Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata: stato d'attuazione delle raccomandazioni della CdG-S

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 21 ottobre 2022

L'essenziale in breve

Tra il 2020 e il 2022 la CdG-S ha esaminato l'attuazione delle quattro raccomandazioni che aveva rivolto nel 2015 al Consiglio federale sulla questione relativa all'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. Le suddette autorità, che sono diciassette, possono assumere due forme giuridiche distinte: quella di istituto di diritto pubblico autonomo (come la FINMA o Swissmedic) o quella di commissione extraparlamentare dotata di competenze decisionali (come la COMCO). Questi due tipi di autorità sottostanno a norme legali diverse, in particolare per quanto riguarda la loro indipendenza.

Nonostante le sue ripetute richieste in tal senso, la CdG-S constata che il Consiglio federale non è disposto a elaborare un concetto generale volto ad armonizzare le norme sull'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione. Sebbene negli ultimi anni siano state apportate alcune precisazioni in materia (integrazioni ai principi guida del governo d'impresa, pubblicazione di modelli di atti normativi), queste si applicano solo agli istituti di diritto pubblico autonomi e non alle commissioni decisionali. La CdG-S continua a ritenere che sia necessario un concetto generale.

Pur rilevando che i vari adeguamenti legislativi apportati negli ultimi anni hanno contribuito a chiarire le norme sull'indipendenza in generale, la CdG-S sottolinea che nelle leggi speciali relative alle diverse autorità le disposizioni concrete sull'indipendenza rimangono eterogenee e che ad oggi sono state effettuate poche revisioni. La Commissione reputa molto importante che il Consiglio federale continui ad adoperarsi per armonizzare la normativa in materia. Ritiene che il quadro giuridico relativo all'Ispettorato federale per la sicurezza nucleare (IFSN), il quale dispone di una maggiore indipendenza rispetto ad altre autorità analoghe, illustri in modo esemplare la prassi eterogenea della Confederazione in questo ambito. Accoglie con favore la volontà del Consiglio federale di esaminare questo caso specifico a tempo debito.

Nel 2021 il Consiglio federale ha deciso di specificare, nei principi guida del governo d'impresa della Confederazione, di godere di un diritto di approvazione sulla conclusione e risoluzione del rapporto di lavoro dei direttori degli istituti di diritto pubblico autonomi. Pur comprendendo le argomentazioni a favore di suddetta modifica, la Commissione rileva che l'estensione del diritto di intervento comporta taluni rischi per l'indipendenza degli istituti di vigilanza e di regolazione, ragione per cui tale diritto dovrà essere applicato con la massima cautela.

La CdG-S condivide la decisione del Consiglio federale di definire dei profili di requisiti per tutte le commissioni decisionali di vigilanza e di regolazione, rispondendo così a una richiesta di lunga data della Commissione. A suo avviso, tali profili sono stati concepiti in modo adeguato e, da un esame sommario effettuato dalla Commissione, sono stati applicati dai dipartimenti in occasione delle ultime nomine. Per quanto riguarda gli istituti di diritto pubblico autonomi, la Commissione condivide la decisione del Consiglio federale di aumentare la trasparenza della procedura di nomina dei membri dei consigli di istituto o di amministrazione.

In merito alla gestione delle relazioni di interesse in seno alle autorità di vigilanza e di regolazione, la CdG-S si rallegra del fatto che i principi guida siano stati completati per gli istituti di diritto pubblico autonomi. Sottolinea l'importanza che la Confederazione eserciti una vigilanza attiva in questo ambito. La Commissione osserva per contro che le norme sulla gestione delle relazioni di interesse sono assai più rudimentali per le commissioni decisionali. Di conseguenza invita il Consiglio federale ad assicurarsi che tutti i dipartimenti sensibilizzino i membri di tali commissioni e uniformino i relativi processi.

Nell'ambito del controllo successivo la CdG-S ha altresì approfondito il caso specifico dell'ex presidente dell'IFSN, il quale aveva dato le dimissioni in seguito alle critiche sulla sua indipendenza. A suo avviso, questo esempio illustra l'approccio passivo con cui i dipartimenti in passato hanno esercitato la vigilanza sulle relazioni di interesse. Nondimeno la Commissione constata con piacere che da questo caso sono stati tratti i debiti insegnamenti e che il dipartimento interessato ha successivamente chiarito e rafforzato la sua prassi di vigilanza in tale ambito. Rileva inoltre che la Confederazione dispone di strumenti adeguati per intervenire in caso di inadempienze. Ritiene tuttavia indispensabile che il Consiglio federale sviluppi criteri chiari e un metodo sistematico per valutare i casi problematici.

In generale, la CdG-S giunge alla conclusione che il Consiglio federale assume un ruolo poco attivo nel sensibilizzare le autorità di vigilanza e di regolazione sul tema dell'indipendenza. Pur concordando con il Consiglio federale sul fatto che la responsabilità principale in questo ambito spetta agli organi dirigenti dell'autorità interessata, ritiene che il dipartimento competente debba assicurarsi regolarmente, attraverso scambi diretti con i responsabili, che tale sensibilizzazione abbia effettivamente luogo.

Il problema di fondo che permane, secondo la CdG-S, è che le autorità di vigilanza e di regolazione hanno due forme giuridiche distinte e sono quindi assoggettate a norme diverse per quanto riguarda l'indipendenza. Questa distinzione, dovuta a ragioni storiche e organizzative, è in parte comprensibile per la Commissione. A suo avviso, non sarebbe realistico esigere che tutte le autorità di vigilanza e di regolazione assumano un'unica forma giuridica. La CdG-S osserva inoltre che negli ultimi anni le differenze tra le due forme di autorità – a livello di garanzia e di indipendenza – si sono alquanto attenuate. Tuttavia, la Commissione si chiede se non sia il caso di considerare l'eventualità di trasformare in istituti autonomi alcune delle commissioni decisionali più grandi.

Con il presente rapporto, la CdG-S conclude il suo lavoro su questo dossier. Sottolinea tuttavia che diversi punti rimangono aperti o richiedono ulteriori interventi da parte del Consiglio federale. Sulla base di un'analisi complessiva, che includa altri dossier aperti, la Commissione stabilirà nel corso del 2023 come intende assicurare il prosieguo dei lavori su questi aspetti.

Indice

L’essenziale in breve **2**

1 Introduzione **5**

2 Oggetto del controllo successivo: le autorità di vigilanza e di regolazione dell’Amministrazione federale decentralizzata **6**

3 Valutazione della CdG-S in merito all’attuazione delle raccomandazioni del 2015 **9**

3.1 Concetto e norme che disciplinano l’indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione 9

3.2 Profili di requisiti e processi di nomina 19

3.3 Sensibilizzazione all’indipendenza 21

3.4 Forma giuridica delle autorità di vigilanza e di regolazione 23

3.5 Il caso del presidente del Consiglio dell’IFSN 24

4 Conclusioni e seguito dei lavori **28**

Abbreviazioni **32**

Rapporto

1 Introduzione

Con il presente rapporto, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) presenta le conclusioni del controllo successivo condotto tra il 2020 e il 2022 sulla questione relativa all'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. Conclude in tal modo l'ispezione avviata in questo ambito più di nove anni fa.

Nell'ottobre 2015 la CdG-S pubblicava un primo rapporto su questa tematica[1], fondandosi sui risultati di una valutazione condotta dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)[2]. Era giunta alla conclusione che fosse necessario rafforzare l'indipendenza di tali autorità, segnatamente migliorando e armonizzando le pertinenti normative. Aveva pertanto formulato quattro raccomandazioni in tal senso all'attenzione del Consiglio federale.

Nei due pareri del 18 dicembre 2015[3] e del 17 giugno 2016[4], il Consiglio federale ha dichiarato di essere essenzialmente disposto ad accogliere le raccomandazioni della Commissione, precisando tuttavia che alcune erano già state interamente attuate e altre lo erano in gran parte.

Dopo aver effettuato alcuni accertamenti complementari, nel maggio 2017 la CdG-S ha pubblicato un secondo rapporto[5], nel quale prendeva posizione rispetto alle risposte del Consiglio federale. Pur esprimendo soddisfazione per gli sforzi intrapresi in questo ambito, la Commissione è giunta alla conclusione che fossero necessari provvedimenti supplementari. Ha quindi stabilito un termine per la sua ispezione, annunciando che avrebbe esaminato l'attuazione delle sue raccomandazioni entro due o tre anni nell'ambito di un controllo successivo.

Nel giugno 2020 la CdG-S ha avviato il controllo successivo relativo alla sua ispezione, al fine di esaminare in che misura il Consiglio federale avesse attuato le raccomandazioni da essa emanate nel 2015. Ha quindi incaricato la sottocommissione Dipartimento federale dell'interno (DFI) / Dipartimento federale dell'ambiente, dei

1 Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015 (FF **2016** 1415).
2 Valutazione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, rapporto del CPA del 2 febbraio 2015 alla CdG-S (FF **2016** 1427) (qui di seguito: rapporto del CPA del 2 febbraio 2015).
3 Rapporto del 6 ottobre 2015 della CdG-S sulla garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. Parere del Consiglio federale del 18 dicembre 2015 (FF **2016** 1467).
4 Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 17 giugno 2016 (non pubblicata).
5 Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, rapporto della CdG-S del 9 maggio 2017 (FF **2017** 3863).

trasporti dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)[6] di procedere ai chiarimenti nel dettaglio necessari a tal fine. Fra settembre 2020 e febbraio 2022, la sottocommissione ha esaminato approfonditamente l'attuazione delle raccomandazioni, in particolare prendendo atto del rapporto «Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione», pubblicato dal Consiglio federale nel maggio 2021 in adempimento del postulato Abate 18.4274[7] (qui di seguito: rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate) e rivolgendo una serie di domande scritte al Consiglio federale e ai Dipartimenti competenti.

Sulla base degli elementi portati a sua conoscenza, la Commissione ha deciso di pubblicare, mediante il presente rapporto, la sua valutazione finale dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Nei numeri 3.1-3.4 espone i fatti di cui è venuta a conoscenza e la sua valutazione al proposito.

Nell'ambito del controllo successivo la CdG-S ha altresì approfondito il caso dell'ex presidente dell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN), Martin Zimmermann, il quale aveva abbandonato la sua funzione nel 2020 in seguito alle critiche pubbliche in merito alla sua indipendenza[8]. Le considerazioni della CdG-S su questo caso specifico sono illustrate nel numero 3.5.

La bozza di rapporto è stata sottoposta nell'estate 2022 a tutti i dipartimenti e alla Cancelleria federale (CaF)[9] per consultazione. Il rapporto è stato infine adottato dalla CdG-S e trasmesso al Consiglio federale il 21 ottobre 2022.

