo federale

In seguito a una richiesta di vigilanza, le Sottocommissioni Tribunali/MPC si sono occupate del licenziamento di un quadro dell'amministrazione del Tribunale amministrativo federale (TAF). Dapprima hanno invitato il Tribunale federale (TF) a prendere posizione sul caso in qualità di autorità di vigilanza. Il TF ha trasmesso il suo rapporto alle Sottocommissioni il 14 agosto 2012.

Il 22 ottobre 2012, le Sottocommissioni Tribunali/MPC hanno effettuato una visita presso il TAF durante la quale hanno potuto discutere della questione con la direzione del tribunale. Hanno constatato quanto segue.

Il 28 ottobre 2011, il segretario generale del TAF ha licenziato un quadro con effetto immediato in presenza del presidente del tribunale. Il TAF ha giustificato la sua decisione spiegando che il quadro avrebbe ripetutamente fornito alla direzione del tribunale e al segretario generale false informazioni e intenzionalmente sottaciuto altre informazioni che lo concernevano, in particolare a proposito della relazione con una delle sue collaboratrici dirette. Il 28 novembre 2011 il collaboratore ha interposto ricorso presso il Tribunale penale federale (TPF). Il 3 aprile 2012 le parti si sono intese sui seguenti punti: il TAF avrebbe annullato il licenziamento immediato, il contratto di lavoro sarebbe stato sciolto consensualmente per il 30 aprile 2012, il ricorso presso il TPF sarebbe stato ritirato e il TAF avrebbe versato al suo ex quadro

⁹¹ Legge federale del 17 dic. 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3)

un'indennità di partenza corrispondente a un anno di stipendio (ossia circa 190 000 franchi). Secondo la direzione del tribunale il TAF aveva scelto il licenziamento immediato sapendo perfettamente che i presupposti non sarebbero stati sufficienti in caso di procedimento giudiziario. Il tribunale ha tuttavia ritenuto che la decisione fosse necessaria per il bene dell'impresa al fine di ripristinare rapidamente un clima sereno nel settore interessato e accelerare la procedura.

Il TF ha considerato il caso chiuso con la soluzione consensuale, affermando che non era necessario prendere altre misure.

Le Sottocommissioni Tribunali/MPC hanno appreso con stupore che il TAF, la corte federale incaricata di garantire che i diritti del personale della Confederazione siano applicati correttamente, aveva licenziato uno dei suoi impiegati con effetto immediato per motivi tattici, senza che le condizioni giuridiche richieste fossero adempiute. Le due Sottocommissioni hanno invitato il TAF d'ora innanzi a prendere le decisioni riguardanti il suo personale in conformità al diritto e nello spirito della legge. Hanno inoltre messo in dubbio che le modalità impiegate dal TAF abbiano accelerato la procedura: una risoluzione del contratto di lavoro notificata nel rispetto del termine legale e una sospensione immediata del collaboratore avrebbero senz'altro permesso di calmare velocemente gli animi, senza comportare spese corrispondenti a un anno di stipendio.

Le Sottocommissioni, che hanno comunicato le loro conclusioni al TAF il 22 novembre 2012, ritengono di avere così risposto alla richiesta di vigilanza.

3.6 Sicurezza

3.6.1 Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità

All'inizio del 2011, nell'ambito delle sue indagini relative al caso del cosiddetto «bombarolo del Grütli»⁹², la DelCG aveva scoperto che un cittadino straniero aveva partecipato a un corso di ripetizione assumendo l'identità di un militare dell'esercito svizzero.

Con lettera del 24 febbraio 2011, la DelCG aveva chiesto al capo del DDPS di approfondire questa problematica. Nel maggio 2011 quest'ultimo aveva presentato alla DelCG una presa di posizione in merito del capo dell'esercito, datata 21 aprile 2011.

Il capo dell'esercito spiegava che nell'esercito e nell'amministrazione militare non è prevista di principio una vera e propria identificazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare, per esempio richiedendo un documento d'identità civile munito di fotografia. Può pertanto succedere che i militari non siano conosciuti di persona né dai quadri né dagli altri militari, per esempio quando non svolgono il servizio nella loro formazione d'incorporazione. Nella presa di posizione non era però annunciata nessuna misura concreta volta a migliorare la situazione.

Nel colloquio del 23 marzo 2012 con la CdG-N, il capo dell'esercito ha tuttavia annunciato come misura immediata l'introduzione del controllo dell'identità per

⁹² Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 4.6 (FF 2012 6061 6136)

mezzo di un documento d'identità civile quando una persona tenuta a prestare servizio militare effettua il suo corso di ripetizione in un'altra unità dove non è conosciuta né dai commilitoni né dai quadri.

Come *misura a più lungo termine*, il capo dell'esercito ha proposto che il libretto di servizio venga sostituito da una specie di «carta di credito» munita di fotografia, sulla quale verrebbero registrati anche i dati relativi alle indennità di perdita di guadagno. Questa misura è tuttavia ancora allo studio e potrà essere realizzata, se del caso, soltanto tra alcuni anni.

La CdG-N ha accolto con favore queste misure nel suo rapporto dell'8 maggio 2012⁹³. È dell'avviso che, per motivi di sicurezza, l'esercito debba essere in grado di controllare l'identità delle persone che partecipano a un corso di ripetizione, almeno nelle situazioni che presentano rischi particolari. La Commissione si aspetta dunque dall'esercito e dal DDPS che ora le misure annunciate siano effettivamente messe in atto entro breve termine. Ha tuttavia deciso di seguire attentamente l'evoluzione in questo ambito e di informarsi sullo stato della situazione nel corso del primo semestre 2013.

3.6.2 Verifica dell'ispezione relativa alle circostanze della nomina del capo dell'esercito

Il 28 novembre 2008 la CdG-N pubblicava il suo rapporto sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito⁹⁴.

Al termine di questa inchiesta la CdG-N aveva rivolto sei raccomandazioni al Consiglio federale. Vi si chiedeva in particolare di migliorare il processo di selezione delle persone destinate a occupare posti della massima responsabilità in seno all'Amministrazione federale (raccomandazione 1), di rimediare alle lacune riscontrate in merito allo svolgimento dei controlli di sicurezza relativi alle persone (raccomandazioni 2, 3, 4 e 5), nonché di disciplinare in modo vincolante la situazione giuridica concernente il versamento dell'indennità di partenza in caso di risoluzione del rapporto di lavoro di comune intesa (raccomandazione 6).

Con lettera del 7 settembre 2011, la CdG-N ha pregato il Consiglio federale di sottoporle un rapporto sullo stato di realizzazione delle sei raccomandazioni summenzionate, includendovi un bilancio delle esperienze fatte con il nuovo modello di suddivisione dei compiti in materia di controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP) fra il DDPS e la Cancelleria federale (CaF)⁹⁵, nonché una presentazione della

⁹³ Partecipazione a corsi di ripetizione sotto falsa identità. Rapporto della CdG-N dell'8 mag. 2012 (FF **2012** 7169)

⁹⁴ Circostanze della nomina di Roland Nef al posto di capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28 nov. 2008 (FF **2009** 2879)

⁹⁵ Mentre in precedenza esisteva un unico servizio specializzato incaricato dei CSP insediato presso il DDPS, il nuovo modello, in vigore dal 1° aprile 2011, prevede un secondo servizio specializzato incaricato dei CSP presso la CaF. Quest'ultimo è responsabile delle audizioni, delle analisi dei rischi e delle decisioni concernenti i quadri superiori della Confederazione nominati dal Consiglio federale. È responsabile anche dei controlli di sicurezza ampliati con audizione dei collaboratori della Protezione delle informazioni e delle opere del DDPS e di quelli del servizio specializzato CSP del DDPS. Gli altri CSP sono svolti dal servizio specializzato CSP del DDPS, competente anche per i CSP concernenti i quadri superiori della CaF nominati dal Consiglio federale e per quelli concernenti i collaboratori del servizio specializzato CSP della CaF.

situazione nell'ambito delle risorse umane dei due servizi specializzati incaricati di tali controlli.

I *controlli di sicurezza relativi alle persone* costituiscono il tema principale di questo controllo a posteriori. Per quanto concerne la procedura di selezione per le funzioni di massima responsabilità (raccomandazione 1), la CdG-N già nel 2009 aveva annunciato che si sarebbe espressa in modo più approfondito su questo tema nell'ambito dell'ispezione in corso sulla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale⁹⁶ (cfr. n. 2.3.3 del rapporto annuale del CPA in allegato). La raccomandazione 6 riguardante le indennità di partenza è stata attuata dal 1° gennaio 2010 con l'entrata in vigore della modifica dell'articolo 78 capoverso 2^{bis} dell'ordinanza sul personale federale (OPers)⁹⁷, la quale prevede esplicitamente che possano essere versate indennità di partenza anche in caso di risoluzione del rapporto di lavoro di comune intesa.

Nel corso del 2012 la Sottocommissione DFAE/DDPS ha dedicato varie sedute all'esame della situazione in materia di CSP. Ha inoltre trattato il rapporto del Consiglio federale del 1° febbraio 2012 sull'attuazione delle raccomandazioni della CdG-N e ha svolto diverse audizioni. Si è segnatamente interessata della collaborazione fra i due servizi specializzati CSP del DDPS e della CaF, dell'esame esterno delle attività del servizio specializzato CSP della CaF realizzato da un ex giudice federale⁹⁸ su mandato della Cancelleria federale, nonché dei nuovi CSP effettuati dall'agosto 2011 nei centri di reclutamento dell'esercito. Si è inoltre occupata di appurare se fosse eventualmente necessario precisare le basi legali vigenti.

La CdG-N presenterà le sue conclusioni probabilmente nel corso del primo semestre 2013.

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

Con lettera del 16 febbraio 2011, il capo del DDPS e il capo del DFI dell'epoca avevano informato le CdG del fatto che alla fine di dicembre 2010 erano state scoperte irregolarità nel settore dei servizi militari volontari.

Le verifiche sistematiche eseguite dall'Ufficio centrale di compensazione (UCC) avevano dato adito al sospetto che la possibilità di prestare servizi volontari prevista dall'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM)⁹⁹ fosse stata interpretata in parte in maniera troppo generosa nell'amministrazione militare. Alcuni militari hanno prestato servizio volontario per lungo tempo usufruendo delle indennità per perdita di guadagno (IPG). Come precisato nel comunicato stampa del DDPS pubblicato lo stesso giorno, tuttavia «ciò non sarebbe conforme alle intenzioni del legislatore, secondo la cui volontà tali indennità devono essere versate in sostituzione dello stipendio, non in sostituzione di un'attività lucrativa»¹⁰⁰.

⁹⁶ Rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG del 22 gen. 2010 (FF **2010** 2403)

⁹⁷ Ordinanza del 3 lug. 2001 sul personale federale (OPers; RS **172.220.111.3**)

⁹⁸ Cfr. «Verifica dell'attività del servizio specializzato CSP CaF», comunicato stampa della Cancelleria federale del 16 mag. 2012

⁹⁹ Ordinanza del 19 nov. 2003 concernente l'obbligo di prestare servizio militare (RS **512.21**)

¹⁰⁰ «Irregolarità nel computo dei servizi volontari – il capo del DDPS ordina accertamenti», comunicato stampa del DDPS del 16 feb. 2011

Nel frattempo i dipartimenti interessati avevano annunciato di avere già ordinato diverse inchieste interne per chiarire la situazione.

In considerazione dei lavori già avviati in seno all'Amministrazione federale, la CdG-S aveva deciso di non aprire a sua volta un'inchiesta parallela, conformemente al principio di sussidiarietà dell'alta vigilanza parlamentare. Aveva invece deciso di farsi informare regolarmente in merito allo stato dei lavori nell'amministrazione e a tempo debito dei loro risultati, per poi esprimere una valutazione generale dei fatti e del modo in cui i dipartimenti interessati avevano proceduto.

Nel corso del 2012, la Sottocommissione DFAE/DDPS ha preso atto del rapporto finale dell'inchiesta amministrativa¹⁰¹ aperta dal capo del DDPS nella primavera 2011 e in questa occasione si è intrattenuta sia con il capo del DDPS sia con il capo del DFI.

La CdG-S presenterà le sue conclusioni probabilmente nel corso del primo semestre 2013.

3.6.4 Rapporto annuale dell'Ufficio federale di polizia

Nella precedente legislatura la CdG-N si era interrogata sull'interesse o sulla necessità, per un'unità amministrativa come l'Ufficio federale di polizia (fedpol), di pubblicare un proprio rapporto annuale. Per poter rispondere a questa domanda aveva deciso di occuparsi più da vicino di questa pubblicazione. Le CdG avevano pertanto deciso di inserire l'oggetto nel programma annuale 2012.

Conformemente a questo mandato, la Sottocommissione competente ha esaminato il rapporto annuale 2011 di fedpol¹⁰² e sentito il direttore dell'ufficio alcuni giorni prima della presentazione del rapporto alla stampa. Questa procedura è stata ritenuta utile poiché ha permesso ai membri della Commissione di porre domande e di ottenere informazioni supplementari sulle attività dell'ufficio in settori considerati importanti e pertinenti per l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare. La discussione con il direttore di fedpol ha riguardato in particolare la definizione di priorità nella lotta al terrorismo e contro il crimine (con riferimento all'ispezione su Efvor2¹⁰³), il finanziamento del terrorismo, l'efficacia delle autorità di perseguimento penale in materia di crimine organizzato (inclusa la discussione sulla necessità di adeguamenti legislativi) e la lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani.

In seguito a questo primo esame e su proposta della Sottocommissione – che giudicava la pubblicazione del rapporto giustificata – il 19 giugno 2012 la CdG-N ha deciso che in futuro la propria Sottocommissione competente avrebbe esaminato ogni anno il rapporto d'attività di fedpol e comunicato le proprie conclusioni alla Commissione plenaria, formulando all'occorrenza proposte al suo indirizzo. La Sottocommissione omologa della CdG-S ha deciso di partecipare a questi lavori.

¹⁰¹ STEINER, Hans-Jürg, «Untersuchung freiwillige Dienstleistungen/EO-Zahlungen», rapporto finale dell'inchiesta amministrativa del 27 nov. 2011

¹⁰² Lotta della Confederazione contro la criminalità, rapporto annuale 2011 dell'Ufficio federale di polizia del giugno 2012

¹⁰³ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 3.5.1 (FF 2012 6061 6112)

3.6.5 Rapporto annuale del Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet

Il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI) è il centro di competenze della Confederazione in materia di cybercriminalità. Il suo compito principale consiste nel sostenere e coordinare l'azione dei Cantoni nell'ambito del perseguimento penale connesso all'abuso delle tecniche dell'informazione. A tale scopo raccoglie le segnalazioni del pubblico, delle amministrazioni e dei fornitori di accesso a Internet riguardanti siti o contenuti Internet sospetti. Svolge anche proprie ricerche e analisi.

Lo SCOCI è stato istituito nel 2001 in seno al DFGP, sulla base di un accordo amministrativo stipulato tra la Confederazione e i Cantoni e firmato dal presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) e dalla responsabile del DFGP. Il servizio è stato dapprima direttamente subordinato alla Polizia giudiziaria federale (PGF), poi all'ex Servizio di analisi e prevenzione (SAP). Dato che i suoi compiti riguardano la procedura penale e non le attività d'informazione, lo SCOCI non è stato integrato nel nuovo Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) nato dalla fusione del SAP con il Servizio informazioni strategico (SIS), ma è stato integrato nella PGF, in seno all'Ufficio federale di polizia (fedpol).

Fino al 2010, ossia finché lo SCOCI era subordinato al SAP, l'alta vigilanza parlamentare su questo servizio incombeva alla DelCG. In seguito all'integrazione dello SCOCI alla PGF, e tenuto conto del fatto che i reati trattati (pedopornografia, *skimming* ecc.) non riguardano a priori la sicurezza dello Stato, la DelCG si era interrogata sulla pertinenza della sua alta vigilanza in questo settore.

In seguito a questa riflessione, nell'autunno 2011 la DelCG aveva dichiarato di non essere più competente in materia, decidendo di interessarsi alla cybercriminalità unicamente nell'ambito dell'alta vigilanza sulle attività dei servizi d'informazione. Nel contempo aveva proposto di incaricare una Sottocommissione delle CdG dell'alta vigilanza parlamentare sullo SCOCI. La Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S aveva accettato di occuparsi di questo tema dall'anno seguente.

Nel novembre 2012 questa Sottocommissione ha pertanto sentito il sostituto capo della PGF e il capo del commissariato SCOCI, che le hanno presentato il Servizio di coordinazione, il rapporto annuale 2011 e l'evoluzione delle sue attività nel 2012. Visto l'interesse delle informazioni ricevute, la Sottocommissione ha deciso di proporre alle CdG di esaminare sistematicamente questo rapporto annuale. Se accetteranno questa proposta, le Commissioni plenarie delle due Camere inseriranno l'esame del rapporto annuale dello SCOCI nel programma annuale delle CdG nel corso del loro seminario previsto nel gennaio 2013.

3.6.6 Visita di servizio presso il Centro logistico dell'esercito Grolley

Il 10 ottobre 2012 la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N ha effettuato una visita presso il Centro logistico dell'esercito Grolley (CLE-G), nell'ambito delle sue regolari attività di alta vigilanza.

La visita è iniziata con una presentazione generale della Base logistica dell'esercito (BLE). Il capo della BLE ha in seguito sviluppato tre temi che interessavano particolarmente la Sottocommissione. Si tratta della situazione in materia di controllo dei dati relativi alle armi militari e dell'esecuzione delle decisioni di ritiro di queste armi. Il secondo tema riguardava la situazione in materia di personale: in particolare le sfide poste dall'età media elevata dei collaboratori, nonché il problema dell'esternalizzazione di alcuni compiti in seguito alla riduzione del personale. Infine, il responsabile della BLE ha informato in merito alla situazione riguardante la disponibilità e lo stato del materiale dell'esercito.

Dopo la presentazione del CLE-G, incentrata principalmente sull'organizzazione, i compiti e lo sviluppo del centro, i membri della Sottocommissione hanno potuto visitare i locali, attualmente sottoposti a rinnovamento e modernizzazione.

Questa visita di servizio ha permesso alla Sottocommissione di raccogliere interessanti informazioni sull'attività della BLE e del Centro logistico dell'esercito Grolley.

3.6.7 Metodi di lavoro dell'Ispettorato DDPS: l'esempio del Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri (SIC FT/FIS HE)

Nell'ambito del suo programma annuale 2012, la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N aveva deciso di incontrare il capo dell'Ispettorato DDPS per farsi informare in merito ai metodi di lavoro del suo servizio. Istituito nel 2009, l'Ispettorato DDPS è uno strumento di condotta e un organo di controllo del capo del DDPS, al quale è direttamente subordinato.

Questo colloquio, svoltosi il 22 giugno 2012, è iniziato con una presentazione generale delle attività dell'Ispettorato (organizzazione, basi legali, prodotti ecc.), per poi soffermarsi in particolare sulla procedura volta a controllare come vengono attuate le raccomandazioni emanate da questo organo.

Su richiesta della Sottocommissione, quale esempio è stato presentato il rapporto di revisione dell'Ispettorato del 21 aprile 2011 sul Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri (SIC FT/FIS HE).

Questo colloquio ha permesso alla Sottocommissione di raccogliere interessanti informazioni sui metodi di lavoro dell'Ispettorato DDPS.