2 Oggetto del controllo successivo: le autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata

Le autorità di vigilanza e di regolazione così come i criteri relativi alla loro indipendenza sono definiti nel dettaglio nel rapporto di valutazione del CPA del 2015[10]. Secondo la classificazione adottata dal Consiglio federale nel rapporto del 2006 sul

6 La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S è composta dei consiglieri agli Stati Marco Chiesa (presidente), Élisabeth Baume-Schneider, Matthias Michel, Othmar Reichmuth e Heidi Z'graggen.

7 Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione. Rapporto del Consiglio federale del 26 maggio 2021 in adempimento del postulato Abate 18.4274 del 13 dicembre 2018.

8 Il presidente Martin Zimmermann si dimette dal Consiglio dell'IFSN a fine giugno, comunicato stampa del Consiglio dell'IFSN del 24 giugno 2020.

9 Questi sono stati invitati a esaminare se il rapporto fosse corretto dal profilo formale o materiale e se interessi degni di protezione non si frapponessero alla pubblicazione di determinate informazioni. Inoltre Martin Zimmermann è stato consultato in merito alle parti di rapporto che lo concernono.

10 Rapporto del CPA del 2 febbraio 2015.

governo d'impresa[11], si tratta generalmente di unità con compiti di vigilanza sull'economia[12] e sulla sicurezza[13]. L'indipendenza di queste autorità va intesa in due sensi: nei confronti del mercato, in particolare degli attori direttamente assoggettati alla vigilanza, e nei confronti della politica, ovvero della sfera d'influenza del governo e degli organi dell'Amministrazione. Nel rapporto del 2015 il CPA distingueva fra quattro diverse dimensioni dell'indipendenza: funzionale, istituzionale, in materia di personale e finanziaria[14].

Da un punto di vista giuridico le autorità di vigilanza e di regolazione possono presentarsi in due diverse forme: quella di istituto di diritto pubblico autonomo (qui di

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

12 La vigilanza dell'economia riguarda il funzionamento dei mercati e gli interventi correttivi in caso di disfunzione dei mercati e del processo di fissazione dei prezzi.

13 La vigilanza sulla sicurezza svolge soprattutto un ruolo prudenziale e serve principalmente a proteggere la popolazione e gli attori del mercato da precisi pericoli in relazione alla fornitura di prestazioni specifiche sul mercato.

14 Rapporto del CPA del 2 febbraio 2015, n. 2.2 e 2.3. Secondo il CPA: «L'indipendenza va intesa innanzitutto come indipendenza funzionale nell'adempimento del compito da svolgere. Le autorità o i suoi membri devono poter adottare le loro decisioni senza interferenze interne dovute, per esempio, a conflitti d'interesse, alle relazioni personali o ad altri motivi. Se non sono impostati adeguatamente, anche aspetti organizzativi istituzionali, personali o finanziari possono minare l'indipendenza dell'autorità».

seguito: istituto autonomo)[15] o di commissione extraparlamentare dotata di competenze decisionali (qui di seguito: commissione decisionale)[16].

La distinzione fra questi due tipi di autorità di vigilanza e di regolazione è importante poiché gli istituti autonomi e le commissioni decisionali non sottostanno alle stesse norme legali.

– Le attività (e l'indipendenza) degli istituti autonomi sono disciplinate caso per caso nella legislazione speciale (p. es. nella legge sull'IFSN[17] per l'IFSN o nella legge sugli agenti terapeutici[18] per Swissmedic) e nelle specifiche direttive interne.

– I principi che reggono il funzionamento (e l'indipendenza) delle commissioni decisionali sono disciplinati a livello globale nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (art. 57*a* segg. LOGA)[19] e nell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (sez. 1a art. 8*a*°segg.

15 Attualmente gli istituti autonomi che esercitano compiti di vigilanza e di regolazione ai sensi del presente rapporto sono sette: l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN), l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE), l'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI), l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) e l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic). Dal 1° gennaio 2021 un nuovo istituto, il Servizio svizzero di assegnazione delle tracce (SAT), svolge anche compiti di vigilanza. Si noti che, secondo il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate, l'IPI e l'ASRE sono considerati in quanto unità che forniscono «prestazioni a carattere monopolistico» e non in quanto unità con «compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza». Nella valutazione del 2015, il CPA si era concentrato sugli esempi dell'IFSN, dell'ASR e di Swissmedic.

16 Attualmente le commissioni decisionali sono 26, di cui 10 esercitano compiti di vigilanza e di regolazione ai sensi del presente rapporto. Nell'all. 2 n. 2 OLOGA esse sono denominate «Commissioni di vigilanza sul mercato»: si tratta della Commissione arbitrale federale per la gestione dei diritti d'autore e dei diritti affini (CAF), della Commissione della concorrenza (COMCO), della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP), della Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (dal 2020: RailCom), della Commissione federale delle comunicazioni (ComCom), della Commissione federale delle poste (PostCom), della Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom), del Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza (SISI), dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR) e della Commissione federale delle case da gioco (CFCG). Un tempo anche la Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) figurava in questo elenco. (Nel 2018 essa è stata trasformata in Innosuisse, che non è più una commissione). Nella valutazione del 2015, il CPA si era concentrato sugli esempi della ComCom e della COMCO.
Nel quadro di un'ispezione la CdG-S approfondisce pure il tema delle commissioni extraparlamentari consultive. Questo esame, i cui risultati sono attesi prossimamente, si concentra unicamente sulle commissioni consultive, ossia quelle che non dispongono di competenze decisionali. Non vi sono incluse le commissioni dotate di compiti di vigilanza e di regolazione. A tale scopo la CdG-S ha commissionato una valutazione del CPA.

17 Legge federale sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (LIFSN; RS **732.2**).

18 Legge federale del 2 dicembre 2000 sui medicamenti e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, LATer; RS **812.21**).

19 Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**)

OLOGA)[20]. Le disposizioni specifiche e dettagliate sulle attività e competenze di tali commissioni sono invece contenute nella legislazione speciale (p.es. art. 40*e* segg. della legge sulle ferrovie[21] per quanto concerne la RailCom).

Questa distinzione di forma influisce in maniera determinante sul funzionamento di tali autorità, sulla vigilanza che il Consiglio federale esercita su di esse e dunque sulla loro indipendenza. Ad esempio, i principi del governo d'impresa della Confederazione (e segnatamente le conclusioni del recente rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate) si applicano soltanto agli istituti autonomi e non alle commissioni decisionali.

D'altro canto, anche la procedura di nomina è diversa per i due tipi di autorità: i membri delle commissioni decisionali sono nominati in blocco dal Consiglio federale a inizio legislatura[22] per un periodo di quattro anni, mentre i membri dei consigli di amministrazione o di istituto degli istituti autonomi sono nominati in tempi diversi[23] secondo le procedure specifiche previste nelle pertinenti leggi speciali.

Nell'ambito del controllo successivo la CdG-S si è chiesta se siffatta distinzione formale fosse ancora giustificata. Le conclusioni della Commissione su questo punto sono presentate nel numero 3.4.

3 Valutazione della CdG-S in merito all'attuazione delle raccomandazioni del 2015

3.1 Concetto e norme che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione

Raccomandazione 1 del 2015:

20 Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**).
21 Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS **742.101**).
22 Ai sensi dell'art. 57*c* cpv. 3 LOGA e dell'art. 8*g* OLOGA.
23 Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha fatto valere in sede di consultazione sul presente rapporto che le disposizioni sulla nomina dei membri del consiglio di amministrazione o del consiglio d'istituto di istituti autonomi e le disposizioni sulla nomina dei membri delle commissioni decisionali sono in genere uniformi a livello di contenuto. Il DFF sottolinea che nelle disposizioni sull'organizzazione di tutti gli istituti autonomi (FINMA, ASR, Swissmedic, IFSN, ASE) è previsto che i membri del consiglio di amministrazione e del consiglio d'istituto possano essere nominati dal Consiglio federale per un periodo di quattro anni una o più volte. Le disposizioni sulla nomina dei membri delle commissioni decisionali e degli istituti autonomi sono sì relativamente simili (in particolare per quanto concerne la durata della carica), ma la CdG-S osserva che le procedure e le competenze per la preparazione di queste nomine si fondano su istituti giuridici diversi (diritto in materia di società anonima per gli istituti autonomi e diritto amministrativo per le commissioni decisionali).

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

Raccomandazione 2 del 2015:

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

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

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

Nel rapporto del 2015 la CdG-S aveva sottolineato l'eterogeneità delle norme che reggono l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione giungendo alla conclusione che fosse necessario elaborare un concetto uniforme relativo alla loro indipendenza. Aveva inoltre constatato che le norme esistenti presentavano diverse lacune, seppur in parte colmate dai regolamenti e dalle direttive interne. Dal suo punto di vista occorreva assolutamente definire a livello di legge gli elementi essenziali dell'indipendenza.

Rispondendo alle raccomandazioni della CdG-S, nel parere del 2015 il Consiglio federale faceva valere che già il rapporto del 2006 sul governo d'impresa della Confederazione conteneva un concetto per un disciplinamento uniforme dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione. Rinviava inoltre ai modelli di atti normativi elaborati dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) in questo ambito[24]. Da ultimo asseriva che le modifiche volte a garantire l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione sarebbero state introdotte progressivamente, nell'ambito di revisioni parziali degli atti normativi sull'organizzazione delle autorità interessate.

Nel rapporto del 2017 la CdG-S aveva espresso soddisfazione per l'elaborazione dei modelli di atti normativi, che avrebbero consentito di tradurre in pratica i principi guida e costituivano una base importante ai fini di un'armonizzazione delle norme sull'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione. Aveva constatato che

24 *Loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique* e *Loi-type concernant des établissements qui exercent une surveillance dans le domaine de l'économie ou de la sécurité* (disponibili soltanto in francese).

l'atto normativo sugli istituti di vigilanza rispondeva a diverse delle sue raccomandazioni. Ciononostante questo tipo di modello rimaneva molto generico e parte delle disposizioni si scostavano dai principi definiti dal Consiglio federale nel rapporto del 2006 sul governo d'impresa, con il conseguente rischio di indebolire l'indipendenza delle autorità. Aveva quindi rinnovato la sua richiesta al Consiglio federale di elaborare un concetto trasparente e aggiornato, che potesse servire da base per le future norme sull'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione.

Nuove disposizioni legali sull'indipendenza

Nell'ambito del controllo successivo la CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di informarla sulle modifiche apportate alle pertinenti basi legali per quanto concerne l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione.

La Commissione prende atto che, nel 2016 e 2018, il Consiglio federale ha inserito diversi adeguamenti in tal senso nell'OLOGA. Per la Commissione, la modifica più importante consiste nell'adeguamento dell'articolo 8*k* OLOGA, secondo cui l'elenco dei membri delle commissioni extraparlamentari e dei membri degli organi di direzione di organizzazioni della Confederazione, redatto dalla CaF[25], deve precisare anche le relazioni d'interesse della persona interessata. Inoltre, nel 2018 il Consiglio federale ha introdotto nell'OLOGA l'obbligo di definire il profilo dei requisiti dei membri di tutte le commissioni extraparlamentari che svolgono funzioni di vigilanza o di regolazione (art. 8*e* cpv. 2 lett. m OLOGA, v. al proposito n. 3.2). La CdG-S accoglie con favore questi due provvedimenti, grazie ai quali verranno rafforzate in particolare l'indipendenza delle commissioni decisionali e la trasparenza in materia di relazioni d'interesse.

La CdG-S constata invece che dal 2017 il numero di modifiche apportate alle leggi speciali in relazione all'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione è rimasto esiguo. Le uniche sono state l'introduzione di nuove disposizioni nella Lferr in relazione alla RailCom e al Servizio di assegnazione delle tracce (SAT). Secondo il Consiglio federale al momento non è previsto alcun altro intervento in tal senso. Per la CdG-S è quindi difficile fare un bilancio delle modifiche legali apportate e dell'attuazione dei modelli di atti normativi elaborati nel 2016. Pur esprimendo comprensione per la situazione attuale in considerazione del fatto che, conformemente a quanto deciso dal Consiglio federale, gli adeguamenti sarebbero avvenuti progressivamente nell'ambito di altre revisioni, la Commissione constata che saranno ancora necessari molti anni prima di giungere a una vera e propria armonizzazione delle prescrizioni in materia. Ritiene particolarmente importante che il Consiglio federale continui ad applicare sistematicamente, in occasione delle prossime modifiche di legge, i principi definiti nei modelli di atti normativi. Si aspetta che qualsiasi discordanza sia debitamente motivata nei messaggi sottoposti al Parlamento. La Commissione si riserva la possibilità di esaminare questo aspetto puntualmente in occasione nelle prossime revisioni delle pertinenti leggi.

25 Commissioni extraparlamentari, organi di direzione e rappresentanti della Confederazione, www.admin.ch > Documentazione > Commissioni extraparlamentari (consultato il 16 maggio 2022).

Istituti autonomi: rapporti di lavoro con il direttore

Nel rapporto del 2017 la CdG-S aveva constatato che i modelli di atti normativi elaborati dall'AFF e dall'UFG erano in contrasto con i principi del governo d'impresa quanto ai rapporti di lavoro con il direttore delle autorità: mentre i modelli di atti normativi prevedevano un diritto di approvazione del Consiglio federale su questo punto, i principi del governo d'impresa escludevano tale possibilità.

Nel rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate[26], il Consiglio federale dichiarava di aver deciso, di fronte a questa contraddizione, di modificare il principio guida 4 del governo d'impresa: la costituzione e la risoluzione del rapporto di lavoro con il direttore, che rientrano nella sfera di competenza del consiglio di amministrazione o d'istituto, sarebbero state sottoposte all'approvazione del Consiglio federale[27]. La CdG-S ha chiesto informazioni in merito ai motivi di questo cambiamento e alle conseguenze sull'indipendenza delle autorità interessate.

Secondo il Consiglio federale tale misura si giustifica per l'importanza centrale del ruolo e della responsabilità del direttore. Nella sua veste di autorità di vigilanza il Consiglio federale deve infatti poter esaminare da vicino eventuali inadempienze e vegliare affinché l'autorità interessata sia in grado di svolgere il mandato previsto dalla legge. Lo scorporo di compiti amministrativi riguarda unicamente l'esecuzione vera e propria dei compiti di vigilanza, mentre spetta sempre e ancora al Consiglio federale garantire il buon funzionamento dell'autorità resa autonoma. Ritiene quindi che deve poter intervenire se si dovessero riscontrare delle inadempienze al di là dell'attività di vigilanza vera e propria.

Dal suo punto di vista, tale prassi conferisce alla funzione una maggiore legittimità e potrebbe addirittura rafforzare l'indipendenza dell'istituto poiché non consente al consiglio di amministrazione o di istituto di licenziare un direttore «per qualsiasi motivo e all'improvviso». Il Consiglio federale osserva che potrebbe anche rifiutarsi di approvare una nomina qualora la candidatura non garantisse un'indipendenza sufficiente nei confronti del settore su cui vigilare o se il candidato non corrisponde al profilo richiesto. Giunge pertanto alla conclusione che la riserva di approvazione non pregiudica l'indipendenza di cui gode l'istituto.

Il Consiglio federale ha inoltre fatto notare alla Commissione che il regime di approvazione del direttore va nella stessa direzione dei regolamenti in vigore presso diverse unità e che la relativa prassi ha dato «buona prova di sé»[28].

Ha peraltro precisato che la modifica interessa soltanto la costituzione e la risoluzione del rapporto di lavoro del direttore e non si applica in caso di modifica del contratto. Ha infine assicurato alla Commissione che la gestione operativa indipendente dell'unità rimarrebbe garantita e che si sarebbe avvalso con moderazione del suo diritto di intervenire in questo ambito.

26 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate, n. 2.2.1
27 Questo principio guida si applica unicamente agli istituti autonomi e non alle commissioni decisionali (v. n. 2).
28 Il Consiglio federale ha citato al proposito gli esempi della FINMA, di Swissmedic e dell'ASR.

La CdG-S constata che, in teoria, questo provvedimento riduce l'indipendenza organizzativa delle unità interessate poiché priva il consiglio di amministrazione o di istituto della competenza decisionale definitiva in merito ai rapporti di lavoro con il direttore.

La Commissione esprime comunque una certa comprensione per gli argomenti presentati dal Consiglio federale. Concorda che il ruolo del direttore riveste una funzione centrale e che l'approvazione della nomina o della risoluzione del contratto consente al Consiglio federale di assumere più chiaramente il suo ruolo direttivo, in particolare qualora si riscontrino inadempienze. La Commissione prende altresì atto che tale prassi è prevista nei regolamenti di talune unità da diversi anni e che, secondo le informazioni in suo possesso, non ha sinora condotto a situazioni fondamentalmente problematiche. In questa ottica, la Commissione accoglie favorevolmente la volontà del Consiglio federale di armonizzare e formalizzare le prassi a questo riguardo.

Il fatto di sottoporre la nomina e la risoluzione dei rapporti di lavoro del direttore all'approvazione del Consiglio federale comporta tuttavia anche dei rischi, e più precisamente che in futuro le decisioni possano essere maggiormente influenzate da considerazioni politiche e che il Consiglio federale possa intervenire indirettamente negli affari operativi delle unità. In questa ottica la CdG-S ritiene particolarmente importante che il diritto di intervenire del Consiglio federale sia utilizzato con estrema moderazione, conformemente a quanto dichiarato dal Consiglio federale stesso, ed esclusivamente nei casi debitamente giustificati, e che l'indipendenza dell'unità non sia mai pregiudicata in relazione alla sua attività di vigilanza.

Vi è inoltre motivo di temere che, qualora il Consiglio federale opponga il suo diritto di veto a una nomina o a una risoluzione di un rapporto di lavoro di un direttore, il clima di fiducia in seno all'unità e fra l'unità e la Confederazione risulti compromesso a lungo termine. Dal momento che non si sono mai presentati casi simili, per la CdG-S è difficile valutare quali soluzioni potrebbero essere adottate. Al pari del Consiglio federale la Commissione ritiene assolutamente indispensabile che, in casi di questo tipo, si avvii immediatamente il dialogo con il consiglio di amministrazione o di istituto. La CdG-S parte dal principio che, qualora si delinei un tale scenario, gli organi coinvolti si siano consultati a monte, al fine di evitare situazioni di stallo.

Da ultimo, la CdG-S si dice scettica di fronte a taluni argomenti addotti dal Consiglio federale. Ad esempio, il Consiglio federale ha menzionato il rischio che il consiglio di amministrazione o di istituto possa licenziare un direttore «per qualsiasi motivo e all'improvviso» o che possa proporre una nomina «che non garantirebbe un'indipendenza sufficiente». L'evocazione di un tale scenario stupisce se si considera che i membri del consiglio di amministrazione o di istituto sono nominati dal Consiglio federale stesso e, proprio per questo motivo, si presume che rispondano a elevati criteri in materia di indipendenza e competenze.

Normativa relativa all'IFSN

Nell'ambito del controllo successivo, la CdG-S ha approfondito il caso specifico della normativa relativa all'IFSN. Dal rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate risulta che le possibilità di cui dispone il Consiglio federale di influire

su questa autorità sono estremamente ridotte rispetto ad altri istituti autonomi: il governo non ha alcuna competenza di approvazione per la nomina del direttore o per fissare gli obiettivi strategici[29].

Interpellato su questo aspetto, il Consiglio federale osserva che la deroga di cui beneficia l'IFSN si giustifica con il fatto che «a differenza ad esempio della FINMA, l'IFSN svolge soltanto un ruolo di vigilanza sulla sicurezza e non si occupa di vigilanza economica, una soluzione che corrisponde al principio di separazione, a sua volta fondato sulle norme internazionali». Il Consiglio federale ritiene inoltre che, qualora fossero recepiti integralmente i principi guida del governo d'impresa, «si rischierebbe sia di relativizzare questo principio di separazione e l'indipendenza dell'IFSN rispetto al potere esecutivo sia di indebolire l'autorità del Consiglio dell'IFSN».

Il Consiglio federale ha dichiarato che le disposizioni interessate sarebbero state esaminate in occasione della prossima revisione della LIFSN, quando si sarebbe anche valutato «se siano opportuni altri adeguamenti ai principi del governo d'impresa, senza tuttavia pregiudicare l'indipendenza dell'IFSN». Ha comunque precisato che non era in cantiere alcuna revisione della legge e che «la data di questo esame non era definita».

Per la CdG-S, il caso dell'IFSN mostra l'eterogeneità della prassi in materia di disciplinamento dell'indipendenza delle autorità di vigilanza, come ha già evidenziato nel rapporto del 2015. Le risulta a tutt'oggi difficile comprendere perché l'IFSN dovrebbe beneficiare di una maggiore indipendenza nei confronti del Consiglio federale rispetto a Swissmedic o alla FINMA, entrambe impegnate in compiti di vigilanza in settori particolarmente delicati. Per la Commissione, gli argomenti avanzati dal Consiglio federale rimangono estremamente generici e convincono solo in parte. In particolare non si spiega perché il fatto che l'IFSN svolga soltanto compiti di vigilanza sulla sicurezza giustificherebbe una maggior discrezione da parte del Consiglio federale. La CdG-S deplora inoltre che il Consiglio federale non menzioni alcun motivo a favore di una maggiore armonizzazione delle norme in materia di gestione.