3.7 Ricerca, scienza, cultura e società

3.7.1 Ispezione della CdG-N sugli effetti dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) – seconda verifica

Il 3 settembre 2003 la CdG-N ha presentato al Consiglio federale il suo rapporto sugli effetti dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP), nel quale aveva formulato cinque raccomandazioni volte a rafforzare l'efficacia dell'IFP a livello federale¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG del 23 gen. 2004 (FF 2004 1435 1513)

Il Consiglio federale aveva preso posizione sul rapporto della CdG-N il 15 dicembre 2003 e si era dichiarato disposto a seguire in gran parte le raccomandazioni della Commissione. Aveva incaricato l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) di attuarle entro un periodo di sei-otto anni. In occasione di una prima verifica nel 2006 la CdG-N aveva pregato il Consiglio federale di informarla sull'attuazione delle raccomandazioni formulate nel suo rapporto del 2003. L'11 agosto 2006, il capo del DATEC aveva fornito informazioni sul progetto di valorizzazione dell'IFP lanciato dall'UFAM nel 2004 i cui obiettivi corrispondevano ampiamente alle raccomandazioni della CdG-N. I lavori della prima fase del progetto di valorizzazione dell'IFP avanzavano come previsto e dovevano concludersi nel 2007. La seconda fase del progetto – che doveva essere realizzata in collaborazione con i Cantoni e con terzi direttamente interessati – si sarebbe conclusa nel 2011¹⁰⁵.

Nell'ambito di una seconda verifica, il 6 marzo 2012 la CdG-N ha scritto al Consiglio federale chiedendogli informazioni sull'avanzamento del progetto di valorizzazione dell'IFP, in particolare sulle misure volte a migliorare l'accettazione dell'IFP e a sensibilizzare maggiormente il pubblico (raccomandazioni 3 e 4 della CdG-N). Con lettera del 25 aprile 2012, il Consiglio federale ha presentato alla CdG-N un resoconto dell'attuazione delle raccomandazioni della stessa Commissione.

La CdG-N si rallegra delle misure prese dopo la prima verifica del 2006. In particolare ha constatato che la nuova formulazione delle descrizioni degli oggetti e la definizione di obiettivi di protezione specifici concernenti ogni oggetto – misure che aveva raccomandato – dovrebbero essere concluse entro la fine del 2012. La Commissione è soddisfatta dell'elaborazione da parte degli Uffici federali ARE, USTRA, UFC e UFAM di una raccomandazione volta a tener conto degli inventari federali, ai sensi dell'articolo 5 della legge sulla protezione della natura e del paesaggio, nei piani direttori e nei piani d'utilizzazione. Questa raccomandazione dovrà essere segnatamente applicata ai lavori relativi a diverse politiche settoriali e alla revisione della legge sulla protezione delle acque. Inoltre, la Commissione accoglie con favore la futura collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni allo scopo di approfondire la questione della protezione e dell'utilizzazione degli oggetti dell'IFP, nonché il rafforzamento, previsto nei prossimi mesi, del lavoro di relazioni pubbliche in questo settore.

La CdG-N ha invitato il Consiglio federale a notificarle la raccomandazione volta a tener conto degli inventari federali e il piano di comunicazione elaborato nella prima fase del progetto di valorizzazione dell'IFP. Ritenendo che le misure prese in materia corrispondano alle sue raccomandazioni, la CdG-N ha deciso di concludere i suoi lavori relativi a questa ispezione non appena avrà ricevuto questi documenti.

3.7.2 Politica d'informazione lacunosa delle autorità federali: richiesta di vigilanza della Commissione della gestione del Cantone di Basilea Città

Il 7 marzo 2012, la Commissione della gestione del Cantone di Basilea Città (CdG BS) ha indirizzato alle CdG una richiesta di vigilanza nella quale criticava la politica d'informazione lacunosa di varie autorità federali, fra cui l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN), riguardo alla decontaminazione dell'acqua di raffred-

¹⁰⁵ Rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gen. 2007 (FF 2007 2839)

damento della centrale di Leibstadt effettuata dal 28 giugno al 1° luglio 2011. In tale occasione l'IFSN aveva autorizzato l'impiego di biocidi per il trattamento dell'acqua, che in seguito era stata immessa nel Reno. Secondo la CdG BS, né le autorità del Cantone di Basilea Città né i servizi industriali locali erano stati sufficientemente informati in precedenza, con conseguenti ripercussioni riguardo al trattamento dell'acqua potabile.

Il 23 marzo 2012 la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha scritto alla consigliera federale capo del DATEC per chiederle di prendere posizione su questo evento. Nel suo parere del 23 maggio 2012, il DATEC ha indicato che la qualità dell'acqua potabile non era mai stata minacciata nelle zone situate a valle della centrale. Tuttavia, sia il DATEC sia l'IFSN hanno riconosciuto che vi erano stati problemi di comunicazione; l'IFSN ha indicato di voler provvedere a migliorare questo ambito.

In una lettera inviata alla capodipartimento il 20 giugno 2012, la CdG-N ha proposto di migliorare la collaborazione fra le autorità federali e le autorità cantonali in questo genere di situazione al fine di garantire una comunicazione senza lacune e malintesi. Inoltre, ha raccomandato di disciplinare chiaramente le responsabilità fra i vari attori a livello federale e di coinvolgere tutte le cerchie interessate. Infine, ha invitato il DATEC a informarla a tempo debito delle misure prese dall'IFSN.

Alla stessa data la CdG-N ha comunicato le sue conclusioni alla CdG BS informandola in merito alle misure proposte al DATEC per porre rimedio alla situazione. La CdG-N ha rilevato in particolare che gli adeguamenti intrapresi dalla CdG BS, come l'ottimizzazione delle procedure di comunicazione in seno all'ufficio cantonale dell'ambiente e dell'energia, costituivano un passo nella buona direzione. Per il rimanente, la CdG-N ha ritenuto che non fosse più necessario intervenire dal profilo dell'alta vigilanza. Era infatti convinta che l'esame approfondito del comportamento di tutti i servizi coinvolti nella decontaminazione, esame effettuato successivamente, avesse permesso di sensibilizzare tutti i protagonisti.

Il 3 ottobre 2012 la CdG BS ha scritto nuovamente alla CdG-N. Dopo averla ringraziata per aver esaminato la sua richiesta, le ha comunicato di aver preso atto della posizione del DATEC e di approvare la valutazione che la CdG-N ne aveva tratto. Ha inoltre dichiarato di avere l'intenzione di intervenire presso le autorità cantonali competenti per suggerire loro di ridefinire il ruolo della centrale internazionale d'allarme per il Reno e per farsi informare in merito alla strategia di collaborazione e comunicazione adottata dai partecipanti alla seconda operazione di disinfezione della centrale nucleare di Leibstadt. La CdG BS riteneva che la sensibilizzazione raggiunta in seguito al controllo successivo degli eventi permettesse di chiudere il caso per quanto riguarda le autorità federali.

La CdG-N ha pertanto comunicato alla CdG BS di approvare la sua iniziativa e che a sua volta avrebbe considerato concluso questo affare.

3.7.3

Verifica dell'ispezione «Concezione e realizzazione di RUMBA – un bilancio intermedio»

L'8 novembre 2005 la CdG-S ha trasmesso al Consiglio federale il suo rapporto «Concezione e realizzazione di RUMBA: Bilancio intermedio»¹⁰⁶, accompagnato da sei raccomandazioni, nonché il rapporto di valutazione del programma RUMBA del 2 maggio 2005, allestito dal CPA¹⁰⁷.

Il 17 maggio 2006, il Consiglio federale ha fatto pervenire alla CdG-S il suo parere sul rapporto e sulle raccomandazioni della CdG-S¹⁰⁸. Quest'ultima ha preso nota con soddisfazione dei risultati provvisori dell'ispezione del 5 luglio 2006 e ha fatto sapere al Consiglio federale che avrebbe controllato l'attuazione effettiva delle sue raccomandazioni nell'ambito di una verifica.

Con lettera del 14 maggio 2012, la CdG-S ha informato il Consiglio federale dell'avvio del suo controllo a posteriori pregandolo di trasmetterle un rapporto sull'attuazione delle sue sei raccomandazioni e di prendere posizione in merito ai sette punti complementari.

Il Consiglio federale ha preso posizione nel suo rapporto del 5 settembre 2012¹⁰⁹. La CdG-S ha constatato che nel periodo compreso fra la conclusione dell'ispezione e la verifica effettuata sei anni dopo, cinque delle sue sei raccomandazioni (raccomandazioni 1, 2, 3, 4 e 6) sono state attuate soltanto parzialmente mentre la raccomandazione 5 non è stata attuata. Inoltre, ha dovuto rilevare che, prima del decreto del Consiglio federale del 16 settembre 2011, palesemente non era stato intrapreso alcun cambiamento degno di nota a livello del programma RUMBA per l'attuazione delle sue raccomandazioni. Le misure prese conformemente a questo decreto del Consiglio federale, secondo la CdG-S, vanno nella giusta direzione e permetteranno di fare progressi nell'attuazione delle raccomandazioni 1, 2 e 4. Tuttavia, attualmente la Commissione non dispone di alcuna informazione che permetta di valutare in modo concreto lo sviluppo del programma RUMBA introdotto nel 1999. Non può considerarsi soddisfatta di questa evoluzione minima, sia dal profilo temporale sia da quello della gestione.

La CdG-S si aspetta fra l'altro dal Consiglio federale che gli obiettivi annuali dei dipartimenti e degli uffici siano stabiliti in modo concreto e vincolante affinché la loro realizzazione sia garantita. Questi obiettivi devono essere realistici ma nel contempo assicurare consistenti progressi dal profilo ambientale. La Commissione ritiene anche che se gli obiettivi non sono conseguiti debbano essere previste sanzioni.

Inoltre, la CdG-S esorta il Consiglio federale a vegliare affinché i risultati della diminuzione delle ripercussioni sull'ambiente da parte dell'Amministrazione federa-

¹⁰⁶ FF 2006 4333

¹⁰⁷ MAUCH Corine, HAFELI Ueli, «Evaluation des Ressourcen und Umweltmanagements in der Bundesverwaltung (RUMBA)», rapporto peritale elaborato da «Interface Institut für Politikstudien» all'indirizzo del Controllo parlamentare dell'amministrazione del 2 mag. 2005 (disponibile unicamente in tedesco sul sito www.parlament.ch)

¹⁰⁸ FF 2006 4347

¹⁰⁹ Concezione e realizzazione di RUMBA – un bilancio intermedio. Controllo complementare della CdG-S concernente il rapporto dell'8 nov. 2005. Rapporto del Consiglio federale del 5 set. 2012 (non tradotto in italiano, disponibile su www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=45873)

le siano per lo meno paragonabili a quelli delle altre amministrazioni che dispongono di un programma analogo.

Alla luce di queste considerazioni, la CdG-S ritiene che il Consiglio federale non abbia dato sufficiente importanza allo sviluppo del programma RUMBA. Di conseguenza, la Commissione ha deciso di seguire con il presidente della Confederazione 2013 i progressi del programma RUMBA in occasione della trattazione del rapporto di gestione del Consiglio federale nel maggio 2013. Inoltre, la Commissione si occuperà del rapporto ambientale 2015 dell'Amministrazione federale (bilancio del periodo 2013–2014) prima di esprimersi sulla conclusione dei lavori.

4 Protezione dello Stato e servizi d'informazione

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

4.1.1 Competenze e diritto all'informazione

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

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

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

In relazione con il proprio diritto all'informazione, la DelCG si è interessata anche alla direttiva interna del direttore del SIC sull'organizzazione dei contatti con gli organi di vigilanza del SIC. Questa direttiva del 21 settembre 2012 era stata inviata per conoscenza alla DelCG, alla DelFin e ad altri organi di vigilanza, fra cui il Controllo federale delle finanze (CDF) e la vigilanza interna del DDPS (Vigilanza SI). Il 16 ottobre 2012 la DelCG ha pregato il capo del DDPS di fornire informazioni a questo proposito in occasione di una prossima seduta.

Il 6 novembre 2012 il capo del DDPS ha informato la DelCG che nel frattempo il SIC aveva abrogato la direttiva in questione poiché avrebbe potuto dar luogo a malintesi in merito ai diritti degli organi di vigilanza. Era stata la Vigilanza SI a rendere attento il SIC a questo problema¹¹⁰. La DelCG ha ritenuto che la nuova

¹¹⁰ Lettera del SIC alla Vigilanza SI del 29 ott. 2012 (non pubblicata)

direttiva del 29 ottobre 2012 fosse complessivamente conforme alla LParl, salvo una disposizione ambigua che il capo del DDPS ha fatto stralciare. La DelCG ha informato la DelFin in merito a questo dossier nel corso della seduta comune del 28 novembre 2012.

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

4.1.2 Vigilanza degli organi di controllo dell'Esecutivo

Conformemente all'articolo 8 della legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC)¹¹¹ e all'articolo 99 capoverso 5 della legge militare (LM)¹¹², il DDPS esercita un controllo amministrativo sull'informazione civile militare ed elabora a tale scopo un piano di controllo annuale che deve essere coordinato con le attività della DelCG. Questo controllo è affidato alla Vigilanza SI del DDPS. La DelCG prende atto dei suoi rapporti d'ispezione e verifica globalmente in quale modo il capo del DDPS impiega questo organo di controllo.

I risultati delle ispezioni svolte dalla Vigilanza SI conformemente al piano di controllo 2011 del capo del DDPS sono stati presentati alla DelCG il 25 aprile 2012. Un audit concernente le procedure interne del SIC ha mostrato che quest'ultimo aveva fornito a diversi suoi collaboratori una tessera di polizia il cui impiego era disciplinato in una direttiva interna¹¹³. Queste tessere erano ad esempio attribuite a persone attive nella ricerca di informazioni in Svizzera ma anche a membri della direzione del SIC. La DelCG aveva peraltro potuto verificare quest'ultimo punto il giorno stesso, in occasione di una visita al SIC.

La DelCG ha in seguito scritto al capo del DDPS per renderlo attento al fatto che una tessera di polizia legittima il titolare nei confronti di terzi a eseguire misure di polizia, mentre i membri del SIC non sono autorizzati a eseguire tali misure¹¹⁴. Di conseguenza le tessere di polizia non dovrebbero essere consegnate ai collaboratori del SIC. La DelCG invitava pertanto il capo del DDPS a risolvere la questione.

Il 3 luglio 2012, il capo del DDPS ha risposto alla DelCG che la Vigilanza Si avrebbe stilato un rapporto sull'utilizzo delle tessere di polizia da parte del SIC entro il mese di ottobre 2012. Il 3 ottobre 2012, il capo del DDPS ha informato la Delegazione che il SIC aveva deciso di propria iniziativa di sostituire le tessere di polizia con un altro tipo di documento di legittimazione. Questa decisione era stata presa in

¹¹¹ Legge federale del 3 ott. 2008 sul servizio informazioni civile (LSIC; RS 121)

¹¹² Legge federale del 3 feb. 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS 510.10)

¹¹³ Weisung des Direktors NDB über die Bewaffnung, die Aufbewahrung von Waffen und den Polizeiausweis, del 30 ott. 2010 (non tradotta, non pubblicata)

¹¹⁴ Lettera della DelCG al capo del DDPS del 12 giu. 2012 (non pubblicata)

particolare dopo un colloquio con la segreteria generale della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP).

Nel suo rapporto presentato alla fine di ottobre 2012, la Vigilanza SI giunge alla conclusione che le tessere di polizia erano utilizzate dal SIC senza base legale. La DelCG ha discusso questo rapporto con il capo del DDPS il 6 novembre 2012, in particolare sotto l'aspetto del cambiamento di cultura resosi necessario in seguito al raggruppamento dei servizi d'informazione interno e concernente l'estero. In questa occasione è stato presentato alla Delegazione il nuovo progetto di documento di legittimazione.

L'Istanza di controllo indipendente (ICI) è un'istanza interdipartimentale nominata dal Consiglio federale con il compito di assicurare la legalità dell'esplorazione radio. La DelCG prende atto ogni anno del suo rapporto d'attività; a tale scopo il 22 maggio 2012 ha incontrato i tre membri dell'ICI. In questa occasione è stata informata che in seno all'organo stava per essere nominato un nuovo membro in seguito alla partenza della rappresentante dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM). Il 4 luglio 2012, per sostituirla il Consiglio federale ha designato Peter Pauli, vicedirettore dell'UFCOM. I due altri membri dell'ICI – nominati il 23 novembre 2011¹¹⁵ – sono Martin Wyss, dell'UFG e Michel Liechti, capo della Vigilanza SI del DDPS.

Dal 1° novembre 2012, data di entrata in vigore delle nuove disposizioni della LSIC sull'esplorazione radio, l'ICI per la prima volta ha una base nella legge¹¹⁶. Alla stessa data il Consiglio federale ha sottoposto a revisione totale l'ordinanza concernente la guerra elettronica (OGEL)¹¹⁷ che è diventata l'ordinanza sulla condotta della guerra elettronica e *sull'esplorazione radio*¹¹⁸.

4.1.3 Esame della lista d'osservazione del Consiglio federale

La DelCG controlla il modo in cui l'esecutivo adempie i suoi compiti diretti nel settore della conduzione delle attività informative. Conformemente alla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)¹¹⁹, il DDPS è tenuto a sottoporre ogni anno la lista d'osservazione al Consiglio federale per approvazione (art. 11 cpv. 7 LMSI). Dopo la decisione del Consiglio federale, la lista è sottoposta per conoscenza alla DelCG.

Il 16 ottobre 2012 la DelCG ha discusso della lista d'osservazione con il direttore del SIC. In seguito a una valutazione complessiva, nel 2011 il Consiglio federale aveva ridotto la lista in maniera sostanziale. Alla fine di agosto 2012 ha nuovamente approvato la lista senza modificarla.

¹¹⁵ «Esplorazione radio: rielezione dell'istanza di controllo indipendente», comunicato stampa del DDPS del 23 nov. 2011

¹¹⁶ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 4.5 (FF **2012** 6061 6134)

¹¹⁷ RU **2003** 3971

¹¹⁸ Ordinanza del 17 ott. 2012 sulla condotta della guerra elettronica e sull'esplorazione radio (OCGE; RS **510.292**)

¹¹⁹ Legge federale del 21 mar. 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS **120**)

Tuttavia, il 16 luglio 2012 è entrata in vigore una nuova normativa introdotta dalla modifica dell'articolo 11 capoverso 3 LMSI secondo la quale l'iscrizione di un'organizzazione o di un gruppo in una lista dell'Unione europea (UE) o dell'Organizzazione delle Nazioni Unite costituisce un sospetto concreto che tale organizzazione o tale gruppo minacci anche la sicurezza della Svizzera. Secondo questa disposizione, il DDPS deve iscrivere nella lista d'osservazione ogni gruppo oggetto di un sospetto di tale natura.

In occasione della revisione del 2011, dalla lista d'osservazione erano stati stralciati gruppi che figuravano nella lista allestita dall'UE nell'ambito della guerra contro il terrorismo¹²⁰. Il messaggio aggiuntivo concernente la revisione «LMSI II ridotta» precisa che per quanto riguarda «le organizzazioni e i gruppi già iscritti nelle liste internazionali, la loro presenza in una di tali liste costituisce già di per sé il presupposto per l'iscrizione nella lista d'osservazione»¹²¹. In queste circostanze, la DelCG ha discusso con il direttore del SIC se la legge non esigesse di annullare lo stralcio di questi gruppi dalla lista.