La Commissione saluta tuttavia con favore il fatto che il Consiglio federale sia disposto a considerare un'eventuale modifica delle disposizioni interessate in occasione della prossima revisione della LIFSN. Osserva comunque che in tutta probabilità ciò avverrà soltanto fra diversi anni. Si riserva la possibilità di esaminare questo aspetto al momento della futura revisione.

Rafforzamento dell'autoregolazione e dell'indipendenza in materia di personale

Nei rapporti del 2015 e del 2017 la CdG-S aveva chiesto al Consiglio federale di avvalersi delle sue competenze in materia di emanazione di ordinanze e di vigilanza al fine di rafforzare l'autoregolazione dell'indipendenza in materia di personale in seno alle autorità di vigilanza e di regolazione.

29 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate, n. 2.2.1 e n. 6.

Il Consiglio federale ritiene che questo aspetto della raccomandazione è stato attuato dopo che, nel 2019, il principio guida numero 6 del governo d'impresa della Confederazione[30] è stato completato con la seguente aggiunta: «Il consiglio d'amministrazione o d'istituto emana, a complemento delle prescrizioni legali esistenti, delle regole comportamentali che disciplinano le relazioni d'interesse e si occupa di adottare delle misure di sensibilizzazione adeguate. Comunica le misure adottate nel quadro della relazione aziendale».

Il Consiglio federale ha confermato alla CdG-S che questo principio si applica a tutte le unità rese autonome della Confederazione, comprese quelle con compiti di vigilanza. Ha precisato che la FINMA, l'ASR, l'IFSN e Swissmedic dispongono già da lungo tempo di norme comportamentali in questo ambito e ha illustrato nel dettaglio le norme in vigore nelle quattro unità menzionate[31]. La nuova norma non si applica tuttavia alle commissioni decisionali poiché non rientrano nel governo d'impresa della Confederazione.

La Commissione si è inoltre informata su come avviene la sensibilizzazione alla problematica delle relazioni d'interesse nelle unità interessate e su come il DFI, il DATEC, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) esercitano la vigilanza. Il Consiglio federale ha comunicato alla Commissione che gli enti proprietari, in seguito alla modifica del principio guida numero 6, in futuro dovrebbero «vegliare maggiormente affinché le unità elaborino nei loro rapporti di attività dei resoconti sufficientemente dettagliati dei provvedimenti adottati». Ha rammentato che le relazioni d'interesse degli organi interessati vengono pubblicate dalla CaF, conformemente a quanto previsto nell'articolo 8*k* OLOGA. Ha altresì precisato che, qualora fosse necessario, la questione dell'autoregolazione può essere affrontata nell'ambito dei colloqui condotti con le autorità.

Nel maggio 2022 il Consiglio federale ha informato la CdG-S[32] di avere incaricato il DFF, rappresentato dall'AFF, di sensibilizzare nuovamente, e con modalità più efficaci, le unità autonome sul principio numero 6 del rapporto sul governo d'impresa. Alla fine di marzo 2022 l'AFF ha inviato le pertinenti lettere agli organi direttivi delle imprese parastatali della Confederazione e degli istituti autonomi della Confederazione. L'ufficio invitava le unità interessate a completare i loro rapporti di gestione (a partire dall'anno d'esercizio 2022) con informazioni più dettagliate sulle relazioni d'interesse e sulle misure di sensibilizzazione adottate.

30 Questa modifica è stata apportata sulla base delle raccomandazioni scaturite da un rapporto di esperti sul governo d'impresa della Confederazione commissionato dal Consiglio federale in seguito al caso CarPostal. Cfr. al riguardo il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate, n. 5.1.4.

31 Al proposito ha citato il codice di condotta della FINMA, il regolamento sull'organizzazione di Swissmedic, il codice deontologico dell'ASR, nonché il codice di condotta e il regolamento del personale dell'IFSN. Ha inoltre trasmesso alla Commissione una copia del codice di condotta emanato alla fine del 2020 dal consiglio di amministrazione del SAT, nuova unità autonoma con compiti di vigilanza.

32 L'informazione è stata trasmessa nell'ambito del controllo successivo dell'ispezione della CdG-S «Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali» (cfr. nota a piè di pagina 49).

La CdG-S accoglie con favore che il principio guida numero 6 del governo d'impresa sia stato completato e si applichi anche agli istituti autonomi con compiti di vigilanza[33]. Si rallegra altresì del fatto che le unità interessate dispongono già da diversi anni, e nella maggior parte dei casi sin dalla loro istituzione, di un codice di condotta o deontologico in cui viene precisata la prassi in materia di gestione delle relazioni d'interesse. Dalle informazioni fornite dal Consiglio federale risulta infine che in questi ultimi anni sono state pubblicate diverse nuove direttive su tali aspetti (p. es. dalla FINMA o Swissmedic).

Per la Commissione l'essenziale è tuttavia che queste norme vengano effettivamente applicate e facciano parte della quotidianità in seno alle unità interessate. Al riguardo reputa che la vigilanza esercitata dalla Confederazione rivesta un ruolo centrale. Una delle principali innovazioni del principio guida numero 6 modificato consiste nell'obbligo degli istituti di informare in merito alle misure in materia di relazioni d'interesse nel quadro del rapporto di gestione annuale. La Commissione si dice soddisfatta di quanto intrapreso dal Consiglio federale affinché in futuro gli istituti autonomi informino con maggior trasparenza, nel loro rapporto annuale, su questo aspetto. Secondo la CdG-S saranno quindi chiamati a svolgere un importante ruolo i servizi della Confederazione che vigilano su queste autorità. Dal momento che il rafforzamento della trasparenza chiesto dal Consiglio federale sarà effettivo a partire dall'anno d'esercizio 2022 (rapporti di gestione pubblicati a inizio 2023), è ancora troppo presto per formulare una valutazione su questo punto.

La CdG-S rinuncia a svolgere una valutazione dettagliata sul modo in cui la vigilanza delle relazioni d'interesse viene attuata in seno alle autorità di vigilanza e di regolazione interessate. Sulla base delle informazioni fornite dal Consiglio federale constata che tutte le unità sono attive su questo fronte, ma che le prassi sono tuttora eterogenee. Sebbene ognuna di esse preveda una dichiarazione annuale delle relazioni d'interesse, solo l'ASR menziona incontri informativi periodici sull'argomento. Inoltre, la FINMA, l'ASR e Swissmedic pubblicano le dichiarazioni relative alle relazioni d'interesse sul loro sito Internet, prassi che non è invece seguita dal Consiglio dell'IFSN. La Commissione invita il Consiglio federale a proseguire sulla via di un'armonizzazione su questo fronte.

Per quanto concerne la vigilanza esercitata dai dipartimenti, la CdG-S non individua alcuna necessità di intervenire dal profilo dell'alta vigilanza. In particolare esprime apprezzamento per le misure adottate dal DFGP al fine di sensibilizzare le autorità sul rispetto dei periodi di attesa e per la stretta vigilanza effettuata dal DATEC in merito alla dichiarazione delle relazioni d'interesse presso l'IFSN.

Lettera del dicembre 2018 sulla gestione dei conflitti d'interesse

Nel dicembre 2018 il direttore dell'AFF e i segretari generali del DATEC e del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) hanno inviato una lettera ai presidenti dei consigli di amministrazione delle

33 La questione relativa all'applicazione di tale principio per le imprese parastatali (FFS, la Posta ecc.) viene approfondita dalla CdG-S nell'ambito di un dossier separato (controllo successivo «Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli di amministrazione delle imprese parastatali»).

FFS, della Posta, di Swisscom, della RUAG e di Skyguide nella quale illustravano, in otto punti, le aspettative della Confederazione, in quanto proprietaria, nei confronti delle imprese interessate in merito alla gestione delle relazioni d'interesse[34]. La CdG-S ha chiesto al Consiglio federale se tali principi si applicassero anche alle autorità di vigilanza e di regolazione oggetto del presente rapporto.

Il Consiglio federale ha risposto che nel novembre 2019 il direttore dell'AFF aveva informato tutti gli organi direttivi degli istituti e delle imprese parastatali sul complemento apportato al principio guida numero 6 del governo d'impresa (v. sopra). Tale comunicazione era stata accompagnata da una copia della lettera del dicembre 2018. Secondo il Consiglio federale, i principi elencati nella lettera si applicano per analogia agli istituti autonomi.

La CdG-S esprime soddisfazione per il fatto che una copia della lettera del dicembre 2018 concernente la gestione delle relazioni d'interesse sia stata inviata agli istituti autonomi e che i principi in essa contenuti si applichino anche a queste unità. Secondo la Commissione, sarebbe importante che nei prossimi anni i dipartimenti federali interessati si assicurino che i principi siano debitamente attuati presso le autorità di vigilanza e di regolazione sottoposti alla loro sorveglianza.

Controllo dell'indipendenza presso le commissioni decisionali

Come indicato in precedenza, i principi del governo d'impresa menzionati sinora si applicano unicamente agli istituti autonomi. Per quanto concerne le commissioni decisionali, l'unica formalità menzionata in relazione alla dichiarazione e al controllo delle relazioni d'interesse è la pubblicazione annuale delle relazioni d'interesse nell'elenco compilato dalla Cancelleria federale conformemente all'articolo 8*k* OLOGA. Il nuovo principio guida numero 6 del governo d'impresa non si applica a queste unità.

34 Ad esempio: «Il Consiglio d'amministrazione provvede ad emanare indicazioni e misure efficaci e trasparenti per la gestione dei conflitti di interesse e la regolamentazione della ricusazione», «I membri del consiglio d'amministrazione e i candidati a diventarlo sono tenuti a comunicare costantemente e senza indugio al presidente i mandati in organi di direzione e di sorveglianza e quelli di consulenza assunti presso società, istituzioni o fondazioni di diritto privato o pubblico», oppure: «Quando nuovi membri entrano a far parte del consiglio d'amministrazione, questo conferma al dipartimento competente nel quadro della proposta di nomina che la notifica delle relazioni d'interesse della persona proposta è completa e che non sussistono conflitti d'interesse». Per l'elenco dettagliato, cfr. «Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS». Valutazione del parere del Consiglio federale, rapporto riassuntivo della CdG-S del 12 novembre 2019 (FF **2020** 849).

Il Consiglio federale ha precisato alla CdG-S che le commissioni extraparlamentari con potere decisionale sono assoggettate alle norme sulla ricusazione di cui all'articolo 10 della legge federale sulla procedura amministrativa[35]. Aggiunge che occorre altresì tenere conto di eventuali norme contenute nelle leggi speciali e nella decisione di istituzione (cfr. n. 3.2).

La CdG-S rileva – come già fatto in passato – che per le commissioni decisionali le disposizioni sulle relazioni d'interesse sono più rudimentali e meno specifiche rispetto agli istituti autonomi. Si pone quindi l'interrogativo se sia opportuno che le autorità di vigilanza e di regolazione assumano due forme giuridiche diverse (cfr. n. 3.4).

Il Consiglio federale ha indicato che nel 2020 il DATEC ha sensibilizzato i membri di tutte le commissioni extraparlamentari, mediante lettera, sulla questione delle relazioni d'interesse e che in quell'occasione ha unificato la procedura per l'aggiornamento delle relative indicazioni, due iniziative per le quali la CdG-S esprime apprezzamento. La Commissione ritiene che tutti i dipartimenti dovrebbero ispirarsi a questa prassi per le commissioni a loro assoggettate; invita il Consiglio federale a verificare che ciò avvenga.

La Commissione presume inoltre che i nuovi profili di competenze definiti per i membri delle commissioni extraparlamentari con funzioni di vigilanza o di regolazione (art. 8*e* OLOGA) contribuiranno anch'essi ad armonizzare le prassi in materia di vigilanza delle relazioni d'interesse in seno a queste commissioni (cfr. n. 3.2).

Conclusione intermedia della CdG-S

La CdG-S constata che, in tutta evidenza, il Consiglio federale non è tuttora disposto a elaborare un concetto generale che disciplini l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione, poiché ritiene che il rapporto del 2006 sul governo d'impresa già lo contempli.

La CdG-S considera problematica tale argomentazione: è vero che il governo d'impresa, e in una certa misura il rapporto del maggio 2021 in adempimento del postulato Abate, definiscono i principi in materia di indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione, i quali si applicano però soltanto agli istituti autonomi e non alle commissioni decisionali. Queste sono quindi assoggettate a una prassi distinta in merito alla gestione e al controllo delle relazioni d'interesse, che non trova alcuna giustificazione di fondo (cfr. n. 3.4).

La CdG-S esprime apprezzamento per i miglioramenti puntuali apportati alle pertinenti basi legali; non ha riscontrato alcun caso in cui la normativa in vigore sarebbe fondamentalmente problematica o pregiudicherebbe l'indipendenza dell'autorità in-

35 Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS **172.021**). Questo articolo prevede quanto segue: «Le persone, cui spetti di prendere o preparare la decisione, devono ricusarsi se hanno un interesse personale nella causa, se sono il coniuge o il partner registrato di una parte o convivono di fatto con essa, se sono parenti o affini in linea retta, o in linea collaterale fino al terzo grado, di una parte, se sono rappresentanti d'una parte o hanno agito per essa nella medesima causa o se possono avere per altri motivi una prevenzione nella causa. Se la ricusazione è contestata, decide l'autorità di vigilanza; quando concerne un membro d'un collegio, decide quest'ultimo senza il suo concorso.»

teressata. Ritiene tuttavia che il rafforzamento del potere di approvazione del Consiglio federale in merito ai rapporti di lavoro con il direttore presenti taluni rischi in termini di indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione nei confronti della Confederazione e che tale strumento debba essere impiegato con la massima moderazione.

Le informazioni raccolte dalla CdG-S mostrano che, sotto diversi aspetti, le norme sull'indipendenza e la loro attuazione sono eterogenee – sia per gli istituti autonomi che per le commissioni decisionali – e spesso seguono un approccio fondato sul singolo caso. Agli occhi della Commissione, questo stato di cose è un'ulteriore prova della necessità di definire dei principi chiari e generali in materia e, soprattutto, di garantire che vengano attuati correttamente nella legislazione e nella pratica.

3.2 Profili di requisiti e processi di nomina

Raccomandazione 3 del 2015:

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

Nel suo rapporto del 2015, la CdG-S ha rilevato che l'influenza del Consiglio federale in occasione della nomina degli organi di direzione delle autorità di vigilanza e di regolazione è stata debole: il Consiglio federale ha generalmente svolto un ruolo passivo e confermato i candidati proposti senza eccezione. La Commissione ha altresì osservato che per la nomina dei membri degli organi di direzione non sempre le autorità disponevano di un profilo dei requisiti. Ha quindi invitato il Consiglio federale ad avvalersi maggiormente delle sue competenze in materia di nomina e ad assicurarsi che tutte le autorità dispongano di profili di requisiti nelle debite forme.

Ulteriori chiarimenti condotti dalla Commissione nel 2016 e nel 2017 hanno evidenziato lacune nei profili di requisiti in particolare per le commissioni decisionali. Il Consiglio federale non reputava necessario elaborarne di specifici per questi organismi, dato che le leggi speciali ad essi relative costituivano a suo modo di vedere una base sufficiente. La CdG-S non era d'accordo e nel 2017 ha invitato il Consiglio federale a elaborare comunque profili di requisiti per i suddetti organismi.

Per il rimanente, nel 2016 il Consiglio federale ha indicato che stava valutando se disciplinare la nomina degli organi di direzione delle unità decentralizzate della Confederazione sul modello delle «Istruzioni del Consiglio federale sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale» emanate dal Consiglio federale alla fine del 2014. La CdG-S ha accolto favorevolmente questa iniziativa.

Profili di competenze per i membri delle commissioni decisionali

Come già detto (cfr. n. 3.1) il Consiglio federale ha proceduto, nel 2018, a una modifica dell'articolo 8*e* capoverso 2 OLOGA. L'articolo precisa ora (lett. m) che la decisione istitutiva deve contenere, per le commissioni extraparlamentari che svolgono compiti di vigilanza e regolazione, il profilo dei requisiti dei relativi membri.

A seguito di questa modifica, le decisioni istitutive delle commissioni seguenti sono state completate con un profilo di competenze: COMCO, ComCom, ElCom, PostCom, ComFerr, SISI, AIRR, CAV PP e CFCG[36].

Per quanto riguarda l'applicazione di questi profili, il Consiglio federale ha informato la CdG-S che i dipartimenti competenti hanno la responsabilità di selezionare candidati che soddisfino ai requisiti vigenti. Se non si possono evitare compromessi (cioè se uno o più aspetti del profilo di competenze non possono essere soddisfatti), occorre comunicarlo al Consiglio federale e fornire le motivazioni. Il Consiglio federale ha informato la Commissione sulla procedura seguita dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), dal DATEC e dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) in occasione del rinnovo delle commissioni nel 2019. Secondo il Consiglio federale, è stato necessario trovare un compromesso in un solo caso.

L'unica commissione decisionale con compiti di vigilanza o di regolazione[37] che non dispone ancora di un profilo di competenze scritto è la Commissione arbitrale federale per la gestione dei diritti d'autore e dei diritti affini (CAF). Il Consiglio federale ha informato la CdG-S di aver incaricato il DFGP di redigere tale profilo entro la prossima elezione ordinaria nel 2023; ha tuttavia precisato che la CAF soggiace ad alcune norme specifiche[38].

La CdG-S esprime apprezzamento per la decisione del Consiglio federale di redigere un profilo di competenze per ogni commissione extraparlamentare di vigilanza o regolazione, soddisfacendo così a una richiesta formulata da tempo dalla Commissione stessa. Constata con soddisfazione che nel frattempo tali documenti sono stati elaborati per quasi tutte le commissioni interessate.

Sulla base di un'analisi sommaria condotta con il sostegno del CPA, la CdG-S conclude che i profili dei requisiti che ha potuto consultare appaiono adeguati. Sono tutti allestiti secondo lo stesso modello e le differenze, se ci sono, sono giustificabili. La Commissione rinuncia a condurre un'analisi approfondita delle modalità di attuazione di questi profili in occasione del rinnovo delle commissioni nel 2019, poiché siffatta analisi esulerebbe dall'ambito del suo monitoraggio. Tuttavia, le informazioni fornite dal Consiglio federale sembrano indicare che questi profili di competenze sono stati utilizzati dai dipartimenti e che solo in pochi casi si è reso necessario un compromesso.

36 Il Consiglio federale ha fornito al CdG-S una copia di ciascuno di questi documenti.
37 In altre parole: commissioni extraparlamentari di vigilanza sul mercato ai sensi dell'all. 2 n. 2 OLOGA
38 In particolare, il Consiglio federale ha menzionato la necessità di definire due profili di competenze distinti (membri indipendenti e altri membri proposti dalle società di gestione e dalle associazioni di utenti) e il superamento del numero massimo di membri consentito per una commissione.

La Commissione non è invece totalmente convinta dell'argomentazione del Consiglio federale secondo cui la selezione dei candidati delle commissioni rientri nella responsabilità dei dipartimenti competenti. È vero che spetta ai dipartimenti trovare i candidati idonei. Inoltre dispongono delle competenze specialistiche necessarie per elaborare una proposta di nomina. La CdG-S tiene tuttavia a sottolineare che il Consiglio federale non ha soltanto una competenza di conferma, ma è sempre responsabile in ultima istanza della nomina (e quindi della verifica dell'idoneità dei candidati).

Disciplinamento della nomina dei membri dei consigli di amministrazione delle unità decentralizzate della Confederazione

Nel 2019, sulla base di un rapporto di esperti sul governo d'impresa della Confederazione, il Consiglio federale ha deciso che la procedura di nomina dei membri del consiglio di amministrazione delle imprese parastatali avrebbe dovuto essere più trasparente. Le proposte di nomina presentate dai dipartimenti contengono ora spiegazioni sulla procedura di nomina e informazioni sulle valutazioni[39].

Il Consiglio federale ha informato la CdG-S di aver esteso – con decisione del 26 maggio 2021 – questi requisiti ad altri istituti parastatali[40]. Agli enti proprietari è stato chiesto di applicare tali norme per analogia in tutte le unità rese autonome della Confederazione (comprese le unità con compiti di vigilanza). Nel suo rapporto in adempimento del postulato Abate, il Consiglio federale afferma che questa nuova prassi sarà valutata nel corso del 2022[41].

La CdG-S esprime apprezzamento per la decisione del Consiglio federale di rendere più trasparente la procedura di nomina dei membri della direzione delle unità parastatali, come aveva annunciato nel 2016, e per il fatto che questa regola si applichi anche agli istituti autonomi con compiti di vigilanza. La Commissione si rallegra inoltre che il Consiglio federale intenda valutare rapidamente la nuova prassi. Sarà informata dei risultati di questa valutazione nell'ambito del controllo successivo «Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali», attualmente in corso.

3.3 Sensibilizzazione all'indipendenza

Raccomandazione 4 del 2015:

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

39 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate, n. 5.1.2

40 Tale decisione è stata adottata in occasione dell'approvazione del rapporto in adempimento del postulato Abate (cfr. rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate, n. 5.2.1).