4.1.4 Esame della procedura di approvazione dei nuovi contatti del SIC e del SIM all'estero

Non spetta alla DelCG esprimersi sull'opportunità politica dei contatti del SIC e del SIM all'estero. Nell'ambito dell'alta vigilanza deve assicurarsi che il Consiglio federale abbia effettivamente approvato – come prescritto dall'articolo 12 capoverso 2 O-SIC¹²² e dall'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza sul Servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs)¹²³ – tutti i contatti che i due servizi intrattengono con servizi informazioni esteri.

Questa esigenza risale a una raccomandazione formulata nel primo rapporto della DelCG sul Sudafrica del 12 novembre 1999. All'epoca la Delegazione aveva rilevato che «l'instaurazione e il mantenimento di contatti regolari con l'estero non [potevano] più essere gestiti a piacimento dal Gruppo servizio informazioni»¹²⁴ e che per tener conto della preminenza del potere politico spettava al Consiglio federale decidere in merito ai contatti del servizio informazioni con l'estero. Il Consiglio federale aveva pertanto sancito questa rivendicazione nel diritto d'applicazione¹²⁵.

Dal 2010 i contatti del SIC e del SIM all'estero sono coordinati e pianificati sotto la guida del SIC, il quale prepara anche la documentazione che permette al Consiglio federale di approvare annualmente i nuovi contatti. Secondo la prassi corrente, il Consiglio federale riceve ogni anno una lista di contatti regolari dei due servizi nella quale sono evidenziate le nuove relazioni.

¹²⁰ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 21 gen. 2012 (FF **2012** 6061 6120)

¹²¹ Messaggio aggiuntivo al messaggio del 15 giu. 2007 concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna («LMSI II ridotta») del 27 ott. 2010 (FF **2010** 6923 6950)

¹²² RS **121.1**

¹²³ Ordinanza del 4 dic. 2009 sul Servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs; RS **510.291**).

¹²⁴ Il ruolo dei Servizi d'informazione svizzeri nelle relazioni fra la Svizzera e il Sudafrica, rapporto della DelCG del 12 nov. 1999 (FF **2000** 479 486)

¹²⁵ In occasione della revisione totale della precedente ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS (OSINF) il 4 dic. 2000 il Consiglio federale ha emanato una simile disposizione (RU **2001** 124)

Il controllo effettuato dalla DelCG nel 2010 ha mostrato che quell'anno i contatti del SIM non erano stati inseriti nella lista. Inoltre, nel 2012 i tre servizi partner con i quali il SIM voleva stabilire contatti regolari non sono stati presentati come nuovi contatti bensì come contatti già approvati in precedenza. Questo errore è stato rilevato grazie a un confronto con la lista del 2011 che tuttavia il Consiglio federale non aveva più a disposizione al momento di prendere la sua decisione. A causa di queste informazioni lacunose il Consiglio federale non ha potuto assumere la sua funzione di condotta politica in modo conforme alle prescrizioni.

La DelCG ha inoltre constatato che la lista del Consiglio federale menzionava alcuni servizi partner con i quali i contatti non erano regolari. Le relazioni di questa natura sono per principio di competenza della direzione del SIC o del SIM e, conformemente alle direttive interne¹²⁶ del DDPS, devono essere segnalate annualmente al capo del DDPS ma non al Consiglio federale.

In occasione di un colloquio con i capi del SIC e del SIM avvenuto nell'agosto 2012, la DelCG ha affrontato la questione dei contatti all'estero e dei problemi rilevati nella procedura di approvazione di questi contatti. Le osservazioni della DelCG hanno spinto il direttore del SIC a riesaminare la procedura interna del DDPS precedente l'approvazione dei contatti da parte del Consiglio federale. Nel corso della seduta della Delegazione del 6 novembre 2012 il capo del DDPS ha annunciato alla DelCG che a partire dal 2013 tutti i contatti con servizi partner sarebbero stati presentati al Consiglio federale, indipendentemente dalla loro intensità e frequenza.

4.2 I vent'anni della Delegazione delle Commissioni della gestione

Istituita in seguito alle due Commissioni parlamentari di inchiesta (CPI) del 1989 e del 1990, la Delegazione delle Commissioni della gestione si è riunita per la prima volta il 4 marzo 1992. In occasione del suo ventesimo anniversario, la Delegazione ha deciso di ricordare i primi passi della sua storia. A tal fine essa ha rispolverato anche i verbali delle prime sedute. Nelle pagine seguenti è presentata una panoramica delle circostanze che hanno portato alla costituzione della Delegazione e i suoi primi affari.

Per sottolineare questo giubileo, nella sessione primaverile 2012 i relatori della DelCG hanno presentato ai loro colleghi in Consiglio degli Stati e in Consiglio nazionale la storia e l'importanza della Delegazione per l'alta vigilanza parlamentare.¹²⁷ Nel mese di giugno, infine, una mezza dozzina di ex membri e gli attuali membri della DelCG si sono trovati per un pasto in comune.

¹²⁶ Direttive del capo del DDPS concernenti i rapporti relativi alle attività per la salvaguardia della sicurezza interna ed esterna del 12 dic. 2011 (non pubblicate)

¹²⁷ Boll. Uff. N 2012 264 e Boll. Uff. S 2012 231

4.2.1

L'istituzione della Delegazione

La Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) incaricata di indagare sugli avvenimenti in seno al DFGP, istituita nel 1989 in seguito alle dimissioni della consigliera federale Elisabeth Kopp, ha giudicato severamente l'operato del Ministero pubblico della Confederazione. Quest'ultimo si è dimostrato lassista nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il crimine organizzato mentre l'ex polizia federale schedava, a titolo preventivo ma a scapito delle libertà individuali, centinaia di migliaia di persone sulla base di una concezione distorta e superata di minaccia. Nel suo rapporto del novembre 1989¹²⁸, la CPI DFGP giunse alla conclusione che una «concausa di questa situazione» andava «intravista certamente anche nel fatto che questi settori non sono stati sufficientemente sorvegliati dalle autorità politicamente responsabili e nel fatto che il Parlamento non dispone di alcun mezzo legale per esercitare un suo controllo»¹²⁹.

Mediante un'iniziativa parlamentare (Iv. Pa. 89.243), la Commissione chiese che, in casi particolari, le commissioni della gestione possano istituire una delegazione comune autorizzata a farsi consegnare gli incartamenti soggetti al segreto e a interrogare funzionari vincolati al segreto d'ufficio o al segreto militare. Il Consiglio federale si oppose con decisione a tale proposta, sostenendo che una delegazione di questo genere avrebbe ottenuto sull'insieme dell'Amministrazione federale poteri analoghi a quelli di un giudice istruttore, ciò che avrebbe costituito «una violazione considerevole del principio della separazione dei poteri»¹³⁰. Sordo agli appelli governativi, il Parlamento, senza distinzione di gruppi, accolse questa iniziativa. In occasione del dibattito sui risultati della CPI DFGP il presidente della Commissione, Moritz Leuenberger, comunque cercò di dissipare i timori del Consiglio federale affermando che non si voleva istituire una CPI permanente o curiosare continuamente negli affari dell'amministrazione, ma si chiedeva semplicemente di permettere al Parlamento di esercitare la propria funzione di alta vigilanza.¹³¹ Ci si trovava nondimeno di fronte a un nuovo paradigma nei rapporti fra legislativo ed esecutivo poiché, secondo l'iniziativa, l'ultima parola in merito all'accesso ai documenti segreti sarebbe d'ora in poi spettata al Parlamento.

Non appena terminate le inchieste della CPI DFGP, nel marzo 1990 il Parlamento istituì una seconda commissione parlamentare d'inchiesta che avrebbe dovuto occuparsi del Dipartimento militare federale (DMF) e indagare sulle organizzazioni segrete, i servizi di informazione e la gestione degli schedari personali. La CPI DMF fece emergere in particolare due organizzazioni segrete: la P-26, organizzazione segreta incaricata di organizzare la resistenza in caso d'invasione sovietica, e la P-27, servizio di informazione straordinario. Entrambe le organizzazioni non dipendevano né dall'esercito né dall'amministrazione e agivano al di fuori di qualsiasi controllo politico.¹³² La Commissione d'inchiesta vi ravvisava una necessità supplementare per rafforzare l'alta vigilanza parlamentare e propose una nuova iniziativa parlamentare per la creazione di una delegazione permanente incaricata di vigilare sulle attività dell'amministrazione soggette a un particolare obbligo del

¹²⁸ Avvenimenti in seno al DFGP. Rapporto della CPI del 22 nov. 1989 (FF 1990 473)

¹²⁹ *Ibid.* (FF 1990 615)

¹³⁰ Avvenimenti in seno al DFGP. Parere del Consiglio federale in merito al rapporto della CPI del 4 dic. 1989 (FF 1990 623 637)

¹³¹ Boll. Uff. N 1989 2046

¹³² Avvenimenti in seno al DMF. Rapporto del 17 nov. 1990 della CPI DMF (FF 1990 1061)

segreto. Si pensava allora a una «delegazione di sicurezza» direttamente dipendente dall'Assemblea federale e non dalle Commissioni della gestione.

Nel suo parere sul rapporto della CPI DMF¹³³, il Consiglio federale palesò questa volta maggiore entusiasmo, approvando l'istituzione di una delegazione di questo genere ma auspicando che la sua dimensione non fosse superiore a quella della Delegazione delle finanze al fine di garantire la tutela del segreto. In occasione dei successivi dibattiti parlamentari, alcuni deputati si sono detti scettici sulla costituzione di un organo permanente con poteri straordinari, analoghi a quelli di una CIP, intravedendovi un tentativo di istituire un «tribunale politico»¹³⁴. Nella sessione invernale 1990, l'iniziativa fu tuttavia stata accettata a larga maggioranza da entrambe le Camere.

Nel contempo la commissione *ad hoc* del Consiglio degli Stati incaricata di attuare l'iniziativa parlamentare della CIP DFGP presentò il suo rapporto. Nel timore di creare due categorie di membri di commissioni di gestione, in questo rapporto non si è più accennato a una delegazione ma soltanto a un rafforzamento dei diritti generali delle CdG. Secondo il progetto le commissioni «devono poter esigere dall'Amministrazione federale la consegna di documenti ufficiali anche nel caso in cui il Consiglio federale non voglia togliere il segreto d'ufficio. Alle stesse condizioni devono poter interrogare i funzionari federali e i privati in qualità di testimoni»¹³⁵. Nel suo parere il Consiglio federale ribadì le sue posizioni opponendosi a un rafforzamento generale delle competenze delle CdG, vale a dire senza una limitazione del settore di applicazione. Secondo il Governo questo progetto sarebbe stato anticostituzionale e la possibilità per le Commissioni della gestione di accedere a documenti relativi alla procedura preliminare degli affari del Consiglio federale avrebbe minacciato il principio della collegialità e l'esercizio stesso della funzione governativa¹³⁶.

Di fronte all'ostinazione del Consiglio federale e tenuto conto dell'iniziativa della CPI DFGP presentata nel frattempo, la Commissione del Consiglio degli Stati fece tabula rasa lasciando cadere il suo primo progetto, proponendo tuttavia un compromesso tutto elvetico: una delegazione delle Commissioni della gestione, analogamente alla Delegazione delle finanze, eserciterà con diritti estesi l'alta vigilanza nel settore della protezione dello Stato e dei servizi di informazione strategica. Essa dovrà tuttavia poter ricevere anche mandati da parte delle CdG, previo consenso dei due terzi dei loro membri, per indagare in altri settori dell'amministrazione. Conformemente agli auspici del Consiglio federale erano previste diverse restrizioni ai diritti della Delegazione: essa non dovrà poter esigere documenti destinati a formare il parere del Consiglio federale; inoltre il Governo dovrà poter proteggere la fonte di comunicazioni trasmesse da autorità estere.

Il Parlamento esaminò il progetto relativo al nuovo articolo 47^{quinquies} della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)¹³⁷ nella sessione autunnale 1991. Benché diversi

¹³³ Avvenimenti di grande portata in seno al DMF. Parere del Consiglio federale sul rapporto della CPI DMF del 23 nov. 1990 (FF 1990 1357)

¹³⁴ Boll. Uff. S 1990 921

¹³⁵ Creazione di una delegazione. Rapporto della Commissione del Consiglio degli Stati del 12 dic. 1990 (FF 1991 804)

¹³⁶ Creazione di una delegazione. Iv. Pa. della CdG. Parere del Consiglio federale del 20 feb. 1991 (FF 1991 1179)

¹³⁷ Legge federale del 23 mar. 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (RU 1992 641; FF 1991 I 804 1179)

parlamentari avessero denunciato il rischio di «un'inquisizione permanente»¹³⁸ e di un indebolimento dell'Esecutivo, il progetto della Commissione del Consiglio degli Stati ottenne un ampio sostegno e l'entrata in materia non fu contestata. Anche se le grandi linee del progetto vennero accettate senza modifiche dalle due Camere, su un punto non mancò la discussione: vale a dire la possibilità offerta alla Delegazione d'interrogare privati cittadini e funzionari cantonali in veste di testimoni. In occasione della prima lettura il Consiglio degli Stati stralcìò questa possibilità. Il senatore Hans Danioth, futuro membro della Delegazione, ritenne ad esempio che tale possibilità avrebbe contribuito a sviluppare una giustizia parallela e a trasformare i deputati in aspiranti Sherlock-Holmes.¹³⁹ Per il Consiglio nazionale, invece, la credibilità delle inchieste della futura Delegazione sarebbe dipesa dalla possibilità di interrogare differenti categorie di persone con gli stessi diritti. Per condurre in porto il più rapidamente possibile la revisione legislativa, le commissioni interessate proposero un nuovo compromesso: i privati cittadini avrebbero potuto essere sentiti in qualità di testimoni, mentre i funzionari cantonali unicamente in qualità di informatori. Il 13 dicembre 1991, in occasione del voto finale, le due Camere accettarono il progetto all'unanimità.

4.2.2 L'organizzazione del nuovo organo

Conformemente al nuovo articolo 47^{quinquies} LRC, le CdG designarono nella nuova Delegazione tre loro membri che sedevano al Consiglio nazionale e tre deputati del Consiglio degli Stati. La seduta costitutiva ebbe luogo il 4 marzo 1992. Fra i membri della Delegazione vi erano anche due ex membri della CIP DMF, il suo vicepresidente, il consigliere nazionale socialista ticinese Werner Carobbio, e il consigliere agli Stati UDC Bernhard Seiler. Gli altri membri erano il consigliere agli Stati PPD Hans Danioth, il consigliere agli Stati PLR Robert Bühler e il consigliere nazionale liberale radicale lucernese Karl Tschuppert. Quest'ultimo era stato designato presidente della Delegazione in virtù della sua esperienza di relatore della delegazione «informazione e sicurezza» della CdG-N, incaricata di garantire il lavoro di vigilanza della CPI DMF. Il consigliere nazionale ecologista Hans Meier rappresentava i partiti non governativi. La composizione del nuovo organo testimoniava la ricerca di un certo equilibrio auspicato dal Legislatore: esso doveva essere il più piccolo possibile al fine di garantire la tutela del segreto e, nel contempo, rappresentare il maggior numero possibile di forze politiche e almeno un partito non governativo. Nel corso di questi vent'anni la Delegazione non ha mai derogato a questa regola.

La Delegazione ha innanzitutto elaborato alcune linee direttive al fine di precisare le norme della nuova base legale e di definire il quadro di questa attività ancora inedita per il Parlamento svizzero.

Nella primavera 1992 la Delegazione sottopose per consultazione il suo primo progetto di linee direttive ai responsabili del DFGP e del DMF. Nella loro risposta, i due capidipartimento sottolinearono che soltanto la legge è determinante e che qualsiasi accordo fra il Consiglio federale e la Delegazione sarebbe stato pertanto inutile. Se da un lato il Governo accolse diplomaticamente l'istituzione della Delegazione, dall'altro un tale atteggiamento tradiva ancora parecchio scetticismo da

¹³⁸ Boll. Uff. 1991 S 468

¹³⁹ Boll. Uff. 1991 S 466

parte dell'Esecutivo nei confronti del nuovo organo. La DelCG ci teneva tuttavia all'approvazione delle linee direttive da parte di tutti gli attori interessati in modo da fondare un'unità di dottrina e favorire un dialogo costruttivo. In questo documento, destinato a tracciare il confine fra responsabilità governativa e alta vigilanza parlamentare, la definizione del mandato attribuito alla Delegazione fu il principale motivo di discussione. La Delegazione propose una descrizione funzionale del mandato legislativo e per «protezione dello Stato» intendeva «qualsiasi attività della Confederazione che abbia carattere preventivo o repressivo (...) intesa a garantire la «sicurezza interna» della Svizzera. Rientrano in particolare in questo concetto la lotta contro il terrorismo, l'estremismo violento, la criminalità organizzata e lo spionaggio»¹⁴⁰. Per «servizi d'informazione» la Delegazione intendeva la raccolta e la gestione di informazioni al fine di garantire la «sicurezza esterna» della Svizzera. Dal canto suo, il Consiglio federale privilegiava una descrizione organizzativa che definisse nel dettaglio i servizi soggetti a controllo. La Delegazione pertanto completò le sue linee direttrici in tal senso. Il settore di attività interessato era in primo luogo il servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione, ma anche i diversi servizi di informazione dell'esercito ed eventualmente la segreteria politica del DFAE, i servizi centrali del Ministero pubblico e tutti gli altri servizi inerenti alle attività di informazione e alla protezione dello Stato.

La Delegazione, inoltre, non intendeva limitarsi a verifiche, ma desiderava essere informata continuamente e spontaneamente sugli sviluppi importanti e i possibili problemi. Per questa ragione furono previsti incontri regolari con i capi dei dipartimenti e dei servizi interessati. I membri della Delegazione speravano così di prevenire nuovi scandali di Stato e di ripristinare la credibilità dei servizi segreti. Come sottolineato dal consigliere nazionale Karl Tschuppert nel giugno 1993 davanti alla sua Camera, se la fiducia dei cittadini nelle istituzioni politiche, compresi gli organi segreti incaricati della sicurezza interna, poteva essere riconquistata, allora tutti gli sforzi per istituire un nuovo organo erano giustificati¹⁴¹.

4.2.3 Primi affari

Nell'agosto 1992, la Delegazione effettuò la sua prima visita di servizio nei locali della protezione dello Stato che a quel tempo era ancora insediata presso il Ministero pubblico della Confederazione. Nel cosiddetto «locale delle schede» i membri constatarono che, nonostante gli interventi delle due commissioni parlamentari d'inchiesta, una schedatura indiscriminata da parte della polizia federale sarebbe ancora stata possibile. In effetti, in meno di due anni essa aveva accumulato circa 27 000 schede, compilate dopo l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq; di queste 19 000 concernevano cittadini arabi. Il DFGP temeva ripercussioni della guerra del Golfo sul territorio svizzero. Numerose schede erano state elaborate sulla base di informazioni acquisite in occasione di manifestazioni e di riunioni autorizzate. La raccolta di informazioni sull'esercizio di diritti costituzionali sono tuttavia ammissibili unicamente in presenza di indicazioni concernenti l'estremismo violento. Dallo «schedario arabo» furono pertanto tolti gli elementi problematici.