41 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate, n. 5.2.1

Nel suo rapporto del 2015, la CdG-S rilevava l'importanza di rafforzare la sensibilità delle autorità di vigilanza e di regolazione alle questioni in materia di indipendenza per il tramite di misure appropriate. La Commissione riteneva inoltre che la nomina di un organismo che verifichi, in caso di dubbio, se l'indipendenza dell'autorità è garantita, poteva costituire una misura appropriata.

In risposta a tale raccomandazione, il Consiglio federale ha ritenuto che siffatte misure fossero di competenza di ciascuna commissione o istituto. La CdG-S ha dichiarato di condividere questo punto di vista, anche se il Consiglio federale potrebbe, a suo avviso, contribuire alla sensibilizzazione sulla questione dell'indipendenza nei limiti delle competenze conferitegli dalla legge, ad esempio mediante gli obiettivi strategici o incontrando i rappresentanti delle autorità di vigilanza o di regolazione.

Lavori del Consiglio federale per una maggiore sensibilizzazione all'indipendenza

Per quanto attiene agli istituti autonomi, nel settembre 2020 il Consiglio federale ha dichiarato alla CdG-S di non aver fissato alcun obiettivo strategico in proposito. Ha ribadito che spetta ai consigli di amministrazione o di istituto ordinare le misure di sensibilizzazione e alle direzioni attuarle. Ha inoltre precisato che le autorità federali di vigilanza possono, se necessario, inserire la questione nell'ordine del giorno delle discussioni con l'ente proprietario e ha citato vari esempi di casi in cui il tema dell'indipendenza è stato affrontato negli ultimi anni[42].

Inoltre, il Consiglio federale ha illustrato più nel dettaglio la prassi di sensibilizzazione del DATEC che, per ogni proposta di nomina, svolge un colloquio personale con il candidato, facendogli firmare un formulario sulle relazioni di interesse; il formulario viene poi compilato e firmato ogni anno. Anche in questo caso, il Consiglio federale ha fatto riferimento alla modifica del principio guida numero 6 del governo d'impresa (cfr. n. 3.1).

Per quanto riguarda le commissioni decisionali, il Consiglio federale ha dichiarato che il modello del profilo dei requisiti prevede, fra le esigenze poste ai singoli membri, «l'indipendenza da qualsiasi interesse che possa ostacolare la libera formazione dell'opinione».

Secondo la CdG-S, le informazioni raccolte mostrano che il Consiglio federale svolge un ruolo relativamente poco attivo nella sensibilizzazione ai temi dell'indipendenza. La Commissione concorda sul fatto che la responsabilità principale in questo ambito spetti al consiglio di amministrazione o di istituto e alla direzione. Tuttavia, ritiene che ciò non esoneri il Consiglio federale, in quanto autorità esecutiva suprema, dall'assicurarsi regolarmente che tale sensibilizzazione avvenga in seno alle unità interessate.

Secondo la Commissione, tale impulso scaturisce essenzialmente dagli scambi diretti con i responsabili delle unità interessate. Accoglie quindi con favore che il Consiglio federale si riservi la possibilità di affrontare il tema dell'indipendenza in occasione

42 In particolare ha menzionato il caso della FINMA in occasione della preparazione e dell'elaborazione dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari e il caso di Swissmedic in occasione della revisione del suo regolamento interno nel 2020.

degli incontri con tali autorità. Gli esempi di cui sopra mostrano che negli ultimi anni si è fatto uso di questa possibilità. In particolare, la Commissione si compiace di come il DATEC si sia attivato su questo fronte, un atteggiamento che sembra essersi rafforzato in seguito al caso del presidente del Consiglio dell'IFSN (cfr. n. 3.5). Invita il Consiglio federale ad assicurarsi che tutti i dipartimenti applichino una prassi analoga.

Infine, per quanto concerne le commissioni decisionali, la CdG-S ritiene che la menzione dell'indipendenza nei profili dei requisiti, pur essendo un'iniziativa lodevole, non sia di per sé sufficiente a garantire che gli organi interessati siano sensibilizzati alla questione, dato che tale sensibilizzazione avviene essenzialmente «nella pratica» e non sulla base di disposizioni esistenti.

3.4 Forma giuridica delle autorità di vigilanza e di regolazione

Come accennato all'inizio del presente rapporto (cfr. n. 2), le autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata possono assumere due forme giuridiche: quella dell'istituto autonomo e quella della commissione decisionale.

Le informazioni raccolte dalla CdG-S nel corso del controllo successivo mostrano che tale differenza ha un'influenza fondamentale sulle norme che disciplinano l'indipendenza di queste autorità, ad esempio per quanto riguarda la vigilanza esercitata dal Consiglio federale, i processi di verifica delle relazioni di interesse o la sensibilizzazione alla questione dell'indipendenza (cfr. n. 3.1–3.3). Questa differenza è stata pure rilevata dal rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Abate, in quanto le nuove norme formulate si applicano soltanto agli istituti autonomi e non alle commissioni decisionali.

Secondo la CdG-S, questa situazione solleva la questione fondamentale del perché non tutte le autorità di vigilanza e di regolazione abbiano la stessa forma giuridica.

Invitato a esprimere un parere in merito, il Consiglio federale ha indicato che il divario tra gli istituti autonomi e le commissioni decisionali è dovuto a ragioni storiche e al loro diverso grado di vicinanza rispetto all'Amministrazione. A suo avviso, la forma organizzativa della commissione extraparlamentare con competenze decisionali è un'alternativa all'autonomia giuridica. I vantaggi risiedono nella maggiore semplicità a livello normativo e in uno sgravio degli oneri amministrativi (personale, informatico, presentazione dei conti), essendo che dal profilo amministrativo la commissione decisionale dipende da un dipartimento. Il Consiglio federale la considera una soluzione a metà strada tra una prestazione dell'Amministrazione centrale e uno scorporo completo. A suo avviso, questa forma si presta in particolare nel caso di piccole unità con poco personale. Tuttavia, riconosce che siffatta distinzione concettuale non è sempre valida, visto che esistono commissioni decisionali molto grandi (come la COMCO), la cui organizzazione è per lo più disciplinata da leggi speciali. Per quanto riguarda gli istituti autonomi, il Consiglio federale fa notare che si sta adoperando per far sì che le leggi sull'organizzazione siano formulate in modo più omogeneo, sulla base dei modelli di atti legislativi emanati nel 2016.

Per la CdG-S non è ideale che le autorità di vigilanza e di regolazione non abbiano tutte la stessa forma giuridica e non siano quindi soggette alle stesse norme in materia di indipendenza. La Commissione comprende tuttavia che tale eterogeneità è ascritta a ragioni storiche. Accoglie con favore i vari chiarimenti e i miglioramenti apportati dal Consiglio federale negli ultimi anni per quanto riguarda le norme sull'indipendenza sia degli istituti autonomi sia delle commissioni decisionali.

Secondo la Commissione, gli argomenti addotti dal Consiglio federale per giustificare la scelta della forma giuridica delle commissioni decisionali sono in parte condivisibili, soprattutto nel caso di organi di piccole dimensioni. Ritiene comunque che questa distinzione mostri i suoi limiti nel caso delle commissioni extraparlamentari più grandi, come riconosciuto dallo stesso Consiglio federale. L'esempio più lampante è quello della COMCO, la cui segreteria conta tre volte più collaboratori rispetto all'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)[43].

La Commissione riconosce che non sarebbe realistico chiedere che in futuro tutte le autorità di vigilanza e di regolazione abbiano una forma giuridica unificata. In tal senso, è inevitabile che i compiti di vigilanza continuino a essere svolti in parte da commissioni decisionali e in parte da istituti autonomi. Proprio per questo è importante che i principi che reggono l'indipendenza siano chiari e il più possibile armonizzati, che siano attuati in modo coerente e che le autorità federali competenti ne controllino regolarmente l'applicazione.

La CdG-S si chiede se non sia comunque il caso di considerare l'opportunità di trasformare alcune commissioni decisionali di grandi dimensioni in istituti autonomi. Tale trasformazione comporterebbe il vantaggio di assoggettare le autorità interessate ai principi del governo d'impresa e di disciplinare in modo più specifico il processo di selezione dei loro dirigenti. La CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare per quali commissioni potrebbe essere giustificato un tale cambiamento.

3.5 Il caso del presidente del Consiglio dell'IFSN

Nel 2020 sono state espresse critiche pubbliche[44] sull'indipendenza del presidente del Consiglio dell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) Martin Zimmermann, in seguito alle quali Zimmermann ha annunciato le sue dimissioni. Secondo quanto riportato dai media, al momento della sua nomina in seno al Consiglio dell'IFSN (2017) e quale presidente (2019), Zimmermann avrebbe omesso di informare il DATEC della sua partecipazione all'associazione di specialisti *Schweizerische*

43 La segreteria della COMCO impiega circa 70 collaboratori (cfr. www.weko.admin.ch > La COMCO > Segreteria, consultato il 20 maggio 2022), mentre l'ASR contava nel 2020 circa 25 posti in equivalenti a tempo pieno (cfr. il rapporto di gestione 2020 dell'ASR).

44 Cfr. in particolare: *Die atomare Vergangenheit des obersten Atomaufsehers*, in: Infosperber, 15 giugno 2020.

Gesellschaft für Kernfachleute[45] e al gruppo d'interesse *Forum nucléaire suisse*[46], dei quali è stato membro fino alla fine del 2019.[47] Secondo gli stessi media Zimmermann avrebbe invece riferito nel 2018 della sua partecipazione alle organizzazioni menzionate, ma queste ultime non sarebbero state riportate dalla Cancelleria federale nell'elenco pubblico delle relazioni d'interesse previsto nell'articolo 8*k* OLOGA. Nel corso del controllo successivo la CdG-S ha discusso degli insegnamenti tratti da questo caso in merito alla questione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione.

Basi legali e principi

Secondo l'articolo 6 capoverso 3 LIFSN, i membri del Consiglio dell'Ispettorato non sono autorizzati a esercitare un'attività commerciale né ad assumere una funzione federale o cantonale che potrebbe pregiudicare la loro indipendenza. Una normativa dettagliata dell'incompatibilità è contenuta negli articoli 4–4*b* dell'ordinanza sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (OIFSN) [48]. Questi articoli stabiliscono specificamente che i membri del Consiglio dell'IFSN «non possono avere relazioni tali da poter far sorgere il sospetto di parzialità» (art. 4 cpv. 2). In particolare è vietato loro di «accettare mandati o subappalti da [...] un'organizzazione sottoposta alla vigilanza dell'IFSN o un'organizzazione appartenente al gruppo di cui fa parte un'organizzazione sottoposta a tale vigilanza» oppure di «assumere una funzione direttiva in un'organizzazione che ha strette relazioni economiche con un'organizzazione sottoposta alla vigilanza dell'IFSN» (art. 4*a* cpv. 1 lett. b e c).

I membri del Consiglio dell'IFSN devono rispondere a uno specifico profilo di competenze, che definisce altresì le competenze della presidenza. Le relazioni di interesse dei membri del Consiglio dell'IFSN sono pubblicate nell'elenco di cui all'articolo 8*k* OLOGA (in vigore dal 1° gennaio 2017), del quale è responsabile la Cancelleria federale.

45 Secondo gli statuti, l'associazione ha lo scopo di «promuovere il progresso scientifico e tecnico nel campo dell'uso pacifico della tecnologia nucleare in Svizzera. Sostiene gli sforzi del Forum nucleare svizzero». Fonte: www.kernfachleute.ch > Über uns (tradotto dal tedesco, consultato il 7 giugno 2022). Martin Zimmermann ha sottolineato nella sua presa di posizione sul presente rapporto che la *Schweizerische Gesellschaft für Kernfachleute* non sarebbe, a suo parere, un gruppo d'interesse, bensì un'associazione di specialisti [*Fachgesellschaft*]. In particolare ha fatto valere che lo scopo finale di questa organizzazione è tipico di un'associazione di specialisti, che la partecipazione è consentita soltanto a singole persone e non a organizzazioni, e che l'associazione è membro dell'Accademia svizzera delle scienze tecniche, ciò che non sarebbe ammesso per un gruppo d'interesse.

46 Secondo gli statuti, lo scopo dell'associazione (ex Associazione svizzera per l'energia atomica) è quello di promuovere l'uso pacifico dell'energia nucleare e il suo ulteriore sviluppo in Svizzera. Il Forum nucleare si adopera per coordinare le attività condotte in questo settore. Sostiene inoltre l'ampia applicazione della tecnologia nucleare in medicina, nell'industria e nella ricerca.» Fonte: www.nuklearforum.ch > Über uns (tradotto dal tedesco, consultato il 7 giugno 2022).

47 Martin Zimmermann ha sottolineato nella sua presa di posizione sul presente rapporto che dal 2017, oltre alla sua partecipazione, non ha svolto altre funzioni in seno a queste organizzazioni.

48 Ordinanza del 12 novembre 2008 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (OIFSN; RS **732.21**).

Informazioni fornite dal Consiglio federale

Il Consiglio federale ha confermato alla CdG-S che nel 2017 e nel 2019 Zimmermann aveva omesso di dichiarare la sua partecipazione alle organizzazioni in questione. Il Consiglio federale ha inoltre confermato che Zimmermann aveva sì segnalato nel 2018 la sua partecipazione nel formulario sulle relazioni d'interesse, ma che queste informazioni non erano state inserite nell'elenco di cui all'articolo 8*k* OLOGA. Secondo il Consiglio federale «non è più possibile risalire alle ragioni di questa omissione».

Il Consiglio federale ha informato la CdG-S che al momento della proposta di nomina di Zimmermann alla presidenza del Consiglio dell'IFSN nel 2019 sono stati considerati sia la dichiarazione aggiornata delle relazioni d'interesse chiesta a Zimmermann sia l'elenco di cui all'articolo 8*k* OLOGA (le due organizzazioni in questione all'epoca non vi figuravano). Il Consiglio federale ha reso noto che «il DATEC non è stato in grado di verificare le relazioni di interesse di Zimmermann [riguardo alle due organizzazioni in questione] non essendone a conoscenza al momento delle due nomine».

Alla domanda se la partecipazione di Zimmermann alle due organizzazioni fosse in contrasto con l'articolo 4 OIFSN, il Consiglio federale si è inizialmente limitato a rispondere che «la qualità di membro non professionista di un'associazione senza funzioni di condotta né di vigilanza e senza attività di direzione non implica automaticamente una relazione di interesse». La CdG-S ha quindi invitato il Consiglio federale a esaminare, mediante un'analisi giuridica approfondita, se la partecipazione a queste due organizzazioni costituisse una violazione dell'ordinanza. In risposta a tale richiesta, il Consiglio federale ha riconosciuto che «un'analisi approfondita di ogni singolo caso (funzione assunta nella commissione e obiettivi di quest'ultima, ruolo svolto nell'Associazione) si rivela [...] essenziale e ragionevole». Nondimeno, il Consiglio federale ha informato la Commissione di aver rinunciato a sottoporre questo caso specifico a un'analisi giuridica approfondita poiché Zimmermann si era dimesso dal Consiglio dell'IFSN.

La CdG-S ritiene insoddisfacenti le risposte del Consiglio federale. Esse mostrano che in passato il DATEC, nel verificare le candidature come quella di Zimmermann, ha assunto un atteggiamento passivo basandosi manifestamente e ampiamente sulle informazioni fornite dagli interessati. Questa inadempienza era già stata constatata dalla CdG-S nel 2018 nel caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS[49].

La Commissione deplora che le relazioni d'interesse dichiarate da Zimmermann nel 2018 non siano state inserite dalla Cancelleria federale nel relativo elenco e che il Consiglio federale non sia in grado di spiegarne i motivi. A suo avviso, è importante che i dipartimenti affrontino attivamente e più nel dettaglio, al momento della nomina dei membri dei consigli di amministrazione o di istituto (e in particolare per la presidenza), la questione delle possibili relazioni d'interesse dei candidati, ad esempio mediante un colloquio personale. Nel caso concreto il DATEC o la CaF avrebbero dovuto

49 Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS. Rapporto della CdG-S del 28 agosto 2018 (FF **2018** 6603).

inoltre scoprire, al momento della nomina, che determinate relazioni di interesse erano state annunciate da Zimmermann nel 2018 ma non inserite nell'elenco online. Il DATEC avrebbe quindi dovuto verificare se Zimmermann fosse ancora attivo nei gruppi di interesse in questione e, su questa base, stabilire se tali partecipazioni costituissero un conflitto di interessi, cosa che evidentemente non è avvenuta.

La Commissione prende atto che il Consiglio federale non ravvisa alcun interesse nell'effettuare, a posteriori, un'analisi giuridica approfondita del caso sovraesposto. Rinuncia tuttavia a insistere su questo punto, considerando che sono stati comunque tratti degli insegnamenti (v. sotto).

Più in generale, sulla base delle risposte fornite, la CdG-S si chiede se il Consiglio federale si avvalga realmente di criteri chiari e di un metodo sistematico per valutare tali casi. Invita pertanto il Consiglio federale a esaminare criticamente l'opportunità apportare miglioramenti in questo ambito.

Insegnamenti tratti da questo caso

Alla domanda su quali insegnamenti generali siano stati tratti da questo esempio in materia di vigilanza sulle relazioni di interesse, il Consiglio federale ha risposto alla CdG-S che, a suo avviso, le prescrizioni legali relative all'obbligo di segnalare gli interessi sono «perfettamente chiare». Ha tuttavia annunciato che d'ora in poi il DATEC chiederà di compilare e firmare il formulario sulle relazioni d'interesse prima di ogni elezione o rielezione e che i membri dovranno confermare ogni anno le proprie relazioni d'interesse. Inoltre, le relazioni d'interesse che rivestono un'importanza critica saranno sottoposte a controlli approfonditi. Ha aggiunto che il DATEC aveva informato per scritto i membri del Consiglio dell'IFSN in merito all'obbligo di dichiarare tutte le relazioni di interesse. Infine, è stata uniformata la procedura di registrazione delle relazioni di interesse.

La CdG-S si compiace che il Consiglio federale abbia tratto insegnamenti da questo caso. Le informazioni di cui dispone sembrano indicare che il DATEC abbia nel frattempo chiarito e intensificato la sua prassi di vigilanza in materia. La Commissione accoglie con favore anche la comunicazione scritta inviata ai membri dell'IFSN al fine di sensibilizzarli su questo tema. Come già accennato in precedenza (cfr. n. 3.3), la Commissione invita il Consiglio federale ad assicurarsi che tutti i dipartimenti adottino una prassi simile a quella del DATEC.

La Commissione si è inoltre informata su quali sanzioni potrebbero essere inflitte all'autorità o alla persona interessata in caso di violazione delle norme sulla dichiarazione delle relazioni d'interesse.

Il DFF ha comunicato alla Commissione che gli strumenti principali del Consiglio federale in caso di sviluppi sfavorevoli nell'ambito degli istituti autonomi sono elencati nel principio guida 22b[50] del governo d'impresa. Secondo il Dipartimento, il Consiglio federale può revocare il mandato ai membri del consiglio di amministrazione o del consiglio d'istituto «per gravi motivi» o «se le condizioni per l'esercizio della carica non sono più adempite»[51]. Secondo il DFF la violazione delle norme sulla dichiarazione delle relazioni d'interesse (indicazione incompleta in occasione della nomina o dichiarazione incompleta della modifica durante il mandato) può costituire un grave motivo. Sarebbe inoltre possibile revocare l'approvazione del rapporto di gestione di un istituto o di un'impresa se non vi figurano le indicazioni necessarie relative alle relazioni d'interesse e alle misure pertinenti adottate (principio guida 6 del governo d'impresa, v. n. 3.1). In considerazione delle conseguenze (mancata chiusura definitiva dell'esercizio annuo) il DFF ritiene che si tratterebbe tuttavia di una «misura abbastanza radicale» e che occorrerebbe pertanto «valutare nel singolo caso, se essa sia opportuna e proporzionale».

Per quanto concerne le commissioni decisionali la CaF ha spiegato alla Commissione che ai sensi dell'articolo 57*f* LOGA prima della loro nomina i membri rendono pubbliche le loro relazioni d'interesse e chiunque si rifiuti non può essere nominato membro di una commissione. Ai sensi dell'articolo 8*f* capoverso 4 OLOGA i membri delle commissioni che in occasione della nomina omettono di indicare tutte le loro relazioni d'interesse o di annunciarne eventuali modifiche durante il loro mandato, nonostante la richiesta in tal senso dell'autorità competente, possono essere revocati.

Sulla base di queste informazioni la CdG-S è giunta alla conclusione che il Consiglio federale dispone di strumenti con i quali può reagire adeguatamente alle violazioni delle norme sulla dichiarazione delle relazioni d'interesse. Come già menzionato, questi strumenti possono tuttavia essere impiegati in modo opportuno soltanto se i dipartimenti esercitano in tale ambito una vigilanza attiva sull'autorità in questione e si avvalgono di criteri chiari e di un metodo sistematico per verificare i casi problematici.

4 Conclusioni e seguito dei lavori

In questo rapporto la CdG-S traccia un bilancio dei suoi lavori degli ultimi nove anni in materia di indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. Questo tema non ha perso nulla della sua attualità, come dimostra peraltro il caso dell'ex presidente del Consiglio dell'IFSN. L'indipen-

50 Rapporto supplementare del 25 marzo 2009 del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati dei dibattiti in Consiglio nazionale (FF **2009** 2225 2284). Il principio 22b afferma: «In caso di sviluppi sfavorevoli il Consiglio federale può adottare i seguenti provvedimenti: completare o rettificare gli obiettivi; rifiutare l'approvazione del rapporto di gestione; negare di dare discarico; rimuovere o sostituire persone; avanzare pretese di responsabilità; proporre provvedimenti legislativi.»