¹⁴⁰ Linee direttive della DelCG del 12 ago. 1992 (FF 1993 257)

¹⁴¹ Boll. Uff. 1993 N 1199

Nel 1993 la Delegazione visitò per la prima volta un servizio cantonale incaricato della protezione dello Stato. Essa si recò nel Cantone di Lucerna dove rese visita al servizio speciale che aveva subito un ridimensionamento da cinque a tre impiegati dopo l'affare delle schede. La Delegazione in quell'occasione incontrò non soltanto il consigliere di Stato interessato ma anche una delegazione di sette membri della Commissione della gestione del Gran Consiglio lucernese che esercitava già la vigilanza parlamentare sulla protezione dello Stato nel Cantone.

A queste visite sul terreno e agli affari ordinari si aggiunsero ben presto i primi affari. Nella primavera del 1993, la Delegazione condusse la prima inchiesta formale sullo scambio di piloti fra la Svizzera e il Sudafrica nel corso degli anni Ottanta, in un periodo cioè in cui il regime di quel Paese era bandito dalla comunità internazionale. Dato che i servizi di informazione militari erano stati coinvolti in quest'affare, spettava alla Delegazione far luce sugli avvenimenti. Nel suo rapporto d'ispezione del 28 settembre 1993¹⁴² la Delegazione non constatò gravi lacune ma rimproverò il servizio d'informazione militare di non essere stato in grado di ponderare correttamente gli interessi politici e militari in gioco all'epoca.

Appena terminata l'inchiesta sullo scambio di piloti, la Delegazione dovette affrontare l'affare della scoperta di 10 kg di uranio nell'area di servizio autostradale a Kempththal: una persona che fungeva da fonte informativa del divisionario Peter Regli, capo del sottogruppo di informazione e protagonista dello scambio di piloti con il Sudafrica, su sua richiesta vi aveva depositato materiale radioattivo affinché fosse recuperato dalla Polizia cantonale zurighese. Le relazioni dei servizi di informazione svizzeri con il Sudafrica al tempo dell'apartheid e il ruolo chiave del divisionario Regli sono stati nuovamente oggetto di intense indagini da parte della Delegazione fra il 1999 e il 2003. In merito essa ha prodotto in totale quattro rapporti¹⁴³.

In occasione della sua inchiesta sullo scambio di piloti con il Sudafrica, la Delegazione dovette misurarsi per la prima volta con l'applicabilità della protezione delle fonti estere, potenzialmente in conflitto con il suo mandato di alta vigilanza parlamentare. Naturalmente l'articolo 47^{quinquies} LRC prevedeva la possibilità per il Consiglio federale di proteggere le sue fonti ufficiali estere di informazioni, ma la Delegazione ritenne inammissibile che le si rifiutassero informazioni fondamentali sulla base di questa disposizione e pretese spiegazioni dal capo del Dipartimento interessato. Nel frattempo la revisione dell'articolo 169 Cost. sanciva che l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alla Delegazione. Da quel momento anche i contatti regolari con i servizi di informazione esteri sono diventati oggetto di importanza politica e devono essere autorizzati dal Consiglio federale rientrando pienamente nell'ambito di competenza della Delegazione.

¹⁴² Scambio di piloti con il Sudafrica. Rapporto sull'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione del 28 set. 1993 (FF **1994** 81)

¹⁴³ Scambio di piloti con il Sudafrica. Rapporto sull'inchiesta della DelCG del 28 set. 1993 (FF **1994** 81). Relazioni tra la Svizzera e il Sudafrica: ruolo dei Servizi d'informazione svizzeri. Rapporto della DelCG del 12 nov. 1999 (FF **2000** 479). Allenamenti di piloti militari all'estero durante il periodo 1993–2000: rapporto finale della DelCG del 15 set. 2000 (FF **2001** 83). Esame dei contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid. Rapporto della DelCG del 18 ago. 2003 (FF **2004** 1981)

Conformemente all'articolo 47^{quinquies} LRC e più tardi all'articolo 53 della legge sul Parlamento (LParl), il campo d'applicazione dell'alta vigilanza esercitata dalla Delegazione era piuttosto ristretto limitandosi alle attività connesse alla protezione dello Stato e ai servizi di informazione. Le CdG potevano senz'altro attribuire altri mandati alla Delegazione, anche se una tale procedura è rimasta l'eccezione.

L'iniziativa parlamentare «Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza»¹⁴⁴, accolta all'unanimità dalle Camere nel giugno 2011, ha permesso di adeguare l'articolo 53 LParl così da renderlo meno restrittivo e più conforme alla prassi sviluppata nel corso degli ultimi anni. Nel suo rapporto la CdG-S rilevava che «l'attività della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) non si limita soltanto al controllo delle attività degli organi della protezione dello Stato e dei servizi di informazione in senso stretto, ma include regolarmente anche altri settori inerenti alla sicurezza interna ed esterna nonché, in casi particolari, avvenimenti che esulano dal classico settore della sicurezza ma che possono pregiudicare gravemente gli interessi del Paese»¹⁴⁵.

Nel caso della crisi diplomatica con la Libia, per esempio, la Delegazione aveva deciso di fare pienamente luce sui progetti d'esfiltrazione degli ostaggi mediante una unità speciale dell'esercito svizzero, non tanto perché l'affare rientrasse fra le attività di protezione dello Stato o dei servizi di informazione – ciò che non era il caso – ma perché si trattava di informazioni sensibili che appartenevano al settore segreto dello Stato. D'altro canto, il Consiglio federale non aveva messo in discussione la legittimità della Delegazione di esercitare la sua funzione di alta vigilanza anche in questo settore.

Come attualmente prevede anche l'articolo 53 LParl, questo significa che il settore di vigilanza della Delegazione si estende a tutti gli affari che devono rimanere *segreti*. È proprio quanto chiedeva già più di vent'anni fa l'iniziativa parlamentare della CPI DMF, ventilando l'istituzione di una Delegazione incaricata di esercitare l'alta vigilanza «sulle attività dell'Amministrazione assoggettate a un obbligo particolare di serbare il segreto»¹⁴⁶. Ci sono così voluti quasi due decenni per attuare nella legge le aspirazioni del Parlamento per un'alta vigilanza sistematica dei settori sensibili dello Stato.

¹⁴⁴ Iv. Pa. CdG-S 10.404 «Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza» del 26 feb. 2010

¹⁴⁵ Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza. Rapporto della CdG-S del 3 dic. 2010 (FF **2011** 1683)

¹⁴⁶ Avvenimenti in seno al DMF. Rapporto della CPI DMF del 17 nov. 1990 (FF **1990** 1061 1351)

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

4.3.1 Liquidazione delle pendenze nel controllo di qualità e ulteriore riduzione del volume di dati

Nel suo rapporto d'ispezione del 21 giugno 2010¹⁴⁷ sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS)¹⁴⁸ la DelCG è giunta alla conclusione che la garanzia della qualità dei dati contenuti nel sistema non corrispondeva alle prescrizioni legali. A causa dei problemi persistenti dovuti alla migrazione dei dati dal vecchio al nuovo sistema ISIS (2004), la garanzia periodica della qualità dei dati, iscritta nella legge, ha accumulato un ritardo sempre più grande. Nella primavera del 2010 questo ritardo ammontava a circa 114 000 valutazioni globali¹⁴⁹. Soltanto a partire dall'autunno 2010, quando gli effettivi del Controllo della qualità sono stati aumentati, i controlli sono potuti riprendere con un ritmo più sostenuto. Nel contempo, la cancellazione di un gran numero di persone registrate aveva permesso di ridurre il volume di dati che dovevano ancora essere controllati.

Sino a fine 2011 il numero di controlli periodici pendenti ha potuto essere ridotto a 21 000. Alla fine del primo semestre 2012 erano ancora quasi 10 000, ma il ritardo ha potuto essere interamente recuperato per la fine dell'anno.

Il numero di persone registrate in ISIS ha raggiunto il culmine delle 212 000 unità nell'autunno del 2010¹⁵⁰. A fine 2011, grazie al recupero di controlli e alle cancellazioni raccomandate dalla DelCG, il numero di iscrizioni in ISIS ha potuto essere ridotto a circa 55 000 persone, di cui 12 000 erano terzi. Alla fine del primo semestre 2012, dopo che un numero equivalente di persone e di terzi era stato cancellato, il numero di iscrizioni in ISIS non raggiungeva le 50 000 persone. A fine 2012 circa 38 000 persone e 7 000 terzi erano ancora interessati da un'iscrizione in ISIS.

A fine 2011, il Controllo della qualità del SIC ha intensificato anche il controllo delle istituzioni registrate in ISIS, riducendo il loro numero da meno di 15 000 (inizio 2012) a circa 13 500 alla fine del primo semestre 2012 (da notare che le istituzioni terze non sono state menzionate separatamente). A fine anno il numero di istituzioni registrate ammontava a circa 11 000.

Nella sua decisione del 18 marzo 2009 sulla domanda di consultazione da parte di un giornale svizzero, il TAF aveva chiesto la cancellazione di tutte le registrazioni per le quali un organo di stampa è stato registrato come oggetto in quanto tale.¹⁵¹ Nel 2011 il SIC ha cancellato una prima parte di queste circa 200 registrazioni. A fine 2012 il numero di media registrati si è ridotto a un centinaio.

¹⁴⁷ 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)

¹⁴⁸ Prima del 2010 ISIS stava per «Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato», dopo quell'anno la stessa sigla significa «Sistema d'informazione Sicurezza interna».

¹⁴⁹ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012 (FF **2012** 6061 6123)

¹⁵⁰ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012 (FF **2012** 6061 6123)

¹⁵¹ 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 6825)

Il SIC ritiene che, dopo lo sforzo straordinario profuso per liquidare le pendenze con le connesse cancellazioni supplementari, il numero di registrazioni in ISIS dovrebbe di nuovo aumentare leggermente.

4.3.2 Indicatori ISIS

La raccomandazione 13 del rapporto ISIS chiedeva al DDPS di definire alcuni indicatori che permettessero al Dipartimento di effettuare una verifica della plausibilità al fine di determinare se il controllo della qualità funzionasse conformemente alle prescrizioni legali. Per rispondere a questa domanda, il SIC ha presentato rapporti trimestrali¹⁵² sull'evoluzione del volume dei dati ISIS – evoluzione richiesta dalla DelCG nel marzo 2010 – includendovi informazioni supplementari. A partire dal primo trimestre del 2011, i rapporti comprendevano anche cifre relative ai controlli di qualità effettuati e pendenti.

Secondo l'Incaricato della protezione dei dati ISIS (cfr. n. 4.3.3), queste informazioni hanno permesso alla direzione del SIC di evidenziare chiare tendenze per la liquidazione delle pendenze nel controllo della qualità. La DelCG ha preso atto dell'evoluzione delle cifre alla fine di ogni trimestre.

Gli indicatori permettono di calcolare il tasso di cancellazione in occasione delle valutazioni globali. Nel 2012 circa il 40 per cento delle persone esaminate è stato cancellato poiché non era più considerato rilevante per la sicurezza dello Stato. Durante lo stesso periodo, inoltre, un terzo delle istituzioni controllate è stato cancellato così che la quota di cancellazione trimestrale ha subito una variazione tra il 24 e il 42 per cento.

Prima che il SIC nell'autunno 2010 iniziasse a liquidare le pendenze relative al controllo della qualità, la quota parte dei terzi rappresentava ben più del 40 per cento di tutte le persone registrate in ISIS. Pertanto, per quasi la metà delle persone registrate in ISIS, il SIC non disponeva ancora di indizi diretti relativi alla loro rilevanza per la sicurezza dello Stato.

Nel 2011, per quanto riguarda l'insieme delle registrazioni ISIS, la quota parte dei terzi è diminuita in maniera corrispondente alle cancellazioni di registrazioni di persone effettuate grazie al controllo di qualità. A inizio 2012 questa quota è scesa sotto il 20 per cento. Nel contempo la proporzione fra persone e terzi nuovamente registrati è migliorata, raggiungendo il 15 per cento circa nel 2012. Questa tendenza appare plausibile dal momento che l'obiettivo principale dell'ISIS è di registrare le persone che sono rilevanti per la protezione dello Stato e non le persone che hanno rapporti con queste ultime ma di cui il SIC non può valutare la rilevanza per la protezione dello Stato.

Il sistema ISIS non permette di generare automaticamente indicatori sufficienti e diverse cifre devono essere registrate manualmente. In occasione di un colloquio con l'incaricato esterno della protezione dei dati ISIS, quest'ultimo ha raccomandato alla Delegazione di fare in modo che le funzioni statistiche corrispondenti figurino fin dall'inizio nelle specificazioni di dettaglio del futuro sistema ISIS (cfr. n. 4.3.11).

¹⁵² *Ibid.* (FF 2010 6777 6842)

4.3.3 Lavoro dell'Incaricato della protezione dei dati ISIS

Sulla base della raccomandazione 1 del rapporto ISIS della DelCG, il Consiglio federale aveva previsto di istituire un incaricato esterno della protezione dei dati che sorvegliasse la liquidazione delle pendenze in occasione del controllo di qualità. Conformemente alla raccomandazione, il Consiglio federale l'ha incaricato di fargli rapporto sulla propria attività ogni sei mesi.

Per adempiere i compiti di Incaricato della protezione dei dati ISIS, il DDPS ha potuto avvalersi dell'ex consigliere agli Stati Hansruedi Stadler, entrato in funzione all'inizio del 2011. Nel corso dello stesso anno, la DelCG ha avuto con lui due colloqui prendendo atto del suo primo rapporto semestrale. Nel marzo e nell'ottobre 2012, la Delegazione ha discusso con lui il contenuto del secondo e del terzo rapporto semestrale.

Conformemente alla raccomandazione della DelCG, il SIC era incaricato di bloccare l'accesso a tutti i dati registrati in ISIS che non erano stati oggetto di una valutazione generale nei tempi previsti. I collaboratori del SIC avevano il diritto di utilizzare tali dati unicamente previa autorizzazione dell'Incaricato della protezione dei dati ISIS. In caso di consultazione della banca dati, ISIS indicava all'utilizzatore quali dati erano bloccati senza tuttavia impedirgli di accedervi¹⁵³.

Il 19 marzo 2011, l'Incaricato della protezione dei dati ISIS ha dichiarato che il Controllo della qualità ha esaminato settimanalmente se i rapporti scritti che la divisione Analisi aveva redatto sulla base delle informazioni ISIS contenessero dati il cui accesso era bloccato. In simili rari casi le informazioni contestate sono state sottoposte successivamente per approvazione all'Incaricato esterno della protezione dei dati.

A fine 2012, il Controllo della qualità del SIC era riuscito a liquidare tutti i controlli pendenti. Anche l'incaricato esterno ha così soddisfatto il mandato affidatogli sulla base della prima raccomandazione della DelCG. La Delegazione ritiene che l'incaricato esterno abbia fornito un importante contributo al ripristino della conformità legale dei dati raccolti in ISIS. I suoi controlli concomitanti hanno accresciuto la fiducia della Delegazione nella qualità dei dati ISIS.

Per la Delegazione è altrettanto importante evitare che eventuali negligenze possano ripetersi in relazione al Controllo della qualità. La liquidazione delle pendenze, fra ottobre 2010 e fine 2012, ha comportato sforzi sostanziali che hanno dovuto essere forniti in aggiunta ai controlli regolari. Il SIC non avrebbe potuto adempiere questo compito se il DDPS non avesse autorizzato personale supplementare per un determinato periodo.

Conformemente alle disposizioni legali che disciplinano il Controllo della qualità, i dati registrati in ISIS devono essere riesaminati ogni tre anni. Questo significa che almeno una parte delle registrazioni controllate dal SIC nel corso della liquidazione delle pendenze effettuata durante gli ultimi due anni dovrà essere nuovamente verificata a partire dalla fine dell'anno in corso. Il dispendio supplementare dovrebbe tuttavia essere inferiore rispetto alla liquidazione delle pendenze, dato che queste ultime sono sfociate anche in cancellazioni (circa il 40 % nel 2012). Da fine 2013, comunque, il SIC dovrà nuovamente effettuare un numero di controlli superiore alla

¹⁵³ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27.1.2012, n. 4.3.3 (FF 2012 6301 6364 seg.)

media. Occorre quindi chiedersi già oggi come potrà svolgere tali controlli nei tempi previsti senza il personale supplementare che era stato autorizzato sino a fine 2012 per la liquidazione delle pendenze.

L'Incaricato della protezione dei dati ISIS aveva già attirato l'attenzione su questa difficoltà nel suo secondo rapporto. Nel marzo 2012, la DelCG è venuta a sapere che il SIC aveva coinvolto l'Incaricato della protezione dei dati ISIS nel quadro della valutazione del fabbisogno di personale per il Controllo della qualità. Dal terzo rapporto dell'Incaricato la Delegazione ha potuto evincere che il DDPS aveva assegnato al Controllo della qualità tre posti supplementari a partire dal 2013. Il SIC prevede inoltre di anticipare una parte dei controlli per non correre il rischio di non poter rispettare le scadenze a causa di un numero troppo elevato di valutazioni generali da effettuare.

Dal secondo rapporto dell'Incaricato esterno della protezione dei dati si evince inoltre che quest'ultimo si era anche chinato sulle esigenze legali minime vigenti in materia di Controllo della qualità. In occasione dei lavori preliminari sulla revisione dell'ordinanza del 9 dicembre 2011 sui sistemi d'informazione del SIC (OSI-SIC)¹⁵⁴, il SIC aveva proposto di mitigare le esigenze del Controllo della qualità mediante una modifica dell'ordinanza¹⁵⁵. Oltre a prolungare l'intervallo fra i controlli, auspicava che unicamente le registrazioni ritenute poco affidabili venissero ancora sottoposte a un controllo periodico. Secondo il SIC, questi sacrifici accettati a scapito della qualità avrebbero permesso al Controllo della qualità di gestire costantemente le pendenze. Il SIC considera che in tal modo il livello di controllo preteso dal Legislatore sarebbe comunque stato mantenuto.

L'Incaricato della protezione dei dati ISIS ha ritenuto per contro che la modifica proposta dal SIC non fosse compatibile con la corretta interpretazione dell'articolo 15 capoverso 5 LMSI. D'altro canto, nel quadro della consultazione degli uffici, l'UFG, l'IFPDT e la Vigilanza SI sono giunti a una conclusione analoga. In seguito, dopo che il DDPS aveva rinunciato a mitigare le disposizioni relative al Controllo della qualità dei dati ISIS, la revisione dell'OSI-SIC approvata dal Consiglio federale non ha più dato adito a contestazioni.

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

Il rapporto ISIS contiene due raccomandazioni (2 e 12) in merito al programma preventivo di ricerche «Foto passaporto». La raccomandazione 2 chiedeva al DDPS di cancellare i tutti i terzi che erano stati registrati in ISIS esclusivamente sulla base del programma di ricerca «Foto passaporto». Il SIC ha proceduto alla cancellazione dei dati già nel dicembre 2010¹⁵⁶.

La raccomandazione 12 della DelCG chiedeva al Consiglio federale di sospendere il programma di ricerche o di motivarne il mantenimento in un rapporto. Il Governo

¹⁵⁴ Ordinanza del 4 dic. 2009 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC; RS **121.2**)

¹⁵⁵ Cfr. anche il resoconto della DelCG sul rapporto di gestione del Consiglio federale in occasione della sessione estiva 2012, Boll. Uff. **2012** S 625

¹⁵⁶ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 4.3.2 (FF **2012** 6061 6123)

ha deciso di proseguire il programma. Il 31 marzo 2011 il DDPS ha inoltrato alla DelCG il rapporto richiesto, dal quale emerge che il programma di ricerche serve ormai soltanto a evadere una parte dei compiti derivanti dalla LMSI e che la gestione dei dati è stata resa più restrittiva. Le informazioni relative alle persone il cui passaporto è stato controllato alla frontiera sono d'ora in poi archiviate in una banca dati a parte, denominata «P4». La durata di conservazione di queste informazioni è limitata a cinque anni (art. 33 OSI-SIC). Secondo l'articolo 31 OSI-SIC, il diritto di essere informati è disciplinato dagli articoli 8 e 9 della legge federale sulla protezione dei dati (LPD)¹⁵⁷.

Il 25 aprile 2012 la DelCG ha assistito a una dimostrazione in loco della nuova banca dati che il SIC aveva introdotto nel corso dello stesso mese. Il trattamento manuale di documenti di viaggio fotografati alla frontiera si è rivelato piuttosto dispendioso. La Delegazione ha potuto constatare che un'applicazione permette tuttavia di verificare automaticamente se il titolare di un passaporto fotografato alla frontiera era già stato registrato in ISIS.

Nel rapporto del 31 marzo 2011 il DDPS ha motivato la necessità di una nuova versione del programma preventivo di ricerche fondato sul controllo delle foto di identità sostenendo che il SIC potrebbe in tal modo procurarsi una foto recente delle persone controllate. Già lo scorso anno la DelCG aveva constatato che, dall'11 ottobre 2011, data di entrata in vigore della nuova ordinanza sul sistema centrale d'informazione visti (OVIS)¹⁵⁸, le autorità svizzere interessate avevano accesso ai dati, foto passaporto incluse, relativi a tutte le persone che avevano presentato una domanda di visto Schengen¹⁵⁹.

Il SIC ha accesso a questi dati Schengen per il tramite del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). L'accesso al SIMIC si fonda sull'articolo 9 dell'ordinanza SIMIC¹⁶⁰ che autorizza il SIC ad accedere ai dati relativi alle persone per le quali prevede misure di allontanamento.

In occasione della sua visita del 25 aprile 2012, la DelCG ha voluto anche rendersi conto direttamente di come il SIMIC consente al SIC di accedere alle fotografie delle persone che hanno presentato una domanda di visto Schengen. È emerso che i collaboratori con accesso al SIMIC ignoravano che quest'ultimo permetteva loro di accedere ai dati e alle foto d'identità di queste persone. La DelCG si è chiesta pertanto se i diritti di accesso connessi al sistema elettronico non corrispondessero all'ordinanza SIMIC o se quest'ultima fosse carente. Mediante lettera del 29 maggio 2012 la DelCG ha invitato il DDPS a chiarire la questione.

L'11 giugno 2012 il direttore del SIC ha informato la DelCG che il SIMIC permette effettivamente di accedere ai dati relativi alle domande di visto, foto passaporto inclusa. Ha inoltre precisato che questo sistema permette di accedere ai dati relativi a tutte le persone che hanno presentato una domanda di visto Schengen presso un servizio svizzero, ma che il SIC non dispone tuttavia di alcun accesso online ai dati relativi alle domande registrate da altri Stati nel sistema centrale di informazione sui

¹⁵⁷ Legge federale del 19 giu. 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1)

¹⁵⁸ Ordinanza del 6 giu. 2011 sul sistema centrale d'informazione visti (OVIS ; RS 142.512)

¹⁵⁹ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 giu. 2012, n. 4.3.4 (FF 2012 6061 6125)

¹⁶⁰ Ordinanza del 12 apr. 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (ordinanza SIMIC; RS 142.513)

visti (C-VIS) e che, se del caso, può ottenere le informazioni relative a questi visti presentando una domanda motivata al fedpol (art. 17 OVIS).

Nel mese di ottobre 2012, la DelCG ha discusso con il direttore del SIC del rapporto sui programmi di ricerca in corso che deve essere presentato almeno una volta all'anno al capo del DDPS (art. 24 cpv. 5 O-SIC). Nel periodo in rassegna (da metà 2011 a metà 2012), soltanto lo 0,5 per cento dei viaggiatori che sono stati oggetto di una registrazione nel programma di ricerca «Foto passaporto» alla frontiera sono anche stati registrati in ISIS. Dal 2007, quando la sua quota raggiungeva ancora il 2 per cento, questa proporzione si è ridotta costantemente. Secondo il direttore del SIC, questa tendenza è probabilmente dettata dalla diminuzione del numero di persone registrate in ISIS iniziata nel 2011. Dato che la quota delle corrispondenze in ISIS ha iniziato a diminuire a partire dal 2008, quando il trattamento dei dati del programma di ricerca «Foto passaporto» ha subito un'accelerazione grazie a personale supplementare e il volume dei dati archiviati in ISIS continuava ad aumentare, questa spiegazione non sembra però sufficiente.

Tutto sommato, il SIC e i Cantoni forniscono uno sforzo notevole per registrare annualmente oltre 100 000 passaggi di frontiera, benché oltre il 99 per cento delle informazioni elaborate verosimilmente non sono rilevanti sotto il profilo della sicurezza della Svizzera. Peraltro in numerosi casi il SIC non avrebbe bisogno del programma di ricerca preventivo «Foto passaporto» per poter accedere alle informazioni sui passaporti di persone che intendono entrare in Svizzera, dal momento che dispone di un diritto di accesso al sistema d'informazione sui visti Schengen e che praticamente tutti i cittadini dei Paesi interessati da questo programma preventivo sono soggetti all'obbligo del visto¹⁶¹.

Con la nuova versione del programma di ricerca preventivo «Foto passaporto», il Consiglio federale ha tenuto conto delle critiche contenute nel rapporto ISIS della DelCG dal profilo giuridico, anche se la questione dell'opportunità e dell'efficacia è rimasta attuale. Nella primavera 2013 la DelCG concluderà probabilmente questa parte della sua verifica del rapporto ISIS mediante una corrispondente valutazione.

4.3.5 Coinvolgimento degli analisti e dei Cantoni nella garanzia della qualità

Nel rapporto ISIS la DelCG aveva constatato che la raccolta dei dati e i controlli della qualità erano effettuati da collaboratori che non partecipavano all'analisi successiva di questi dati relativi alla sicurezza dello Stato. In seno al vecchio SIS, per contro, gli analisti partecipavano direttamente al processo di raccolta dei dati. La Delegazione aveva giudicato adeguato questo modo di procedere¹⁶², dicendosi convinta che coinvolgere gli specialisti dell'analisi nella raccolta dei dati permette di migliorare sensibilmente la qualità dei dati ISIS.

La DelCG aveva anche ritenuto necessario che gli organi di sicurezza cantonali migliorassero la qualità delle comunicazioni da inviare al SIC al fine di evitare che le comunicazioni senza una sufficiente rilevanza per la sicurezza dello Stato giun-

¹⁶¹ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 4.3.4 (FF **2012** 6061 6125)

¹⁶² 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 6841)

gessero di fatto al SIC. Mediante le raccomandazioni 4 e 5, la Delegazione aveva pertanto chiesto al SIC un rapporto in cui fosse spiegato in che modo il personale addetto alla valutazione nel SIC e gli organi di sicurezza cantonali potessero contribuire a migliorare la qualità dei dati ISIS.

Il 24 febbraio 2012 la DelCG ha sentito diversi rappresentanti del SIC in merito ai due rapporti che il SIC aveva redatto rispettivamente sulla raccomandazione 4 e 5.

Il rapporto sul modo in cui le competenze dei collaboratori incaricati dell'analisi possono essere messe al servizio della raccolta e dell'elaborazione delle informazioni in ISIS consta di due pagine. Questo rapporto prevede essenzialmente di permettere ai collaboratori incaricati di raccogliere i dati e di controllarne preventivamente la rilevanza per la protezione dello Stato di partecipare alle sedute interne del SIC durante le quali gli analisti condividono le loro conoscenze specialistiche. Inoltre, questi collaboratori dovrebbero poter fornire una valutazione della rilevanza dei dati per la protezione dello Stato qualora si rendesse necessaria per la raccolta dei dati o per i controlli periodici e dovrebbero anche sondare a scadenze semestrali l'utilità concreta dei dati confermati in occasione della valutazione globale.

Questo rapporto annuncia anche un esame della pertinenza di alcuni dati di minore importanza sotto il profilo dell'analisi (come l'indicazione del luogo d'origine). Come rivelato dall'indagine della Delegazione, un esame di questo genere viene effettuato unicamente in casi particolari e su iniziativa della Sezione Analisi preliminare, mentre non vengono effettuati gli esami sistematici dei campi di dati previsti dall'ISIS. È inoltre emerso che l'espressione «analisi preliminare» non è adeguata per la procedura di raccolta dei dati in ISIS e che per descrivere la raccolta di dati nel sistema sarebbe più idoneo il termine «integrazione». Il SIC ha esaminato l'opportunità di rinominare la sezione che dall'aprile 2012 è denominata «Rilevamento dei dati/smistamento».

Dal rapporto elaborato in risposta alla raccomandazione 5 emerge che l'attribuzione dei mandati agli organi di sicurezza cantonali è stata armonizzata e sistematizzata, permettendo di semplificare la gestione degli incartamenti da parte del SIC e dei Cantoni. L'autorità cantonale di vigilanza dispone anche dell'elenco dei mandati conferiti al competente organo di sicurezza del proprio Cantone. Grazie a questo elenco essa può in particolare consultare i dati che la sicurezza cantonale elabora su ordine del SIC (cfr. art. 35a O-SIC).

4.3.6 Esame dell'attribuzione di risorse per l'elaborazione dei dati in ISIS

La raccomandazione 3 del rapporto ISIS chiedeva al SIC di attribuire le risorse umane ai diversi compiti derivanti dall'elaborazione dei dati in ISIS in modo tale che nel sistema siano registrate unicamente le informazioni la cui rilevanza per la protezione dello Stato sia stata effettivamente esaminata e che possono essere oggetto di una valutazione regolare conformemente alle prescrizioni legali. Al fine di ridefinire l'impiego delle risorse umane nel SIC, il Servizio era invitato a elaborare un'organizzazione di progetto specifica.

Nella primavera 2012, il DDPS ha accordato al SIC a partire dal 2013 tre posti supplementari destinati alla garanzia della qualità (cfr. n. 4.3.3) in sostituzione dei posti a tempo determinato che erano stati messi a disposizione dal 2010 per evadere

le pendenze nel Controllo della qualità. Il SIC ha anche modificato l'organigramma e le competenze dei settori incaricati dell'elaborazione dei dati ISIS. Dalla primavera 2012 i collaboratori che effettuano la raccolta dei dati in ISIS e quelli incaricati di controllare la qualità non hanno più in comune lo stesso superiore diretto. È inoltre stata introdotta una specializzazione nel settore della registrazione dei dati, in modo tale che lo smistamento dei dati e la loro successiva registrazione in ISIS sono stati affidati a collaboratori diversi.

Il SIC ha limitato l'esame dell'attribuzione delle risorse umane alla propria divisione Gestione delle informazioni. Non ha tuttavia proceduto a un'analisi allargata delle necessità, integrando ad esempio la divisione Analisi che, tutto sommato, utilizza i dati ISIS per le sue analisi di situazione.

Per contro, già nell'estate 2010 il SIC aveva incaricato una società di consulenza indipendente di analizzare i processi lavorativi della divisione Gestione delle informazioni. Questa analisi si è conclusa nel febbraio 2011 con la presentazione di un rapporto di una sessantina di pagine.

Lo studio presentava al SIC un calcolo degli effettivi necessari per evadere entro la fine del 2012 le pendenze nel Controllo della qualità. A partire da un'analisi dei legami fondamentali in seno ai processi lavorativi concernenti i dati ISIS, i consulenti hanno anche evidenziato diverse possibilità di miglioramento, senza tuttavia rimettere in discussione il modello di gestione applicato all'utilizzazione dell'ISIS che il SIC aveva ripreso dal vecchio servizio di informazioni interno.

Per contro, su richiesta del SIC la società di consulenza indipendente ha sottoposto il rapporto di ispezione ISIS della DelCG a una valutazione critica e formulato raccomandazioni che contraddicono il parere del Consiglio federale sullo stesso rapporto.

Per quanto riguarda l'elaborazione dei dati in seno al SIC, questo studio non ha però prodotto effetti tangibili se non per quanto riguarda la subordinazione della Garanzia della qualità e la ripartizione dei compiti fra i collaboratori incaricati della registrazione dei dati che, come evidenziato in precedenza, hanno subito modifiche nella primavera 2012.

4.3.7 Separazione dei dati sulla protezione dello Stato da quelli amministrativi

La raccomandazione 6 del rapporto ISIS della DelCG chiedeva al Consiglio federale di provvedere affinché soltanto i dati rilevanti per la protezione dello Stato – e non quelli amministrativi – fossero registrati nella banca dati corrispondente (ISIS01). La Delegazione voleva così evitare che in futuro fossero registrate in ISIS01 persone di cui il SIC, così come ogni altro servizio federale, deve occuparsi per ragioni amministrative. La Delegazione era incappata in questa problematica allorquando essa stessa aveva consultato ISIS¹⁶³.

Nel rapporto ISIS, la Delegazione aveva espressamente sottolineato che i dati concernenti queste persone andavano registrati nell'«ISIS02 Amministrazione» e che

¹⁶³ 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 6841)

soltanto la banca dati ISIS01 poteva contenere informazioni rilevanti per la protezione dello Stato¹⁶⁴.

In adempimento alla raccomandazione 6, il SIC registra ormai i dati relativi all'attività amministrativa unicamente in ISIS02. Tuttavia la raccomandazione verrà attuata integralmente soltanto quando tutti i dati strettamente amministrativi saranno stati trasferiti in ISIS02. Attualmente, il SIC sta introducendo un sistema di gestione degli affari che sostituirà ISIS02 e che ne riprenderà tutti i dati.

Dal 1° giugno 2011, l'elaborazione dei dati in ISIS02 è disciplinata da un'istruzione del direttore del SIC. Questa istruzione prevede, fra l'altro, che in occasione della cancellazione dalla banca dati concernente la protezione dello Stato, i rapporti che consentono di invalidare un sospetto documentato nella banca dati devono essere registrati nella banca dati amministrativa accompagnati dai rapporti sui quali si basavano i sospetti¹⁶⁵. Questo caso si presenta quando il Controllo della qualità conclude che la persona interessata è scagionata da un rapporto.

Quando tuttavia un'informazione non è più rilevante per la protezione dello Stato, deve essere cancellata conformemente all'articolo 15 capoverso 1 LMSI. Occorre però chiarire se sia permesso copiare preventivamente in ISIS02 informazioni che devono essere cancellate da ISIS01. La Delegazione continuerà ad occuparsi della questione nel corso del 2013.

4.3.8 Nessuna registrazione di dati senza una valutazione della loro rilevanza

La raccomandazione 8 chiedeva al Consiglio federale di precisare nel diritto d'esecuzione la necessità di procedere, prima di registrare nuove informazioni, a una valutazione che confermi o invalidi l'importanza delle persone interessate sotto il profilo della protezione dello Stato. Il 9 dicembre 2011 il Consiglio federale ha accolto questa raccomandazione ed ha completato l'OSI-SIC riprendendo nell'articolo 29 capoverso 2 la formulazione della raccomandazione.

L'accumulo di molte informazioni irrilevanti in ISIS era dovuto in particolare alle direttive inadeguate concernenti la registrazione dei dati. Un terzo diventava così automaticamente rilevante per la protezione dello Stato se figurava in tre o più comunicazioni in ISIS.¹⁶⁶Le direttive concernenti la registrazione scagionata degli attivisti inclini alla violenza¹⁶⁷ generavano anch'esse un analogo automatismo¹⁶⁸.

La Delegazione ha ritenuto che questi meccanismi costituissero in fin dei conti un metodo inappropriato per determinare la rilevanza di informazioni senza che i collaboratori dei servizi di informazione dovessero riflettere sulla rilevanza delle informazioni trattate. Nella raccomandazione 9 la Delegazione aveva quindi chiesto che

¹⁶⁴ *Ibid.* (FF **2010** 6777 6825)

¹⁶⁵ Istruzione del direttore del SIC del 1° giu. 2011 (unicamente in tedesco), pag. 2 (non pubblicata)

¹⁶⁶ 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 6797)

¹⁶⁷ Richtlinien zur Abgestuften Erfassung von gewaltorientierten Aktivisten (queste direttive esistono solo in tedesco).

¹⁶⁸ 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 6808)

tutte le regole di questo genere fossero abrogate e che tutte le direttive disciplinanti la registrazione in ISIS fossero riviste.

In seguito ai risultati delle ispezioni effettuate¹⁶⁹ dalla Vigilanza dei servizi di informazioni (Vigilanza SI), le regole inappropriate concernenti la registrazione sono state abrogate già nella primavera del 2010. Fino all'estate 2011, il SIC ha elaborato diverse nuove direttive concernenti la registrazione dei dati in ISIS nonché un elenco di casi paradigmatici. Le direttive per la registrazione in ISIS, che comprendono ancora 225 pagine, sono state parzialmente riviste nell'aprile 2012. La Vigilanza SI, che garantisce il controllo sul posto del rispetto delle nuove prescrizioni, ritiene che le nuove regole di registrazione richiedano importanti conoscenze specifiche e debbano ancora essere consolidate nella prassi.

4.3.9 Diritto d'accesso

Nella sua raccomandazione 11 la DelCG aveva proposto al Consiglio federale di sostituire il diritto d'accesso indiretto dell'articolo 18 LMSI allora in vigore con un diritto d'accesso differito secondo le modalità dell'articolo 8 della legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP)¹⁷⁰. Nel suo messaggio aggiuntivo «LMSI II» del 27 ottobre 2010¹⁷¹ il Consiglio federale aveva proposto una soluzione ancora più favorevole per il richiedente, ossia un diritto d'accesso conformemente agli articoli 8 e 9 LPD.

In occasione della sessione estiva del 2011 il Consiglio degli Stati ha deciso di aderire alla proposta del Consiglio federale. Nella sessione autunnale il Consiglio nazionale ha però deciso di mantenere la forma attuale di questo diritto. A titolo di compromesso il Consiglio degli Stati ha in seguito proposto di disciplinare il diritto d'accesso secondo l'articolo 8 LSIP. Nella sessione invernale, su proposta della sua Commissione degli affari giuridici, il Consiglio nazionale ha infine deciso di optare per questa soluzione. La raccomandazione 11 della DelCG è stata pertanto attuata.

Nel suo rapporto ISIS, la Delegazione ha menzionato una decisione non pubblicata del TAF del 18 marzo 2009 che chiedeva che la banca dati amministrativa ISIS02 fosse soggetta al diritto d'accesso diretto secondo gli articoli 8 e 9 LPD¹⁷². Dato che le esigenze formulate in questa decisione non erano ancora state attuate, la Delegazione aveva raccomandato al Consiglio federale (raccomandazione 10) di sottoporre tutte le banche dati ISIS al diritto di accesso diretto, ad eccezione di ISIS01 relativa alla protezione dello Stato.

Il Consiglio federale si era dichiarato disposto a esaminare la raccomandazione 10¹⁷³, precisando tuttavia la propria intenzione di aspettare la redazione delle

¹⁶⁹ *Ibid.*, n. 2.10 (FF 2010 6777 6810)

¹⁷⁰ Legge federale del 13 giu. 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (RS 361)

¹⁷¹ Messaggio aggiuntivo al messaggio del 15 giu. 2007 concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna («LMSI II ridotta») del 27 ott. 2010 (FF 2010 6923)

¹⁷² 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 6825)

¹⁷³ Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS), rapporto della DelCG del 21 giu. 2010, parere del Consiglio federale del 20 ott. 2010 (FF 2010 6853 6869).

disposizioni relative ai futuri sistemi d'informazione del SIC nel quadro dell'elaborazione della futura legge sui servizi di informazione.

Nell'aprile 2012 la Vigilanza SI ha informato la DelCG che, in applicazione della decisione del TAF del 18 marzo 2009, il SIC aveva iniziato a concedere un diritto d'accesso diretto ai dati registrati in ISIS02. Questa affermazione è stata confermata in occasione del colloquio con l'IFPDT del 26 giugno 2012.

Le nuove disposizioni dell'articolo 18 LMSI sono entrate in vigore il 16 luglio 2012, accordando ora un diritto d'accesso diretto ai dati registrati in ISIS02. Per i dati di natura amministrativa non possono essere invocati interessi legati alla protezione del segreto, che possono ad esempio essere presi in considerazione per i dati in ISIS01. Il SIC deve così informare sui dati registrati in ISIS02 conformemente al diritto generale sulla protezione dei dati. Quest'obbligo di informare non può essere differito nemmeno se ISIS02 non contiene alcun dato relativo alla persona che ne fa richiesta. La revisione LMSI II ha quindi già permesso di conseguire l'obiettivo principale della raccomandazione 10.

4.3.10 Rafforzamento della Vigilanza SI

Il 3 ottobre 2008 le Camere federali hanno approvato la legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC), elaborata dalla DelCG in risposta all'iniziativa parlamentare Hofmann (07.404). Il 10 ottobre 2008, la Delegazione ha scritto al Consiglio federale rendendolo attento al fatto che, in virtù dell'articolo 8 LSIC, anche l'attività del servizio informazioni concernente l'estero avrebbe dovuto essere sottoposta a un controllo amministrativo alla stregua di quella del servizio informazioni interno. In effetti, ancora nel 2008 il Consiglio federale aveva rifiutato di sottoporre il servizio informazioni concernente l'estero a un tale controllo, benché la DelCG avesse raccomandato questa misura nel suo rapporto Onyx del 9 novembre 2007¹⁷⁴.

Nella sua lettera del 10 ottobre 2008, la Delegazione aveva invitato il Consiglio federale a precisare, entro la fine di quell'anno, quali risorse umane intendeva impiegare per adempiere il mandato di vigilanza dopo il trasferimento al DDPS del servizio informazioni interno previsto all'inizio del 2009. Il 12 dicembre 2008, il Consiglio federale rispose alla Delegazione assicurando che due collaboratori dell'ispettorato del DFGP sarebbero stati trasferiti alla segreteria generale del DDPS a inizio 2009 dove avrebbero continuato ad esercitare il controllo sul servizio informazioni interno. Il Governo avrebbe inoltre messo a disposizione due posti supplementari per estendere il controllo amministrativo al servizio informazioni concernente l'estero non appena entrata in vigore la LSIC.

Il Consiglio federale ha posto in vigore la LSIC con effetto al 1° gennaio 2010. In occasione di un colloquio con la Vigilanza SI nel marzo 2010, la DelCG ha constatato che l'organico era composto soltanto da tre collaboratori e che la decisione relativa al quarto posto non era ancora stata presa. Dato che l'ispezione di ISIS aveva nuovamente confermato la necessità di disporre di un controllo amministrativo efficiente, la raccomandazione 15 intendeva stimolare il DDPS a rafforzare l'organico della Vigilanza SI conformemente alle garanzie fornite dal Consiglio

¹⁷⁴ Legalità ed efficienza del sistema di esplorazione radio «Onyx», rapporto del 9 nov. 2007 della DelCG. Parere del Consiglio federale del 14 mar. 2008 (FF 2008 2219 2223).

federale. Nell'aprile 2011 la Vigilanza SI ha potuto disporre di un quarto collaboratore; l'obiettivo della raccomandazione 15 era così stato conseguito.

Nel gennaio 2012 due collaboratori della Vigilanza SI hanno inoltrato alla Delegazione una richiesta di vigilanza. La Delegazione non le ha tuttavia dato seguito poiché, nel quadro di un procedimento giudiziario, il TAF aveva già emanato una decisione sfavorevole ai due autori della richiesta di vigilanza.

Nel febbraio 2012, il DDPS ha informato la Delegazione di avere sospeso i due collaboratori della Vigilanza SI. Nell'aprile 2012, in occasione del colloquio annuale con il capo della Vigilanza SI, la Delegazione è stata informata che il capo del DDPS aveva già messo un collaboratore supplementare a sua disposizione per una durata limitata. La Vigilanza SI ha potuto ingaggiare un altro collaboratore nel corso del mese successivo.

4.3.11 Pendenze nel sistema destinato a sostituire ISIS-NT

Per ogni persona registrata esiste in ISIS un campo che segnala la data della più recente valutazione globale delle informazioni ad essa relative. In occasione dell'indagine ISIS la DelCG aveva tuttavia constatato che alcune date erano state registrate per valutazioni che non potevano essere state effettuate. È emerso che la data di questi controlli fittizi era stata inserita in ISIS in un secondo tempo, così da prolungare illecitamente il periodo fino alla successiva valutazione generale. Questo prolungamento mirava ad impedire che il lavoro del Controllo della qualità accumulasse ulteriori ritardi.

Per evitare future manipolazioni di questo genere, la Delegazione aveva raccomandato al DDPS di configurare ISIS in modo tale che la data di tutte le valutazioni generali periodiche eseguite e concernenti una persona registrata apparisse correttamente nel sistema (raccomandazione 14). Il Consiglio federale si è detto d'accordo di considerare questa raccomandazione nel quadro dello sviluppo del sistema destinato a sostituire ISIS.

Il Consiglio federale si è anche impegnato ad attuare la raccomandazione 16 del rapporto ISIS e a fare in modo che soltanto i dati rispettosi di tutte le esigenze legali in materia di qualità fossero trasferiti nel futuro sistema ISIS. Il SIC aveva deciso di avviare lo sviluppo di un tale sistema di informazione nel febbraio 2010. Inizialmente il SIC prevedeva non soltanto di portare a termine questo sviluppo, ma anche di trasferire tutti i dati ISIS entro la fine del 2012. Nel frattempo questa pianificazione non si è rivelata realistica.

Grazie alla liquidazione delle pendenze nel Controllo della qualità, il volume attuale dei dati registrati in ISIS può essere considerato conforme al diritto. Nel contempo i ritardi accumulati dal SIC nello sviluppo del sistema destinato a sostituire ISIS hanno reso la raccomandazione 16 priva d'oggetto. Per quanto riguarda il controllo dell'attuazione della raccomandazione 14, la DelCG si chinerà sulle specifiche dettagliate del futuro sistema nel 2013.

Nella raccomandazione 17 la DelCG aveva chiesto al DDPS un rapporto sulle soluzioni tecniche attuali e future in materia di utilizzazione di dati personali. Questo rapporto avrebbe dovuto evidenziare il quadro giuridico che la LMSI impone a questo sistema. La Delegazione aveva chiesto che la redazione fosse affidata a

esperti esterni all'amministrazione e si basasse sullo stato attuale delle conoscenze scientifiche.

Il 18 agosto 2011, il SIC ha affidato lo studio alla stessa società di consulenza indipendente che, nel febbraio 2011, aveva già fornito il rapporto sui processi di lavoro della divisione Gestione delle informazioni (cfr. n. 4.3.6). Trascorso il termine di consegna del rapporto stabilito contrattualmente per fine 2011, la DelCG ha invitato il SIC a consegnarle una copia dello studio. Nel febbraio 2012 il direttore del SIC ha risposto che il progetto di rapporto in suo possesso si limitava eccessivamente alle possibilità dei sistemi di informazione attuali del SIC. Avrebbe pertanto incaricato la società di consulenza di rielaborare lo studio in modo tale da considerare anche l'evoluzione tecnica più recente.

Questo modo di procedere non è stato particolarmente sorprendente, dato che il SIC aveva affidato alla società di consulenza un mandato concernente essenzialmente l'analisi dei sistemi attuali, restando molto vaga su quanto riguarda le tecnologie più recenti. Nel giugno 2012, quando la Delegazione ha preso atto della versione definitiva dello studio, l'utilità che il SIC poteva trarre dalla trentina di pagine del rapporto era piuttosto scarsa. Il rapporto, inoltre, non contiene alcuna analisi giuridica fondata dell'interpretazione da dare alla nozione di «registrazione con riferimento alle persone interessate» e non affronta le possibili conseguenze di questa interpretazione sull'aspetto tecnico della registrazione e della consultazione dei dati relativi alle persone. Di conseguenza, il SIC ha perso un'occasione per acquisire utili conoscenze in vista di elaborare la nuova legge sul servizio informazioni.

4.4 Esperimento pilota del Sistema d'informazione Sicurezza esterna (ISAS)

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

Prima dell'istituzione del SIC, il servizio informazioni concernente l'estero gestiva già due banche dati nei settori del terrorismo e della proliferazione. In base alle esperienze acquisite, dal 2007 è stato sviluppato un sistema destinato a sostituirle e di cui nel secondo semestre 2009 è disponibile una versione funzionante.¹⁷⁵ Il SIC ha iniziato a utilizzare questo sistema nel giugno 2010 denominandolo ISAS (sistema d'informazione Sicurezza esterna). Nel contempo ISAS ha ripreso i dati sulla proliferazione e il terrorismo dalle precedenti banche dati.

ISAS è uno strumento di lavoro indispensabile che permette al SIC di svolgere la propria attività quotidiana. Nel 2012 il numero di persone trattate in ISAS era paragonabile al numero di persone e di terzi trattati in ISIS. In ISAS il SIC registra anche informazioni raccolte in virtù della LMSI. Secondo l'interpretazione dell'UFG e della DelCG, dall'articolo 6 LSIC si evince che le informazioni di questo genere

¹⁷⁵ Projekte ISDACO und IASA NDB. Rapporto di verifica del CDF del 10 ago. 2012 destinato alla DelFin e alla DelCG, pag.10 (non pubblicato)

possono essere registrate unicamente in ISIS¹⁷⁶. Questa opinione è condivisa anche dalla Vigilanza SI che era stata incaricata dal capo del DDPS, su sollecitazione della DelCG (lettera del 25 gennaio 2011), di esaminare la registrazione dei dati in ISAS. Il SIC ha tuttavia deciso di attenersi alla sua prassi irregolare come soluzione transitoria¹⁷⁷ fino a quando il nuovo sistema informatico (IASA SIC, sistema di informazione e di analisi all source SIC e strumento di valutazione) faccia evolvere gli attuali ISIS e ISAS verso uno stesso livello tecnologico. La realizzazione di IASA, la cui messa in servizio era inizialmente prevista a fine 2012, ha tuttavia continuato ad accumulare ritardi.

Per questa ragione, nel giugno 2012 la DelCG ha attirato l'attenzione del capo del DDPS sul fatto che, dalla messa in servizio di ISAS nel giugno 2010, il SIC non rispetta deliberatamente le disposizioni dell'articolo 6 LSIC¹⁷⁸. Anche se secondo il SIC si tratta soltanto di una soluzione transitoria, la DelCG ritiene problematica questa situazione irregolare, tanto più che essa si protrae da due anni e che, visti i ritardi accumulati dal progetto, la data di messa in servizio di IASA non è ancora prevedibile. Nella sua risposta del 3 luglio 2012, il capo del DDPS ha assicurato alla DelCG che avrebbe disciplinato definitivamente la questione della registrazione dei dati LMSI in ISAS una volta che la Vigilanza SI avesse terminato il controllo conformemente al programma di ispezione 2012.

Il SIC non utilizza la banca dati ISAS sulla base dell'articolo 5 LSIC, che in occasione dell'elaborazione della LSIC la DelCG aveva concepito come base legale per il trattamento dei dati provenienti dalla raccolta di informazioni sull'estero, ma in quanto progetto pilota di durata limitata ai sensi dell'articolo 17a LPD. Il DDPS aveva optato per questa scelta nell'autunno 2009 in occasione dell'elaborazione delle ordinanze relative alla LSIC. Con l'approvazione dell'articolo 17 capoverso 1 OSI-SIC il Consiglio federale ha appoggiato questa procedura.

Gli esperimenti pilota ai sensi dell'articolo 17a LPD devono permettere di sperimentare un nuovo sistema di informazione prima di introdurre il quadro legale indispensabile alla sua utilizzazione. Il nuovo sistema potrà quindi essere messo in servizio soltanto quando saranno in vigore queste basi legali.

In assenza di una base legale per un sistema di informazione, gli esperimenti che precedono la sua messa in servizio sono soggetti a diverse condizioni speciali per limitare allo stretto necessario le violazioni della personalità. Nel caso in esame, il fatto che il SIC abbia ripreso nell'ISAS tutti i dati delle banche dati esistenti per effettuare l'esperimento pilota al fine di renderli accessibili a tutti i collaboratori della divisione Analisi complica la situazione¹⁷⁹.

Al più tardi due anni dopo l'avvio dell'esperimento pilota, il Consiglio federale deve decidere sulla base di un rapporto di valutazione se proseguire con l'esperimento che, in quanto tale, non può superare i cinque anni. In mancanza di una base legale formale, l'utilizzazione di ISAS in quanto esperimento pilota dovrà allora essere interrotta.

¹⁷⁶ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2011, n. 3.8.7 (FF 2011 3627 3707)

¹⁷⁷ Rapporto d'ispezione n. 2 della Vigilanza SI del 12 mar. 2012, pag. 36 (unicamente in tedesco; non pubblicato)

¹⁷⁸ Lettera della DelCG al capo del DDPS dell'11 giu. 2012 (non pubblicata)

¹⁷⁹ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2011, n. 3.8.7 (FF 2011 3627 3714)

In virtù dell'articolo 17a LPD la fase di sperimentazione di ISAS è limitata nel tempo e i dati che possono essere elaborati sono soggetti a condizioni molto severe. Già prima dell'inizio dell'esperimento pilota la DelCG era scettica sulla possibilità che il SIC rispettasse queste prescrizioni. Il 24 aprile 2010, pertanto, la Delegazione aveva raccomandato al capo del DDPS di valutare l'opportunità di utilizzare ISAS sulla base non tanto dell'articolo 17a LPD, ma dell'articolo 5 LSIC¹⁸⁰ e in quanto il Legislatore aveva previsto questo articolo proprio per il trattamento delle informazioni che il SIC si procura sull'estero. Come emerso dalla sua lettera del 12 maggio 2012, il capo della DDPS non ha tuttavia approfondito la questione.

Dopo che il SIC ebbe consegnato all'IFPDT un primo rapporto intermedio sull'esperimento pilota dell'ISAS, l'8 giugno 2012 il DDPS ha presentato al Consiglio federale per approvazione il rapporto di valutazione di cui all'articolo 17a capoverso 4 LPD. Il Consiglio federale ha approvato il rapporto e la raccomandazione del Dipartimento che chiedeva di proseguire l'esperimento pilota.

Nel suo rapporto di valutazione, il DDPS giunge alla conclusione che l'architettura del sistema ISAS è moderna e consente ai collaboratori del SIC la flessibilità necessaria per procedere ad analisi consolidate dei dati raccolti. Il DDPS evidenzia tuttavia alcune lacune per quanto riguarda le interfacce con altri sistemi e la produzione di statistiche destinate agli organi di vigilanza. Sottolinea inoltre l'opportunità di mettere la stabilità del sistema alla prova integrando campi d'utilizzazione supplementari. Per contro, il rapporto non contiene informazioni concernenti l'elaborazione delle disposizioni legali che disciplineranno il sistema di informazione nella sua configurazione definitiva.

Il 26 giugno 2012, la Delegazione ha discusso del rapporto di valutazione con l'IFPDT che si è detto d'accordo sul principio della continuazione dell'esperimento pilota a condizione tuttavia che il SIC rinunci ad aumentare il numero dei collaboratori autorizzati ad accedere al sistema. L'IFPDT ha ritenuto che l'ampliamento della cerchia degli utilizzatori di ISAS comporterebbe la perdita dello statuto di esperimento pilota introducendolo nella fase di normale utilizzazione.

Il SIC ha replicato sostenendo che in futuro potrebbe essere necessario far partecipare all'esperimento anche collaboratori degli organi di protezione cantonali. Secondo l'IFPDT, il SIC dovrebbe motivare una partecipazione di altre persone all'esperimento. Soltanto alla luce di queste motivazioni l'IFPDT raccomanderà al Consiglio federale di approvare o respingere la richiesta del SIC.

Nel suo rapporto di valutazione, il DDPS indica anche come intende elaborare le basi legali dell'ISAS modificando la LSIC al fine di sostituire l'attuale articolo 5. Secondo il rapporto, il Consiglio federale avrebbe dovuto adottare il relativo messaggio ancora prima della fine del 2012.

¹⁸⁰ Rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2011, n. 3.8.7 (FF 2011 3627 3715)

4.5 Gestione della politica di sicurezza da parte del Consiglio federale

4.5.1 Situazione iniziale

La Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (GSic), costituita dai capi del DDPS, del DFAE e del DFGP, è stata istituita nel 1994. Quando nel rapporto sulla politica di sicurezza 2000 ha rielaborato la condotta strategica, il Consiglio federale ha istituito l'Organo direttivo in materia di sicurezza (ODSic) incaricato dei lavori preparatori per la GSic¹⁸¹. Il segretariato dei due organi è stato affidato all'Ufficio di valutazione della situazione e di riconoscimento precoce del coordinatore delle informazioni. Il Consiglio federale ha disciplinato le strutture e le procedure nelle sue istruzioni del 3 novembre 1999¹⁸² sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza.

Il 22 giugno 2005, il Consiglio federale ha deciso di istituire uno stato maggiore centrale di crisi incaricato di sostenere la GSic in situazioni di crisi. Nel contempo ha soppresso il posto di coordinatore delle informazioni. Il suo ufficio è diventato lo Stato maggiore della Giunta in materia di sicurezza (SM GSic) con anche il nuovo compito di elaborare pianificazioni preventive¹⁸³ sulle quali il presidente della GSic dovrebbe potersi fondare nella gestione di situazioni di crisi dettate da minacce strategiche o da catastrofi. A tal fine l'organico dello Stato maggiore è stato raddoppiato e due rappresentanti dei Cantoni sono stati invitati a far parte dell'ODSic. Il 24 ottobre 2007 il Consiglio federale ha disciplinato queste novità nell'ordinanza sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale¹⁸⁴.

A fine 2008 lo SM GSic ha sottoposto l'attuazione delle decisioni del 22 giugno 2005 a una valutazione. L'inchiesta effettuata presso i membri dell'ODSic si è conclusa con una valutazione globalmente positiva delle strutture e procedure messe in atto. Il rapporto del 21 novembre 2008, approvato dalla GSic e sottoposto per conoscenza al Consiglio federale, era corredato da raccomandazioni con proposte di miglioramenti al sistema esistente. Non erano per contro state evidenziate necessità di riforme fondamentali.

4.5.2 Raccomandazioni dell'alta vigilanza parlamentare

Nel gennaio 2009, nel suo rapporto sul caso Tinner¹⁸⁵ la DelCG aveva constatato che il Consiglio federale si era chinato tardi sulla problematica di questo caso e non ne aveva mai discusso in modo tale da elaborare una soluzione globale e coerente, perdendo progressivamente il suo margine di manovra a causa della pressione eser-

¹⁸¹ Rapporto sulla politica di sicurezza della Svizzera 2000 del 7 giu. 1999, n. 8 (FF **1999** 6561 6622)

¹⁸² Istruzioni del 3 nov. 1999 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (FF **2000** 188)

¹⁸³ Cfr. sezione 3 delle istruzioni del 24 ago. 2011 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (FF **2011** 6093 6095)

¹⁸⁴ Ordinanza del 24 ott. 2007 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (RU **2007** 5217)

¹⁸⁵ Caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso. Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 19 gen. 2009 (FF **2009** 4353 4401)

citata dagli Stati Uniti. L'indagine della Delegazione ha anche evidenziato che la GSic non aveva mai affrontato gli aspetti delicati del caso Tinner, benché essa fosse stata istituita proprio per preparare le decisioni del Governo in materia di politica di sicurezza. Inoltre, proprio i tre dipartimenti interessati dal caso Tinner erano quelli rappresentati in seno alla GSic. Ciò nonostante il Consiglio federale ha permesso al DFGP di tentare di gestire il caso per il tramite di strutture *ad hoc*.

La raccomandazione 3 del rapporto della DelCG invitava quindi il Consiglio federale a presentare una strategia che disciplinasse la questione della preparazione interdipartimentale degli oggetti di grande importanza in materia di politica di sicurezza e di politica estera e per il cui trattamento la riservatezza riveste un ruolo importante. Nel suo parere sul caso Tinner, il Consiglio federale ha sottolineato che disponeva già di strutture adeguate per la preparazione di tali oggetti, menzionando la GSic a titolo d'esempio mentre proprio quest'ultima non era intervenuta nel caso Tinner.

Il Consiglio federale ha ritenuto superfluo elaborare la strategia richiesta dalla DelCG. Nella lettera indirizzata al Consiglio federale il 26 ottobre 2009, la Delegazione ha deplorato questa decisione informando l'Esecutivo che avrebbe continuato a interessarsi dell'idoneità delle strutture e delle procedure della gestione della politica di sicurezza. La Delegazione aveva pertanto espresso il desiderio di intrattenersi con i membri della GSic nel corso dell'anno successivo.

Nel loro rapporto del 30 maggio 2010¹⁸⁶ sulla crisi finanziaria e la trasmissione di dati di clienti di UBS agli Stati Uniti, le CdG hanno deplorato che il Consiglio federale stesso si fosse chinato troppo tardi sugli oggetti importanti e non avesse consacrato loro sufficiente attenzione. Esse hanno inoltre constatato che le delegazioni del Consiglio federale riuscivano più facilmente di quest'ultimo a chinarsi tempestivamente sui temi delicati riservando loro una discussione approfondita e ampia.

Pertanto, la mozione 3 del rapporto chiedeva al Consiglio federale di disciplinare le proprie delegazioni nella LOGA in modo tale da instaurare – per gli affari importanti e trasversali – un equilibrio tra il principio dell'autorità collegiale e quello della divisione in dipartimenti migliorando così le basi decisionali del Governo.

In occasione dell'inchiesta sull'affare libico nel 2010, su richiesta della CdG-S la DelCG si era chinata sul progetto del DFAE e del DDPS che avevano pianificato l'esfiltrazione dei due cittadini svizzeri trattenuti in Libia. In merito la DelCG ha nuovamente constatato che la GSic non è stata coinvolta dai Dipartimenti che ne fanno parte in affari interdipartimentali riguardanti la politica di sicurezza¹⁸⁷.

La raccomandazione 11 del rapporto del 3 dicembre 2010 della CdG-S chiede al Consiglio federale di ripensare in modo radicale il ruolo, l'importanza e i compiti della GSic e di rafforzare questo organo di conseguenza oppure di assegnargli nuovi obiettivi.

¹⁸⁶ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti, rapporto delle CdG delle Camere federali del 30 mag. 2010 (FF 2011 2815)

¹⁸⁷ Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali. Rapporto della CdG-S del 3 dic. 2010 (FF 2011 3771 3858)

4.5.3 Riforme del Consiglio federale

Nel suo parere del 13 ottobre 2010 sul rapporto delle CdG concernente la crisi dei mercati finanziari¹⁸⁸, il Consiglio federale ha ammesso che le delegazioni erano uno strumento in grado di rafforzare la gestione collegiale. Ha inoltre annunciato la propria intenzione di sciogliere tutte le delegazioni esistenti entro la fine del 2010 e di istituire all'inizio del 2011 soltanto le delegazioni veramente necessarie di cui aveva d'altronde l'intenzione di rafforzare il ruolo in modo mirato.

Nel suo messaggio aggiuntivo sulla riforma del Governo, adottato il 13 ottobre 2010¹⁸⁹, il Consiglio federale ha presentato una proposta volta a rafforzare il ruolo delle delegazioni prevedendo, nella LOGA, una segreteria per ogni delegazione da incorporare al dipartimento responsabile e incaricata dell'assistenza amministrativa (organizzazione delle sedute, redazione dei verbali e gestione degli incartamenti).

Benché la DelCG avesse sollecitato un incontro con la GSic già per la metà del 2010, è stato possibile organizzarlo soltanto verso la fine dell'anno. Il 17 dicembre 2010, poco prima di quell'incontro, il Consiglio federale ha istituito le sue nuove delegazioni come preannunciato. La composizione della GSic ha così subito una modifica: il DFE ha sostituito il DFAE¹⁹⁰.

Il 20 dicembre 2010, la DelCG ha chiesto al capo del DDPS, Dipartimento che presiede la GSic, di fornire maggiori dettagli sulla decisione del Consiglio federale. Dalla discussione è emerso che la nuova composizione della GSic rispecchiava la volontà del Consiglio federale di insediare in ogni delegazione il supplente del capodipartimento che ne assicura la presidenza. Il Consiglio federale aveva applicato questa regola a sei delle nove delegazioni e il capo del DFE era rappresentato in sei delegazioni mentre gli altri capidipartimento erano membri di non più di quattro delegazione.

Il capo del DDPS ha anche informato la DelCG che nel corso dell'estate 2010 il segretario di Stato del DFAE, il direttore di fedpol e il direttore del SIC avevano iniziato a ripensare l'organizzazione della gestione della politica di sicurezza e a elaborare proposte di miglioramento. Il 24 gennaio 2011 la DelCG ha sentito queste tre persone. È emerso che questi lavori non erano stati ordinati né dalla GSic né dal Consiglio federale. È per contro emerso chiaramente che da qualche tempo ormai i membri della GSic non erano più soddisfatti del funzionamento della propria delegazione e delle prestazioni dei suoi organi di sostegno.

La riorganizzazione delle delegazioni decisa dal Consiglio federale il 17 dicembre 2010 è stata preparata dalla Cancelleria federale. I lavori di quest'ultima si sono limitati ad attuare gli obiettivi che il Consiglio federale aveva formulato nel suo parere sul rapporto UBS delle CdG. In occasione dei suoi lavori, la Cancelleria federale ha constatato in particolare che soltanto cinque delle 17 delegazioni recensite si erano riunite nel corso degli anni precedenti. Alle cinque apparteneva anche la GSic che si riuniva tutti i mesi ed era l'unico organo dotato di istruzioni proprie e di un proprio Stato maggiore.

¹⁸⁸ Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti, parere del Consiglio federale del 13 ott. 2010 (FF **2011** 2815)

¹⁸⁹ Messaggio aggiuntivo del 13 ott. 2010 sulla riforma del Governo (FF **2010** 6895)

¹⁹⁰ Il Consiglio federale definisce le delegazioni e ridiscute la questione delle supplenze. Comunicato stampa del Consiglio federale del 17 dic. 2010

La Cancelleria federale aveva elaborato una serie di varianti relative al numero e alla composizione delle future delegazioni. Il Consiglio federale le ha esaminate e perfezionate nel corso del mese di dicembre 2010. Il desiderio dei dipartimenti di accordare più importanza al criterio della supplenza è stato infine determinante per la scelta del Consiglio federale. Di conseguenza, è in veste di supplente del capo del DDPS che il capo del DFE ha sostituito il capo del DFAE in seno alla GSic.

Il Consiglio federale ha deciso la nuova composizione della GSic palesemente senza sapere che il segretario di Stato del DFAE, il direttore di fedpol e il direttore del SIC stavano riflettendo su come migliorare le strutture di gestione della politica di sicurezza. La decisione del Consiglio federale del 17 dicembre 2010 ha pregiudicato lo sviluppo di strumenti di politica di sicurezza a livello dell'amministrazione. In occasione del colloquio del 24 gennaio 2011, la DelCG ha appreso che la composizione e il numero di membri dell'ODSic erano messi in discussione. Il futuro dello SM GSic era già stato messo in discussione nel messaggio aggiuntivo sulla riforma del Governo.

L'8 marzo 2011 la DelCG ha incontrato la presidente della Confederazione e i tre membri della GSic. Pur rispettando la competenza del Consiglio federale nel determinare la composizione delle proprie delegazioni, la DelCG ha chiaramente indicato di ritenere che la riorganizzazione decisa non avrebbe permesso di colmare le lacune in materia di gestione della politica di sicurezza che l'alta vigilanza parlamentare aveva constatato nel corso degli anni precedenti.

Sulla base delle ispezioni degli ultimi anni la DelCG riteneva che la componente di politica estera delle crisi era sicuramente quella che aveva creato maggiori problemi al Consiglio federale. Per questa ragione essa temeva che l'assenza del DFAE in seno alla GSic avrebbe fatto perdere autorità ed efficacia a quest'ultima sia nell'identificazione tempestiva delle crisi sia nella loro gestione. La DelCG ha inoltre precisato di non vedere in che misura la riorganizzazione delle delegazioni avesse permesso al Consiglio federale di disporre di nuovi strumenti capaci di raccogliere meglio le sfide poste dalla politica estera.

Durante la discussione i quattro membri del Consiglio federale hanno annunciato che una riforma degli strumenti a livello dell'amministrazione avrebbe permesso di rispondere alle preoccupazioni espresse dalla DelCG e che, all'inizio del mese di marzo 2011, il Governo aveva già deciso di sostituire l'ODSic con il Comitato ristretto Sicurezza, un organo più piccolo e composto dal segretario di Stato del DFAE, dal direttore di fedpol e dal direttore del SIC. Il Comitato ristretto non fungerà soltanto da organo permanente responsabile dei lavori preliminari per la GSic, ma potrà anche procedere a valutazioni di situazione a favore di altre delegazioni alle quali potrà sottoporre proposte. L'SM GSic verrà sciolto e i lavori di segretariato della GSic saranno affidati al DDPS.

Il 20 aprile 2011 il Consiglio federale ha pubblicato il suo parere sul rapporto della CdG-S concernente la crisi diplomatica fra la Svizzera e la Libia. Le misure proposte dal Consiglio federale in risposta alla raccomandazione 11 della DelCG erano quelle presentate dai quattro membri dell'Esecutivo in occasione del colloquio dell'8 marzo 2011.

Il 25 maggio 2011, conformemente a una proposta presentata da tre membri della GSic, il Consiglio federale ha stabilito i compiti del Comitato ristretto Sicurezza. Ha deciso in particolare che i rapporti su temi particolari potranno essere elaborati non soltanto su decisione della GSic, ma anche di un'altra delegazione del Consiglio

federale o del Comitato ristretto stesso e che i verbali di quest'ultimo saranno trasmessi alla DelCG di volta in volta. Il 24 agosto 2011, il Consiglio federale ha abrogato l'ordinanza sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale in vigore fino a quella data e attuato la propria decisione per il tramite di istruzioni¹⁹¹.

Queste istruzioni tenevano conto della composizione della GSic a fine 2010. Una volta sciolto lo SM GSic, la segreteria del GSic è stata affidata al DDPS. Conformemente a queste istruzioni, la GSic è incaricata di valutare la situazione nel settore della sicurezza e di coordinare gli affari di politica di sicurezza interdipartimentali. Per contro, i compiti derivanti dalla gestione del servizio informazioni, in particolare mediante la definizione delle sue necessità prioritarie, non sono stati ripresi nelle istruzioni.

4.5.4 La DelCG ribadisce la propria critica

Dall'inizio del 2011 il ritmo delle sedute della GSic ha subito importanti variazioni. Fintanto che lo SM GSic e l'ODSic assicuravano la preparazione delle sedute, la GSic si è riunita una volta al mese fino all'aprile 2011. Dopo la ripartenza nel settembre 2011, la GSic ha optato per un ritmo trimestrale prima di passare a un ritmo bimestrale dall'inizio del 2012.

Quando ha avviato le proprie attività conformemente alle nuove istruzioni, la GSic ha svolto una riflessione sulla propria missione. Benché non avesse ormai più compiti concreti nel settore della gestione dei servizi informativi, la GSic ha avviato un ampio dibattito di fondo durato fino al 2012 sul trattamento degli affari inerenti i servizi informativi. All'inizio di marzo 2012, il DDPS ha elencato in una nota informativa i compiti della GSic nel settore dei servizi informativi.

In base a questa nota, la GSic esamina, prima che vengano sottoposti all'approvazione del Consiglio federale, la lista d'osservazione, il mandato fondamentale e i contatti con l'estero del SIC e del SIM, nonché il rapporto sullo stato della minaccia e sull'attività degli organi di sicurezza della Confederazione previsti dall'articolo 27 LMSI. Inoltre, ogni tre anni la GSic adotta anche l'elenco delle necessità segrete di informazioni dei destinatari di informazioni del SIC designati dalla legge. La GSic aveva introdotto questo elenco nel 2005 per coordinare i servizi informativi. D'altro canto, la GSic riceve ogni anno le informazioni relative a documenti fittizi e identità fittizie che il SIC è autorizzato a utilizzare all'estero per raccogliere segretamente informazioni conformemente all'articolo 16 O-SIC.

Prendere conoscenza di questi mandati ed elenchi, che sono approvati dalla direzione politica del SIC, fa parte dei compiti dell'alta vigilanza esercitata dalla DelCG. In quell'occasione essa verifica che gli obiettivi assegnati dall'Esecutivo al servizio informazioni siano stati stabiliti secondo una procedura corretta e conformemente al quadro legale. Per una parte degli affari trattati dalla GSic, questo obiettivo non è tuttavia stato raggiunto. Nel 2011 la GSic ha così ammesso necessità informative concernenti l'estero di un organo della Confederazione a beneficio del quale la legge (art. 1 lett. a LSIC) non autorizza il SIC a cercare tali informazioni. Nel 2012 la

¹⁹¹ Istruzioni del 24 ago. 2011 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (FF 2011 6205)

DelCG ha inoltre constatato che l'approvazione richiesta per i nuovi contatti del SIM mancava perché il DDPS aveva dimenticato di menzionarli nella domanda sottoposta alla GSic e al Consiglio federale.

Il 19 marzo 2012 la DelCG ha nuovamente incontrato la GSic. La Delegazione voleva ottenere informazioni di prima mano sulle esperienze acquisite dopo il rinnovo delle delegazioni, interessandosi particolarmente all'evoluzione delle interazioni fra la GSic e il nuovo Comitato ristretto Sicurezza.

Durante il colloquio i membri della GSic non hanno fundamentalmente escluso che possa essere ragionevole cambiare la composizione della propria delegazione. La DelCG non ha tuttavia rilevato segnali che indicassero una volontà concreta di andare in questa direzione. Entrambe le parti hanno per contro constatato che il clima di lavoro in seno al Comitato ristretto era buono e che gli affari delicati potevano essere trattati con la necessaria riservatezza.

Si è però dovuto constatare che i lavori del Comitato ristretto non sfociavano in proposte destinate alla GSic e che quest'ultima gli aveva ordinato soltanto un rapporto d'analisi. La GSic prende unicamente atto della «radiografia della situazione» redatta dal Comitato ristretto che figura sistematicamente all'ordine del giorno delle sue sedute. Comitato ristretto può lavorare anche per altre delegazioni del Consiglio federale e la DelCG ha preso atto che esso aveva fornito un rapporto d'analisi alla Delegazione per la politica estera.

Il 14 giugno 2012 il Comitato ristretto ha adottato il primo rapporto d'attività. Questa autovalutazione ha dato risultati perlopiù positivi, evidenziando tuttavia anche la carenza di legami istituzionali fra il Comitato ristretto e la GSic, nonché le differenze nella rappresentanza dei dipartimenti in seno ai due gremi. Il Comitato ristretto ha ritenuto inoltre ragionevole fissare le proprie sedute in funzione di quelle della GSic, per cui d'ora in poi si riunirà prima di ogni seduta della Giunta.

Il Comitato ristretto ha presentato il proprio rapporto d'attività alla DelCG che ne ha preso conoscenza il 15 agosto 2012. Come la DelCG ha potuto constatare, è innanzitutto l'interesse che l'alta vigilanza accorda al funzionamento della gestione della politica di sicurezza che ha spinto il Comitato ristretto a stilare un primo bilancio delle proprie attività. Questo rapporto non è frutto di un mandato della GSic che non l'ha nemmeno inserito fra le trattande di una delle proprie sedute. Il 15 agosto 2012 la DelCG ha incontrato per la prima volta il nuovo capo del DFAE. In quest'occasione è anche stata affrontata la questione della composizione della GSic.

Una rilettura del primo anno di attività della GSic dopo l'entrata in vigore delle nuove istruzioni del Consiglio federale evidenzia che due quinti dei casi trattati concernevano il Servizio informazioni. Molti di questi casi interessavano direttamente il DFAE, segnatamente i contatti del SIC con l'estero o la ricerca di informazioni concernenti l'estero per le quali il DFAE rappresenta il maggior destinatario di informazioni del SIC. È indubbio che per questo genere di casi il coinvolgimento del DFAE sarebbe stato più ragionevole di quello del DFE. Per contro il rapimento dei due cittadini svizzeri in Pakistan non è mai stato un caso trattato dalla GSic poiché il dipartimento incaricato del caso non vi era rappresentato.

In occasione della sessione autunnale 2012 le Camere federali hanno adottato la riforma del Governo. L'articolo 23 LOGA che disciplina le delegazioni del Consiglio federale è stato completato con due nuove disposizioni: d'ora in poi le delegazioni saranno tenute a informare regolarmente il Consiglio federale sulle loro delibe-

razioni, mentre la Cancelleria federale gestirà la loro segreteria. Mentre nel suo messaggio aggiuntivo sulla riforma del Governo il Consiglio federale proponeva d'incorporare la segreteria di ciascuna delegazione nel dipartimento responsabile, le CdG avevano raccomandato, in un corapporto indirizzato alle CIP il 27 gennaio 2011, di affidare questo compito alla Cancelleria federale¹⁹².

4.5.5 Decisione del Consiglio federale del 24 ottobre 2012

Il 24 ottobre 2012 il Consiglio federale ha deciso che dal 2013 il DFAE sarà nuovamente rappresentato nella GSic accanto al DDPS e al DFGP. Questa decisione è stata presa su proposta del DFE che ha immediatamente informato la GSic della decisione del Governo. La DelCG ha preso formalmente atto di questa decisione a inizio novembre 2012, manifestando espressamente la sua soddisfazione.

5 Rapporti sulla gestione 2011 e altri rapporti

5.1 Rapporto di gestione del Consiglio federale 2011

Nel maggio 2012 le Commissioni della gestione riunite hanno sentito l'intero Collegio governativo e la cancelliera della Confederazione nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione 2011 del Consiglio federale. Conformemente all'articolo 144 LParl, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale il rapporto con il quale rende conto della sua gestione nell'anno precedente. Il compito delle CdG consiste nel valutare l'attuazione degli obiettivi annuali fissati dal Consiglio federale e nell'esprimere una valutazione globale sulla gestione del Governo nel periodo in rassegna. Si tratta di un compito centrale dell'alta vigilanza parlamentare.

La maggior parte degli obiettivi del programma di legislatura 2007–2011 hanno potuto essere conseguiti e più del 75 per cento degli oggetti annunciati nelle grandi linee¹⁹³ della politica governativa sono stati trasmessi al Parlamento come da programma. Le CdG si sono dette globalmente soddisfatte dei risultati presentati e hanno proposto all'unanimità alla rispettiva Camera di approvare il rapporto di gestione del Consiglio federale. Le Camere federali hanno seguito la raccomandazione delle CdG in occasione della sessione estiva 2012.

Secondo la procedura in vigore dal 2011, i responsabili dei singoli dipartimenti avevano a disposizione mezz'ora per presentare liberamente due o tre temi specifici che consideravano particolarmente importanti. Dal canto loro, le CdG hanno selezionato due temi trasversali sui quali i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione erano invitati a pronunciarsi, ossia la riforma dei dipartimenti nonché le perizie e i pareri giuridici esterni. In seguito e prima della discussione generale, i presidenti delle sottocommissioni competenti potevano porre loro domande.

¹⁹² Rapporto annuale delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012, n. 3.4.2 (FF 2012 6061 6100)

¹⁹³ Rafforzare la piazza economica Svizzera, garantire la sicurezza, rafforzare la coesione sociale, sfruttare le risorse in modo sostenibile, consolidare la politica della Svizzera nel mondo globalizzato.

Menzioniamo qui di seguito diversi punti forti discussi con i capi dei Dipartimenti:

- *DFF*. Il capo del DFF ha parlato dell'elaborazione della legge sull'assistenza amministrativa fiscale che dovrebbe disciplinare l'esecuzione dell'assistenza amministrativa in convenzioni per evitare le doppie imposizioni, dopo che nel marzo 2009 si era deciso di adottare gli standard dell'OCSE. L'adozione di questa legge da parte delle Camere fornirà le necessarie basi legali per una trentina di convenzioni contro le doppie imposizioni. Anche i negoziati concernenti la regolarizzazione di fondi non dichiarati e l'imposizione futura degli investimenti (imposta liberatoria) sono fonte di molto lavoro per il Dipartimento. I parlamentari si sono interessati a questioni concernenti la fiscalità e le banche, ma anche al clima di lavoro in seno Consiglio federale e alle più recenti indiscrezioni. La presidente della Confederazione ritiene che il clima di lavoro sia buono ed è anche convinta che le indiscrezioni non provengano dal Consiglio federale.
- *DFE*. In seguito all'elezione del nuovo presidente francese, il capo del DFE ha innanzitutto parlato dei problemi strutturali della Francia le cui difficoltà finanziarie destano preoccupazione soprattutto nel contesto della crisi europea. Il ministro ha in seguito evidenziato la problematica del franco forte illustrandola con diversi affari fra i quali il messaggio globale sulla promozione della piazza economica 2012–2015 e il messaggio per la revisione della legge sui cartelli. In merito a questa revisione il capo del Dipartimento ha motivato la scelta di avere tenuto conto del corso del franco nell'elaborazione della legge. In seguito ha affrontato il tema delle relazioni fra la Svizzera e l'UE, nonché quello della formazione e della ricerca. Le misure di accompagnamento relative alla libera circolazione delle persone, la promozione economica, nonché le misure e la politica legate alla congiuntura economica sono stati alcuni dei temi affrontati dalla Commissione dopo la presentazione del capo del DFE.
- *DFI*. Il capo del DFI ha elencato diverse misure introdotte dal suo Dipartimento nell'intento di accrescere l'efficacia, la trasparenza e la qualità della politica sanitaria. Si è quindi chinato sul tema delle assicurazioni sociali il cui risanamento e salvataggio costituiscono uno fra i più importanti obiettivi del Consiglio federale. In questo contesto il rapporto sul futuro del secondo pilastro, in consultazione sino alla fine di marzo 2012, assume un significato evidente. Il ministro ha anche parlato della volontà del suo Dipartimento di promuovere la formazione e la cultura. I membri della CdG si sono interessati in particolare al settore della sanità interrogando in particolare il capodipartimento sul caso dell'aumento dei premi della cassa della salute (EGK) e sull'adeguamento dei prezzi dei medicinali alle fluttuazioni dei tassi di cambio.
- *DFAE*. Il capo del DFAE ha presentato la strategia della politica estera sottolineando la necessità di fissare determinati principi che siano condivisi sia dai dipartimenti sia da Consiglio federale e Parlamento. Questi principi sono lo Stato di diritto, l'universalità, la neutralità, la solidarietà e la responsabilità. Ha sottolineato alcune priorità come il rinnovo della via bilaterale con l'UE. A tal fine è stato stabilito un programma in modo tale da procedere in parallelo sugli aspetti materiali e istituzionali nei dossier dell'elettricità e dell'energia. Il capodipartimento ha precisato che la via bilaterale non sarebbe più stata incentrata su accordi settoriali ma su un approccio globale.

Alla domanda della Commissione sull'impegno della Svizzera negli Stati in crisi, il ministro ha sottolineato l'importanza dei partenariati in materia di migrazione che permettono di ottenere il necessario aiuto nell'esecuzione dell'allontanamento.

- *DDPS*. Il capo del DDPS ha parlato innanzitutto dell'attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito, spiegando che sono emersi alcuni problemi nei settori della logistica e dell'informatica. Il settore informatico è stato riorganizzato permettendo di conseguire risparmi importanti, mentre oggi i programmi funzionerebbero senza intoppi. Per quanto riguarda la logistica, il Dipartimento starebbe ancora cercando le soluzioni. Il ministro ha inoltre parlato della Rete integrata Svizzera per la sicurezza, nonché dell'elaborazione delle basi necessarie all'esecuzione del mandato del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). Fra l'altro, i parlamentari l'hanno interrogato su questioni che non figuravano nel rapporto annuale del DDPS, in particolare sulla pianificazione dell'armamento del DDPS e sul sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri (FIS FT). Il capo del Dipartimento ha spiegato che il FIS FT sarà impiegato in luoghi stabiliti – e non su veicoli – ma che il Dipartimento valuterà nei prossimi anni se investire per impiegarlo anche sui veicoli.
- *DATEC*. La responsabile del DATEC ha parlato della strategia energetica 2050, ricordando che essa è stata fortemente condizionata dal terremoto di Fukushima nel marzo 2011. La consigliera federale ha anche parlato del finanziamento dei trasporti, ai quali il Dipartimento riserva circa l'83 per cento delle proprie risorse finanziarie, nonché delle revisioni I e II della legge sulla pianificazione del territorio. I membri della CdG hanno interrogato la capodipartimento in merito allo stato dei negoziati con la Germania sul trattato concernente i voli d'avvicinamento all'aeroporto di Zurigo, nonché sulle conseguenze possibili delle misure di risparmio previste nel settore del traffico merci nazionale. Le hanno inoltre posto diverse domande su temi legati alla politica ambientale, come la politica forestale e l'ordinanza sulla protezione delle acque, nonché sulle aziende federali FFS Cargo, Swisscom, Posta e Skyguide.
- *DFGP*. La responsabile del DFGP ha innanzitutto parlato della protezione di fanciulli e adolescenti, sottolineando comunque che il DFGP si occupa anche di altri temi altrettanto importanti, come quello della migrazione. A questo proposito, ha parlato dell'attuazione del piano d'integrazione che implica una revisione della legge sugli stranieri, nonché di cinque leggi relative alla competenza federale. Alla domanda della Commissione sulla riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione, la capodipartimento ha espresso la speranza di disporre entro fine anno di un organigramma definitivo e di rendere operativo l'Ambito direzionale Asilo e ritorno entro metà maggio 2013. Oltre al settore dell'asilo i parlamentari si sono interessati anche alle reazioni suscitate all'estero dalla proposta di attivare la clausola di salvaguardia.
- *CaF*. La cancelliera ha spiegato il lavoro svolto dalla Cancelleria per le elezioni del Consiglio nazionale del 2011, parlando inoltre dell'introduzione del voto elettronico e degli sforzi profusi per l'attuazione delle misure decise nel quadro dell'ordinanza sulle lingue adottata nel 2010 dal Consiglio federale. È quindi stato affrontato il tema della responsabilità della Cancelleria

nel rinnovo integrale delle commissioni extraparlamentari. I deputati hanno interrogato la cancelliera in particolare sul ruolo di Stato maggiore della CaF, nonché sul ruolo di piattaforma per gli affari del Consiglio federale. Le Camere stanno attualmente discutendo del potenziamento della Cancelleria federale auspicato dalla stessa cancelliera perché ritenuto estremamente utile.

I due temi trasversali selezionati dalle CdG hanno permesso di mettere in evidenza alcune informazioni interessanti. Il tema della riorganizzazione interessa principalmente tre dipartimenti, con il trasferimento di tutto ciò che riguarda il settore della formazione e della ricerca dal DFI al DFE, il trasferimento dell'Ufficio federale di veterinaria dal DFE al DFI, nonché il passaggio dell'Ufficio dell'integrazione (attualmente sotto la direzione congiunta del DFAE e del DFE) sotto la responsabilità diretta del capo del DFAE con la denominazione di «Direzione degli affari europei». Secondo il capo del DFAE la riforma dei dipartimenti e quella della direzione statale vanno di pari passo, poiché entrambe perseguono un incremento del margine di manovra del Consiglio federale. Egli ha tuttavia precisato che le strutture sono secondarie: prima di tutto viene la volontà di collaborare e in questo ambito si potrebbe ancora migliorare. Interrogata sullo stato dei lavori concernenti la verifica dei compiti della Confederazione, la presidente della Confederazione ha precisato che una verifica dei compiti accompagna ogni riorganizzazione e che il Consiglio federale avrebbe previsto diverse misure già segnalate nel programma di consolidamento 2012–2013 (PCon 12/13). Sulla questione del numero di perizie esterne e dei pareri giuridici ordinati dai dipartimenti e delle relative motivazioni, il capo del DATEC fa notare che i PF traggono un doppio beneficio. In effetti ricevono soldi dal DFI e sono massicciamente sostenuti dalla Confederazione in virtù di queste perizie. Sottolinea inoltre che il suo Dipartimento sta introducendo un sistema di controllo per tutti gli studi, anche quelli meno costosi, e che questo sistema interessa già gli altri dipartimenti perché permetterà una migliore trasparenza.

5.2 Rapporto di gestione 2011 del Tribunale federale

Il 16 aprile 2012, le Sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG hanno esaminato – assieme alla presidenza delle sottocommissioni competenti per i tribunali delle CdF¹⁹⁴ – il rapporto di gestione 2011 del Tribunale federale (TF). Con la Commissione amministrativa del TF, esse hanno discusso in particolare gli aspetti essenziali della gestione del Tribunale. Hanno inoltre ascoltato le spiegazioni dei presidenti del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale riguardo alla gestione dei tribunali di primo grado. Le sottocommissioni hanno anche approfondito diversi altri temi dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare.

I colloqui hanno riguardato in particolare i temi seguenti:

- *Numero di cause del TF*: durante l'anno in rassegna il TF è stato sollecitato da 7419 nuovi incartamenti (52 in più dell'anno precedente), mentre ha emanato una decisione in 7327 casi. Ha dovuto riportare all'anno successivo 2267 casi (2175 l'anno precedente). Il numero delle cause è quindi cresciuto per il terzo anno consecutivo. La durata media di un procedimento è stata di 126 giorni.

¹⁹⁴ Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gen. 2012 (FF 2012 6147)

Il TF ha rinviato 220 casi e su 2578 non è entrato in materia, mentre ha stralciato dal ruolo 265 casi e ne ha ammessi 909. Inoltre, 2310 casi sono stati evasi da un giudice unico, mentre 4945 casi sono stati decisi mediante procedura per circolazione degli atti. Infine, 72 procedimenti sono stati condotti mediante sedute.

In sintesi le CdG hanno constatato che il numero delle cause è rimasto stabile a un livello elevato e che il Tribunale è in grado di gestire correttamente i procedimenti con gli effettivi a disposizione.

- *Cognizione del TF*: i nuovi codici di procedura prevedono che il TF decida talvolta su sentenze di tribunali cantonali di prima istanza. Sono decisioni prese da tribunali commerciali (soltanto nei Cantoni di Berna, Argovia e San Gallo), nonché casi penali complessi nei quali il TF deve decidere sul dissigliamento. Per questioni di principio e per non dovere più accertare i fatti, il TF auspica che tutti i casi che è chiamato a trattare siano già stati oggetto di una decisione di una seconda istanza cantonale. Per queste ragioni si è opposto alla mozione 10.3138 accolta dal Parlamento che chiede l'estensione della cognizione del TF in caso di ricorsi contro le sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale così da permettere di verificare l'accertamento dei fatti. La maggior parte dei membri delle sottocommissioni ha faticato a capire la veemente opposizione del TF all'attuazione di una decisione adottata dal Legislatore.
- *Tribunale amministrativo federale*: per quanto riguarda lo smaltimento delle pendenze nel settore dell'asilo, le sottocommissioni hanno preso atto dei progressi fatti pur non essendo stato ancora raggiunto l'obiettivo. Constatano inoltre che gli effettivi in forza al Tribunale sono sufficienti per affrontare i ricorsi contro decisioni in materia d'asilo che si stanno accumulando presso l'UFM. In merito alla priorità di trattazione dei casi è applicato il principio secondo cui il primo ad entrare sarà il primo ad essere trattato (first in first out), benché ne stia ancora discutendo con l'UFM.
- *Tribunale penale federale*: questo tribunale è stato confrontato con problemi di sicurezza in occasione di un processo ad alcuni ecoterroristi. La sicurezza del tribunale ha dovuto essere sensibilmente rafforzata provocando un aumento dei costi pari a 1,6 milioni di franchi. Anche gli impiegati del tribunale, in particolare i giudici, sono stati messi a dura prova da numerose e perfide minacce.
- Un altro problema che ha dovuto risolvere il Tribunale penale federale riguardava il *sequestro di enormi valori patrimoniali*. Il tribunale non è attrezzato per assumere la gestione di complessi prodotti finanziati strutturati. Ha quindi istituito un gruppo di lavoro incaricato di proporre soluzioni per sostituire la relativa sommatoria ordinanza del Consiglio federale (Ordinanza sul collocamento di valori patrimoniali sequestrati).

Le CdG hanno proposto all'unanimità alle rispettive Camere di approvare il rapporto di gestione 2011 del TF. Nella sessione estiva le Camere federali hanno dato seguito alla proposta delle CdG.

5.3

Altri rapporti trattati dalle Commissioni della gestione

Sulla base della legge federale sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla determinazione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome¹⁹⁵, entrata in vigore il 1° gennaio 2012, il Consiglio federale presenta regolarmente alle commissioni di vigilanza un rapporto sul conseguimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome (art. 148 cpv. 3^{bis} LParl). Mediante uno scambio di lettere le CdG e il Consiglio federale hanno definito le caratteristiche del rapporto che il Governo deve presentare alle CdG. Il Consiglio federale pubblica un rapporto integrato con rapporti di sintesi sul conseguimento degli obiettivi strategici di tutte le unità rese autonome della Confederazione. Inoltre, ogni anno presenta alle CdG rapporti dettagliati sul conseguimento degli obiettivi strategici delle unità di particolare importanza politico-finanziaria ed economica, come Swisscom, FFS, La Posta, Skyguide, RUAG, FINMA, il settore dei PF e l'ASRE (Assicurazione svizzera contro i rischi dell'esportazione). Le unità rese autonome di dimensioni inferiori, quali IPI, ASR, MNS, Pro Helvetia, IFFP (Istituto universitario federale per la formazione professionale), Identitas SA, SIFEM SA (Swiss Investment Fund for Emerging Markets), Swissmedic e IFSN, sono oggetto di un rapporto dettagliato quadriennale.

Dopo la menzionata modifica legislativa, nel 2012 le CdG hanno esaminato per la prima volta una serie di rapporti sul conseguimento degli obiettivi strategici del Consiglio federale. Nell'ambito della trattazione del rapporto di gestione del Consiglio federale o in altro contesto, le CdG hanno esaminato i seguenti rapporti:

CaF

- Rapporto del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati dei Consigli legislativi 2011 (parzialmente)
- Rapporti di sintesi 2011 del Consiglio federale sul conseguimento degli obiettivi strategici delle unità rese autonome della Confederazione.

DFI

- Progressi 2011, rendiconto del Consiglio dei PF sul settore dei PF
- Rapporto del Consiglio federale sull'adempimento del mandato di prestazioni 2008–2012 al settore dei PF nel 2011
- Reporting 2011 dei PF, di Swissmedic e del Museo nazionale svizzero concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers
- Rapporto annuale 2011 sulle assicurazioni sociali secondo l'articolo 76 LPGa

DFGP

- Rapporto 2011 sullo stato d'applicazione della normativa di Schengen/ Dublino
- Rapporto annuale 2011 di fedpol

¹⁹⁵ Legge federale del 17 dic. 2010 sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla determinazione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome (RU 2011 5859)

- Rapporto annuale 2011 del Servizio di coordinazione nazionale per la lotta contro la criminalità su Internet
- Reporting 2011 dell'IPI concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DDPS

- Rapporto del Consiglio federale sul conseguimento degli obiettivi strategici di RUAG Holding SA nel 2011.
- Rapporto annuale 2011 di RUAG

DDF

- Rapporto annuale e conto annuale 2011 della FINMA
- Rapporto sulla gestione del personale 2011 della FINMA
- Rapporto del Consiglio federale sul rapporto sulla gestione del personale 2011
- Consuntivo 2011 (documento complementare relativo al personale)
- Rapporto sul rapporto sulla gestione del personale delle unità rese autonome 2011
- Reporting 2011 di Publica concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DFE

- Rapporto del Consiglio federale sui dettagli delle esportazioni di materiale bellico nel 2011
- Rapporto del Consiglio federale sull'adempimento degli obiettivi strategici dell'ASRE per l'esercizio 2011
- Rapporto sul personale dell'IFFP

DATEC

- Rapporto del Consiglio federale sul conseguimento degli obiettivi strategici delle FFS SA e della Posta per l'esercizio 2011
- Rapporto del Consiglio federale sull'adempimento degli obiettivi strategici di Skyguide per l'esercizio 2011
- Rapporto del Consiglio federale sull'adempimento degli obiettivi strategici di Swisscom per l'esercizio 2011
- Rapporto di gestione e di sostenibilità 2011 delle FFS
- Rapporto di gestione e rapporto finanziario 2011 della Posta
- Rapporto di gestione 2011 di Swisscom
- Rapporto di gestione, rapporto di sostenibilità e rapporto finanziario 2011 di Skyguide
- Rapporto sui grandi progetti ferroviari 2011
- Rapporto del Consiglio federale sull'adempimento degli obiettivi strategici dell'IFSN per gli esercizi 2009–2011

- Rapporto del DATEC sulle norme di sicurezza 2011 dell'aviazione civile svizzera
- Reporting 2011 delle FFS, della Posta, di Swisscom, di Skyguide e dell'IFSN concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

Varie

- Rendiconto 2011 della Banca nazionale svizzera
- Rapporto d'attività 2011 dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC)
- Rapporto del Ministero pubblico della Confederazione sulle attività svolte nel 2011