51 La possibilità di revocare i membri è prevista espressamente nella legislazione speciale (art. 6 cpv. 5 LIFSN, art. 30 cpv. 5 LSR, art. 9 cpv. 5 LFINMA, art. 9*h* cpv. 3 Lferr e art. 71 cpv. 3 LATer).

denza di queste autorità è di fondamentale importanza non soltanto per la loro credibilità, ma anche per un'adeguata applicazione del loro mandato legale. La Commissione è pertanto dell'avviso che il Consiglio federale debba continuare a prestare un'attenzione particolare a questo aspetto.

La CdG-S si rammarica che il Consiglio federale non sia ancora disposto a elaborare un *concetto volto ad armonizzare le normative che disciplinano l'indipendenza* delle autorità di vigilanza e di regolazione (raccomandazione 1, n. 3.1). Essa riconosce che i principi guida del governo d'impresa della Confederazione integrati negli ultimi anni e le normative modello elaborate nel 2016 dall'UFG e dall'AFF costituiscono una sorta di quadro concettuale. Tuttavia questi strumenti sono applicabili soltanto agli istituti autonomi e non alle commissioni decisionali. La CdG-S è tuttora del parere che occorra un concetto globale per tutte le autorità, a prescindere dalla loro forma giuridica.

Per quanto concerne la *legislazione* (raccomandazione 2, n. 3.1), la CdG-S esprime apprezzamento per il fatto che il Consiglio federale abbia contribuito con varie modifiche, in particolare della OLOGA, a chiarire le prescrizioni in materia di indipendenza. La Commissione, tuttavia, segnala che le prescrizioni in materia di indipendenza previste nelle leggi speciali relative alle varie autorità sono tuttora eterogenee e che in questo ambito negli ultimi anni sono state effettuate solo poche revisioni. Per la CdG-S risulta pertanto difficile valutare l'attuazione delle normative modello elaborate nel 2016. Potrebbero essere necessari diversi anni prima che tutti gli atti normativi in materia siano armonizzati. La Commissione ritiene che sia molto importante che il Consiglio federale continui ad adoperarsi a favore di una tale armonizzazione.

Per la Commissione, l'esempio dell'IFSN illustra molto bene la prassi eterogenea della Confederazione in merito alle prescrizioni in materia di indipendenza. La CdG-S fatica a comprendere per quale ragione questo istituto autonomo goda di maggiore indipendenza rispetto per esempio alla FINMA o a Swissmedic. Essa esprime apprezzamento per il fatto che il Consiglio federale intenda ancora una volta chinarsi su questo punto, anche se vi è da temere che la verifica in questione sarà effettuata soltanto tra diversi anni.

La CdG-S prende atto della decisione del Consiglio federale di sancire nei principi guida del governo d'impresa il suo *diritto di approvazione in merito ai rapporti di lavoro con i direttori* degli istituti autonomi. Le ragioni di tale passo sono comprensibili, tuttavia il diritto d'intervento del Consiglio federale presenta taluni rischi in termini d'indipendenza, motivo per cui questo strumento va impiegato con la massima cautela.

La Commissione esprime inoltre apprezzamento per la modifica del principio guida 6 del governo d'impresa con la quale è stato precisato il quadro per la *gestione delle relazioni d'interesse* negli istituti autonomi con compiti di vigilanza e di regolazione. Al riguardo si compiace del fatto che gli istituti in questione si avvalgano di prescrizioni adeguate anche se in parte eterogenee. Si dice soddisfatta anche delle misure con le quali il Consiglio federale intende garantire che in futuro gli istituti forniscano informazioni più trasparenti su questo tema. La Commissione considera tuttavia che la

sfida maggiore consisterà nell'applicazione pratica delle prescrizioni nella realtà quotidiana degli istituti interessati. A tal fine svolge un ruolo centrale la vigilanza da parte del Consiglio federale.

La CdG-S constata per contro che le prescrizioni per la gestione delle relazioni d'interesse nelle commissioni decisionali con compiti di vigilanza e di regolazione sono molto più rudimentali. Ha comunque preso atto che determinati dipartimenti, come il DATEC, s'impegnano a sensibilizzare maggiormente i membri delle pertinenti commissioni su questo tema e ad armonizzare le relative procedure. Secondo la CdG-S il Consiglio federale dovrebbe garantire che tutti i dipartimenti interessati seguano questo esempio.

La Commissione accoglie con soddisfazione la decisione del Consiglio federale di elaborare *profili di requisiti* per tutte le commissioni decisionali con compiti di vigilanza e di regolazione e di rispondere così a una pluriennale raccomandazione della CdG-S (raccomandazione 3, n. 3.2). A suo parere questi profili di requisiti sono concepiti in modo pertinente e sembrano essere stati applicati dai dipartimenti in occasione delle ultime nomine. Tuttavia la CdG-S rammenta che sono i dipartimenti a selezionare i candidati, mentre la responsabilità ultima della nomina e del controllo dell'idoneità dei candidati è del Consiglio federale. Per quanto concerne gli istituti autonomi, la Commissione esprime inoltre apprezzamento per la decisione del Consiglio federale di migliorare la trasparenza della procedura per la nomina dei dirigenti e di verificare prossimamente la nuova prassi.

La Commissione constata che il Consiglio federale è poco attivo nell'ambito della *sensibilizzazione* delle autorità di vigilanza e di regolazione *al tema dell'indipendenza* (raccomandazione 4, n. 3.3). Essa condivide il parere secondo il quale la responsabilità principale per l'adozione delle rispettive misure competa agli organi di direzione delle autorità in questione. Questo non esonera il Consiglio federale in quanto suprema autorità esecutiva dal verificare periodicamente, in particolare nei colloqui diretti con i responsabili delle pertinenti autorità, se esse adottano davvero tali misure. La CdG-S invita il Consiglio federale a ispirarsi alle buone pratiche di determinati dipartimenti.

La Commissione ritiene inoltre che il *caso dell'ex presidente del Consiglio dell'IFSN* illustri chiaramente quanto i dipartimenti abbiano svolto passivamente in passato la loro funzione di vigilanza in materia di relazioni d'interesse. Ai suoi occhi è importante che i dipartimenti affrontino in modo attivo questo tema nell'ambito della nomina dei membri delle autorità di vigilanza e di regolazione e gli attribuiscano maggiore attenzione. Tuttavia la CdG-S si compiace del fatto che da questo caso siano stati tratti insegnamenti e che da allora il DATEC abbia chiarito e intensificato la sua prassi in materia di vigilanza. Essa conclude che la Confederazione si avvale di strumenti appropriati per intervenire in caso di sviluppi sfavorevoli. È però assolutamente necessario che per valutare i casi problematici il Consiglio federale definisca criteri chiari ed elabori un metodo sistematico.

Il problema di fondo che persiste risiede agli occhi della CdG-S nel fatto che le autorità di vigilanza e di regolazione rivestono *due forme giuridiche diverse* (istituti autonomi e commissioni decisionali) e sono quindi assoggettate a prescrizioni differenti in materia di indipendenza (v. n. 3.4). Questa distinzione ascrivibile a ragioni storiche

e organizzative è in parte comprensibile alla Commissione che non ritiene realistico pretendere che in futuro tutte le autorità di vigilanza e di regolazione abbiano la medesima forma giuridica. Essa constata peraltro che negli ultimi anni le differenze tra le due forme di autorità per quanto concerne le prescrizioni in materia di indipendenza si sono leggermente attenuate. La CdG-S si chiede comunque se non sia opportuno trasformare determinate commissioni decisionali di grandi dimensioni in istituti autonomi.

Alla luce delle informazioni raccolte la CdG-S ha deciso di concludere i suoi lavori su questo tema. Come già menzionato essa è del parere che alcune questioni rimangano aperte e che il Consiglio federale sia ancora chiamato a intervenire in relazione ai seguenti aspetti:

- elaborazione di un concetto per l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione (v. n. 3.1);
- maggiore armonizzazione delle prescrizioni in materia di indipendenza nelle leggi speciali concernenti le autorità di vigilanza e di regolazione (v. n. 3.1);
- verifica delle prescrizioni in materia di indipendenza dell'IFSN (v. n. 3.1);
- rafforzamento della vigilanza della Confederazione sulle autorità di vigilanza e di regolazione in merito al rispetto delle prescrizioni in materia di relazioni d'interesse (v. n. 3.1 e 3.5);
- bilancio della nuova procedura di nomina dei dirigenti degli istituti autonomi (v. n. 3.2);
- maggiore sensibilizzazione delle autorità di vigilanza e di regolazione sul tema dell'indipendenza, sull'esempio del DATEC (v. n. 3.3);
- verifica della trasformazione di determinate commissioni decisionali con compiti di vigilanza e di regolazione di grandi dimensioni in istituti autonomi (v.n. 3.4).

Attualmente la CdG-S si dedica a differenti aspetti del governo d'impresa della Confederazione in relazione a due altri dossier[52]. Nel corso del 2023 e sulla scorta di un'analisi generale la Commissione deciderà come seguire le questioni ancora aperte in questo ambito.

52 Ispezione «Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA – Considerazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare» e verifica riguardante l'ispezione «Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli di amministrazione delle imprese parastatali»

21 ottobre 2022

In nome della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

Il presidente della CdG-S, Matthias Michel

Il presidente della sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S, Marco Chiesa

La segretaria delle CdG e della DelCG, Ursina Jud Huwiler

Il segretario della sottocommissione DFI/DATEC, Nicolas Gschwind

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
AIRR	Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
CAF	Commissione arbitrale federale per la gestione dei diritti d'autore e dei diritti affini
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
FFS	Ferrovie federali svizzere
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
CaF	Cancelleria federale
CAV PP	Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
COMCO	Commissione della concorrenza
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
CTI	Commissione per la tecnologia e l'innovazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca

DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
ElCom	Commissione federale dell'energia elettrica
FF	Foglio federale
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
Lferr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS *742.101*)
LIFSN	Legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (RS *732.2*)
LATer	Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicamenti e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, RS *812.21*)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010*)
UFG	Ufficio federale di giustizia
OIFSN	Ordinanza del 12 novembre 2008 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (RS *732.21*)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010.1*)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS *172.021)*
PostCom	Commissione federale delle poste
ComFerr	Commissione del trasporto ferroviario
RUAG	Rüstungs-Unternehmen Aktiengesellschaft
SAT	Servizio svizzero di assegnazione delle tracce
SISI	Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici