



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2024

www.fedlex.admin.ch

La versione elettronica firmata
è quella determinante



Indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19

Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 17 novembre 2023

L'essenziale in breve

Nella loro seduta del 24 gennaio 2023, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di avviare un'ispezione in merito alle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 e a tale scopo hanno istituito un gruppo di lavoro composto di sei persone. Quest'ultimo ha assunto formalmente l'incarico nella sua seduta del 15 febbraio 2023 approvando il piano d'inchiesta.

In base al mandato conferitogli, il gruppo di lavoro si è occupato in particolare di chiarire quali indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 sono trapelate, chi ne era all'origine e chi era il destinatario designato nonché di esaminare i provvedimenti adottati per prevenire le ricorrenti indiscrezioni, da un lato, dal capo del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e, dall'altro, dal Consiglio federale nella sua veste di Collegio governativo. Alla luce del procedimento penale in corso, le Commissioni hanno incaricato il professor Giovanni Biaggini di formulare un parere giuridico al fine di chiarire alcune questioni riguardanti la distinzione tra gli accertamenti delle CdG e le indagini condotte nell'ambito del procedimento penale in corso nonché la protezione dei diritti della personalità.

Indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19

Il gruppo di lavoro ha condotto un'analisi delle notizie diffuse dai media prima e dopo le pertinenti sedute del Consiglio federale, ha sentito tutti i consiglieri federali in carica durante il periodo oggetto dell'inchiesta nonché altre persone e ha esaminato diversi messaggi di posta elettronica per far luce sulle indiscrezioni trapelate, sui loro autori e sulle persone che potevano esserne al corrente. In considerazione del procedimento penale in corso nei confronti dell'allora capo della comunicazione del DFI, le CdG hanno rinunciato a richiedere gli atti ancora sigillati presso il giudice dei provvedimenti coercitivi. Inoltre, quando le CdG hanno iniziato la loro inchiesta, diversi messaggi di posta elettronica potenzialmente rilevanti erano già stati cancellati o non erano più disponibili, mentre altri sono stati cancellati in un secondo momento. Nella valutazione dei risultati dell'inchiesta va dunque tenuto conto della fonti lacunose.

Dall'analisi dei media condotta sulla base di un elenco allestito dal Consiglio federale, le CdG constatano che gli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 sono stati regolarmente oggetto di indiscrezioni. L'analisi dei media conferma che diversi mezzi di informazione disponevano con particolare frequenza di informazioni classificate che avrebbero in seguito divulgato. Durante i loro accertamenti, le CdG hanno inoltre constatato che il CEO di Ringier SA aveva ottenuto dall'allora capo della comunicazione del DFI informazioni classificate come confidenziali, anche se dall'esame delle notizie diffuse dai mezzi di comunicazione non sono emerse prove che tali informazioni siano state utilizzate a scopi giornalistici. L'analisi dei media e le fonti a disposizione del gruppo di lavoro non hanno inoltre

consentito di identificare altri destinatari o autori né eventuali persone al corrente delle numerose indiscrezioni trapelate durante la pandemia.

Provvedimenti del Consiglio federale volti a prevenire le indiscrezioni – Ripercussioni delle indiscrezioni sulla conduzione degli affari

L'inchiesta delle CdG mostra che il Consiglio federale aveva adottato una serie di provvedimenti per contenere il numero di indiscrezioni. Su proposta del DFI e della Cancelleria federale (CaF), il Consiglio federale aveva deciso tra l'altro di pubblicare i documenti delle consultazioni e di introdurre una procedura speciale per gli affari del Consiglio federale particolarmente sensibili. Non avendo però sortito gli effetti auspicati, tali provvedimenti sono stati sospesi poco dopo la loro introduzione. Il tema delle indiscrezioni è stato affrontato anche in seno a diverse organizzazioni interdipartimentali e occasionalmente anche durante le sedute del Consiglio federale. Le Commissioni hanno, tuttavia, rilevato una certa rassegnazione legata al tema delle indiscrezioni che ha talvolta frenato l'adozione di ulteriori provvedimenti. In particolare, nonostante le numerose indiscrezioni trapelate durante il periodo oggetto dell'inchiesta, sono state sporte solo due denunce penali, entrambe da parte del DFI (v. sotto).

Le Commissioni hanno osservato che il numero, e in parte anche la natura, delle indiscrezioni – in particolare quelle trapelate dalle sedute del Consiglio federale – hanno comportato una grossa perdita di fiducia tra i membri del Consiglio federale. La frequenza di tali episodi ha avuto ripercussioni concrete sul processo decisionale e sulle decisioni del Consiglio federale. Ad esempio il livello di classificazione degli affari era sempre più spesso portato a un livello più elevato di quanto non fosse necessario impedendo così di consultare esperti in materia. Inoltre i capidipartimento hanno sovente rinunciato a presentare corapporti complicando i lavori preparatori. Le CdG si rammaricano che, nonostante l'evidente perdita di fiducia causate dalle numerose indiscrezioni trapelate durante la pandemia, il Consiglio federale abbia affrontato la questione solo a gennaio 2023, dopo che ormai iniziavano a circolare notizie sulle presunte indiscrezioni trapelate dal DFI in relazione alla pandemia.

Provvedimenti del capo del DFI e degli altri capidipartimento volti a prevenire le indiscrezioni

L'inchiesta ha rivelato che il capo del DFI era al corrente dei contatti intrattenuti regolarmente dal capo della comunicazione del suo dipartimento con il CEO di Ringier SA. Per il gruppo di lavoro non sussiste, tuttavia, alcuna prova che il capodipartimento fosse a conoscenza del contenuto di tali scambi né che le indiscrezioni sarebbero avvenute su suo incarico. Le CdG trovano arduo comprendere i motivi per cui il capo del DFI, pur sapendo dell'esistenza di tali contatti e delle numerose e ripetute indiscrezioni sugli affari del DFI, non abbia adottato provvedimenti specifici in seno al proprio dipartimento. Puntualizzano però che dall'inchiesta non sono emerse prove che collocano l'origine delle indiscrezioni nel DFI e che il capo del DFI sapesse di eventuali indiscrezioni o le avesse tollerate.

Tutti i capidipartimento sentiti hanno insistito sul fatto che nei rispettivi dipartimenti vigea – e vige tuttora – il principio della «tolleranza zero». Le CdG si dicono quindi a maggior ragione sorprese dell'evidente frequenza con cui sono state diffuse infor-

mazioni classificate come confidenziali, non solo durante il periodo oggetto dell'inchiesta ma anche in tempi più recenti.

Secondo le Commissioni un importante provvedimento contro le indiscrezioni è costituito dalla denuncia penale per violazione del segreto d'ufficio. Sorprende però che, a eccezione del DFI, nel periodo in esame, né altri dipartimenti né la CaF, a nome del Consiglio federale, abbiano proceduto in tal senso. Le persone sentite ritengono che la ragione sia da ricercare nelle scarse probabilità di successo di una denuncia penale. Le CdG se ne rammaricano e accolgono dunque con favore i mandati che il Consiglio federale intende ora attuare sulla base dei risultati del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali istituito dal cancelliere della Confederazione. Tali mandati hanno in particolare lo scopo di aumentare le probabilità di successo di una denuncia penale per violazione del segreto d'ufficio e di sensibilizzare più efficacemente i collaboratori dell'Amministrazione federale su questo tema.

Gli accertamenti condotti dal gruppo di lavoro hanno inoltre rivelato che diverse indiscrezioni concernevano per lo più le discussioni condotte durante le sedute del Consiglio federale. È dunque ragionevole supporre che tali indiscrezioni provenissero dai collaboratori più stretti dei membri del Consiglio federale. I debriefing sulle sedute del Consiglio federale, finora condotti in modo molto eterogeneo nei singoli dipartimenti, hanno dunque avuto un ruolo decisivo. Sull'argomento, tutti i capidipartimento sentiti hanno dichiarato di attuare una politica molto restrittiva nella gestione delle informazioni classificate. Ciononostante i media hanno regolarmente diffuso notizie sul contenuto delle sedute del Consiglio federale.

Le CdG criticano il fatto che finora il Consiglio federale non sia riuscito, quale autorità collegiale, ad affrontare con maggiore efficacia il problema delle indiscrezioni. Nel presente rapporto rivolgono pertanto nove raccomandazioni al Consiglio federale invitandolo a presentare il suo parere su tali raccomandazioni e sull'esito dell'inchiesta entro il 2 febbraio 2024.

Indice

1	Introduzione	7
1.1	Retroscena dell'inchiesta	7
1.2	Oggetto e quesiti principali dell'inchiesta delle CdG	8
1.3	Procedura	11
2	Indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale	12
2.1	Definizione e prescrizioni legali	12
2.2	Delimitazione rispetto al procedimento penale	13
3	Indiscrezioni durante la pandemia di COVID-19	15
3.1	Analisi dei media	16
3.1.1	Metodologia	16
3.1.2	Risultati	17
3.1.3	Bilancio (intermedio) dell'analisi dei media	24
3.2	Analisi dei messaggi di posta elettronica	25
3.2.1	Analisi dei messaggi di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI	26
3.2.2	Analisi di messaggi di posta elettronica del capo del DFI e contatti con il CEO di Ringier SA	29
3.3	Dichiarazioni delle persone sentite sulle indiscrezioni	31
3.4	Sintesi	33
4	Gestione delle indiscrezioni sugli affari concernenti la pandemia di COVID-19 da parte del Consiglio federale e le ripercussioni sul lavoro del Consiglio federale	36
4.1	Prescrizioni / Provvedimenti volti a proteggere la confidenzialità	36
4.1.1	Prima della pandemia di COVID-19	36
4.1.2	Durante la pandemia di COVID-19	40
4.1.3	Lavori in corso e insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19	45
4.1.4	Valutazione delle prescrizioni e dei provvedimenti volti a proteggere la confidenzialità	47
4.2	Ripercussioni delle indiscrezioni sul lavoro del Consiglio federale e sul rapporto di fiducia tra i suoi membri	50
4.3	Discussione nel Consiglio federale del 25 gennaio 2023	53
4.4	Valutazione delle ripercussioni delle ripetute indiscrezioni sul funzionamento e sul lavoro del Consiglio federale nonché sul rapporto di fiducia tra i suoi membri	54
5	Gestione delle indiscrezioni sulla pandemia di COVID-19 da parte dei dipartimenti e della Cancelleria federale e provvedimenti adottati	56
5.1	Dipartimento federale dell'interno	57

5.1.1	Provvedimenti adottati nel DFI per prevenire le indiscrezioni	57
5.1.2	Ruolo dell'allora capo della comunicazione del DFI	60
5.1.3	Sintesi e valutazione	62
5.2	Gli altri dipartimenti e la Cancelleria federale	65
5.2.1	Cancelleria federale	65
5.2.2	Dipartimento federale delle finanze	66
5.2.3	Dipartimento federale degli affari esteri	67
5.2.4	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca	68
5.2.5	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	70
5.2.6	Dipartimento federale di giustizia e polizia	71
5.2.7	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	72
5.3	Sintesi e valutazione dei provvedimenti	73
6	Valutazione sintetica ed elenco delle raccomandazioni	76
7	Procedura successiva	81
Abbreviazioni		
Allegati		
1	Elenco delle persone sentite	84
2	Analisi dei media: sedute del Consiglio federale in cui sono certamente o molto probabilmente trapelate indiscrezioni	85

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Retrosцена dell'inchiesta

Il 24 gennaio 2023, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di esaminare diverse questioni legate alle ripetute indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19. Tale decisione faceva seguito alla pubblicazione di notizie su presunte indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia e che erano trapelate da un procedimento penale nei confronti dell'allora capo della comunicazione del Dipartimento federale dell'interno (DFI).

A causa di una fuga di notizie nell'ambito della consultazione sul caso Crypto AG, il 10 novembre 2020 le CdG sporsero denuncia contro ignoti per violazione del segreto d'ufficio. Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), avendo anch'esso ricevuto per consultazione una parte della bozza del rapporto d'ispezione, chiese all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) di nominare un procuratore federale straordinario al quale affidare il procedimento penale. L'AV-MPC incaricò formalmente il procuratore federale straordinario Peter Marti di perseguire la violazione d'ufficio oggetto della denuncia. Il procedimento nei confronti dell'allora capo della comunicazione del DFI per la violazione del segreto d'ufficio denunciata nel caso Crypto AG si concluse con abbandono da parte del procuratore. Nel corso delle sue indagini quest'ultimo aveva però scoperto indizi di presunte indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19.

Il procuratore federale straordinario Peter Marti avviò un'indagine per violazione del segreto d'ufficio anche in relazione alle indiscrezioni trapelate durante la pandemia di COVID-19. L'AV-MPC estese dunque il suo mandato conformemente al principio dell'unità della procedura. Il procedimento penale coinvolgeva, tra gli altri, l'allora capo della comunicazione del DFI, il quale richiese successivamente l'apposizione di sigilli su diversi supporti di dati e messaggi di posta elettronica che il procuratore federale straordinario aveva ottenuto, tra gli altri, anche dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT).¹

A gennaio 2023, l'opinione pubblica è venuta a conoscenza di diverse informazioni concernenti il procedimento penale condotto dal procuratore federale straordinario

¹ L'allora capo della comunicazione del DFI ha sporto denuncia nei confronti del procuratore pubblico straordinario Marti per abuso di autorità. A seguito della denuncia, l'AV-MPC ha nominato Stephan Zimmerli quale procuratore federale straordinario affidandogli il procedimento penale nei confronti di Marti per abuso di autorità. Con decisione del 19.6.2023, il procuratore pubblico straordinario Stephan Zimmerli ha abbandonato il procedimento per assenza di un comportamento penalmente rilevante (cfr. comunicato stampa di Stephan Zimmerli del 20.6.2023 «Einstellung des Strafverfahrens gegen den ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes Peter Marti»). Il Tribunale penale federale deve ancora decidere in merito a un ricorso interposto contro tale decisione.

Peter Marti, inclusi i contenuti dei verbali d'interrogatorio e dei messaggi di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI.² Secondo quanto riportato dai media, quest'ultimo avrebbe ripetutamente fornito al CEO di Ringier SA informazioni che al momento della loro divulgazione sottostavano al segreto d'ufficio.

Le CdG dichiarano in questa sede di essere coscienti del fatto che la gestione della pandemia di COVID-19 ha rappresentato un evento particolarmente complesso e di portata storica, che ha posto molteplici sfide e messo costantemente sotto pressione il Consiglio federale quale autorità collegiale e in particolare i singoli membri responsabili della maggior parte degli affari concernenti la pandemia di COVID-19.

1.2 Oggetto e quesiti principali dell'inchiesta delle CdG

Le CdG si sono occupate per la prima volta delle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 durante la seduta del 24 gennaio 2023. Hanno raccolto le prime dichiarazioni dai rappresentanti dell'AV-MPC nonché del MPC per fare il punto sul quadro giuridico vigente e sul procedimento penale in corso prima di decidere se avviare un'ispezione. In seguito a quanto emerso durante le prime audizioni, il 24 gennaio 2023 le CdG hanno dunque deciso di avviare un'ispezione relativa alle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19.³ Partendo dal presupposto che nell'ispezione sarebbero stati esaminati anche documenti e informazioni altamente sensibili, le Commissioni hanno istituito un gruppo di lavoro congiunto, composto rispettivamente da tre membri della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) e tre membri della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S). Oltre al suo presidente, il consigliere agli Stati Philippe Bauer (PLR/NE), il gruppo di lavoro si componeva inoltre dei due consiglieri agli Stati Daniel Fässler (Centro/AI) e Hans Stöckli (PS/Berna) nonché le due consigliere nazionali Manuela Weichelt (Verdi/ZG), Katja Christ (PVL/BS) e il consigliere nazionale Thomas de Courten (UDC/BL).

Poiché i messaggi di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI pubblicati dalla stampa sono stati il punto di partenza dell'inchiesta e riguardavano innanzitutto il DFI, le Commissioni hanno deciso di focalizzare l'attenzione su questo dipartimento. Il mandato conferito al gruppo di lavoro aveva il tenore seguente:

1. Il gruppo di lavoro deve individuare le indiscrezioni trapelate sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19, identificare chi ne era all'origine e le ha supportate nonché il destinatario di tali indiscrezioni.
2. Il gruppo di lavoro deve analizzare i provvedimenti adottati nel periodo in esame dal Consiglio federale in veste di organo collegiale allo scopo di prevenire in generale le indiscrezioni provenienti dai dipartimenti e di interrompere la ripetuta fuga di notizie da parte dei media prima delle sedute del Consiglio federale.

² L'MPC ha sporto denuncia contro ignoti per violazione del segreto d'ufficio.

³ Cfr. comunicato stampa delle CdG N/S del 24.1.2023 «Le Commissioni della gestione indagano sulle indiscrezioni riguardanti gli affari del Consiglio federale relativi alla pandemia di COVID-19, compreso il ruolo svolto dal capo del DFI».

3. Il gruppo di lavoro deve individuare i provvedimenti adottati nel periodo in esame dal presidente della Confederazione Alain Berset allo scopo di prevenire in generale le indiscrezioni dal DFI e di interrompere la ripetuta fuga di notizie da parte dei media prima delle sedute del Consiglio federale.

Le CdG hanno ribadito la necessità di assicurare il buon funzionamento dell'azione penale, garantito dalla Costituzione federale, e di ponderare accuratamente tale interesse con quello dell'alta vigilanza, anch'esso garantito dalla Costituzione federale. Parallelamente, le Commissioni hanno incaricato la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCdG), in applicazione dell'articolo 153 capoverso 7 della legge sul Parlamento⁴, di esaminare le indiscrezioni divenute pubbliche nonché eventuali altre indiscrezioni trapelate dal DFI sulla base dei verbali delle sedute del Consiglio federale nonché delle proposte presentate dal DFI come pure dei corapporti degli altri dipartimenti, e di presentare un rapporto scritto al gruppo di lavoro delle CdG. Nel mandato al gruppo di lavoro, le CdG hanno inoltre delimitato il periodo in esame (da febbraio 2020 a giugno 2022).

Il gruppo di lavoro ha elaborato un piano d'inchiesta dettagliato nel quale sono stati formulati i quesiti principali esposti qui di seguito:

1. Quali indiscrezioni sono trapelate riguardo agli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19?
 - a. Quali indiscrezioni sono trapelate?
 - b. Chi era l'autore delle indiscrezioni?
 - b. Chi era il destinatario delle indiscrezioni?
 - d. Chi era al corrente delle indiscrezioni?
2. Quali provvedimenti ha adottato il Consiglio federale per prevenire o interrompere la fuga di notizie nell'ambito degli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19?
 - a. Esistono prescrizioni (legali) in materia (direttive, ecc.)?
 - b. In che modo il Consiglio federale ha gestito le indiscrezioni?
 - c. In che modo le indiscrezioni sono state gestite in seno alla Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione (CSI) diretta dalla CaF? Quali sono state le conclusioni?
 - d. Quali provvedimenti hanno adottato il Consiglio federale e la CaF?
 - e. Quali ripercussioni hanno avuto le indiscrezioni sul modo di lavorare e sul funzionamento del Consiglio federale durante la crisi?
 - f. Nella sua seduta del 25 gennaio 2023, il Consiglio federale ha discusso il tema delle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19:
 - i. Qual è stato il contenuto della discussione?
 - ii. Quali sono state le principali conclusioni in merito alle indiscrezioni trapelate dal DFI o da altri dipartimenti e indirizzate a Ringier SA o ad altri media?

⁴ Legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

- iii. Quali insegnamenti in merito alle indiscrezioni ha tratto il Consiglio federale quale organo collegiale?
3. Indiscrezioni provenienti dal DFI sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19.
 - a. Nel periodo in esame chi aveva accesso all'interno del DFI ai documenti riguardanti gli affari concernenti la pandemia di COVID-19 che erano classificati come confidenziali e che sono stati presentati al Consiglio federale?
 - b. In quale misura il consigliere federale Alain Berset era responsabile o era a conoscenza delle indiscrezioni sugli affari concernenti la pandemia di COVID-19 trapelate dal DFI?
 - c. Il consigliere federale Alain Berset era effettivamente a conoscenza dei contatti tra l'allora capo della comunicazione del suo dipartimento e il Gruppo Ringier?
 - d. Quali provvedimenti ha adottato il consigliere federale Alain Berset per prevenire o interrompere la fuga di notizie sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 (p. es. presentazione di denuncia penale, adozione di direttive interne ecc.)?
 - e. In che modo la Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno si è occupata delle indiscrezioni e a quale livello? Qual era il suo ruolo in tale contesto?
 - f. Quali motivi hanno portato alla risoluzione del contratto di lavoro con l'allora capo della comunicazione del DFI? È ragionevole ritenere che le indiscrezioni siano state una delle cause?
 4. Le indiscrezioni sugli affari concernenti la pandemia di COVID-19 hanno coinvolto anche altri dipartimenti oltre il DFI?
 - a. Quali affari concernenti la pandemia di COVID-19 di altri dipartimenti sono stati oggetto di indiscrezioni?
 - b. Quali provvedimenti hanno adottato i dipartimenti per prevenire o interrompere la fuga di notizie?
 - c. Chi, all'interno delle segreterie generali, ha accesso alle informazioni classificate come confidenziali che sono trasmesse al Consiglio federale?

Nel relativo piano, il gruppo di lavoro ha inoltre precisato che la sua inchiesta doveva rimanere distinta dalle indagini condotte già da tempo dalle sottocommissioni Tribunali/MPC sulle indiscrezioni riguardanti gli affari del Consiglio federale. Le sottocommissioni Tribunali/MPC sono state incaricate di chiarire se il MPC dispone di risorse sufficienti per potere adempiere al suo mandato per quanto riguarda il tema delle indiscrezioni oppure se occorre un opportuno adeguamento legislativo. In un secondo momento, le CdG hanno deciso che il gruppo di lavoro deve trasmettere alle sottocommissioni Tribunali/MPC le informazioni e i documenti rilevanti ottenuti nel corso della sua inchiesta.

Il gruppo di lavoro ha portato il suo piano d'inchiesta a conoscenza delle Commissioni nelle rispettive sedute del 17 febbraio 2023 (CdG-S) e del 24 febbraio 2023 (CdG-N).

1.3 Procedura

Nel quadro della sua inchiesta il gruppo di lavoro ha svolto 14 sedute e sentito 16 persone, tra cui tutti i capidipartimento in carica nel periodo in esame, il cancelliere della Confederazione e i vicescancellieri, l'allora capo della comunicazione del DFI nonché il procuratore federale straordinario Peter Marti.⁵ Il gruppo di lavoro intendeva sentire anche il CEO di Ringier SA, Marc Walder, il quale si è, tuttavia, rifiutato appellandosi alla tutela delle fonti degli operatori dei mezzi di comunicazione.

Il gruppo di lavoro ha preso in esame anche i documenti di tutti i dipartimenti, della CaF, di vari uffici federali, dell'AV-MPC, del MPC, del procuratore federale straordinario Peter Marti e dell'allora capo della comunicazione del DFI. Il gruppo di lavoro ha inoltre richiesto un parere giuridico al professor Giovanni Biaggini⁶ per chiarire vari aspetti giuridici tra cui la portata dei diritti d'informazione delle CdG e, in particolare, la delimitazione dell'alta vigilanza rispetto al procedimento penale in corso (v. n. 2.2). Tramite il supporto della Biblioteca del Parlamento, il gruppo di lavoro ha inoltre svolto un'analisi dei mezzi di informazione allo scopo in particolare di rispondere alla domanda 1 («Quali indiscrezioni sono trapelate, chi erano gli autori, i destinatari e chi ne era al corrente?»; v. n. 3.1).

Conscio del fatto che nell'ambito dell'inchiesta sarebbe entrato in possesso di informazioni altamente sensibili, di norma classificate come confidenziali e in parte anche segrete, il gruppo di lavoro ha adottato misure di protezione specifiche. Oltre ad aver istituito un gruppo di lavoro ristretto, i documenti delle sedute erano sempre consegnati personalmente e numerati. I membri del gruppo di lavoro potevano consultare solo in loco i documenti particolarmente sensibili e classificati come confidenziali come pure tutti quelli classificati come segreti. Nei locali delle sedute non erano ammessi dispositivi elettronici come computer portatili e telefoni cellulari. Tali misure non sono state tuttavia sufficienti a impedire alcune indiscrezioni in merito alle quali le CdG hanno sporto denuncia penale contro ignoti.

Il presente rapporto si basa sulle informazioni emerse dalle varie audizioni, dai documenti ottenuti, dall'analisi dei media e dal parere giuridico del professor Giovanni Biaggini. Nel capitolo 2 è presentata una definizione più precisa del concetto di indiscrezione e si opera una distinzione tra l'inchiesta delle CdG e il procedimento penale in corso. Nel capitolo 3 sono presentati i risultati dell'analisi dei media e dei messaggi di posta elettronica. Il capitolo 4 descrive in che modo il Consiglio federale ha gestito le indiscrezioni e come queste hanno influito sul lavoro in seno al Collegio governativo. Nel capitolo 5 sono approfondite le modalità con cui il DFI e gli altri dipartimenti hanno gestito le indiscrezioni sugli affari concernenti la pandemia di COVID-19 e i provvedimenti adottati. Il capitolo 6 presenta una sintesi dei risultati essenziali e le raccomandazioni.

⁵ V. l'elenco nell'allegato.

⁶ Biaggini Giovanni, *Gutachterliche Abklärungen im Hinblick auf die Inspektion «Indiskretionen im Zusammenhang mit Covid-19-Geschäften des Bundesrates, 30.09.2023, Zurigo 2023* (di seguito «Parere giuridico Biaggini 2023»).

2 Indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale

2.1 Definizione e prescrizioni legali

Non esiste una definizione giuridica del termine «indiscrezione». Tuttavia è possibile desumerne il significato dalla definizione di «violazione del segreto d'ufficio».

Secondo l'articolo 320 del Codice penale svizzero (CP)⁷, la violazione del segreto d'ufficio si configura quando qualcuno rivela un segreto che gli è confidato nella sua qualità di membro di una autorità o di funzionario o di cui ha notizia per la sua carica o funzione oppure in qualità di ausiliario di un funzionario o di un'autorità. Non è punibile chi effettua una rivelazione col consenso scritto dell'autorità superiore. La violazione del segreto d'ufficio costituisce un reato perseguibile d'ufficio. È dichiarata punibile anche per poter garantire il corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica.⁸ Un segreto è un fatto noto unicamente a un numero ristretto di persone e sul quale il titolare ha un interesse legittimo a mantenere il segreto.⁹

Poiché il termine della violazione del segreto d'ufficio è di pertinenza del diritto penale, nel presente rapporto si preferisce parlare di «indiscrezione». Per la sua inchiesta, il gruppo di lavoro ha attribuito al termine una definizione propria e maggiormente circoscritta rispetto a quella della violazione del segreto d'ufficio.

Un'indiscrezione sussiste quando a persone non autorizzate – in particolare agli operatori dei mezzi di comunicazione – sono trasmesse informazioni che, in ragione del loro livello di classificazione, né al momento della loro trasmissione¹⁰ né in generale sono destinate al pubblico.

Le CdG erano interessate in particolare alle indiscrezioni materiali, come quelle oggetto delle notizie divulgate dai media il 14¹¹ e il 21 gennaio 2023¹². Con questa definizione, il gruppo di lavoro ha voluto espressamente escludere dall'inchiesta delle CdG le informazioni concernenti il momento in cui un determinato affare è all'ordine del giorno del Consiglio federale. L'oggetto dell'inchiesta era ulteriormente limitato dal mandato con il quale le CdG avevano incaricato il gruppo di lavoro di indagare solo sulle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19.

⁷ RS 311.0

⁸ Oberholzer Niklaus, «Art. 320 StGB, par. 1 e 5», in: Niggli Marcel Alexander, Wiprächtiger Hans (ed.), *Basler Kommentar Strafrecht*, 4^a ed., 2019.

⁹ Oberholzer Niklaus, «Art. 320 StGB, par. 8», in: Niggli Marcel Alexander, Wiprächtiger Hans (ed.), *Basler Kommentar Strafrecht*, 4^a ed., 2019.

¹⁰ Si tratta in particolare della trasmissione di informazioni su provvedimenti prima della rispettiva adozione da parte del Consiglio federale.

¹¹ *Schweiz am Wochenende AZ* del 14.1.2023, «Berset und der Blick: die geheimen Corona-Protokolle».

¹² *Schweiz am Wochenende AZ* del 21.1.2023, «Das grosse Misstrauen» e «Wegen Leaks: Interne Prüfung bei Ringier».

La definizione scelta dal gruppo di lavoro si distingue anche da quella utilizzata nel rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali dell'Amministrazione federale¹³, che invece è fortemente ispirata alla violazione del segreto d'ufficio.

*Il termine «indiscrezione» non è di natura giuridica bensì politica. Con «indiscrezione» si intendono generalmente le violazioni del segreto d'ufficio commesse per trasmettere agli operatori dei mezzi di comunicazione informazioni da utilizzare per la loro attività di informazione.*¹⁴ (trad.)

La definizione scelta dal gruppo di lavoro delle CdG differisce da quella appena citata in quanto nel caso di specie si mette al centro innanzitutto il funzionamento del governo e il rapporto di fiducia tra i suoi membri.

2.2 Delimitazione rispetto al procedimento penale

Nell'inchiesta delle CdG e nel presente rapporto è effettuata un'analisi politica delle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. La presente inchiesta non costituisce pertanto un procedimento di diritto penale. Le Commissioni parlamentari di vigilanza non sono un'autorità di perseguimento penale e non hanno alcun potere in tal senso. Di norma, le CdG non si occupano di temi che sono oggetto di procedimenti penali pendenti. Tuttavia, poiché i fatti contestati nell'ambito del procedimento penale, in parte ancora pendente al momento della pubblicazione del rapporto, assumono una grande rilevanza sul piano della politica nazionale (le indiscrezioni potrebbero infatti avere influenzato l'operato e il funzionamento della massima autorità esecutiva in Svizzera), il 24 gennaio 2023 le CdG hanno deciso occuparsi in ogni caso del tema tenendo esplicitamente conto del principio della separazione dei poteri.

Le CdG sono consapevoli che gli interessi del procedimento penale pendente e quelli dell'esercizio dell'alta vigilanza possono entrare in conflitto. Tale rapporto di concorrenza scaturisce direttamente dalla Costituzione federale¹⁵ (Cost.). Da un lato, l'articolo 169 Cost. stabilisce che l'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale, sull'amministrazione federale, sui tribunali federali e sugli altri enti incaricati di compiti federali. Queste competenze sono state precisate negli articoli 153 e seguenti LParl. Dall'altro lato, le basi costituzionali riconoscono però anche la tutela dello scopo delle indagini (interesse al perseguimento penale) e il buon funzionamento delle autorità di perseguimento penale. Tali due elementi sono di pubblico

¹³ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali del 31 maggio 2022 (integrato a dicembre 2022), «Rechtsgrundlagen zur Verfolgung von Indiskretionen im Zusammenhang mit Bundesratsgeschäften: Mögliche Massnahmen zur Erhöhung des Ermittlungserfolgs» (confidenziale, non pubblico; di seguito «Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali»). Il gruppo di lavoro era composto da rappresentanti della CaF, del MPC e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG).

¹⁴ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali, pag. 2.

¹⁵ RS 101

interesse ai sensi dell'articolo 5 Cost.¹⁶ Il problema relativo alla potenziale concorrenza tra questi diversi interessi costituzionali deve essere risolto (o perlomeno attenuato) procedendo a un'interpretazione dei diritti d'informazione delle CdG (art. 153 segg. LParl) conforme alla Costituzione federale.¹⁷

Alla luce dell'oggetto della fattispecie in esame, le CdG hanno incaricato il professor Giovanni Biaggini di presentare un nuovo parere giuridico allo scopo di chiarire le seguenti questioni:¹⁸

- È cambiato qualcosa nella sostanza delle conclusioni del parere giuridico del 2008 (tenendo conto in particolare dei diritti d'informazione delle CdG)?
- I documenti facenti parte del procedimento penale condotto dal procuratore federale straordinario Peter Marti rientrano nel campo di applicazione dei diritti d'informazione delle CdG? E quelli sui quali è stato apposto il sigillo? Quali limitazioni ne derivano?¹⁹
- Le Commissioni possono analizzare anche le informazioni provenienti da una casella di posta elettronica privata se queste riguardano questioni di natura professionale e a quali condizioni?

Il parere giuridico stabilisce che le Commissioni hanno in linea di principio diritto ad accedere a tutte le informazioni necessarie, comprese quelle provenienti dal procedimento penale. Questo diritto delle Commissioni si estende anche alla casella di posta elettronica privata dell'allora capo della comunicazione del DFI (art. 153 cpv. 2 LParl). La sola analisi dei diversi documenti non lede né l'interesse al perseguimento penale né il buon funzionamento del perseguimento penale. Conviene qui ricordare che nell'esercizio del mandato parlamentare, i membri delle Commissioni sono a loro volta obbligati al rispetto del segreto d'ufficio (art. 8 LParl). La questione relativa alla portata dei diritti d'informazione delle CdG non si pone quindi nei rapporti reciproci, vale a dire nel quadro delle attività del gruppo di lavoro o delle Commissioni. La concorrenza tra l'interesse costituzionale all'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare e l'interesse al perseguimento penale (tutela dello scopo dell'indagine), ossia l'interesse a un perseguimento penale efficiente, sussiste quando si tratta di utilizzare all'esterno le informazioni ottenute (p. es. in un rapporto destinato alla pubblicazione). Occorre altresì considerare la protezione della personalità, garantita dalla Costituzione federale, delle persone implicate nel procedimento penale e la corrispondente presun-

¹⁶ Biaggini Giovanni, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsrechtlicher Sicht*, 5.6.2008, su mandato della CdG-N, Zurigo 2008 (di seguito «Parere giuridico Biaggini 2008»), pag. 22.

¹⁷ Parere giuridico Biaggini 2008, pag. 33: secondo Biaggini non è possibile approvare in maniera approssimativa una limitazione al buon funzionamento del perseguimento penale; possono tuttavia sussistere casi in cui il diritto d'informazione delle Commissioni debba venir meno, in particolare quando tale interesse metterebbe a rischio o addirittura vanificherebbe le indagini.

¹⁸ Le domande sono riportate in modo sintetico e possono essere consultate nel dettaglio nel parere giuridico pubblicato.

¹⁹ Il gruppo di lavoro non ha chiesto in nessuna circostanza di consultare i documenti sigillati.

zione di innocenza.²⁰ Spetta alle Commissioni delimitare il proprio campo d'azione tenendo conto tra l'altro del principio di proporzionalità.²¹

Nel suo parere, il professor Biaggini conclude inoltre che l'esito dell'inchiesta commissionata dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) concernente la consegna dei messaggi di posta elettronica al procuratore federale straordinario da parte dell'UFIT, giudicata illegittima, è di portata limitata per l'inchiesta delle CdG e non impedisce alle CdG di vagliare e utilizzare i messaggi di posta elettronica purché le informazioni siano utili allo scopo.²²

Le Commissioni hanno ponderato tali interessi in modo meticoloso nonché conformemente alla Costituzione federale. Le dichiarazioni, le considerazioni e le raccomandazioni contenute nel presente rapporto non sono pertanto in contrasto con i diversi interessi costituzionalmente garantiti (funzionamento del perseguimento penale, interesse al perseguimento penale e protezione della personalità degli interessati).

In conclusione, si precisa che l'azione penale condotta dal procuratore federale straordinario Peter Marti per le violazioni del segreto d'ufficio nei casi Crypto AG e COVID-19 non è oggetto del presente rapporto. Con riferimento alla vigilanza sui procuratori federali straordinari nominati dall'AV-MPC si constata che a giugno 2023, in un contesto diverso, la CdG-N ha deciso di depositare un postulato²³. Nonostante la proposta del Consiglio federale di respingere il postulato, questo è stato adottato all'unanimità dal Consiglio nazionale il 27 settembre 2023 con 158 voti favorevoli e un'astensione nonché trasmesso al Consiglio federale.

3 Indiscrezioni durante la pandemia di COVID-19

Come già esposto nell'introduzione, nell'ambito della loro ispezione le CdG intendevano individuare nei limiti del possibile le indiscrezioni trapelate sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia, gli autori e i destinatari e le altre persone che ne erano al corrente.

A tale scopo, il gruppo di lavoro ha esaminato le notizie diffuse dai media, i messaggi di posta elettronica del periodo oggetto dell'inchiesta e quanto emerso nelle varie audizioni.

²⁰ Parere giuridico Biaggini 2023. Dato che anche il parere giuridico è oggetto della pubblicazione, le CdG rinunciano a riportarne il contenuto in modo dettagliato.

²¹ Parere giuridico Biaggini 2023, pag. 16.

²² Parere giuridico Biaggini 2023, p. 39.

²³ Postulato 23.3963 Vigilanza sui procuratori federali straordinari nominati dall'AV-MPC. Eventuali ulteriori questioni riguardanti l'AV-MPC e i procuratori federali straordinari da essa nominati sono trattate dalle sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG.

3.1 Analisi dei media

3.1.1 Metodologia

Tra febbraio 2020 e giugno 2022, il Consiglio federale ha dichiarato di aver trattato 900 affari o note informative concernenti il COVID-19. Inoltre, secondo uno studio dell'Università di Lucerna, dall'inizio del 2020 alla metà del 2021, solo sugli organi di stampa della Svizzera tedesca e occidentale erano apparsi oltre mezzo milione di articoli sul tema²⁴; ciò non ha consentito di condurre un'analisi dei media completa ed esaustiva.

Il gruppo di lavoro ha quindi deciso di limitare l'analisi dei media alle sole notizie relative alle sedute del Consiglio federale che si presume abbiano dato luogo alle indiscrezioni nonché di concentrarsi su una selezione rappresentativa di organi di stampa²⁵. Per avere una base di partenza, il gruppo di lavoro ha chiesto al Consiglio federale di fornire un elenco di tutti i suoi affari relativi alla pandemia di COVID-19 presumibilmente oggetto di indiscrezioni prima o dopo la loro iscrizione all'ordine del giorno. Allo stesso tempo, il gruppo di lavoro ha circoscritto il gruppo di organi di stampa le cui notizie avrebbero dovuto essere esaminate in modo più approfondito con il supporto della Biblioteca del Parlamento. La selezione annoverava 24 giornali (a pubblicazione sia giornaliera sia settimanale sottoforma di quotidiani, giornali domenicali e riviste settimanali, singole testate come pure testate di grandi gruppi editoriali), tra cui tutte le testate di rilevanza nazionale delle diverse regioni linguistiche.²⁶ In questo modo si voleva essere certi di includere nell'analisi la maggior parte degli articoli basati su indiscrezioni pubblicati negli organi di stampa. Su mandato del gruppo di lavoro, la Biblioteca del Parlamento ha preparato una rassegna stampa per ogni affare e per ogni seduta del Consiglio federale che aveva presumibilmente dato luogo a indiscrezioni.²⁷

Questa rassegna è stata esaminata in modo approfondito. I singoli articoli sono stati analizzati in base ai seguenti criteri:

- Momento della pubblicazione: l'articolo è stato pubblicato prima o dopo la seduta del Consiglio federale o, più precisamente, prima o dopo la comunicazione ufficiale delle decisioni del Consiglio federale?
- Contenuto delle notizie: l'articolo informa sui provvedimenti discussi in seno al Consiglio federale (comprese le proposte e le relative informazioni o i rela-

²⁴ Ort Alexander, Rohrbach Tobias, Diviani Nicola e Rubinelli Sara, *Covering the Crisis: Evolution of Key Topics and Actors in COVID-19 News Coverage in Switzerland*, 2023, in: *International Journal of Public Health* 67:1605240.

²⁵ Il gruppo di lavoro è consapevole che le indiscrezioni sono state diffuse anche tramite radio, televisione e media sociali. Presume però che tali indiscrezioni siano solitamente replicate o diffuse anche negli organi di stampa. In considerazione di quanto precede e della complessità di un esame dei contributi diffusi via radio, televisione e media sociali, il gruppo di lavoro ha dunque rinunciato all'analisi dei canali di comunicazione in questione.

²⁶ V. allegato 2.

²⁷ La Biblioteca del Parlamento si è concentrata sulle 24 testate selezionate, ma nella rassegna stampa sono stati inseriti e successivamente analizzati anche articoli apparsi su altri media.

tivi documenti)²⁸ oppure riferisce (anche) della procedura decisionale in seno al Consiglio federale (in particolare: informazioni riguardanti la discussione nel Consiglio federale, la posizione assunta dai singoli membri, i corapporti)?

- «Qualificazione»: l'articolo contiene sicuramente o molto probabilmente informazioni riconducibili a indiscrezioni? È questo il caso quando l'articolo contiene informazioni relative alla discussione in seno al Consiglio federale oppure cita proposte, corapporti o documenti interlocutori.
- Fonte dell'indiscrezione: dall'articolo si evince l'origine delle informazioni (confidenziali) (in caso affermativo, menzionare la fonte)?

Il gruppo di lavoro è convinto che la metodologia scelta consenta di ottenere una buona panoramica del fenomeno e che sulla base di questa analisi sia possibile trarre conclusioni affidabili, pur senza alcuna pretesa di completezza.

3.1.2 Risultati

Il Consiglio federale ha indicato al gruppo di lavoro 65 affari o 50 sedute presumibilmente interessati da indiscrezioni. Relativamente a questi affari e a queste sedute, la Biblioteca del Parlamento ha individuato negli organi di stampa selezionati oltre 500 articoli; di questi, circa 200 riportavano informazioni sicuramente o probabilmente riconducibili a indiscrezioni. Tali articoli anticipavano in particolare proposte e provvedimenti pianificati, prima che questi fossero ufficializzati, ma riferivano su corapporti e procedure decisionali in seno al Consiglio federale.

Da un'analisi dettagliata degli articoli è emerso il quadro seguente:

- Per 38 delle 50 sedute indicate dal Consiglio federale come presumibilmente interessate da indiscrezioni, tale presunzione è sicuramente o molto probabilmente corretta, vale a dire che sono effettivamente trapelate indiscrezioni. Diversamente, per 12 delle 50 sedute non è possibile affermare con certezza o con un grado di certezza elevato che siano trapelate indiscrezioni divulgate negli organi di stampa selezionati.
- La maggior parte delle indiscrezioni riguardavano proposte e provvedimenti pianificati in relazione alla gestione della crisi pandemica, comprese le necessarie modifiche di ordinanze. In molti casi, gli articoli interessati erano apparsi il giorno precedente o il giorno stesso della seduta del Consiglio federale, talvolta anche alcuni giorni prima.

Nel primo anno di pandemia, da febbraio 2020 a gennaio 2021, il Consiglio federale prendeva decisioni e provvedeva a informare il pubblico solo dopo avere condotto una consultazione esterna che coinvolgeva sempre i Cantoni, e talvolta anche associazioni, gruppi di interesse o persino i partiti politici. Di conseguenza, le informazioni relative ai provvedimenti discussi in seno al Consiglio federale erano note a una cerchia allargata, benché soggette al

²⁸ Il 20 gennaio 2021, il Consiglio federale ha deciso di pubblicare direttamente i documenti delle consultazioni con i Cantoni (v. n. 4.1.2 e 5.1.1).

segreto d'ufficio. Alcune delle persone sentite dal gruppo di lavoro hanno avanzato l'ipotesi che molte indiscrezioni scaturissero proprio da queste consultazioni. Per questa ragione, il 20 gennaio 2021 il Consiglio federale decise di pubblicare i documenti già al momento dell'apertura delle consultazioni con i Cantoni (v. n. 4.1.2). Tuttavia, neanche questa modifica procedurale era riuscita a interrompere la fuga di notizie relative ai provvedimenti pianificati, o meglio alle proposte discusse dal Consiglio federale in vista della consultazione con i Cantoni.

Esempi

Notizie relative alla seduta del Consiglio federale dell'8 settembre 2021:²⁹

- *SonntagsZeitung*, 5.9.: *Nun also doch: Am Mittwoch wird der Bundesrat beschliessen, den Anwendungsbereich des Covid-Zertifikats auszuweiten. Gesundheitsminister Alain Berset hat am Freitag beim Treffen mit den Spitzen der Bundesratsparteien SVP, FDP und Die Mitte diesen Schritt in Aussicht gestellt, wie mehrere Quellen bestätigen.*
- *Blick*, 8.9.: *Und jetzt dürfte es schnell gehen: Hatte Gesundheitsminister Alain Berset (49) vergangene Woche mit der Ausdehnung der Covid-Zertifikatspflicht noch gezögert, soll es nun bereits ab Montag so weit sein, wie Blick.ch publik machte. Berset hat einen entsprechenden Antrag eingebracht, über den der Gesamtbundesrat heute entscheidet.*
- *Le Temps*, 8.9.: *Selon plusieurs sources concordantes qui confirment les informations du Blick, le ministre de la Santé propose ce mercredi à ses collègues d'étendre dès lundi prochain le passeport sanitaire à plusieurs lieux clos: [...]*
- *NZZ*, 8.9.: *Gesundheitsminister Alain Berset beantragt seinen Bundesratskollegen an diesem Mittwoch, die angekündigte Ausweitung der Zertifikatspflicht Anfang Woche in Kraft zu setzen.*
- *Tages-Anzeiger*, 8.9.: *Der Bundesrat wird den Antrag am Mittwoch beraten. In Kraft setzen will Berset die neue Massnahme am nächsten Montag, 13. September. Er begründet sein Umdenken laut zuverlässigen Informationen mit der sehr angespannten Situation auf den Intensivpflegestationen, [...] Die Grundzüge der neuen Massnahmen sind bereits bekannt, seitdem der Bundesrat sie vor zwei Wochen in eine Konsultation geschickt hat. In mehreren Punkten hat Berset die Vorlage jedoch angepasst und präzisiert: [...]*

²⁹ Nel quadro della consultazione dell'Amministrazione federale, il capo del DFI ha sostenuto che i seguenti articoli, in particolare quello pubblicato nel *SonntagsZeitung* del 5.9.2020, non si basavano su indiscrezioni da parte dell'Amministrazione federale. In data 3.9.2020, il Consiglio federale avrebbe incontrato una delegazione dei partiti rappresentati al Consiglio federale e l'avrebbe intenzionalmente messa al corrente delle proprie considerazioni. Un partecipante a questi colloqui avrebbe successivamente confermato questa informazione al *SonntagsZeitung*.

- *Tages-Anzeiger, 9.9.: Ohne Widerspruch gingen die Vorschläge aus dem Departement von Gesundheitsminister Alain Berset nicht durch. Die SVP-Vertreter Ueli Maurer und Guy Parmelin blieben in der Bundesratssitzung mit Blick auf ihre Verantwortungsbereiche – Finanzen und Wirtschaft – bei ihrer ablehnenden Haltung zum Zertifikat, wie bundesratsnahe Kreise berichten. Auch andere Departemente äusserten demnach in vertraulichen Mitberichten oder direkt in der Sitzung Kritik, wobei sich diese eher auf Detailfragen in der Ausgestaltung der Zertifikatspflicht bezog.*

- Inoltre, circa 50 articoli riportano anche informazioni concernenti il processo decisionale in seno al Consiglio federale. Si tratta in particolare di informazioni relative a corapporti e ai loro contenuti, allo svolgimento e ai contenuti della discussione avvenuta in seno al Consiglio federale nonché alla posizione assunta dai singoli membri del Consiglio federale. Essendo accessibili soltanto a una cerchia ristretta, il gruppo di persone che potevano trasmettere queste informazioni (all'interno o all'esterno dell'Amministrazione) può essere facilmente circoscritto. In più, i contenuti e le discussioni in seno al Consiglio federale sono noti solo ai partecipanti alle sedute, ossia ai sette consiglieri federali, al cancelliere della Confederazione e ai due vicecancellieri. È interessante notare che gli articoli facenti riferimento a corapporti erano stati in molti casi pubblicati (online) già la sera prima della seduta o il giorno stesso della seduta. Sul punto conviene precisare che i corapporti sono presentati solo poco prima della seduta (di regola entro le 14.00 del giorno prima o, in casi eccezionali, alle 18.00, mentre durante la pandemia le scadenze potevano essere ancora più brevi) e successivamente distribuiti agli altri dipartimenti.

Esempi

Notizie relative alla seduta del Consiglio federale dell'11.12.2020:

- *Blick, 11.12.³⁰: Doch trotz massiver Kritik versucht SP-Gesundheitsminister Alain Berset (48) die harte Linie zu halten, heisst es in Bundesbern. Verwässere man die Vorschläge zu stark, drohe zwischen Weihnachten und Neujahr eine epidemiologische Katastrophe. Das sehen nicht alle so. So soll Karin Keller-Sutter (56) einen kritischen Mitbericht verfasst haben – und Ueli Maurer (70) ist ohnehin skeptisch.*

Notizie relative alla seduta del Consiglio federale dell'11.8.2021:

- *Tages-Anzeiger, 11.8.³¹: Nun ist es aber ein SVP-Bundesrat, der den Druck auf Ungeimpfte erhöhen will: Laut mehreren bundesratsnahen Quellen hat SVP-Bundesrat und Finanzminister Ueli Maurer einen entsprechenden Mitbericht verfasst. Er fordert das Ende der Gratistests.*

³⁰ L'articolo è stato pubblicato prima della seduta del Consiglio federale e rinvia a un corapporto.

³¹ V. nota a piè di pagina 30.

- Se si considerano le testate nelle quali sono apparsi gli articoli contenenti le indiscrezioni, si nota che i giornali di lingua tedesca sono molto più rappresentati rispetto a quelli della Svizzera occidentale o del Ticino.³² L'analisi evidenzia inoltre che determinati media – segnatamente i giornali di Ringier (*Blick* e *SonntagsBlick*) e Tamedia (*Tages-Anzeiger* e *SonntagsZeitung*) – disponevano più frequentemente di informazioni confidenziali rispetto ad altri (60 articoli ciascuno in *Blick* e *SonntagsBlick* e in *Tages-Anzeiger* e *SonntagsZeitung*). Questi due gruppi editoriali rappresentano la fetta più consistente della copertura mediatica nazionale e contano quindi il maggior numero di giornalisti a Berna. In alcuni di questi casi, tali testate hanno diffuso per primi notizie sui provvedimenti previsti o sui contenuti di proposte o corapporti, tanto da essere successivamente citati da altri giornali come fonti primarie di notizie. Oltre alle testate già menzionate è stato pubblicato – anche se in misura significativamente minore – un numero superiore alla media di articoli con indiscrezioni anche in *NZZ* e *NZZ am Sonntag* (28) nonché in *Aargauer Zeitung* (17). Tra i media di lingua francese sono stati trovati 6 articoli basati su indiscrezioni rispettivamente in *Le Temps* e in *24 heures*, e un numero ancora più basso nei giornali di lingua italiana. In alcuni casi sono stati anche media minori, tra cui ad esempio *Nebelspalter*, ad avere diffuso per primi informazioni riconducibili a indiscrezioni.

Esempi

Notizie relative alla seduta del Consiglio federale del 28.10.2020:

- *Blick, 24.10.: Der Bundesrat will aber erst am Mittwoch über weitere Massnahmen entscheiden. Er hat nun einen Entwurf an die Kantone verschickt. Dieser liegt BLICK vor. Das sind die wichtigsten Punkte: [...]*
- *NZZ am Sonntag, 25.10.: An diesem Wochenende legt er ihnen eine Reihe von drastischen Massnahmen vor, wie der «Blick» schreibt. Mehrere Quellen bestätigen diese auch gegenüber der «NZZ am Sonntag».*
- *24 heures, 27.10.: Le Conseil fédéral attend mercredi pour annoncer d'éventuelles nouvelles mesures. Selon les informations de «Blick», le ministre de la Santé Alain Berset plaiderait pour un port du masque généralisé en extérieur. «Chaque personne doit porter un masque facial dans l'espace public des zones habitées», aurait-il proposé aux Cantons, selon le journal allemandique.*
- *Blick, 29.10.: Die Bundesratssitzung dauerte ungewöhnlich lange. Schon im Vorfeld war der Ton gehässig. Berset hatte eine ganze Reihe an Mitberichten erhalten. Parmelin und SVP-Finanzminister Ueli Maurer (69) hätten Bersets Vorschläge zerzaust, heisst es aus Bundesbern. Ihre Mitberichte seien «ungeohnt scharf» formuliert gewesen – sie hätten Berset «lausige Arbeit» vorge-*

³² È bene precisare che nella Svizzera tedesca la varietà di quotidiani e giornali domenicali è significativamente maggiore rispetto alle altre regioni linguistiche e che di conseguenza nella selezione delle testate giornalistiche quelle di lingua tedesca erano rappresentate in misura maggiore rispetto ai giornali francofoni o italofoni.

worfen. CVP-Bundesrätin Viola Amherd (58) wiederum setzte sich für noch strengere Massnahmen ein. Auch die ausschlaggebenden Freisinnigen Karin Keller-Sutter (56) und Ignazio Cassis (59) stützten Bersets Stossrichtung. Ihr Ziel: einen zweiten Lockdown mit Betriebsschliessungen und damit noch schlimmeren wirtschaftlichen Folgen verhindern. Cassis verzichtete sogar bewusst auf einen Mitbericht, weil er das Hickhack im Bundesrat nicht befeuern wollte

Notizie relative alla seduta del Consiglio federale del 10.12.2021:

- *Nebelspalter, 8.12.: «Angesichts der Subsidiaritätskriterien, die der Bundesrat beim zweiten Corona-Einsatz festgelegt hat, halten wir es für wenig wahrscheinlich, dass das Unterstützungsgesuch dem Jura bewilligt wird. In der Tat ist die Subsidiarität in diesem Stadium nicht erfüllt», steht in einer internen Korrespondenz von VBS-Kaderbeamten, die dem «Nebelspalter» vorliegt. Die Berichte aus dem VBS zeigen, dass ... Das Gesuch wird nun trotzdem bewilligt. Berset sei über die «Anfrage aus dem Jura informiert worden» und «würde einen Einsatz der Armee befürworten», steht in einem internen Schreiben.*

- In generale, sulla base dell'analisi dei media non è possibile risalire in modo univoco alla fonte o all'autore dell'indiscrezione, e nemmeno a eventuali persone che ne erano a conoscenza perché negli articoli esaminati di norma non è dichiarata la provenienza delle informazioni (tutela delle fonti). Alcune di queste notizie potrebbero avere origine anche nei Cantoni o nelle associazioni consultate, come sostenuto da alcune delle persone sentite. In altri articoli si rimanda invece a fonti «bene informate» o «vicine al governo» o ancora ai «collaboratori più stretti» dei consiglieri federali. I collaboratori più stretti dei consiglieri federali o del cancelliere della Confederazione entrano in causa come possibile fonte di informazioni specialmente quando queste riguardano il processo decisionale in seno al Consiglio federale.

Esempi

Notizie relative alla seduta del Consiglio federale del 13.1.2021:

- *Neue Zürcher Zeitung, 12.1.: Der Bundesrat hat den Kantonen weitergehende Massnahmen vorgeschlagen, die er ergreifen will, falls sich in der Corona-Pandemie die Lage verschlechtert. [...] Ein Teil der Regierungen, unter anderem diejenige des Kantons Zürich, will seine Rückmeldung nicht vor Mittwoch offenlegen. Zehn Kantone haben jedoch auf Anfrage Einblick gewährt, [...]*
- *20 Minutes, 13.1.: Parmi elles, la fermeture des magasins ne vendant pas de biens de consommation courante, la limitation des rassemblements à dix personnes et le télétravail qui deviendrait obligatoire autant que possible, a rappelé hier le «Tages-Anzeiger». Le Canton du Valais nous a transmis sa réponse à la consultation de la Confédération. [...]*

- *Tages-Anzeiger, 13.1.: So jedenfalls ist ein Mail zu verstehen, welches das Innendepartement von Bundesrat Alain Berset am Montagabend an die anderen Departemente geschickt hat: Die hoch ansteckende britische Variante des Virus macht sich in der Schweiz breit, [...] Berset beantragt darum «klar», alle Verschärfungen, die vergangene Woche zur Stellungnahme an die Kantone gingen, «voll» und innert der nächsten Tage durchzusetzen, wie eine Person aus dem Umfeld des Bundesrats sagt. Mehrere Quellen bestätigen die Information. [...] Das Wirtschaftsdepartement und das Finanzdepartement von Bundesrat Ueli Maurer sehen aber noch bürokratische Hindernisse: [...] Aus den Departementen mit linkerer Spitze hingegen heisst es, jetzt mit einer Verschärfung zuzuwarten, vergrössere das Problem nur.*
- *Neue Zürcher Zeitung, 14.1.: Die Verschärfung ist dem Vernehmen nach auf Bundesrätin Karin Keller-Sutter (fdp.) zurückzuführen. [...] Laut mehreren Quellen hat sich lediglich ein Bundesrat dieser Strategie entschlossen in den Weg gestellt: Ueli Maurer (svp.), der Finanzminister. Aus seiner Sicht lässt sich das Gremium von Angst treiben. Maurer hat einen Mitbericht verfasst, der in der Verwaltung zu reden gab: [...] Gegen diese hatte sich neben Maurer auch Wirtschaftsminister Parmelin ausgesprochen, an der Sitzung soll er aber eingelenkt haben. Von den zwei FDP-Vertretern sei kaum Opposition gekommen.*
- *Tages-Anzeiger, 14.1.: Wie bundesratsnahe Kreise bestätigen, war es Finanzminister Ueli Maurer (SVP), der sich in einem Mitbericht gegen die Anträge Bersets ausgesprochen hatte. Maurers Antrag, auf neuerliche Verschärfungen zu verzichten, hatte im Bundesrat wegen der Angst vor dem neuen Virus keine Chance. Selbst Bundespräsident Parmelin, der Parteikollege Maurers, trug schliesslich die Verschärfungen mit.*
- *Blick, 13.2.: Trotzdem verzichten Berset und sein Bundesamt für Gesundheit (BAG) auf eine Altersheimstrategie. Das geht auch aus einem Begleitschreiben zum Verschärfungspaket Mitte Januar hervor, das BLICK vorliegt. [...] Auch SVP-Bundesrat Ueli Maurer (71) konnte sich einen Seitenhieb gegen Berset nicht verkneifen. «Wir sind erstaunt, [...]», schrieb sein Generalsekretariat in der Ämterkonsultation. [...] Das Wirtschaftsdepartement von SVP-Bundespräsident Guy Parmelin (61) schlug in dieselbe Kerbe. Statt eines Laden-Lock-downs «favorisieren wir lieber konkrete Massnahmen im Bereich Alters- und Pflegeheime», schrieb es Mitte Januar. [...] Auch das Justizdepartement von FDP-Magistratin Karin Keller-Sutter (57) stellte sich kopfschüttelnd auf die Seite der beiden SVP-Mannen. Ihr Generalsekretariat bat das Innendepartement mit süffisantem Unterton, «darzulegen, warum der Bund hier auf rechtliche Vorgaben – zum Beispiel zur seriellen Testung des Pflegepersonals – verzichten sollte».*

- L'analisi dei mezzi di informazione mette in luce anche l'alternanza tra fasi in cui praticamente tutte le sedute del Consiglio federale erano interessate da indiscrezioni e fasi di rilevanza inferiore. Non sorprende il fatto che le indiscrezioni aumentavano nel momento in cui la situazione pandemica si aggravava, tanto da rendere necessarie decisioni difficili. Le indiscrezioni sono state particolarmente numerose nel periodo marzo-aprile 2020, quando furono presi per la prima volta provvedimenti drastici, come il lockdown, e vennero contemporaneamente messe a punto ingenti misure di sostegno economico. La seconda fase densa di indiscrezioni è iniziata a dicembre 2020 e si è protratta fino alla fine di gennaio 2021. In quel periodo la Svizzera fu investita dalla seconda ondata di contagi e furono ancora una volta discussi e decisi provvedimenti drastici (obbligo di indossare la mascherina, limitazioni alle celebrazioni natalizie e al turismo). La terza fase particolarmente significativa sul piano del numero di indiscrezioni è sopraggiunta durante il secondo autunno e inverno di pandemia (settembre 2021 – febbraio 2022) e del nuovo peggioramento della situazione epidemiologica. In questo periodo furono nuovamente discussi provvedimenti sempre più osteggiati dalla popolazione, che invece invocava un allentamento delle misure.
- Quanto illustrato qui sopra dimostra che il fenomeno delle indiscrezioni si aggravava soprattutto quando il Consiglio federale era chiamato a prendere decisioni delicate. L'ipotesi avanzata da alcuni capidipartimento secondo cui ciò sarebbe dipeso anche dal presidente della Confederazione in carica (e precisamente dalla modalità di condurre le sedute e dalla capacità di ribadire ai presenti l'importanza della collegialità e della confidenzialità) non trova quindi conferma in questa analisi dei media.
- Da ultimo occorre sottolineare che nel corso della pandemia sono apparsi anche alcuni articoli che denunciavano il problema delle ripetute indiscrezioni.

Esempi

- *Le Temps*, 10.12.2020: *Depuis le début de la crise, on a pris l'habitude de prendre connaissance, par des fuites dans un quotidien alémanique, des restrictions envisagées par Alain Berset avant qu'elles ne soient formellement adoptées par le Conseil fédéral.*
- *Aargauer Zeitung*, 11.12.2020: *Am letzten Freitag drückte sich das Gremium um diese Entscheidung. Die bürgerlichen Bundesräte wollten den Kantonen noch einmal eine Chance geben, um härtere Massnahmen zu beschliessen. [...] Das Gremium diskutierte lange und intensiv, um einen Konsens zu finden. Um die Reihen wieder zu schliessen. Ob der Bundesrat die Öffentlichkeit informieren soll über die Vorschläge, war intern umstritten. [...] Die geplanten Regeln wären ohnehin an die Öffentlichkeit gelangt. Die Indiskretionen aus dem Bundesrat sind zum Merkmal dieser Krise geworden. «Bei so schwierigen Geschäften darfes das nicht geben», konstatierte alt Bundesrat Pascal Couchepin diese Woche in der NZZ. Die Indiskretionen würden Schlagzeilen und Unruhe bringen. Recht hat er. Nur sind die Kantone daran nicht ganz unschuldig. [...]*

- *Nebelspalter*, 23.9.2021: *Marc Walder, Mitbesitzer des Ringier-Verlags, ist seit Jahren befreundet mit Alain Berset und hat jederzeit Zugang zum Gesundheitsminister. [...] Im Gegenzug werden die Ringier-Medien aufs zuverlässigste mit Interna aus dem Departement Berset versorgt. Die übrigen sechs Bundesräte müssen jeweils nur den Blick konsultieren, wenn sie wissen wollen, welche Anträge der Gesundheitsminister an der nächsten Bundesratssitzung stellen wird.*

3.1.3 Bilancio (intermedio) dell'analisi dei media

L'analisi dei media dimostra certamente che durante la pandemia di COVID-19 sono trapelate molte indiscrezioni. Pur in mancanza di un confronto tra la situazione prima e dopo la pandemia, è ragionevole ipotizzare un aumento del numero di indiscrezioni visto che in determinate fasi quasi nessuna seduta era risparmiata dal problema. Le indiscrezioni sono state particolarmente numerose nelle fasi in cui la situazione epidemiologica si aggravava, quando cioè il Consiglio federale era chiamato a decidere su provvedimenti più o meno drastici (segnatamente durante la prima ondata di contagi nel periodo marzo-aprile 2020, la seconda ondata, nell'inverno tra il 2020 e il 2021 nonché a partire dall'autunno 2021, immediatamente prima del secondo inverno di pandemia).

L'analisi rivela inoltre che determinati media – in particolare i giornali di Ringier e Tamedia (soprattutto *Blick* e *Tages-Anzeiger*) – hanno spesso relazionato per primi e/o in modo molto dettagliato su decisioni imminenti, provvedimenti previsti o proposte avanzate al Consiglio federale, ma anche su informazioni interne al Consiglio federale. Le CdG presumono quindi che determinati media e i loro esponenti e collaboratori fossero spesso i destinatari delle indiscrezioni.

Per quanto riguarda la domanda sugli autori delle indiscrezioni è possibile affermare che le fonti sono difficili da identificare. Per di più, nel caso degli affari che riguardavano provvedimenti pianificati, la cerchia dei possibili autori era molto ampia, visto che tali provvedimenti erano discussi anche con i Cantoni, le associazioni o i gruppi di interesse e talvolta persino con i partiti. Per le indiscrezioni riguardanti i corapporti, la discussione in seno al Consiglio federale e la posizione assunta dai singoli membri del Consiglio federale, in linea di principio il numero di possibili autori è molto inferiore: oltre ai consiglieri federali, al cancelliere della Confederazione e ai vicescancellieri, solo pochi dei loro collaboratori possono accedere a queste informazioni. Tuttavia, poiché talune informazioni riguardanti il processo decisionale in seno al Consiglio federale sono successivamente condivise con altre persone, in particolare nei debriefing sulle sedute del Consiglio federale che si tengono nei singoli dipartimenti e nella CaF, la cerchia dei possibili autori si allarga. A questo proposito sarebbe bene interrogarsi su quali siano le informazioni strettamente necessarie per l'attuazione delle decisioni ossia quali informazioni devono necessariamente essere trasmesse e in quale forma (v. n. 5.1.1 e 5.2 sui debriefing).

3.2 Analisi dei messaggi di posta elettronica

Al fine di identificare l'autore delle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 e le persone che ne erano al corrente, il gruppo di lavoro ha richiesto e analizzato, oltre a diversi altri documenti, anche i messaggi di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI e del capo del DFI. Non essendo emersi indizi concreti circa eventuali altre persone (anche al di fuori del DFI) che potrebbero aver trasmesso le informazioni, l'analisi non è stata estesa ulteriormente. L'alta vigilanza implica la richiesta di documenti finalizzati unicamente al suo esercizio e nel rispetto del principio di proporzionalità. Il gruppo di lavoro ha pertanto ritenuto che analizzare i messaggi di posta elettronica di altre persone in assenza di indizi concreti fosse contrario a tale principio.

Il principio di proporzionalità è stato determinante anche nell'analisi dei messaggi di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI e del capo del DFI, segnatamente nella scelta se richiedere, in entrambi i casi, solo i messaggi di un periodo determinato. I messaggi messi a disposizione dall'UFIT³³ coprivano solo una parte del periodo esaminato dalle CdG (da febbraio 2020 a settembre 2021) perché nel frattempo l'allora capo della comunicazione del DFI aveva abbandonato il suo incarico presso l'Amministrazione federale. Infatti, i messaggi dei collaboratori uscenti dall'Amministrazione federale sono solitamente cancellati in modo irrevocabile 135 giorni dopo la fine del rapporto di lavoro.³⁴

Per l'analisi dei messaggi del capo del DFI è stata richiesta unicamente la corrispondenza elettronica con determinate persone, e comunque limitatamente al periodo oggetto dell'inchiesta. Per garantire la protezione della personalità degli interessati, il gruppo di lavoro ha adottato misure specifiche di protezione delle informazioni.³⁵

³³ Dopo avere appreso che l'UFIT aveva messo a disposizione del procuratore federale straordinario Peter Marti un numero sproporzionato di messaggi di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI, il capo del DFF, la consigliera federale Karin Keller-Sutter, ha avviato un'inchiesta informale. L'inchiesta ha accertato l'illiceità della consegna al procuratore federale straordinario Peter Marti dei messaggi dell'intera casella di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI. Il DFF ha tuttavia rinunciato a sporgere una denuncia penale. Successivamente, l'UFIT ha adeguato la sua prassi concernente la consegna di messaggi di posta elettronica alle autorità di perseguimento penale.

³⁴ Messaggio di posta elettronica della CaF al gruppo di lavoro del 22.5.2023 (CONFIDENZIALE, non pubblico). Il gruppo di lavoro disponeva unicamente dei messaggi del periodo per il quale l'UFIT aveva creato una copia di sicurezza finalizzata all'analisi della posta elettronica da parte del procuratore federale straordinario Peter Marti. Per leggere i messaggi cifrati dell'allora capo della comunicazione del DFI era necessario un apposito certificato. Il gruppo di lavoro si è limitato ai messaggi potenzialmente utili ai fini dell'inchiesta.

³⁵ I messaggi di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione sono stati messi a disposizione del gruppo di lavoro su un disco fisso protetto da password in data 30.3.2023. L'analisi del disco fisso è stata eseguita da una persona all'interno della segreteria al fine di ridurre al minimo il numero di persone messe a conoscenza. I messaggi del capo del DFI sono stati messi a disposizione della segreteria in data 8.6.2023 su due chiavette protette da password, restituite al DFI al termine dei lavori. Ai membri del gruppo di lavoro sono stati messi a disposizione unicamente i messaggi strettamente necessari ai fini della presente inchiesta.

3.2.1 **Analisi dei messaggi di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI**

In questa sede occorre sottolineare che lo scopo ultimo delle CdG non era indagare sull'allora capo della comunicazione del DFI. In tal modo le Commissioni si attengono alla ripartizione delle competenze prevista assicurando che l'inchiesta non entri in conflitto con il procedimento penale in corso.

Per motivi inerenti alla protezione della personalità e a causa del procedimento penale in corso nonché della presunzione di innocenza garantita dalla Costituzione federale, si rinuncia a riportare i singoli messaggi dell'allora capo della comunicazione del DFI. In tal modo si tiene conto anche del principio di proporzionalità. Per lo stesso motivo, il presente rapporto non fornisce dati relativi ai mittenti e ai destinatari nell'indicazione delle fonti. La maggior parte dei messaggi considerati problematici dal gruppo di lavoro sono già stati diffusi nei media e dovrebbero dunque già essere di dominio pubblico.

Dall'analisi dei messaggi emerge che l'allora capo della comunicazione del DFI inviava regolarmente contenuti di natura professionale e confidenziale al suo indirizzo di posta elettronica privato. Alla luce di questa evidenza, il gruppo di lavoro ha deciso di richiedere anche i messaggi in questione limitandosi, anche in questo caso, ad alcuni destinatari e mittenti, nel rispetto del principio di proporzionalità. Nello specifico, il gruppo di lavoro intendeva comprendere il motivo per cui l'allora capo della comunicazione del DFI inviava frequentemente informazioni di natura professionale e confidenziale al proprio indirizzo privato e se successivamente inoltrasse tali informazioni dalla propria casella privata ad altri, e a quali, destinatari. Questa procedura avrebbe dovuto consentire di rispondere, almeno in parte, alle domande sull'identità degli autori e delle persone che erano al corrente delle indiscrezioni.

Il gruppo di lavoro si è quindi rivolto a Swisscom per ottenere i messaggi privati dell'allora capo della comunicazione del DFI. Con lettera del 21 luglio 2023, Swisscom ha comunicato al gruppo di lavoro di non essere in grado di fornire i messaggi di posta elettronica richiesti perché la casella corrispondente era stata eliminata in data 14 maggio 2023.³⁶ L'allora capo della comunicazione del DFI aveva disdetto il contratto con Swisscom sette settimane dopo essere stato sentito dal gruppo di lavoro e Swisscom aveva conseguentemente proceduto a eliminare i messaggi di posta elettronica come da contratto.³⁷

L'analisi dei messaggi professionali dell'allora capo della comunicazione del DFI certifica l'esistenza di una fitta e frequente corrispondenza diretta tra quest'ultimo e il CEO di Ringier SA. Spesso, la corrispondenza conteneva informazioni relative a decisioni imminenti del Consiglio federale. L'allora capo della comunicazione del

³⁶ Il gruppo di lavoro ha dovuto attendere l'esito degli accertamenti giuridici preliminari necessari prima di potere richiedere i messaggi privati di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI.

³⁷ Lettera di Swisscom del 21.7.2023 al gruppo di lavoro Indiscrezioni relative alla pandemia di COVID-19 delle CdG-N/S (CONFIDENZIALE, non pubblico). Con la risoluzione del contratto, sono eliminati la casella (compresi i suoi contenuti) e gli indirizzi di posta elettronica. Una casella disdetta non può essere riattivata.

DFI recapitava al CEO di Ringier SA documenti quali comunicati stampa e le relative bozze oppure lo informava nel merito prima che il Consiglio federale prendesse una decisione (messaggi di posta elettronica del 27 e 28 aprile 2021, del 23 giugno 2021, del 26 maggio 2021 e del 11 agosto 2021). Essendo parte integrante della documentazione destinata alla seduta del Consiglio federale, la bozza del comunicato stampa è classificata di conseguenza fino alla decisione del Consiglio federale e non può essere condivisa al di fuori della cerchia di persone che devono potervi accedere in virtù del proprio mandato. Tale prassi è stata confermata dalla CaF.³⁸ Nel caso di una conferenza stampa, la documentazione è recapitata ai giornalisti accreditati prima della conferenza, con un periodo di attesa (embargo) e comunque mai prima della decisione del Consiglio federale.³⁹

Dai messaggi di posta elettronica si evince anche che l'allora capo della comunicazione del DFI e il CEO di Ringier SA si sono scambiati informazioni confidenziali oralmente (messaggio dell'11 agosto 2021): indizi di scambi di informazioni riguardanti affari iscritti all'ordine del giorno delle sedute del Consiglio federale e la proposta di discuterne si trovano nei messaggi del 2 marzo 2021 e del 15 marzo 2021, nel messaggio del 6 novembre 2020 viene condivisa un'opinione personale sui rapporti di maggioranza in seno al Consiglio federale e altri messaggi suggeriscono che sono avvenute conversazioni nelle quali sono state fornite informazioni confidenziali. Dall'analisi dei media non sono però emerse prove che le informazioni trasmesse dall'allora capo della comunicazione del DFI al CEO di Ringier SA siano effettivamente state utilizzate a fini giornalistici.

Altri messaggi inviati dall'allora capo della comunicazione del DFI o a lui indirizzati suggeriscono, a parere delle CdG, un approccio poco restrittivo nei confronti delle informazioni classificate o non pubbliche e che non di rado tali informazioni erano condivise con persone esterne o con i media (p. es. messaggio di un collaboratore della Segreteria generale del DFI all'allora capo della comunicazione del DFI del 14 dicembre 2020; «wir sollten das leaken»; l'informazione oggetto di questo messaggio riguardava l'allegato di un'ordinanza del Consiglio federale il cui aggiornamento era di competenza del DFI, dopo la consultazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP], il DFF e il Dipartimento federale degli affari esteri [DFAE]⁴⁰; a questo riguardo occorre precisare che il gruppo di lavoro non ha trovato prove del

³⁸ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 33 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

³⁹ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 33 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁴⁰ Ordinanza del 2 lug. 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) nel settore del traffico internazionale viaggiatori (Ordinanza COVID-19 provvedimenti nel settore del traffico internazionale viaggiatori; RU 2020 2737); la norma di delega è contenuta nell'art. 3 cpv. 2 dell'ordinanza. L'art. 41 cpv. 3 della legge federale del 28 sett. 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp; RS 818.101) attribuisce la competenza al Consiglio federale ovvero all'UFSP.

nesso causale tra questo messaggio e la diffusione di notizie negli organi di comunicazione).⁴¹

Durante la sua audizione, è stato chiesto all'allora capo della comunicazione del DFI di dare una definizione di indiscrezione sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19. Nella sua risposta, ha dimostrato di avere una concezione non conforme alle prescrizioni dell'ordinanza sulla protezione delle informazioni⁴² e delle linee direttrici della CSI. A suo modo di vedere, infatti, sarebbe assolutamente possibile condividere con i giornalisti informazioni, quando queste sono intese come informazioni contestuali, tanto più quando una situazione straordinaria richiede un'informazione attiva.⁴³ Il suo compito sarebbe stato quello di preparare il terreno affinché il compromesso scelto dalla Svizzera per fronteggiare la pandemia fosse accettato dalla popolazione. Il gruppo di lavoro non condivide questo punto di vista, tantomeno alla luce dell'eccezionalità della situazione. Anche la dichiarazione dell'allora capo della comunicazione del DFI, il quale ha definito «normale» il suo scambio con il CEO di Ringier SA,⁴⁴ ha suscitato perplessità nel gruppo di lavoro e anche in altre persone sentite.⁴⁵ Nelle linee direttrici della Conferenza dei servizi d'informazione sono esplicitamente menzionati i colloqui di approfondimento e giudicati ammissibili se condotti allo scopo di fornire un'informazione esaustiva.⁴⁶ Questi colloqui di approfondimento con i media costituiscono, secondo le informazioni della CaF, una modalità di conferenza stampa a livello tecnico. Le linee direttrici escludono dal loro ambito di applicazione l'informazione e la comunicazione in una situazione di crisi.⁴⁷ Le CdG riconoscono che le prescrizioni riguardanti i colloqui di approfondimento con i media sono formulate in modo poco, se non addirittura, per nulla dettagliato nelle linee direttrici e nelle istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale⁴⁸. Secondo le informazioni della CaF, anche ai colloqui di approfondimento con i media si applicano gli stessi principi validi per la normale comunicazione:

- ⁴¹ Il capo del DFI ha comunicato al gruppo di lavoro che l'affare in questione non era di competenza del Consiglio federale bensì del DFI, aggiungendo che l'adeguamento dell'allegato è un automatismo e che, a prescindere dalla data della firma, non rientrava in un caso soggetto al segreto d'ufficio. Ha ribadito inoltre che nel dicembre 2020 l'espressione «leaken» non aveva ancora il significato che ha poi assunto nel corso della pandemia e della campagna mediatica cominciata all'inizio del 2023. In virtù di tali considerazioni e dopo un'indagine preliminare approfondita condotta dal dipartimento, il capo del DFI non ravvisa la presenza di indizi di comportamenti rilevanti sotto il profilo penale o disciplinare che richiedano ulteriori interventi o un'inchiesta disciplinare.
- ⁴² Ordinanza del 4 lug. 2007 sulla protezione delle informazioni della Confederazione (Ordinanza sulla protezione delle informazioni, OPri; RS **510.411**).
- ⁴³ Verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 13 seg. e 20 (CONFIDENZIALE, non pubblico).
- ⁴⁴ Verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 13 (CONFIDENZIALE, non pubblico).
- ⁴⁵ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 35 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico).
- ⁴⁶ Cfr. «Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID), Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung» (di seguito: «Linee direttrici della CSI») (disponibili anche in franc.), pag. 7.
- ⁴⁷ Linee direttrici della CSI, pag. 7.
- ⁴⁸ Istruzioni del Consiglio federale del 21.6.2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale.

nello specifico non è consentito tenere colloqui di approfondimento con i media prima della decisione del Consiglio federale.⁴⁹

Nella sua audizione, il capo del DFI ha giudicato inopportuni alcuni messaggi dell'allora capo della comunicazione del suo dipartimento al CEO di Ringier SA. Allo stesso tempo, però, ha contestato il fatto che da ciò si possa dedurre che l'origine delle indiscrezioni sia nel DFI⁵⁰ e ha dichiarato che la trasmissione anticipata delle informazioni, così come a lui nota, sarebbe finalizzata a curare i contatti con i media.⁵¹ Il capo del DFI ha ammesso che la stretta vicinanza tra l'allora capo della comunicazione del suo dipartimento e il CEO di Ringier SA potrebbe avere condotto a un'eccessiva confidenza. Nonostante ciò, non ritiene che le informazioni siano state trasmesse al CEO di Ringier SA con l'intento di fornirle a una redazione.⁵²

3.2.2 Analisi di messaggi di posta elettronica del capo del DFI e contatti con il CEO di Ringier SA

Come illustrato qui sopra, il gruppo di lavoro ha analizzato anche i messaggi di posta elettronica del capo del DFI. Il perimetro dell'analisi è stato ristretto per includere solo i messaggi aventi come mittente o destinatario il CEO di Ringier SA o l'allora capo della comunicazione del DFI e altri messaggi rilevanti per il gruppo di lavoro ai fini della sua inchiesta sulle indiscrezioni riguardanti la gestione della pandemia di COVID-19. Il capo del DFI ha messo a disposizione del gruppo di lavoro i messaggi richiesti, non senza qualche riserva di natura giuridica e politica così come in merito al principio di proporzionalità e alla protezione della personalità. Data la sensibilità del contenuto, sono state adottate diverse misure di protezione delle informazioni, in accordo con il capodipartimento del DFI.

L'analisi dei messaggi sia dell'allora capo della comunicazione del DFI sia del capo del DFI non ha fornito alcun indizio che il presidente della Confederazione fosse a conoscenza del contenuto concreto dello scambio intercorso tra l'allora capo della comunicazione del DFI e il CEO di Ringier SA. Questo è stato confermato al gruppo di lavoro anche dall'allora capo della comunicazione del DFI.⁵³ Occorre comunque rilevare che sia il capo del DFI sia l'allora capo della comunicazione del DFI hanno dichiarato di avere intrattenuto uno scambio particolarmente intenso in questo periodo, soprattutto di natura verbale, specialmente in occasione dei briefing giornalieri.⁵⁴ I collaboratori del DFI sentiti hanno affermato che nel dipartimento si tenevano briefing giornalieri, durante i quali era discussa anche l'ultima rassegna stampa e affrontato regolarmente il tema delle indiscrezioni.⁵⁵ A questi briefing partecipavano

49 Messaggio di posta elettronica del portavoce del Consiglio federale al gruppo di lavoro del 13.10.2023.

50 Verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 23 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

51 Verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 24 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

52 Verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 29 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

53 Verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 18 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

54 Verbale dell'audizione del 26.6.2023, pag. 11 e 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

55 Verbale dell'audizione del 17.8.2023, pag. 8 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 4 e 24 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 16 e 24 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

oltre al capodipartimento, i suoi due collaboratori personali, il segretario generale, i due capi della comunicazione e un rappresentante dell'anticamera (v. n. 5.1).⁵⁶

Dai vari messaggi e dalle varie audizioni condotte è, tuttavia, emerso chiaramente che il capo del DFI era a conoscenza dei contatti intrattenuti tra l'allora capo della comunicazione del suo dipartimento e il CEO di Ringier SA. Il capo del DFI ha preso personalmente parte ad alcuni incontri che vertevano su progetti concreti (v. sotto).⁵⁷ L'allora capo della comunicazione del DFI ha dichiarato che una volta il capo del DFI lo aveva anche pregato di inoltrare i suoi saluti a Marc Walder.⁵⁸ L'allora capo della comunicazione del DFI aveva fatto seguito a questa richiesta in un messaggio indirizzato al CEO di Ringier SA (messaggio del 6.11.2020 indirizzato a una casella privata recante Marc Walder come destinatario).

Nelle due audizioni condotte dal gruppo di lavoro, il capo del DFI ha dichiarato di essersi messo ripetutamente in contatto con il CEO di Ringier SA ma di non averlo fatto con la persona nella sua funzione di giornalista bensì nella sua veste di CEO di un'impresa multinazionale attiva in 19 Paesi.⁵⁹ Ha inoltre rimarcato il fatto che non vi è mai stata una particolare vicinanza o amicizia con il CEO di Ringier SA e che i loro incontri erano solo di natura professionale.⁶⁰ Durante la pandemia, questi contatti sarebbero diventati regolari per vari motivi: tra le altre cose, il CEO di Ringier SA avrebbe sottoposto varie idee e progetti. Nell'autunno e nell'inverno del 2020 aveva presentato un'iniziativa di diversi CEO di grandi imprese concernente gli effetti psicologici della pandemia e del lavoro da casa sui lavoratori dipendenti. Queste idee sono sfociate in vari progetti, per esempio nella Giornata d'azione della salute mentale nel dicembre 2020. Nella primavera e nell'estate del 2021, sarebbe partita su iniziativa del CEO di Ringier SA, con il coinvolgimento di un gruppo di grandi imprese, una campagna per la vaccinazione nelle imprese. Il progetto pilota è stato sostenuto e in seguito realizzato dalla Confederazione e dal Cantone di Zurigo. Inoltre, il CEO di Ringier SA avrebbe proposto di considerare il sistema di TicketCorner per organizzare le vaccinazioni e di coinvolgere Digital Switzerland nell'elaborazione del certificato.⁶¹ Secondo le informazioni a disposizione delle CdG, il CEO di Ringier SA ha cercato contatti anche con altri membri del Consiglio federale.⁶²

In base all'articolo 153 in combinato disposto con l'articolo 156 LParl, il CEO di Ringier SA non aveva alcun obbligo giuridico di sottoporsi all'audizione da parte del gruppo di lavoro. Ha rifiutato un invito in tal senso e ha inoltre invocato la tutela delle

⁵⁶ Verbale dell'audizione del 17.8.2023, pag. 8 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁵⁷ Verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 16 e 18 (CONFIDENZIALE, non pubblico), vari messaggi di posta elettronica e registrazioni in Outlook.

⁵⁸ Verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 18 (CONFIDENZIALE, non pubblico), messaggio del 6.11.2020 indirizzato a una casella privata recante Marc Walder come destinatario. Diversa descrizione del capo del DFI, in: verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 29 (CONFIDENZIALE, non pubblico): il capo del DFI non ricorda questo fatto.

⁵⁹ Verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 17 e 27 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.6.2023, pag. 11 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁶⁰ Verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 16 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁶¹ Verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 17 e 27 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁶² Verbale dell'audizione del 26.6.2023, pag. 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

fonti garantita dal diritto penale agli operatori dei mezzi di comunicazione.⁶³ Essendosi definito come operatore dei mezzi di comunicazione, dimostra di avere una visione diversa rispetto al capo del DFI, il quale lo aveva per contro considerato nella sua veste di CEO di un'impresa attiva a livello multinazionale.

3.3 Dichiarazioni delle persone sentite sulle indiscrezioni

Il presente numero riporta le informazioni che il gruppo di lavoro ha raccolto nel corso delle audizioni condotte e che rimandano a ulteriori indiscrezioni. Il gruppo di lavoro era inoltre interessato a comprendere il motivo all'origine di un'indiscrezione.

Frequenza e natura delle indiscrezioni

La maggioranza delle persone sentite ha sottolineato come le indiscrezioni trapelassero con evidente frequenza durante il periodo oggetto dell'inchiesta. Molti riferivano di indiscrezioni continue. Secondo numerose testimonianze durante la pandemia le indiscrezioni erano aumentate soprattutto prima delle sedute del Consiglio federale e in particolare anche i corapporti finivano rapidamente nelle mani dei media: dalla presentazione dei corapporti al momento delle prime richieste da parte degli operatori degli organi di comunicazione non sarebbe trascorsa talvolta nemmeno un'ora. L'oggetto delle indiscrezioni non erano però solo i corapporti e le proposte ma, dopo le sedute, anche il contenuto delle consultazioni in seno al Consiglio federale (v. n. 4.2).

Possibili motivi all'origine delle indiscrezioni – fattori incentivanti

Più di una persona sentita ha sostenuto che le indiscrezioni sarebbero uno strumento politico: si farebbe una concessione nella speranza di ottenere qualcosa in cambio.⁶⁴ Quando si citano testualmente discorsi dalle sedute del Consiglio federale lo si farebbe con l'intenzione mirata di ricavarne un vantaggio o di danneggiare o screditare un membro del Consiglio federale.⁶⁵ Inoltre, lasciar trapelare indiscrezioni prima della seduta del Consiglio federale aiuterebbe il dipartimento responsabile a rafforzare la sua posizione, giacché anticipare informazioni all'opinione pubblica limita il margine di azione del Collegio governativo.⁶⁶ Secondo altri, le indiscrezioni sui corapporti dei dipartimenti in posizione minoritaria servirebbero a rendere pubbliche posizioni che altrimenti resterebbero inascoltate. La parte risultata sconfitta può così dare risalto alla

⁶³ Lettere di Marc Walder al gruppo di lavoro del 4.5.2023 e del 16.6.2023 (CONFIDENZIALE; non pubblico); secondo la dottrina, la tutela delle fonti garantita dal diritto penale spetta non solo agli operatori dei mezzi di comunicazione veri e propri ma anche a persone affini, come gli editori (Franz Zeller, commento all'art. 28a CP n. marg. 43, in: Niggli/Wiprächtiger, *Basler Kommentar Strafrecht*, 2019). Poiché secondo la LParl, Marc Walder non è obbligato a rilasciare dichiarazioni davanti alle CdG, nel presente rapporto si rinuncia ad approfondire l'applicabilità della tutela delle fonti nel caso di specie.

⁶⁴ Verbale dell'audizione del 4.5.2023, pag. 2 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 14 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 2 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁶⁵ Verbale dell'audizione del 4.5.2023, pag. 10 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 12 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁶⁶ Verbale dell'audizione del 4.5.2023, pag. 2 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

propria azione contro le misure respinte o mettere sotto pressione i dipartimenti che invece sostengono la proposta.

Diverse persone ritengono che anche la tensione sociale, cresciuta soprattutto durante la seconda ondata di contagi, avrebbe incentivato le indiscrezioni. Una persona ha dichiarato che soprattutto durante la seconda ondata l'atmosfera era così tesa che tutti avrebbero avuto interesse a lasciare trapelare informazioni, sia gli oppositori sia i sostenitori delle misure.⁶⁷ Dopotutto, la pandemia di COVID-19 era una questione di grande attualità per tutta la popolazione.⁶⁸ Inoltre, secondo diverse dichiarazioni, accadeva sovente che i documenti rilevanti fossero messi a disposizione di una nutrita cerchia di persone (Consiglio federale, Amministrazione federale, Cantoni, parti sociali ecc.).⁶⁹ Il capodipartimento del DFI ha spiegato che un'indiscrezione danneggia soprattutto il dipartimento responsabile dell'affare interessato perché aumenta la pressione e complica la comunicazione.⁷⁰ Altri capidipartimento ritengono al contrario che le indiscrezioni provenissero dal DFI e che abbiano portato vantaggi a questo dipartimento.⁷¹

Nella sua audizione, il cancelliere della Confederazione ha menzionato almeno cinque fattori che favoriscono le indiscrezioni: 1. la capacità direttiva del Consiglio federale e dei singoli capidipartimento; 2. le circostanze (crisi o situazione normale?); 3. le procedure (legge sulla sicurezza delle informazioni, ordinanza sulla protezione delle informazioni, gestione dei documenti del Consiglio federale all'interno della CaF ecc.); 4. il perseguimento penale delle indiscrezioni da parte del MPC e 5. la politica del personale.⁷² Le indiscrezioni possono scaturire anche da macchinazioni e campagne politiche come pure dai giornalisti, nel tentativo di mettere in contrapposizione tra loro persone dell'Amministrazione federale, oppure da collaboratori insoddisfatti o desiderosi di mettersi in evidenza.⁷³

Fonte delle indiscrezioni

Nel quadro delle audizioni sono state citate diverse possibili fonti di indiscrezioni durante la pandemia. Mentre alcuni hanno avuto l'impressione che le indiscrezioni provenissero in gran parte dal dipartimento che aveva presentato la proposta, altri hanno ipotizzato fonti diverse o non hanno voluto esprimersi in merito alle fonti presunte. Alcune delle persone sentite hanno anche asserito che le indiscrezioni non devono necessariamente provenire dal livello gerarchico più alto, e quindi dallo stesso Consi-

⁶⁷ Verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 9 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁶⁸ Verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁶⁹ Verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 27 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 25 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 4.5.2023, pag. 1 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 3 e 19 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁷⁰ Verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 24 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁷¹ Verbale dell'audizione del 4.5.2023, pag. 4 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁷² Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 4 e 14 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁷³ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 13 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag. 27 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 4.5.2023, pag. 4 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 22 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 5 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

glio federale, bensì possono provenire dai collaboratori più stretti dei singoli capidipartimento, in particolare dai partecipanti ai debriefing sulle sedute del Consiglio federale.⁷⁴ In quest'ottica i debriefing sono di particolare rilevanza, tanto più che nelle audizioni è stato dichiarato più volte che le indiscrezioni riguardavano le discussioni nel Consiglio federale e che venivano fatte trapelare immediatamente dopo le sedute del Consiglio federale.

3.4 Sintesi

Durante la loro inchiesta le CdG hanno constatato vari elementi che dimostrano o lasciano supporre che gli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 siano effettivamente stati oggetto di indiscrezioni. Da un lato, dall'elenco fornito dal Consiglio federale per l'analisi dei media si deduce che durante la gestione della pandemia le indiscrezioni erano frequenti. Dall'altro, l'analisi dei messaggi di posta elettronica così come le dichiarazioni delle persone sentite confermano che gli affari del Consiglio federale legati al COVID-19 sono stati regolarmente oggetto di indiscrezioni nel periodo in esame.

L'analisi dei media permette di identificare i media che hanno ricevuto il maggior numero di indiscrezioni (Ringier SA e Tamedia). L'analisi dei messaggi di posta elettronica dell'allora capo della comunicazione del DFI rivela inoltre che almeno uno dei destinatari delle indiscrezioni era il CEO di Ringier SA. Tuttavia, dall'analisi dei media non sono emerse prove che le informazioni trasmesse dall'allora capo della comunicazione del DFI al CEO di Ringier SA siano effettivamente state utilizzate per fini giornalistici. In generale si constata, sulla base dell'analisi dei media e degli elementi a disposizione del gruppo di lavoro, l'impossibilità di identificare i destinatari o gli autori nonché eventuali persone a conoscenza delle indiscrezioni. Questo potrebbe spiegare anche il motivo per cui le indagini del MPC per violazione del segreto d'ufficio nei confronti di ignoti siano state in buona parte abbandonate (v. n. 4.1 e cap. 5).

Sia l'analisi dei media sia le audizioni hanno rivelato che il numero di persone in possesso di informazioni era, per molti affari, da considerare a eccessivo. Concretamente, oltre ai vari uffici nell'Amministrazione federale, anche i Cantoni, alcune associazioni, gruppi di interesse e talvolta anche i partiti politici erano a conoscenza degli affari trattati dal Consiglio federale durante la pandemia. Nella maggior parte dei casi, le persone che avevano accesso a tutti o a una parte degli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 erano troppo numerose per poter determinare in maniera affidabile chi ha fatto trapelare un'indiscrezione o ne era almeno a conoscenza.

Dall'analisi dei media e dalle diverse audizioni condotte emerge che sono trapelate indiscrezioni anche dalle sedute del Consiglio federale. In questo caso, i sospetti dovrebbero convergere primariamente sui partecipanti alla seduta (sette capidipartimento, il cancelliere della Confederazione e i due vicecancellieri). È, tuttavia, ragionevole supporre – anche sulla base delle dichiarazioni rese dalle persone sentite – che

⁷⁴ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 22 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

almeno una parte delle indiscrezioni sia riconducibile ai debriefing e quindi alle informazioni trasmesse dai singoli capidipartimento ai loro rispettivi team.

In singoli casi, il gruppo di lavoro ha potuto evincere indizi di indiscrezioni e di una sollecitazione a trasmettere informazioni non pubbliche dai messaggi di posta elettronica analizzati di due collaboratori del DFI.⁷⁵ Si tratta in buona parte dei messaggi già pubblicati negli organi di comunicazione. Le CdG possono confermare l'autenticità di questi messaggi. Dai messaggi analizzati emerge altresì che l'allora capo della comunicazione del DFI ha inviato messaggi contenenti informazioni di natura professionale e in parte persino confidenziale al suo indirizzo privato, cosa ingiustificabile per le CdG. Sebbene fossero inviati al proprio indirizzo privato, i messaggi erano destinati ad altre persone mediante l'ausilio di un «codice» specifico (a seconda del destinatario, l'allora capo della comunicazione del DFI utilizzava una lettera alfabetica diversa nell'oggetto). In occasione della sua audizione del 27 marzo 2023, l'allora capo della comunicazione del DFI non si è espresso sul motivo per il quale ha inviato i messaggi in questione al suo indirizzo privato.

Il gruppo di lavoro non ha trovato prove che il capo del DFI fosse a conoscenza delle indiscrezioni trapelate dal suo dipartimento o che suggeriscono che le indiscrezioni siano state diffuse su suo incarico. Nemmeno i messaggi di posta elettronica analizzati del capo del DFI contengono indizi in tal senso. Due sono però i rilievi a questo proposito: innanzitutto, durante questo periodo la comunicazione tra il capo del DFI e l'allora capo della comunicazione del DFI avveniva principalmente in forma orale. E si presume che lo stesso avvenisse anche con altre persone all'interno del DFI. In secondo luogo, il capo del DFI era al corrente del rapporto, anche molto stretto, tra il capo della comunicazione del suo dipartimento e il CEO di Ringier SA.

Il mandato delle CdG e anche i loro mezzi d'inchiesta sono disciplinati in modo esaustivo nella LParl e sono sostanzialmente diversi da quelli delle autorità di perseguimento penale. Le CdG sono Commissioni delle Camere federali e pertanto sono organi politici. Le considerazioni esposte nel presente rapporto devono pertanto essere distinte dai procedimenti penali (in corso). Alle CdG preme sottolineare che, sulla base di quanto fin qui illustrato nel caso di un procedimento penale a tutti gli attori coinvolti si applica la presunzione di innocenza.

Occorre altresì precisare che l'analisi dei media mette chiaramente in luce che le indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 non coinvolgevano unicamente il DFI. Dall'elenco preparato dal Consiglio federale per il gruppo di lavoro si evince che anche altri dipartimenti sono stati interessati dalle indiscrezioni.⁷⁶

⁷⁵ V. n. 3.2.1: la sollecitazione a trasmettere un'informazione non pubblica riguardava l'allegato di un'ordinanza del Consiglio federale la cui modifica spettava al DFI (dopo la consultazione del DFGP, il DFF e il DFAE).

⁷⁶ A titolo di esempio: «Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Covid-19» (affare del DEFR del 13.3.2020); «Covid-19-Überbrückungskredite: Zusatzkredit für Covid-19-Solidarbürgschaften» (affare del DFF del 3.4.2020); «Covid-19: zusätzliche Massnahmen zur Unterstützung von blockierten Schweizer Reisenden und von schweizerischen Vertretungen im Ausland» (affare del DFAE del 5.6.2020).

Per quanto concerne i colloqui di approfondimento, le CdG concludono che le prescrizioni in materia di esecuzione di tali colloqui sono formulate in modo poco chiaro e non esaustivo. Secondo le Commissioni ciò può condurre a situazioni ed esiti insoddisfacenti.⁷⁷

Raccomandazione 1

Il Consiglio federale provvede, in collaborazione con la CaF, a definire in modo chiaro e a disciplinare in modo giuridicamente vincolante i criteri applicabili, sia in generale sia in caso di crisi, allo svolgimento di colloqui di approfondimento. Indica alle Commissioni il prodotto con cui intende attuare la presente raccomandazione

Da ultimo, alle CdG preme rivedere la prassi concernente il termine di cancellazione dei messaggi di posta elettronica dei collaboratori che lasciano l'Amministrazione federale pari a 135 giorni. L'inchiesta del gruppo di lavoro ha mostrato che tale termine non è retto da alcuna base legale. Le CdG ritengono il termine di 135 giorni sia nella maggior parte dei casi adeguato e ragionevole (spazio di archiviazione, protezione dei dati ecc.). Tuttavia, nel caso dei capidipartimento e di altri collaboratori con funzioni di quadro, le Commissioni non sono invece di tale avviso. Di norma, le CdG esercitano l'alta vigilanza a posteriori. Se una casella di posta elettronica viene cancellata già 135 giorni dopo l'uscita della persona interessata, potrebbe non essere più possibile risalire ai fatti in modo accurato. Le CdG chiedono una soluzione differenziata.

Raccomandazione 2

Il Consiglio federale provvede a creare una base legale concreta concernente la cancellazione dei messaggi di posta elettronica dei collaboratori che lasciano l'Amministrazione federale. A tale scopo adotta una soluzione differenziata che prevede per i capidipartimento e i collaboratori con funzione di quadro una significativa estensione del termine di cancellazione attualmente pari a 135 giorni. Il Consiglio federale definisce i collaboratori considerati quadri ai sensi di tale disposizione.

⁷⁷ A titolo di esempio si veda un messaggio dell'allora capo della comunicazione del DFI a una collaboratrice di *Blick* del 15.10.2020: in questo messaggio, con oggetto «colloquio di approfondimento», il mittente si dichiarava pronto a condividere informazioni su un altro membro del Consiglio federale. Si precisa in questa sede che non si trattava di un'informazione relativa alla pandemia di COVID-19.

4 **Gestione delle indiscrezioni sugli affari concernenti la pandemia di COVID-19 da parte del Consiglio federale e le ripercussioni sul lavoro del Consiglio federale**

Nel presente capitolo si intende esaminare il modo in cui Consiglio federale ha gestito le indiscrezioni nel periodo oggetto dell'inchiesta e illustrare se e in che modo queste hanno influenzato il lavoro del Consiglio federale. A questo scopo sono stati sentiti tutti i capidipartimento in carica nel periodo in esame nonché il cancelliere della Confederazione e i due vicecancellieri.

Lo scopo è in particolare quello di individuare i provvedimenti adottati dal Consiglio federale per prevenire o interrompere le indiscrezioni sugli affari concernenti la pandemia di COVID-19. Il capitolo tratta infine la seduta del Consiglio federale del 25 gennaio 2023 durante la quale sono state discusse le presunte indiscrezioni trapezate dal DFI. A tale scopo si procede a illustrare l'oggetto della discussione, le conclusioni e gli insegnamenti tratti.

4.1 **Prescrizioni / Provvedimenti volti a proteggere la confidenzialità**

Prima di individuare i provvedimenti adottati dal Consiglio federale per proteggere le informazioni relative alla gestione della pandemia di COVID-19 occorre in primo luogo illustrare le norme vigenti in materia. Successivamente sono presentati i provvedimenti adottati nonché esaminato il ruolo della CaF.

4.1.1 **Prima della pandemia di COVID-19**

Per quanto concerne le prescrizioni e i provvedimenti volti a proteggere la confidenzialità degli affari del Consiglio federale, occorre menzionare in primo luogo la procedura di consultazione degli uffici e la procedura di corapporto. Per ragioni di chiarezza, nel presente rapporto sono trattati unicamente gli aspetti principali delle due procedure.

Secondo quanto indicato dalla CaF, prima di accedere alla procedura di corapporto un affare viene preparato negli uffici, nelle segreterie generali e nei gruppi di lavoro interdipartimentali.⁷⁸ I progetti così elaborati sono in seguito inviati per la consultazione degli uffici – una procedura interna all'Amministrazione federale. In questa fase, le persone che hanno accesso ai documenti sono numerose, anche se non esistono dati precisi al riguardo.⁷⁹ Sono consultate le unità amministrative interessate: almeno tutte le segreterie generali, la CaF, l'Ufficio federale di giustizia (UFG), la Commissione interna di redazione (CIR), l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e l'Ufficio

⁷⁸ «Bundesratsgeschäfte, Übersicht der BK vom 22.2.2023 zu Prozessen, Zugriffen und Applikationen zuhanden von GPK und GPDel», pag. 1 (di seguito: «Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023»).

⁷⁹ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 1.

federale del personale (UPPER). Questa procedura si applica nel caso di documenti cui non è stato attribuito il livello di classificazione CONFIDENZIALE o SEGRETO. Nel caso di documenti confidenziali o segreti, il numero di destinatari è notevolmente ridotto e l'UFG e, se del caso, la CaF, l'AFF, l'UPPER e la CIR sono interpellati sulle questioni giuridiche controverse prima della seduta del Consiglio federale.⁸⁰

Prima di essere trattato in seno al Consiglio federale, un affare è oggetto della procedura di corapporto (ai sensi dell'art. 15 LOGA), che inizia il giorno in cui il dipartimento responsabile firma la proposta (art. 5 cpv. 1^{bis} OLOGA). La proposta firmata rispettivamente il documento interlocutorio firmato è trasmesso alla CaF per via elettronica tramite il sistema GEVER PSD. La CaF controlla l'affare, lo registra e lo carica su EXEBRC, la piattaforma centrale per gli affari del Consiglio federale. Parallelamente, la CaF trasmette tramite GEVER PSD tutti gli affari ai sistemi GEVER di tutti i dipartimenti e della CaF. A partire da questo momento, i dipartimenti e la CaF possono sottoporre corapporti concernenti gli affari che possono contenere proposte, commenti o domande. I corapporti presentati sono caricati su EXEBRC, secondo la procedura appena descritta, e parallelamente inviati ai sistemi GEVER di tutti i dipartimenti e della CaF. In genere, il dipartimento responsabile emette un parere in merito. In vista della seduta del Consiglio federale, la CaF riassume i corapporti e i pareri pervenuti in un elenco delle divergenze.⁸¹

Affinché un affare possa essere iscritto all'ordine del giorno di una seduta del Consiglio federale, i relativi dossier elettronici devono pervenire entro le 9.30 nella casella di posta GEVER PSD sempre il giovedì che precede la seduta del mercoledì successivo.⁸² Sulla base di questi dossier, la CaF allestisce la versione definitiva dell'ordine del giorno per la seduta.⁸³ Eventuali corapporti devono essere presentati entro le 14.00 del giorno che precede la seduta mentre i relativi pareri devono essere inoltrati entro le 20.00.⁸⁴

Nel caso degli affari confidenziali e segreti si applicano prescrizioni diverse rispetto a quanto illustrato poc'anzi per quanto riguarda le persone aventi il diritto di accesso, il processo e le scadenze. La classificazione è determinata dal dipartimento responsabile o dalla CaF (per i propri affari).

Gli affari del Consiglio federale classificati CONFIDENZIALE possono essere resi accessibili unicamente a un numero ristretto di persone.⁸⁵ Il processo si svolge anche

⁸⁰ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 1.

⁸¹ Informazioni della CaF consultabili su www.bk.admin.ch > Sostegno al Governo > Affari del Consiglio federale > Prima della seduta del Consiglio federale (stato: 27.7.2023); quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 2.

⁸² Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 2: GEVER PSD è un'applicazione informatica in cui sono archiviati i documenti per le sedute del Consiglio federale. Questi ultimi possono essere richiamati in EXEBRC tramite un link. EXEBRC è un'applicazione per la gestione degli affari e delle sedute del Consiglio federale. Gli affari classificati SEGRETO non vengono archiviati in nessuna delle due applicazioni. Sono previste eccezioni alle scadenze ordinarie (giovedì per la seduta del mercoledì) durante le sessioni (lunedì per la seduta del venerdì).

⁸³ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 2: la CaF apporta correzioni (elimina e inserisce affari) entro le ore 9.30 del martedì che precede la seduta.

⁸⁴ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 2.

⁸⁵ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 3.

in questo caso attraverso GEVER PSD ed EXEBRC; tuttavia, il processo avviene in forma criptata e il numero di persone con accesso ai documenti confidenziali è notevolmente ristretto.⁸⁶ Le persone autorizzate a consultare i documenti possono comunque modificare la chiave di accesso e rendere l'affare accessibile ad altre persone.⁸⁷ I termini per la presentazione dei corapporti e dei pareri non cambiano rispetto a quelle per gli affari del Consiglio federale che non sono confidenziali o segreti.⁸⁸

Per quanto riguarda gli affari del Consiglio federale classificati SEGRETO, la CaF è responsabile della registrazione, della distribuzione, del ritiro, dell'archiviazione, della distruzione e del controllo degli atti⁸⁹ in conformità con l'ordinanza sulla protezione delle informazioni. Un affare classificato SEGRETO è annunciato alla CaF il prima possibile e i documenti sono consegnati personalmente al capo del settore Consiglio federale della CaF (vicecancelliere).⁹⁰ La CaF crea le copie necessarie su carta verde, le numera e le distribuisce ai destinatari designati.⁹¹ I documenti sono nuovamente ritirati durante la seduta e successivamente distrutti, anche se un membro del Consiglio federale è autorizzato a tenere i documenti corrispondenti al fine di portare avanti un affare (deve però restituire i documenti classificati SEGRETO al più tardi entro la fine del suo mandato).⁹² La CaF redige un'eventuale decisione presa dal Consiglio federale e la trasmette ai membri del Consiglio federale e agli altri destinatari designati.⁹³

Un elenco allestito dalla CaF sugli affari del Consiglio federale classificati SEGRETO negli ultimi 14 anni mostra un aumento dal 2020 con un picco registrato nel 2022.⁹⁴ La maggior parte degli affari del Consiglio federale continua ciononostante a essere classificata CONFIDENZIALE o AD USO INTERNO. La riflessione su cui si basa la presente inchiesta solleva le questioni seguenti relativi ai diritti di accesso a EXEBRC e ai sistemi GEVER dei dipartimenti o della CaF:

- Chi stabilisce i diritti di accesso?
- Chi controlla il rispetto dei diritti di accesso? Esiste un'attività di monitoraggio?

Secondo le informazioni della CaF, la regolamentazione degli accessi agli affari *non confidenziali* compete ai dipartimenti.⁹⁵ I dipartimenti devono assegnare i diritti di accesso secondo il principio «need-to-know» (i diritti sono assegnati unicamente ai collaboratori che necessitano delle informazioni per assolvere ai propri compiti).⁹⁶ I diritti di accesso a EXEBRC per gli affari *classificati CONFIDENZIALE* sono disci-

⁸⁶ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 3.

⁸⁷ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 3.

⁸⁸ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 3.

⁸⁹ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 3.

⁹⁰ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 3.

⁹¹ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 3.

⁹² Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 3 seg.

⁹³ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 4.

⁹⁴ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 4.

⁹⁵ Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 19 (CONFIDENZIALE, non pubblico); documento interlocutorio della CaF del 4.2.2022 all'attenzione della CSG del 25.2.2022. Nel documento in questione sono contenute spiegazioni più dettagliate in merito alla gestione degli affari non confidenziali all'interno dei dipartimenti.

⁹⁶ Verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 8 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

plinati dalla Conferenza dei segretari generali (CSG).⁹⁷ Esistono sette ruoli diversi e quindi sette categorie di diritti di accesso. In totale, 667 persone nell'Amministrazione federale hanno accesso a EXEBRC.⁹⁸ 108 persone hanno accesso agli affari classificati CONFIDENZIALE: 25 autorizzazioni spettano ai collaboratori delle sezioni Affari del Consiglio federale e Strategia e pianificazione della CaF, dieci diritti sono riservati ai capidipartimento, al cancelliere della Confederazione e ai due vicecancellieri e sei alla DelCdG, alla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) e al Controllo federale delle finanze (CDF). Attualmente i dipartimenti dispongono rispettivamente di otto fino a dieci diritti di accesso ciascuno agli affari classificati CONFIDENZIALE. 143 diritti di accesso sono limitati, in seno ai dipartimenti e alla CaF, ad affari non confidenziali di contenuto materiale (decreti del Consiglio federale, documentazione relativa agli affari, alle procedure di corapporto ecc.).⁹⁹

Prima della pandemia le possibilità di accesso agli affari confidenziali del Consiglio federale erano più restrittive ed erano limitate a sei persone per ciascun dipartimento, oltre al capodipartimento, al cancelliere della Confederazione e ai due vicecancellieri.¹⁰⁰

Fino alla pandemia, la CaF aveva il controllo e la panoramica sui diritti di accesso a EXEBRC e – in virtù delle caratteristiche del sistema – conosceva con esattezza l'identità delle persone che potevano accedere agli affari del Consiglio federale attraverso i sistemi GEVER dei dipartimenti e della CaF. Le CdG ignorano se e in quale misura avveniva un controllo periodico degli accessi effettuati. Durante la pandemia, tuttavia, la CSG ha elevato il livello di trasparenza su richiesta della CaF. Da allora la panoramica sul numero di persone autorizzate ad accedere agli affari del Consiglio federale all'interno di ciascun dipartimento è aggiornata due volte all'anno.

Un ulteriore strumento per contrastare le indiscrezioni è il perseguimento delle violazioni del segreto d'ufficio. In alcuni casi, su mandato del Consiglio federale, la CaF ha sporto denuncia per una violazione del segreto d'ufficio¹⁰¹ (per le denunce dei singoli dipartimenti v. cap. 5). Le CdG non dispongono di una panoramica precisa sul numero di denunce depositate nel periodo antecedente la pandemia. Al 1° giugno 2023, presso il MPC risultavano pendenti dieci procedimenti penali per violazioni del segreto d'ufficio legati agli affari del Consiglio federale, tuttavia non relativi alla pandemia.¹⁰² Sei di questi procedimenti sono stati sospesi; i quattro casi pendenti sono stati tutti denunciati nel 2023. Quattro delle dieci denunce sono state sporte a nome del Consiglio federale.¹⁰³ Secondo le dichiarazioni della CaF, spetta in primo luogo ai dipartimenti richiedere di sporgere una denuncia penale.¹⁰⁴ Negli ultimi 20 anni

⁹⁷ Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 19 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

⁹⁸ Numero dei diritti di accesso a EXEBRC in base a ruolo e dipartimento / CaF, quadro sinottico della CaF (stato: 6.6.2023): 416 diritti di accesso rientrano nella categoria con i diritti minori. Queste persone non possono visionare il contenuto materiale ma soltanto i metadati.

⁹⁹ Tutte le cifre sono tratte dal quadro sinottico della CaF (stato: 6.6.2023).

¹⁰⁰ Nota della CaF del 26.3.2021: accessi a EXEBRC e procedura speciale per gli affari del DFI relativi alla pandemia di COVID-19, pag. 1.

¹⁰¹ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni / Basi legali, pag. 1.

¹⁰² Lettera del MPC alla CaF del 6.6.2023.

¹⁰³ Lettera del MPC alla CaF del 6.6.2023.

¹⁰⁴ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 8 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

nessuna denuncia penale è sfociata in una condanna.¹⁰⁵ Nell'ambito delle audizioni condotte dal gruppo di lavoro è però emerso anche un caso in cui il Consiglio federale ha valutato la possibilità di sporgere una denuncia penale dopo un'indiscrezione presumibilmente originata da una cerchia ristretta di quadri superiori dell'Amministrazione federale, ma alla fine ha deciso di rinunciare alla denuncia.¹⁰⁶

Secondo quanto dichiarato dalla maggioranza dei capidipartimento nonché dal cancelliere della Confederazione, il verificarsi o meno di indiscrezioni all'interno di un dipartimento dipende dallo stile di conduzione del medesimo.¹⁰⁷ A influire sullo stile di conduzione è anche lo scambio intrattenuto tra il capidipartimento e il rispettivo partito di appartenenza nonché l'inclinazione o meno a condividere informazioni con quest'ultimo, sia da parte del capidipartimento sia dei suoi collaboratori più stretti all'interno della Segreteria generale.¹⁰⁸ Nelle settimane precedenti all'entrata in carica un nuovo membro del Consiglio federale beneficia del sostegno della CaF. In questa fase, il nuovo membro è istruito, tra le altre cose, sulla gestione dei documenti classificati, sulle modalità di svolgimento delle sedute del Consiglio federale e sulla procedura di corapporto.¹⁰⁹ Inoltre, il portavoce del Consiglio federale è responsabile di accogliere e sensibilizzare un nuovo responsabile della comunicazione a livello di dipartimento¹¹⁰ e di ribadire in particolare le ripercussioni di eventuali indiscrezioni.¹¹¹ A questo proposito sarebbe opportuno considerare anche la questione relativa all'entrata in funzione di nuovi responsabili della comunicazione nei dipartimenti e di nuovi segretari generali ovvero alla loro sensibilizzazione alle eventuali indiscrezioni nonché alle rispettive implicazioni.

4.1.2 Durante la pandemia di COVID-19

Occorre innanzitutto rilevare che all'inizio della pandemia il Consiglio federale ha dovuto incrementare significativamente il ritmo delle sue sedute: a partire dalla fine del mese di marzo del 2020 ha tenuto regolarmente due sedute a settimana (mercoledì

¹⁰⁵ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 8 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁰⁶ In questo caso si trattava di una notizia pubblicata su *Weltwoche*. L'indiscrezione contenuta nell'articolo non riguardava un affare concernente la pandemia di COVID-19 ma era legata all'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione (iniziativa RASA)».

¹⁰⁷ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 4, 11 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 5.4.2023, pag. 10 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 9, 16, 28 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 2, 17 seg., 23 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 17 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁰⁸ Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 17 segg. (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁰⁹ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 31 (CONFIDENZIALE, non pubblico). La CaF ha affermato che la questione è illustrata in modo esaustivo e approfondito ai nuovi membri del Consiglio federale: sono discusse le aspettative in relazione ai debriefing e allo scambio con i partiti e i media e sono illustrati esempi e procedure.

¹¹⁰ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 31 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹¹¹ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 31 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

e venerdì).¹¹² Alla seduta del venerdì hanno continuato ad applicarsi le norme applicate agli affari non relativi alla pandemia. Per quanto riguarda invece gli affari concernenti la pandemia sono state introdotte scadenze speciali, valide per la seduta del mercoledì e per gli affari del venerdì relativi alla pandemia.¹¹³ Per l'iscrizione all'ordine del giorno era data priorità alla trattazione degli affari concernenti la pandemia.

Diritti di accesso e procedura

Durante la pandemia, il numero di diritti di accesso agli affari confidenziali del Consiglio federale in EXEBRC è stato elevato dalle consuete sette persone (compresi i capidipartimento) a un massimo di dieci persone per ciascun dipartimento.¹¹⁴ Secondo la decisione della CSG del 17 marzo 2020 questi tre accessi supplementari dovevano essere accordati per un periodo di tempo determinato.¹¹⁵

A fronte delle ripetute indiscrezioni trapelate durante le consultazioni condotte dal DFI, si decise di presentare i documenti al Consiglio federale prima di metterli in consultazione. Questa modifica procedurale fu introdotta l'8 dicembre 2020. Alla seduta del 20 gennaio 2021, il Consiglio federale, su proposta del DFI motivata dalle ripetute indiscrezioni che continuavano a trapelare, decise di espletare su carta, anziché in forma digitale, la procedura di corapporto per gli affari particolarmente sensibili concernenti la pandemia di COVID-19.¹¹⁶ Questa procedura speciale è stata applicata solo in relazione a quattro documenti interlocutori del DFI e a una proposta di adeguamento di ordinanza (tra il 2 febbraio 2021 e il 18 marzo 2021).¹¹⁷ Anche con questa procedura, il numero di persone a conoscenza dell'affare era comunque compreso tra 40 e 68 sebbene il numero di copie cartacee distribuite dalla CaF fosse limitato a undici.¹¹⁸ Secondo la CaF, i documenti erano copiati o scansionati e poi di nuovo distribuiti dai dipartimenti per la preparazione delle sedute del Consiglio federale.¹¹⁹ La CaF concluse che l'obiettivo perseguito con l'introduzione della procedura speciale – ossia quello di prevenire le indiscrezioni – non era stato raggiunto nonostante la riduzione dei diritti di accesso¹²⁰ e che, anzi, questa procedura aveva permesso di aggirare anche le procedure esistenti, come ad esempio il coinvolgimento delle commissioni di vigilanza delle Camere federali (nel caso di specie la DelFin e

¹¹² Promemoria della CaF del 1.4.2020 per lo svolgimento delle sedute del Consiglio federale, pag. 1.

¹¹³ Promemoria della CaF del 1.4.2020 per lo svolgimento delle sedute del Consiglio federale, pag. 1.

¹¹⁴ Nota della CaF del 26.3.2021: accessi a EXEBRC e procedura speciale per gli affari del DFI concernenti la pandemia di COVID-19, pag. 1.

¹¹⁵ Nota della CaF del 26.3.2021: accessi a EXEBRC e procedura speciale per gli affari del DFI concernenti la pandemia di COVID-19, pag. 1.

¹¹⁶ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 4.

¹¹⁷ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 5.

¹¹⁸ Nota della CaF del 26.3.2021: accessi a EXEBRC e procedura speciale per gli affari del DFI concernenti la pandemia di COVID-19, pag. 2: le CdG dispongono di un prospetto dettagliato, suddiviso per dipartimenti e CaF, del numero di persone che avevano diritti di accesso; documento interlocutorio della CaF del 4.2.2022 all'attenzione della CGS del 25.2.2022, pag. 7.

¹¹⁹ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 4 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹²⁰ Nota della CaF del 26.3.2021: accessi a EXEBRC e procedura speciale per gli affari del DFI concernenti la pandemia di COVID-19, pag. 2.

la DelCdG).¹²¹ Infine, questa procedura speciale aveva comportato un onere di lavoro supplementare a carico di tutti i dipartimenti e della CaF¹²² e non aveva consentito di effettuare un controllo sui destinatari effettivi.¹²³ Sulla base di queste esperienze, la procedura speciale venne abbandonata a partire dal 18 marzo 2021. Il 25 febbraio 2022 la CSG decise di attenersi alla prassi applicata alle procedure di corapporto.¹²⁴

Per molti affari concernenti la pandemia di COVID-19, il Consiglio federale consultava anche i Cantoni, e pertanto i documenti erano noti a un numero maggiore di persone. La maggior parte delle persone sentite ha ipotizzato che determinate indiscrezioni provenissero da queste consultazioni e dai Cantoni.¹²⁵ Al fine di prevenire tali indiscrezioni, il 20 gennaio 2021 il Consiglio federale, su proposta della CaF, decise di pubblicare i relativi documenti nel momento in cui gli stessi erano posti in consultazione.¹²⁶ L'analisi dei media mostra che nel periodo immediatamente successivo a questa decisione il numero di indiscrezioni era effettivamente diminuito, ma è verosimile che sia riconducibile al miglioramento della situazione epidemiologica. L'analisi dei media mostra infatti che le indiscrezioni aumentavano quando la situazione pandemica si aggravava e il Consiglio federale doveva decidere se adottare misure drastiche.

Denunce penali

Nel periodo oggetto dell'inchiesta, il Consiglio federale rispettivamente il cancelliere della Confederazione a nome del Consiglio federale non hanno sporto denunce penali per le indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 (per le denunce penali dei dipartimenti v. n. 5.1 e 5.2). La CaF sporge denuncia penale solo su mandato del Consiglio federale oppure se la denuncia riguarda i suoi progetti.¹²⁷ In linea di principio spetta ai singoli dipartimenti sporgere una denuncia penale quando si verificano indiscrezioni riguardanti i loro affari. Secondo la CaF, in questo periodo il Consiglio federale avrebbe rinunciato a presentare denunce penali perché negli ultimi anni le denunce si sono concluse con un nulla di fatto.¹²⁸

Trattazione delle indiscrezioni nel Consiglio federale

Considerati gli ampi diritti d'informazione di cui beneficia la DelCdG, le CdG hanno incaricato quest'ultima di richiedere i verbali delle sedute del Consiglio federale rilevanti per l'inchiesta e di farne rapporto al gruppo di lavoro. La DelCdG ha adempiuto al mandato riferendo in seguito le proprie conclusioni al gruppo di lavoro. Sulla base

¹²¹ Nota della CaF del 26.3.2021: accessi a EXEBRC e procedura speciale per gli affari del DFI concernenti la pandemia di COVID-19, pag. 2

¹²² Nota della CaF del 26.3.2021: accessi a EXEBRC e procedura speciale per gli affari del DFI concernenti la pandemia di COVID-19, pag. 2.

¹²³ Documento interlocutorio della CaF del 4.2.2022 all'attenzione della CGS del 25.2.2022, pag. 8.

¹²⁴ Quadro sinottico della CaF del 22.2.2023, pag. 6

¹²⁵ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 5 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹²⁶ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 5 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹²⁷ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 8 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹²⁸ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 8 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

dei verbali, la DelCdG ha accertato che nel periodo oggetto dell'inchiesta il Consiglio federale ha trattato il tema delle continue indiscrezioni sugli affari concernenti la pandemia di COVID-19 in tre sedute (11 dicembre 2020, 20 gennaio 2021 e 30 novembre 2021), e ha precisato che nella seduta del 30 novembre 2021 le indiscrezioni costituivano un punto all'ordine del giorno. La DelCdG afferma anche di non potere escludere che il tema sia stato trattato anche in altre sedute e in discussioni a margine delle sedute, ma di non conoscerne il contenuto, visto che di queste discussioni non vi è traccia nei verbali. Ciò è stato confermato nelle audizioni dei capidipartimento e dei rappresentanti della CaF. Va da sé che le discussioni informali tenute a margine delle sedute, per definizione, non sono verbalizzate.

Dai verbali delle tre sedute menzionate emerge un generale rammarico per le indiscrezioni trapelate. Esse sono giudicate inaccettabili e si precisa che l'adozione di contro-misure compete ai singoli capidipartimento. Nella seduta del 20 gennaio 2021 fu decisa l'introduzione della procedura speciale (v. sopra).

La DelCdG ha inoltre constatato che i verbali delle sedute del Consiglio federale erano redatti in modo molto sommario («verbali allargati delle decisioni»). Ciò avrebbe reso impossibile riconoscere le posizioni dei singoli membri del Consiglio federale, anche rispetto alle indiscrezioni.

Nella sua seduta del 25 gennaio 2023 il Consiglio federale ha trattato la questione relativa alle indiscrezioni (v. n. 4.3).

Trattazione delle indiscrezioni in altre organizzazioni interdipartimentali

Il tema delle indiscrezioni è stato trattato anche all'interno delle organizzazioni interdipartimentali,¹²⁹ tra cui la Conferenza dei segretari generali (CSG) e la CSI nonché la Conferenza settimanale dei segretari generali.

La CSG è l'organo supremo di coordinamento dell'Amministrazione federale, è diretta dal cancelliere della Confederazione e svolge compiti di coordinamento, segnatamente nella preparazione degli affari del Consiglio federale.¹³⁰ Della CSG fanno parte tutti i segretari generali dei dipartimenti nonché i due vicecancellieri.¹³¹ Durante il periodo in esame, il tema delle indiscrezioni è stato trattato in numerose occasioni nella CSG. In base a una panoramica della CaF, ciò sarebbe avvenuto complessivamente in otto occasioni.¹³² Gli estratti dei verbali interessati, redatti in modo sommario, certificano che in sei casi su otto il tema è stato discusso al punto «Varie» dell'ordine del giorno. Nella maggior parte dei casi si trattava di un'informazione trasmessa alla CSG da parte della CaF o di un dipartimento. Nella seduta del 29 ottobre 2021, la

¹²⁹ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 4 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹³⁰ Art. 53 cpv. 1 e 2 della legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

¹³¹ Informazioni della CaF consultabili su www.bk.admin.ch > La Cancelleria federale > Organizzazione della Cancelleria federale > Organizzazioni interdipartimentali > Conferenza dei segretari generali (stato: 11.8.2023): il segretario generale dell'Assemblea federale e i vicecancellieri partecipano alla CSG a titolo consultivo.

¹³² Trattazione del tema delle indiscrezioni nella CSG per il periodo da febbraio 2020 a giugno 2022. Il tema delle indiscrezioni è stato trattato nelle seguenti sedute della CSG: 14.12.2020, 22.1.2021, 29.3.2021, 29.10.2021, 26.11.2021, 13.12.2021, 25.2.2022 e 24.6.2022.

CaF ha esortato i dipartimenti a intervenire per porre fine alle indiscrezioni. Nella seduta del 25 febbraio 2022 la CaF ha sottoposto alla CSG un documento interlocutorio¹³³ concernente l'accesso agli affari del Consiglio federale nei sistemi GEVER dei dipartimenti e della CaF nonché in EXEBRC. Il documento interlocutorio fornisce informazioni sulle diverse procedure, sui diritti di accesso, sugli accessi effettuati e sui risultati di un sondaggio condotto dalla CaF nei dipartimenti. Il documento conteneva quattro raccomandazioni che dovevano contribuire a contenere le indiscrezioni: la CaF avrebbe dovuto non solo rinunciare alla procedura speciale e rafforzare il principio «need to know» ma anche aggiornare ogni sei mesi l'elenco delle persone autorizzate ad accedere a EXEBRC e sottoporlo ai dipartimenti per il controllo e la validazione, in modo da garantire diritti di accesso sempre aggiornati. Inoltre, la CaF avrebbe dovuto valutare la possibilità di richiedere un'autorizzazione generale ad analizzare gli accessi effettuati in EXEBRC.¹³⁴ Nella seduta in questione, i segretari generali hanno ravvisato la necessità di adeguare le basi legali per aumentare le possibilità di sorveglianza e sanzionamento, poiché solo in questo modo sarebbe possibile ridurre efficacemente le indiscrezioni. Per quanto è possibile valutare alle Commissioni, la CSG si è allineata alle raccomandazioni formulate dalla CaF nel documento interlocutorio.¹³⁵

Parallelamente alla CSG esiste anche una CSG settimanale a livello di segretari generali supplenti che è diretta dal capo del settore Consiglio federale della CaF (vicecancelliere) e durante la quale è preparata la successiva seduta del Consiglio federale. Il tema delle indiscrezioni è stato trattato anche in tale contesto. I partecipanti hanno concluso che limitare ulteriormente gli accessi agli affari del Consiglio federale contribuirebbe a ridurre le indiscrezioni¹³⁶ ma ciò non dovrebbe avvenire a scapito delle persone che necessitano di accedere agli affari in questione.¹³⁷

La CSI è l'organo di coordinamento per quanto riguarda l'informazione e la comunicazione a livello interdipartimentale ed è composta dal portavoce del Consiglio federale, che la presiede, dai responsabili dell'informazione dei dipartimenti, della CaF e dei Servizi del Parlamento.¹³⁸ Anche in questa organizzazione è stato affrontato il tema delle indiscrezioni. Nelle linee direttrici della CSI sono menzionate la tutela del segreto d'ufficio e la confidenzialità prima delle decisioni del Consiglio federale nonché le indiscrezioni.¹³⁹ Dagli estratti dei verbali delle sedute della CSI si evince che le indiscrezioni sono state trattate in due casi durante il periodo in esame.¹⁴⁰ In tali occasioni si constatava che le indiscrezioni complicavano il lavoro del Consiglio fe-

¹³³ Documento interlocutorio della CaF del 4.2.2022 all'attenzione dei membri della CSG: accesso agli affari del Consiglio federale nei sistemi GEVER dei dipartimenti e della CaF e in EXEBRC

¹³⁴ Documento interlocutorio della CaF del 4.2.2022 all'attenzione dei membri della CSG: accesso agli affari del Consiglio federale nei sistemi GEVER dei dipartimenti e della CaF e in EXEBRC, pag. 9 seg.

¹³⁵ Estratto del verbale della CSG del 25.2.2022.

¹³⁶ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 11 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹³⁷ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 11 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹³⁸ Informazioni della CaF consultabili su www.bk.admin.ch > La Cancelleria federale > Organizzazione della Cancelleria federale > Organizzazioni interdipartimentali > Conferenza dei servizi d'informazione (CSI) (stato: 11.8.2023):

¹³⁹ Linee direttrici della CSI, pag. 7 e 13.

¹⁴⁰ Durante le sedute della CSI del 14.12.2020 e del 3.3.2021.

derale perché rendevano impossibile mantenere il controllo sulla comunicazione.¹⁴¹ Il presidente della CSI aveva ribadito ai suoi membri che le indiscrezioni minano la fiducia nel Consiglio federale in generale, ragione per cui nelle due sedute esortava i membri a interrompere ogni sorta di indiscrezione.¹⁴² Secondo le informazioni fornite dalla CaF durante le audizioni, questi interventi erano stati ben accolti e l'opinione del presidente della CSI era condivisa anche dai membri della conferenza.¹⁴³

Durante la seduta del 3 marzo 2021, è stato trattato, e messo a verbale, il tema delle indiscrezioni nella CSI. Nella bozza del verbale si precisava che il tema delle indiscrezioni sarebbe stato trattato nuovamente nel corso della seduta successiva. Tuttavia, questo punto non è stato ripreso nella versione definitiva del verbale approvato. La CaF ha spiegato che alla fine i membri della CSI non hanno ritenuto opportuno riprendere il tema.¹⁴⁴

Occorre infine menzionare che in un messaggio di posta elettronica del 7 gennaio 2021 destinato ai responsabili della comunicazione dei dipartimenti, il portavoce del Consiglio federale pregava un'ultima volta di provvedere affinché non trapelassero più indiscrezioni.¹⁴⁵

4.1.3 Lavori in corso e insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19

Attualmente, sono in corso diversi lavori nell'Amministrazione federale volti a ridurre il numero delle indiscrezioni in futuro. Uno di questi mira a una maggiore incisività nel perseguimento penale delle violazioni del segreto d'ufficio.

Istituzione del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali

A fronte delle indiscrezioni continue e ripetute che interessavano gli affari del Consiglio federale, a gennaio del 2022, dopo colloqui preliminari con il procuratore generale della Confederazione, il cancelliere della Confederazione ha istituito un gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali in collaborazione con il MPC e l'UFG, e ne ha dato comunicazione al Consiglio federale. Il gruppo di lavoro era composto da rappresentanti della CaF, del MPC e dell'UFG ed era diretto dalla CaF.¹⁴⁶ Il gruppo di lavoro era stato istituito in risposta alle indiscrezioni in generale e non solo a quelle riguardanti gli affari del Consiglio federale relativi alla pandemia di COVID-19.

Visto che finora tutti i procedimenti penali sono in buona parte sospesi o abbandonati, il gruppo di lavoro era incaricato di proporre possibili adeguamenti delle basi legali

¹⁴¹ Verbale della CSI del 14.12.2020

¹⁴² Verbali della CSI del 14.12.2020 e del 3.3.2021.

¹⁴³ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 10 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁴⁴ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁴⁵ Messaggio di posta elettronica del vicesegretario Simonazzi ai responsabili della comunicazione dei dipartimenti del 7.1.2021.

¹⁴⁶ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali del 31.5.2022 (e complemento dicembre 2022) («Rechtsgrundlagen zur Verfolgung von Indiskretionen im Zusammenhang mit Bundesratsgeschäften: Mögliche Massnahmen zur Erhöhung des Ermittlungserfolges», CONFIDENZIALE, non pubblico; di seguito «Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali del 31.5.2022»), pag. 1.

(Codice penale, Codice di procedura penale, diritto parlamentare ecc.) finalizzati ad aumentare le probabilità di successo del MPC nel perseguire le violazioni del segreto d'ufficio riguardanti gli affari del Consiglio federale.¹⁴⁷ Il gruppo di lavoro ha redatto un rapporto di 42 pagine all'attenzione del MPC e della CaF nel quale conclude che adeguare il Codice penale e il Codice di procedura penale non sarebbe una soluzione appropriata perché non aumenterebbe le probabilità di successo o non sarebbe compatibile con il diritto di rango superiore.¹⁴⁸ Il gruppo di lavoro raccomanda piuttosto di intervenire nell'ambito della determinazione delle persone sospette e quindi di adeguare il diritto in materia di organizzazione dell'amministrazione e le disposizioni concernenti il personale federale. Raccomanda altresì di intervenire sull'attività di inchiesta,¹⁴⁹ anche se solo in via secondaria, alla luce delle scarse probabilità di successo di un procedimento penale e le risorse carenti del MPC.¹⁵⁰ Eventuali misure necessiterebbero tuttavia di una prima fase di approfondimento e di verifica della loro compatibilità con le disposizioni costituzionali e del diritto internazionale pubblico.¹⁵¹

Il rapporto del gruppo di lavoro è stato presentato al Consiglio federale nella sua seduta del 22 febbraio 2023. Il Consiglio federale ha incaricato la CaF di approfondire, in collaborazione con l'UFG, le misure illustrate nel rapporto focalizzando l'attenzione in primo luogo sugli aspetti seguenti:

- accesso semplificato ai dati secondari dei sistemi di trattamento degli affari del Consiglio federale;
- obbligo di dichiarare l'interazione con operatori dei mezzi di comunicazione / implementazione di un apposito sistema di segnalazione interno.

La CaF deve inoltre allestire un promemoria per promuovere l'individuazione e la repressione delle violazioni del segreto d'ufficio all'interno dell'Amministrazione federale.

La CaF ha esaminato le varie misure nel dettaglio e riferito le sue conclusioni al Consiglio federale nella seduta del 22 settembre 2023. Lo stesso giorno, il Consiglio federale ha scritto al gruppo di lavoro Indiscrezioni COVID-19 delle CdG per metterlo al corrente delle decisioni principali:

- entro la fine di giugno 2024, la CaF presenterà al Consiglio federale un messaggio concernente la revisione della LOGA, volta a introdurre l'analisi dei dati secondari dei sistemi di trattamento degli affari del Consiglio federale;
- il DFF valuta la possibilità di utilizzare la piattaforma per le segnalazioni del CDF anche per la segnalazione di indiscrezioni nonché di rafforzare le basi legali in materia.

Inoltre, il Consiglio federale ha precisato i requisiti del promemoria che dovrà essere allestito dalla CaF e che dovrebbe contribuire a sensibilizzare il personale dell'Amministrazione federale.

¹⁴⁷ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali del 31.5.2022, pag. 2.

¹⁴⁸ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali del 31.5.2022, pag. 24.

¹⁴⁹ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali del 31.5.2022, pag. 24.

¹⁵⁰ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali del 31.5.2022, pag. 24.

¹⁵¹ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni Basi legali del 31.5.2022, pag. 24.

Verifica periodica della necessità dei diritti di accesso

Il 22 febbraio 2023, il Consiglio federale ha conferito alla CaF, su proposta di quest'ultima, il mandato di allestire un quadro sinottico dei diritti di accesso ai sistemi GEVER dei dipartimenti e della CaF e di aggiornarlo periodicamente secondo il principio «need to know». L'obiettivo è quello di identificare gli accessi in modo trasparente.¹⁵² Al fine di adempiere a tale mandato, la CaF ha esortato tutti i dipartimenti a verificare ed eventualmente aggiornare periodicamente i diritti di accesso. Anche tale mandato (verifica periodica della necessità di accesso, riduzione del numero dei diritti di accesso e ottimizzazione dell'elaborazione degli affari del Consiglio federale classificati SEGRETO) è stato conferito dal Consiglio federale alla CaF nella sua seduta del 22 febbraio 2023. La CaF deve presentare al Consiglio federale un rapporto in merito entro la fine del 2023.

Aggiornamento periodico sullo stato dei procedimenti penali condotti dal MPC

Il 22 febbraio 2023, il Consiglio federale ha inoltre incaricato la CaF di ottenere periodicamente dal MPC informazioni sullo stato di avanzamento delle inchieste relative alle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale. La CaF ha richiesto queste informazioni per la prima volta con lettera del 1° marzo 2023 e il MPC le ha fornite con lettera del 6 giugno 2023.¹⁵³

In questa lettera si legge che dei tredici procedimenti penali contro ignoti per indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale pendenti al 1° giugno 2023 otto sono stati sospesi e cinque sono ancora in corso.¹⁵⁴ Il motivo delle sospensioni è il grande numero di persone che avevano accesso alle informazioni trapelate.¹⁵⁵ Riguardo ai casi pendenti, il MPC non ha fornito informazioni dettagliate per tutelare le inchieste in corso.¹⁵⁶

4.1.4 Valutazione delle prescrizioni e dei provvedimenti volti a proteggere la confidenzialità

Le CdG accolgono positivamente i diversi provvedimenti adottati dal Consiglio federale e dalla CaF – di norma sulla base di proposte del DFI e della stessa CaF – per contenere il numero di indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti il COVID-19. Riconoscono che il tema è stato affrontato e che si è cercato in vari modi, in particolare adottando la procedura speciale per gli affari concernenti la pandemia di COVID-19, di garantire maggiore protezione alle informazioni confidenziali limitando fortemente gli accessi a determinati affari del Consiglio federale. Allo stesso tempo, però, durante la pandemia i diritti di accesso agli affari del Consiglio federale cui era stato accordato il livello di classificazione CONFIDENZIALE in EXEBRC

¹⁵² Verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 8 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁵³ Lettera del MPC alla CaF del 6.6.2023. Nella sua lettera, il MPC comunica l'intenzione di recapitare tale elenco due volte all'anno (sempre attorno alla metà di gennaio e luglio).

¹⁵⁴ Allegato alla lettera del MPC alla CaF del 6.6.2023: elenco dei procedimenti concernenti le indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale, dati al 1° giugno 2023.

¹⁵⁵ Allegato alla lettera del MPC alla CaF del 6.6.2023.

¹⁵⁶ Allegato alla lettera del MPC alla CaF del 6.6.2023.

sono di fatto aumentati in ogni dipartimento. Queste due misure potrebbero essere in contrasto tra loro. L'aumento dei diritti di accesso era motivato, tra l'altro, da un'urgenza elevata ed era inteso a tempo determinato. Non è chiaro, tuttavia, il termine di tale misura.

La procedura speciale non ha raggiunto lo scopo prefissato di ridurre il numero di indiscrezioni, anche perché di fatto il numero di persone che poteva effettivamente consultare i documenti in questione non era diminuito o lo era solo in parte. Le CdG comprendono il motivo per cui il Consiglio federale ha eliminato questa procedura speciale poco tempo dopo la sua introduzione, tanto più che non era del tutto conforme alle prescrizioni legali.

Secondo le CdG, questa valutazione conferma l'opinione espressa da diverse persone sentite, secondo cui da sole le misure tecniche non sarebbero sufficienti a prevenire o almeno a ridurre le indiscrezioni. Gli accertamenti delle CdG hanno evidenziato che in diverse organizzazioni, in particolare nella CSI, ma anche nella CSG e nello stesso Consiglio federale, si è diffuso un senso di rassegnazione nei confronti delle indiscrezioni. In linea di massima è possibile affermare che il problema è stato affrontato all'interno delle diverse organizzazioni (Consiglio federale, CSG, Conferenza settimanale dei segretari generali e CSI). Poiché tali provvedimenti, ossia l'adeguamento dei processi per gli affari del Consiglio federale e la trattazione del problema in seno a diverse organizzazioni, non hanno prodotto risultati non sono stati adottati ulteriori provvedimenti.

Raccomandazione 3

Il Consiglio federale è invitato a esaminare come garantire che il tema delle indiscrezioni sia affrontato con maggiore frequenza e come mettere a frutto i risultati dei lavori attualmente condotti dal gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali, al fine di produrre un cambiamento concreto tramite provvedimenti più incisivi. Deve inoltre precisare, nel senso di una definizione del termine di «indiscrezione», quali informazioni non possono essere condivise con persone non autorizzate.

Le CdG lamentano inoltre che i verbali delle sedute del Consiglio federale continuano a essere redatti in modo estremamente sommario e non consentono di tracciare il contenuto delle discussioni e le decisioni. L'attuale forma di verbalizzazione non soddisfa i requisiti legali posti dall'articolo 13 capoverso 3 LOGA, a norma del quale il contenuto essenziale delle deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale devono sempre essere documentati per iscritto e il verbale delle sedute del Consiglio federale deve garantirne la tracciabilità. Infine, questa verbalizzazione sommaria non consente di condurre efficacemente gli affari in modo efficace perché impedisce di tracciare a posteriori gli elementi essenziali del processo decisionale e risulta pertanto inadeguato a tale scopo. Inoltre, complica e talvolta impedisce l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare. Questo è inammissibile per le CdG.

Raccomandazione 4

Il Consiglio federale e, in particolare, la Cancelleria federale provvedono affinché i verbali delle sedute del Consiglio federale siano redatti in maniera da assicurare la tracciabilità delle discussioni e delle decisioni del Consiglio federale.

Dalle dichiarazioni delle persone sentite, le CdG non sono riuscite a comprendere quale valore è attribuito esattamente al tema delle indiscrezioni al momento dell'entrata in servizio di un nuovo membro del Consiglio federale, di un nuovo responsabile della comunicazione di un dipartimento e di un nuovo segretario generale. Nel caso dei collaboratori che hanno accesso a informazioni confidenziali è eseguito un controllo di sicurezza relativo alle persone. I collaboratori appartenenti alla cerchia ristretta di un membro del Consiglio federale sono sottoposti per diverse ore a controlli di sicurezza ampliati, nei quali la determinazione del rischio di indiscrezioni rappresenta un elemento centrale.

Raccomandazione 5

Il Consiglio federale garantisce che i nuovi membri del Collegio, i nuovi responsabili della comunicazione dei dipartimenti e i nuovi segretari generali siano adeguatamente sensibilizzati e formati sul problema delle indiscrezioni. Il Consiglio federale è invitato a formulare e presentare alle Commissioni un piano che includa anche la questione dei briefing e dei debriefing sulle sedute del Consiglio federale nonché dello scambio di informazioni tra i suoi membri e il rispettivo partito di appartenenza. Qualora esista già un piano in tal senso, il Consiglio federale è invitato a sottoporlo alle Commissioni.

Il Consiglio federale ha disposto che gli accessi e i diritti di accesso debbano essere riesaminati due volte all'anno e che l'esito di tale esame debba essere comunicato alla CaF, la quale si occupa di allestire un quadro sinottico all'attenzione di tutti i dipartimenti. Le CdG accolgono con favore questa misura volta a garantire una migliore tracciabilità degli accessi. Le Commissioni ritengono necessario collegare questo monitoraggio con la sorveglianza degli accessi effettivi e della trasmissione delle informazioni classificate all'interno dei dipartimenti. Le CdG prendono anche atto che il 22 settembre 2023 il Consiglio federale ha incaricato la CaF, su proposta di quest'ultima, di elaborare un progetto di revisione della LOGA allo scopo di permettere nonché agevolare l'accesso ai metadati dei sistemi di trattamento degli affari del Consiglio federale. Ciò dovrebbe consentire, in caso di indiscrezioni, l'esecuzione tempestiva di un controllo nominativo degli accessi effettuati da determinate persone.

Ad oggi non è possibile sapere se tale misura e gli altri provvedimenti (rapporto del MPC alla CaF ecc.) produrranno gli effetti auspicati e in particolare se contribuiranno a ridurre sensibilmente il numero delle indiscrezioni. Ancor meno è possibile esprimere un giudizio definitivo in merito all'attuazione dei lavori del gruppo di lavoro. In questa sede le CdG evidenziano che le persone sentite hanno affermato che la causa principale della rinuncia a sporgere denuncia per violazione del segreto d'ufficio contro ignoti sia da ricercare nelle scarse probabilità di successo, sebbene tale fattispecie

rappresenti un reato perseguibile d'ufficio. Le Commissioni attribuiscono quindi grande importanza ai lavori successivi al rapporto del gruppo di lavoro. In conformità con il mandato, il presente rapporto si concentra sulle indiscrezioni durante la pandemia di COVID-19 (v. n. 1.2). Come da decisione delle CdG del 24 gennaio 2023, la tematica generale delle indiscrezioni è trattata in seno alle sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG. I lavori successivi al rapporto del gruppo di lavoro sono pertanto effettuati da queste sottocommissioni.

Le CdG ritengono, così come la maggior parte dei membri del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione, che l'eccessivo numero di indiscrezioni all'interno di un dipartimento sia riconducibile a un problema di conduzione. Riconoscono, tuttavia, che neppure una conduzione rigorosa e severa può garantire la totale assenza di indiscrezioni in un dipartimento.

4.2 Ripercussioni delle indiscrezioni sul lavoro del Consiglio federale e sul rapporto di fiducia tra i suoi membri

Le CdG hanno voluto appurare se le numerose indiscrezioni avessero in qualche modo condizionato il lavoro del Consiglio federale e sono giunte alla conclusione che ciò è effettivamente avvenuto sotto vari aspetti. I tentativi di influenzare il Consiglio federale dall'esterno sono stati significativi durante la pandemia¹⁵⁷ e hanno compromesso sia il modo di lavorare sia i rapporti di fiducia tra i suoi membri.

Iscrizione all'ordine del giorno di determinati affari

Secondo quanto dichiarato dalle persone sentite, per effetto delle indiscrezioni, determinati affari sono stati iscritti all'ordine del giorno prima del previsto o il Consiglio federale ha deliberato su certi affari in modo più spedito di quanto avrebbe fatto in assenza di pressioni da parte dell'opinione pubblica.¹⁵⁸

Ripercussioni sulla classificazione degli affari

Le ripetute indiscrezioni avrebbero anche indotto ad attribuire ad alcuni affari il livello di classificazione CONFIDENZIALE, se non addirittura SEGRETO, sebbene il loro contenuto non lo rendesse necessario.¹⁵⁹ Di conseguenza, il numero di persone con i diritti d'accesso era inferiore e non è stato possibile coinvolgere persone con le competenze tecniche necessarie, con conseguente onere supplementare considerevole.

Rinuncia ai corapporti e presentazione tardiva dei documenti

Quasi tutti i consiglieri federali sentiti hanno ammesso che loro stessi o altri membri del Consiglio federale hanno rinunciato almeno in parte alla presentazione di corap-

¹⁵⁷ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 3 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁵⁸ Verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 5 e 9 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁵⁹ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 12 e verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

porti presentando proposte o domande solo verbalmente durante la seduta¹⁶⁰ oppure che i documenti pertinenti sono stati presentati solo in una fase molto avanzata dei lavori.¹⁶¹ Quest'ultima soluzione era adottata soprattutto per ridurre al minimo il rischio di un'indiscrezione nella stampa domenicale.¹⁶² Anche il processo decisionale ne avrebbe risentito in quanto il breve tempo a disposizione per la preparazione non avrebbe consentito di confrontarsi in modo approfondito con le peculiarità tecniche dell'affare.¹⁶³

Perdita di fiducia e deterioramento del clima di lavoro

Le indiscrezioni hanno provocato una perdita di fiducia all'interno del Consiglio federale e un deterioramento del clima di lavoro per un certo periodo. Questo è stato confermato dalla maggior parte delle persone sentite.¹⁶⁴ Le numerose indiscrezioni avrebbero minato la coesione¹⁶⁵ e, in ultima analisi, complicato la collaborazione all'interno del Consiglio federale.¹⁶⁶

Come già menzionato, sono trapelate ripetutamente indiscrezioni riguardanti il contenuto e le discussioni nel Consiglio federale (v. cap. 3). Secondo varie dichiarazioni, il problema sarebbe stato discusso anche in diverse occasioni a margine e durante le sedute del Consiglio federale e si sarebbe fatto largo un senso tangibile di rassegnazione.¹⁶⁷ Queste indiscrezioni avrebbero deteriorato particolarmente il rapporto di fiducia all'interno del Collegio governativo, visto che alle sedute presenziano solo i capidipartimento, il cancelliere della Confederazione e i due vicecancellieri.¹⁶⁸ Tuttavia, a tale riguardo è stato anche ribadito che un'indiscrezione non deve necessariamente originare da una delle persone presenti alla seduta e può essere fatta trapelare anche dai partecipanti ai debriefing svolti nei singoli dipartimenti.¹⁶⁹ Secondo la CaF, in questi debriefing devono essere riferite le informazioni strettamente necessarie e quindi solo i contenuti e le decisioni e non le dichiarazioni e le posizioni assunte dai

¹⁶⁰ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 4 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 5.4.2023, pag. 5 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 13 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 21 (CONFIDENZIALE, non pubblico); v. descrizione esaustiva nel n. 5.1 segg.

¹⁶¹ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 14 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico)

¹⁶² Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 12 (CONFIDENZIALE, non pubblico)

¹⁶³ Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁶⁴ Verbale dell'audizione del 27.3.2023, pag., 24 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 4.5.2023, pag. 3 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 9 e 23 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 32 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 2 e 10 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁶⁵ Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁶⁶ Verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 23 (CONFIDENZIALE, non pubblico);

Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 11 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁶⁷ Verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 17 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁶⁸ Verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 9 e 22 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 13 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁶⁹ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 13 e 31 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 13 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

singoli membri del Consiglio federale.¹⁷⁰ Non esistono direttive scritte o linee direttrici in materia¹⁷¹; cionondimeno, la CaF sensibilizza i nuovi membri del Consiglio federale anche su questa tematica.¹⁷²

Ripercussioni sull'elaborazione delle decisioni e sulla qualità del lavoro nel Consiglio federale

Alla domanda se le indiscrezioni abbiano o meno influito concretamente sul processo decisionale nel Consiglio federale, le persone sentite hanno espresso pareri discordanti. Alcuni hanno negato categoricamente qualsiasi influenza¹⁷³, mentre altri hanno espresso dichiarazioni meno nette sostenendo che le indiscrezioni non hanno giocato un ruolo decisivo in tale processo.¹⁷⁴ Altri ancora hanno parlato di un evidente impatto delle indiscrezioni sul processo decisionale del Consiglio federale in quanto avrebbero penalizzato l'imparzialità del processo e influito sulla natura stessa delle decisioni, anche a causa della pressione esercitata dell'opinione pubblica.¹⁷⁵

Di conseguenza, le indiscrezioni avrebbero compromesso la qualità delle decisioni e lo stesso processo decisionale influenzando negativamente sulla qualità del lavoro del Consiglio federale.¹⁷⁶ Il gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali ha ritenuto persino che siano state intaccate la capacità d'agire e la coesione del Consiglio federale.¹⁷⁷ Alcune persone sentite vedono nelle numerose indiscrezioni trapelate direttamente dalle sedute del Consiglio federale una minaccia per la buona conduzione dello Stato.¹⁷⁸

Ripercussioni sulla credibilità del Consiglio federale

Secondo quanto riferito nella CSI, le ripetute indiscrezioni danneggerebbero la credibilità del Consiglio federale.¹⁷⁹ Il Consiglio federale e le istituzioni godrebbero di maggiore credibilità se non ci fossero.¹⁸⁰ La fiducia della popolazione nel Consiglio federale risente delle numerose indiscrezioni.¹⁸¹

¹⁷⁰ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 30 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 18 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁷¹ Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 18 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁷² Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 14 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁷³ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 12 (CONFIDENZIALE, non pubblico);

verbale dell'audizione del 28.4.2023, pag. 26 (CONFIDENZIALE, non pubblico);

verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 25 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁷⁴ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 5 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁷⁵ Verbale dell'audizione del 4.5.2023, pag. 3 seg. (CONFIDENZIALE, non pubblico);

verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 5 (CONFIDENZIALE, non pubblico);

verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 10 e 31 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁷⁶ Verbale dell'audizione del 27.2.2023, pag. 12 (CONFIDENZIALE, non pubblico);

verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 13 e 23 (CONFIDENZIALE, non pubblico);

verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 15 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁷⁷ Rapporto del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali del 31.5.2022, pag. 4 seg.

¹⁷⁸ Verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 22 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁷⁹ Estratto del verbale della seduta del CSI del 18.4.2019.

¹⁸⁰ Estratto del verbale della seduta del CSI del 18.4.2019.

¹⁸¹ Estratto del verbale della seduta del CSI del 14.12.2020.

4.3 **Discussione nel Consiglio federale del 25 gennaio 2023**¹⁸²

Dopo che il contatto stretto intrattenuto tra l'allora capo della comunicazione del DFI e il CEO di Ringier SA era divenuto di dominio pubblico, il Consiglio federale ha discusso questo tema nella sua seduta del 25 gennaio 2023¹⁸³ con l'obiettivo di chiarire le accuse e ripristinare il rapporto di fiducia sia tra i membri del Consiglio federale sia nei confronti dell'opinione pubblica. Alla luce delle continue indiscrezioni, alcune delle persone sentite hanno giudicato questa discussione importante o persino tardiva.¹⁸⁴

Nell'ambito della seduta, il capo del DFI ha avuto modo di esporre il proprio punto di vista agli altri membri del Consiglio federale, i quali ne hanno in seguito discusso, in parte in assenza del capo del DFI. Nella successiva conferenza stampa è stato comunicato che il capo del DFI aveva assicurato di non essere a conoscenza di eventuali indiscrezioni e che la fiducia in seno al Consiglio federale era stata ripristinata.

Nel complesso, i capidipartimento hanno tracciato un bilancio positivo della discussione.¹⁸⁵ Tuttavia, non tutti hanno avuto l'impressione che la fiducia fosse stata ripristinata dopo la discussione nel Consiglio federale.¹⁸⁶ L'aspetto fondamentale però sarebbe stato che il capo del DFI aveva confermato davanti al Collegio di non essere a conoscenza delle eventuali indiscrezioni e di non tollerarle.¹⁸⁷

¹⁸² Nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, la CaF e il capo del DFI hanno fatto presente che secondo l'art. 21 LOGA le deliberazioni del Consiglio federale non sono pubbliche e di conseguenza questo paragrafo del rapporto andrebbe eliminato. Le CdG affermano invece che secondo il commento alla LOGA (Sägesser, Thomas, 2007) la ratio di questa norma sarebbe quella di garantire al Consiglio federale la libera formazione della volontà e del consenso e non di impedire che si possa indagare a posteriori sul processo decisionale del Consiglio federale, a maggior ragione se si considera che le CdG hanno di norma accesso a queste informazioni. Le CdG le utilizzano con la dovuta cautela e solo nella misura strettamente necessaria ad adempiere al proprio mandato legale, ossia quello di garantire la tracciabilità della loro valutazione effettuando inoltre un'adeguata ponderazione degli interessi. La discussione in seno al Consiglio federale riguarda il fulcro della presente inchiesta. L'utilizzo di informazioni non pubbliche è stato ridotto al minimo in considerazione delle perplessità espresse dalla CaF e dal capo del DFI. Va inoltre ricordato in questa sede che il Consiglio federale stesso ha fornito pubblicamente informazioni sulla discussione e che diversi dei suoi membri hanno menzionato e commentato questa discussione durante le rispettive audizioni.

¹⁸³ Il Consiglio federale ha messo a disposizione del gruppo di lavoro il verbale della seduta relativo a questa discussione (SEGRETO, non pubblico).

¹⁸⁴ Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 1 (SEGRETO, non pubblico)

¹⁸⁵ Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 1 (SEGRETO, non pubblico; verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 22 e 32 (CONFIDENZIALE, non pubblico)

¹⁸⁶ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 14 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁸⁷ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 14 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

4.4

Valutazione delle ripercussioni delle ripetute indiscrezioni sul funzionamento e sul lavoro del Consiglio federale nonché sul rapporto di fiducia tra i suoi membri

Dal punto di vista delle CdG, quanto esposto finora mostra che le ripetute indiscrezioni hanno minato il rapporto di fiducia all'interno del Consiglio federale ostacolando la conduzione degli affari. I diversi provvedimenti volti a prevenire le indiscrezioni sono stati adottati sacrificando in parte il buon funzionamento del Consiglio federale e la qualità del suo operato. Secondo le CdG occorre menzionare in particolare gli aspetti seguenti:

- per effetto dell'applicazione di un livello di protezione superiore al necessario sul piano del contenuto, meno persone hanno accesso all'affare e ai documenti. Di conseguenza, le conoscenze necessarie di cui dispone l'Amministrazione federale potrebbero rimanere escluse dal processo decisionale, a scapito della qualità della decisione del Consiglio federale;
- allo stesso modo, la rinuncia a presentare corapporti scritti o la presentazione tardiva di documenti in vista di una seduta del Consiglio federale implicano il rischio di non poter ricorrere o di poterlo fare solo in parte alle competenze specialistiche dell'Amministrazione federale, con pregiudizio per la qualità. La rinuncia a presentare corapporti scritti complica anche la tracciabilità delle decisioni del Consiglio federale, di particolare importanza anche per l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare;
- la rinuncia a presentare corapporti penalizza anche la conduzione della seduta. Il presidente infatti non ha modo di conoscere in anticipo la direzione che potrebbe prendere una discussione e quindi di prepararsi adeguatamente.¹⁸⁸

Le CdG ritengono che i provvedimenti adottati (rinuncia ai corapporti scritti, livello di classificazione superiore, inoltrato tardivo di documenti) durante la pandemia di COVID-19 siano parzialmente condivisibili; tuttavia, alla luce delle ripercussioni negative riportate in questa sede, tali provvedimenti non devono diventare in alcun caso la norma. Le Commissioni criticano in particolare la rinuncia ai corapporti scritti e desiderano ribadire l'importanza della procedura di corapporto quale strumento fondamentale dello Stato di diritto, che assicura la qualità delle decisioni del Consiglio federale e che come tale deve essere utilizzato ogni qualvolta che ciò è possibile.

Raccomandazione 6

Il Consiglio federale e la Cancelleria federale sono invitati a precisare le disposizioni concernenti la procedura di corapporto indicando che è possibile rinunciare ai corapporti scritti solo per motivi gravi.

¹⁸⁸ Verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 10 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

Molte delle persone sentite presumono che le indiscrezioni riguardanti direttamente le sedute del Consiglio federale e aventi per oggetto il loro contenuto abbiano avuto origine nei debriefing dipartimentali. Le CdG sono dello stesso avviso. Le Commissioni criticano l'assenza di prescrizioni sotto forma di direttive o istruzioni che regolamentino lo svolgimento dei debriefing sulle sedute del Consiglio federale. Le CdG non sono in grado di giudicare l'efficacia e l'adeguatezza delle misure di sensibilizzazione e formazione attuate dalla CaF al momento dell'entrata in carica di un nuovo membro nel Consiglio federale. All'interno dei dipartimenti e nella CaF i debriefing si svolgono secondo modalità differenti (configurazione, partecipanti, contenuto ecc.; v. spiegazioni contenute nel n. 5.1 seg.).

Raccomandazione 7

Il Consiglio federale e la Cancelleria federale sono invitati a elaborare e attuare direttive sullo svolgimento, in seno ai dipartimenti e alla Cancelleria federale, di debriefing sulle sedute del Consiglio federale. L'obiettivo è quello di uniformare il più possibile la procedura dei debriefing. In futuro, l'introduzione di un nuovo membro del Consiglio federale alle nuove mansioni dovrà basarsi su tali direttive.

Le CdG riconoscono che possono verificarsi circostanze che si ripercuotono negativamente sul rapporto di fiducia tra i membri del Consiglio federale e che possono sorgere tensioni che vanno oltre le divergenze di opinione in merito a singoli affari. Vi sono già state in passato fasi in cui la collaborazione nel Consiglio federale si è complicata per varie ragioni, anche nella percezione dall'esterno. È evidente che le ripetute indiscrezioni durante la crisi pandemica abbiano minato il rapporto di fiducia tra i membri del Consiglio federale. Le numerose indiscrezioni e la perdita di fiducia tra i suoi membri hanno danneggiato l'istituzione del Consiglio federale in quanto tale, anche nella sua percezione dall'esterno. Questo ha alimentato l'incertezza nella popolazione e intaccato la credibilità del Consiglio federale. Secondo le CdG anche tali ripercussioni possono rivelarsi problematiche soprattutto durante una crisi.

Per questi motivi, le CdG suggeriscono al Consiglio federale di proseguire negli sforzi volti a mettere in atto provvedimenti più incisivi per perseguire le indiscrezioni, anche nell'ottica di un effetto deterrente (v. raccomandazione 3).

Le CdG accolgono con favore la decisione del Consiglio federale di discutere la tematica nella sua seduta del 25 gennaio 2023. Come già sottolineato, si trattava di una situazione difficile. Le CdG esortano il Consiglio federale a ricorrere a questo strumento anche in futuro, ogni qualvolta il rapporto di fiducia rischia di essere minato da indiscrezioni o da altre circostanze. Le Commissioni si dicono malgrado ciò sorprese del fatto che tale discussione non sia avvenuta prima viste le frequenti indiscrezioni. Infatti, il danno al rapporto di fiducia era già stato arrecato prima della pubblicazione delle accuse a carico dell'allora capo della comunicazione del DFI.

Le CdG segnalano inoltre che dal verbale come pure dalle audizioni dei diversi attori non è chiaro se siano stati decisi ulteriori provvedimenti in relazione alla discussione oppure se sia stato pianificato un controllo successivo.

Secondo le CdG compete innanzitutto al presidente della Confederazione iscrivere una discussione all'ordine del giorno. Durante la pandemia i rispettivi presidenti in carica hanno, come da loro dichiarazioni, trattato il tema delle indiscrezioni in contesti informali e a margine di una seduta.¹⁸⁹ Questi colloqui non sono verbalizzati e le Commissioni non possono pertanto accertare se e con quale frequenza siano avvenuti tali colloqui. Questo costituisce un problema soprattutto per l'esercizio dell'alta vigilanza perché impedisce di accertare lo svolgimento di discussioni in tale contesto. Al presidente della Confederazione spetta un ruolo importante poiché in virtù del suo mandato, egli è legittimato a iscrivere i temi all'ordine del giorno per la seduta settimanale del Consiglio federale.¹⁹⁰ Il presidente della Confederazione deve adoperarsi per creare un clima costruttivo che agevoli il lavoro del Collegio. Questo può in ultima analisi contribuire a ridurre il numero di indiscrezioni.

Raccomandazione 8

Il Consiglio federale è invitato a trattare il tema delle indiscrezioni nel quadro di una discussione generale da condurre a intervalli regolari nonché al palesarsi di una grave perdita di fiducia all'interno del Consiglio federale. In tal caso, dovrà tenere conto in particolare della raccomandazione 4 e redigere un verbale esauritivo conformemente all'articolo 13 capoverso 3 LOGA che riporti anche la decisione in merito a eventuali provvedimenti e al seguito della procedura.

La Cancelleria federale è invitata a illustrare quale ruolo potrebbe assumere nell'ambito del monitoraggio e della consulenza del Consiglio federale.

5 Gestione delle indiscrezioni sulla pandemia di COVID-19 da parte dei dipartimenti e della Cancelleria federale e provvedimenti adottati

Nel presente capitolo sono approfondite le modalità con cui la CaF e i singoli dipartimenti hanno gestito il tema delle indiscrezioni, sia in generale sia nel contesto specifico della pandemia. Sono illustrati i provvedimenti adottati dai dipartimenti e dalla CaF al loro interno a complemento delle prescrizioni legali e delle direttive vigenti concernenti la prevenzione delle indiscrezioni. In seguito si riferisce in merito all'eventuale presentazione di denunce penali. Da ultimo, si chiarisce se i dipartimenti hanno adeguato la conduzione dei loro affari a fronte delle ripetute indiscrezioni tratte durante la pandemia.

Le CdG hanno chiesto informazioni a tutti i dipartimenti e alla CaF. Le risposte all'esercizio dei diritti d'informazione delle CdG sono state tuttavia molto eterogenee. Poiché le Commissioni non disponevano della medesima quantità di informazioni per tutti i dipartimenti e per la CaF, anche i contenuti dei numeri seguenti divergono gli uni dagli altri.

¹⁸⁹ Verbale dell'audizione del 16.5.2023, pag. 21 (CONFIDENZIALE, non pubblico); verbale dell'audizione del 26.5.2023, pag. 24 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

¹⁹⁰ Verbale dell'audizione del 19.6.2023, pag. 18 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

5.1 Dipartimento federale dell'interno

Nel presente numero – così come in quelli successivi relativi agli altri dipartimenti – sono spiegati i provvedimenti adottati per prevenire le indiscrezioni. In conformità con il piano d'inchiesta sono inoltre trattate questioni specifiche legate al ruolo dell'allora capo della comunicazione del DFI (accesso a informazioni confidenziali, contatti con i media, uscita dal dipartimento).

5.1.1 Provvedimenti adottati nel DFI per prevenire le indiscrezioni

Provvedimenti adottati all'interno del dipartimento per prevenire le indiscrezioni in generale

Nel DFI non esistevano direttive o prescrizioni specifiche in materia di indiscrezioni e gestione delle informazioni confidenziali.¹⁹¹ I collaboratori del DFI sentiti hanno affermato che nel dipartimento sono applicate le prescrizioni concernenti il segreto d'ufficio e professionale e che tali prescrizioni sono poste all'attenzione di tutti i collaboratori all'inizio del rapporto di lavoro. Tra i collaboratori più stretti del capodipartimento e in particolare nel team che prende parte ai suoi briefing¹⁹² tutti sarebbero perfettamente consapevoli che nei lavori preparatori agli affari del Consiglio federale è richiesta la massima confidenzialità e che la formazione dell'opinione del Consiglio federale costituisce un bene degno di protezione. I due segretari generali sentiti, così come il capodipartimento, hanno ribadito che nel dipartimento era più volte comunicato in modo esplicito che le indiscrezioni non sono tollerate e sono punibili ai sensi del diritto del personale. A fronte di indizi di informazioni trapelate dal DFI sarebbe stata anche sporta una denuncia penale. Il capo del DFI ha inoltre precisato che dal 2018, momento in cui era stato registrato un incremento delle indiscrezioni, aveva già discusso varie volte del problema con il cancelliere della Confederazione giungendo a conclusioni più o meno simili a quelle del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali: di fatto è quasi impossibile agire contro le indiscrezioni.

Gli accertamenti condotti dalle CdG rivelano che per prepararsi agli affari e alle sedute del Consiglio federale, il capo del DFI faceva affidamento soprattutto sul suo team di briefing¹⁹³. Nel team si teneva una seduta quotidiana per discutere delle scadenze successive, degli affari e, in maniera puntuale, anche delle misure di comunicazione. Durante il briefing era presentata una rassegna stampa giornaliera e le notizie principali erano sintetizzate al capo del DFI anche verbalmente.

Il team di briefing è presente anche ai debriefing che seguono le sedute del Consiglio federale. A questi debriefing partecipano, a seconda dell'affare trattato e del grado di confidenzialità, anche altre persone. Il capo del DFI ha confermato che durante i

¹⁹¹ Nella direttiva del DFI sulla gestione elettronica degli affari nella Segreteria generale del DFI (direttiva GEVER) è regolamentata la gestione dei documenti (classificati).

¹⁹² Oltre al segretario generale e ai due collaboratori personali, fanno parte del team anche il capo della comunicazione, la consulente per gli affari internazionali e l'anticamera.

¹⁹³ V. nota a piè di pagina 192.

debriefing ha sempre prestato attenzione a comunicare solo le decisioni del Consiglio federale e le informazioni necessarie affinché i collaboratori competenti possano svolgere il loro lavoro. Ha aggiunto che oggi rinuncia molto spesso ai debriefing e trasmette le informazioni necessarie solo al collaboratore direttamente competente. Per ragioni di tempo, durante la pandemia avrebbe tenuto solo pochi debriefing sugli affari degli altri dipartimenti mentre avrebbe continuato a tenere i briefing quotidiani.

Sia il capo del DFI sia l'allora e l'attuale segretario generale del DFI hanno affermato che nel team di briefing, nella conferenza dei direttori degli uffici e nella Segreteria generale era trattato il tema delle indiscrezioni e che in tale contesto si ribadiva regolarmente ai collaboratori l'importanza del segreto d'ufficio. Su questo punto occorre segnalare che due collaboratori della Segreteria generale del DFI, tra cui l'allora capo della comunicazione, hanno sostenuto che a determinate condizioni sarebbe possibile condividere le informazioni classificate con persone terze, per esempio quando ciò avviene nel quadro di colloqui di approfondimento e se si menziona la loro natura confidenziale (v. anche il n. 3.2.1).

Sarebbe stato lo stesso capo del DFI a richiedere espressamente di curare i contatti con i gruppi di interesse esterni e in particolare anche di discutere preliminarmente l'impianto concreto dei provvedimenti con i settori direttamente interessati. I contenuti delle successive sedute del Consiglio federale sarebbero però stati condivisi in modo rigorosamente differenziato a seconda che si trattasse dei gruppi di interesse o degli operatori dei mezzi di comunicazione. Un collaboratore della Segreteria generale ha parlato a sua volta di una «zona grigia» nel rapporto con i gruppi di interesse che, a suo dire, dovevano essere consultati in merito all'adozione di misure contro il coronavirus. Entrambi hanno inoltre menzionato la situazione straordinaria che esigeva, a parere loro, la creazione di una base di consenso nei confronti delle decisioni difficili adottate per poter fronteggiare al meglio la crisi.

Indiscrezioni trapelate durante il periodo oggetto dell'inchiesta e denunce penali presentate

Secondo il capo del DFI, durante la pandemia ci sono state fasi in cui la percentuale degli affari del DFI trattati in seno al Consiglio federale si aggirava attorno all'80–90 per cento fino ad arrivare, in taluni casi, anche al 100 per cento. Di conseguenza, si sarebbero verificate anche numerose indiscrezioni riguardanti gli affari del DFI.

Il DFI ha sporto denuncia penale in due casi durante la pandemia (rispettivamente il 13 gennaio e il 29 novembre 2021). Secondo l'attuale segretario generale del DFI i casi riguardavano informazioni che erano accessibili solo a una cerchia ristretta.¹⁹⁴

Il capodipartimento come pure l'allora e l'attuale segretario generale del DFI hanno affermato di essersi regolarmente risentiti per le indiscrezioni e di avere spesso pensato di denunciarle. Le esperienze maturate con denunce passate li avrebbero tuttavia fatti desistere. Sporgere tali denunce rappresenterebbe un onere considerevole. Nel DFI, proprio nel periodo della pandemia e per via dell'enorme mole di lavoro, non avrebbero avuto tempo da dedicare alle denunce penali che avrebbero coinvolto un numero di persone talmente elevato che il MPC non avrebbe avviato alcun procedi-

¹⁹⁴ Il MPC ha sospeso entrambi i procedimenti.

mento o, anche qualora lo avesse fatto, lo avrebbe sospeso in tempi relativamente brevi. Il capo e i collaboratori del DFI interrogati hanno rivelato che nell'Amministrazione federale si era diffuso un senso di frustrazione e rassegnazione nei confronti della probabilità di successo delle denunce per violazione del segreto d'ufficio.

I collaboratori del DFI sentiti, in particolare il capodipartimento, l'attuale segretario generale e l'allora capo della comunicazione hanno sostenuto davanti alle CdG che le indiscrezioni non provenivano dal DFI. Il capodipartimento ha invitato a considerare che le indiscrezioni danneggiano soprattutto il dipartimento responsabile e complicano notevolmente il suo lavoro. Le indiscrezioni hanno ostacolato in particolare il lavoro della comunicazione in maniera considerevole. Nella gestione della crisi sarebbe cruciale il consenso sulle misure adottate poiché la loro efficacia dipenderebbe sostanzialmente dalla comprensione e dal sostegno da parte della popolazione. Inoltre, il capo della DFI, come pure l'attuale segretario generale, ha fatto notare come l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica si fosse concentrata sul capo del DFI anziché sull'intero Consiglio federale. Questa attenzione avrebbe indotto gli oppositori delle misure a riversare il loro risentimento contro il capo del DFI, al punto tale che il capodipartimento e la sua famiglia sono stati seriamente minacciati e hanno dovuto ricorrere alla protezione della polizia.

Il capo del DFI ha descritto al gruppo di lavoro competente la pressione sotto la quale lui e i suoi collaboratori hanno dovuto lavorare durante la pandemia e le minacce subite in prima persona e dalla sua famiglia. L'obiettivo sarebbe sempre stato quello di preparare gli affari in tranquillità e senza indiscrezioni e di informare l'opinione pubblica solo dopo che il Consiglio federale aveva preso le sue decisioni. Questo però non sarebbe stato possibile a causa delle indiscrezioni. Ogni indiscrezione non avrebbe fatto altro che aumentare una pressione già notevole. Secondo i dati di fedpol, in quel periodo oltre il 90 per cento delle minacce nei confronti dei membri del Consiglio federale era indirizzato alla sua persona e le indiscrezioni sarebbero state la causa diretta delle minacce di morte ricevute.

I collaboratori del DFI sentiti hanno sostenuto che l'origine delle indiscrezioni sia da cercare altrove. Gli autori potrebbero essere persone dell'Amministrazione che avevano accesso agli affari interessati, i membri del comitato direttivo COVID-19, di cui facevano parte tutti i segretari generali nonché altri rappresentanti dei gruppi di interesse, oppure anche i destinatari di documenti confidenziali per la consultazione nei Cantoni, nelle associazioni economiche o nelle parti sociali.

Le persone sentite degli altri dipartimenti condividono solo in parte l'opinione del DFI. Alcuni degli altri capidipartimento si sono detti pressoché convinti che le indiscrezioni provenivano dal DFI. Una persona ha precisato come fosse in realtà opinione diffusa che il DFI facesse trapelare indiscrezioni mirate e che il tema sarebbe stato trattato anche con il capo del DFI a margine delle sedute del Consiglio federale. Due altri membri del Consiglio federale avevano anche cercato un colloquio bilaterale con il capo del DFI per discutere delle indiscrezioni, anche se in un caso non si trattava di un'indiscrezione riguardante un affare concernente la pandemia di COVID-19.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Un altro membro del Consiglio federale ha confermato a sua volta di avere avuto un contatto bilaterale con un collega per via delle indiscrezioni legate alla gestione della pandemia, senza tuttavia rivelare il nome del collega.

Adeguamenti apportati alla conduzione degli affari in seguito alle ripetute indiscrezioni e in particolare ai debriefing e ai corapporti

I collaboratori del DFI sentiti hanno affermato che sono stati adottati diversi provvedimenti per prevenire le indiscrezioni. Tra questi hanno citato in particolare la procedura di corapporto adeguata a partire dall'inizio del 2021, su iniziativa del DFI, e applicata per alcune settimane (v. n. 4.1.2). Inoltre, il DFI e la CaF hanno proposto che le consultazioni dei Cantoni e di altri attori esterni fossero aperte dal Consiglio federale anziché dal DFI e che a partire dalla fine di gennaio 2021 i documenti venissero pubblicati direttamente prima delle consultazioni. Il capodipartimento ha aggiunto che il DFI ha cercato di accorciare il più possibile le scadenze e di distribuire i documenti solo all'ultimo momento, proposta tuttavia respinta dagli altri dipartimenti perché ciò avrebbe impedito loro di prepararsi adeguatamente.

All'interno dello stesso DFI non sono stati apportati adeguamenti specifici nella conduzione degli affari durante la pandemia. Il capo del DFI ha però precisato che, per mancanza di tempo, avrebbe spesso rinunciato a tenere un debriefing nel suo dipartimento in quanto subito dopo ogni seduta del Consiglio federale occorreva mettersi al lavoro per preparare la comunicazione pubblica e la conferenza stampa.

Per il capo del DFI, la questione se rinunciare o meno ai corapporti non si era posta affatto in quanto la maggior parte degli affari proveniva dal suo dipartimento. Ha però ribadito di avere trattato il tema delle indiscrezioni più volte all'interno del team di briefing per capire da dove potessero avere origine. Afferma però di essere certo che l'origine non sia da cercare nel suo dipartimento poiché non vi sarebbe alcuna ragione di ritenere che qualcuno intenda di proposito complicarsi il lavoro.

5.1.2 Ruolo dell'allora capo della comunicazione del DFI

Accesso a informazioni confidenziali

L'allora capo della comunicazione del DFI era tra i collaboratori più stretti del capodipartimento e quindi anche membro del team di briefing (v. n. 5.1.1). Sia il capodipartimento sia l'allora capo della comunicazione del DFI hanno affermato che per una buona comunicazione è indispensabile che le persone competenti siano esattamente informate sugli affari del Consiglio federale. Per tale motivo, l'allora capo della comunicazione poteva accedere anche alla banca dati degli affari del Consiglio federale (EXEBRC). Dato che partecipava sia ai briefing quotidiani sia ai lavori preparatori alle sedute del Consiglio federale e anche ai debriefing successivi, aveva accesso a tutte le informazioni, fatta eccezione per gli affari cui era stato accordato il livello di classificazione SEGRETO.

Il capodipartimento ha dichiarato al gruppo di lavoro che durante la pandemia la cooperazione si era fatta molto intensa con i suoi collaboratori più stretti, con cui arrivava a trascorrere fino a dodici ore al giorno trattando oralmente temi importanti. L'allora segretario generale del DFI ha precisato che il servizio di comunicazione nel DFI non faceva capo al segretario generale ma direttamente al capodipartimento. I dettagli della comunicazione, ha proseguito, erano sempre definiti dal capodipartimento e dal capo della comunicazione.

Contatti con gli operatori degli organi di comunicazione

Come descritto nel numero 3.2.1, durante la pandemia di COVID-19 l'interazione tra l'allora capo della comunicazione e il CEO di Ringier SA era molto frequente. L'allora capo della comunicazione e il capo del DFI hanno specificato che molti di questi contatti vertevano su progetti concreti e che si sarebbe trattato di un normale rapporto di scambio. Il capodipartimento ha confermato di essere stato abitualmente al corrente dei contatti: il capo della comunicazione del suo dipartimento aveva contatti stretti anche con altri media perché questo farebbe parte delle sue mansioni.

Come illustrato nel numero 3.2.1, in alcuni casi l'allora capo della comunicazione ha condiviso con il CEO di Ringier SA anche informazioni confidenziali. Che questa divulgazione costituisse un problema ai sensi delle linee direttrici della CSI e dell'ordinanza sulla protezione delle informazioni è stato confermato non solo dalla CaF ma anche dal capo del DFI, il quale però ha giustificato l'accaduto sostenendo che le informazioni non erano state trasmesse con l'intento di fornire indiscrezioni mirate ma con quello di curare i contatti (v. n. 3.2.1). L'allora capo della comunicazione ha addotto i medesimi argomenti.

Non è possibile sapere se l'allora capo della comunicazione abbia condiviso informazioni con i media anche tramite la propria casella di posta elettronica privata. L'analisi della corrispondenza professionale certifica l'invio ripetuto di messaggi dalla sua casella professionale a quella privata. L'allora capo della comunicazione del DFI non ha voluto rilasciare dichiarazioni in merito per via dell'inchiesta penale in corso. Il gruppo di lavoro non disponeva di questa corrispondenza (v. n. 3.2.1). In linea di principio, l'ordinanza sulla protezione delle informazioni vieta di inoltrare informazioni interne o confidenziali all'indirizzo di posta elettronica privato.

Le CdG trovano singolare anche il fatto che in un messaggio l'allora capo della comunicazione del DFI si dichiarava disposto a fornire informazioni su un altro membro del Consiglio federale in un colloquio di approfondimento (da quanto emerso, non si trattava di una richiesta legata a un affare del Consiglio federale relativo alla pandemia di COVID-19 ma l'esempio illustra la problematica legata ai colloqui di approfondimento, v. n. 3.2.1 e 3.4). Nell'ambito della sua inchiesta, il gruppo di lavoro ha inoltre individuato un messaggio inviato da un collaboratore della Segreteria generale all'allora capo della comunicazione per informarlo di una decisione imminente di interesse pubblico e che quindi doveva essere fatta trapelare.¹⁹⁶ Nella corrispondenza ottenuta non si trova nessuna reazione scritta dell'allora capo della comunicazione ma in seguito era stato pubblicato un articolo di giornale contenente l'informazione in questione. Dall'inchiesta non sono però emerse prove che tale informazione sia stata trasmessa proprio dal collaboratore in questione o dall'allora capo della comunicazione.¹⁹⁷ La persona interessata è stata sentita dal gruppo di lavoro. Ancora una volta per le CdG è importante ricordare il principio della presunzione di innocenza delle persone interessate.

¹⁹⁶ Il messaggio recita testualmente «Dobbiamo divulgarlo» (trad.).

¹⁹⁷ L'informazione pubblicata riguardava l'allegato di un'ordinanza del Consiglio federale il cui aggiornamento era di competenza del DFI (dopo la consultazione con il DFGP, il DFF e il DFAE).

Cessazione del rapporto di lavoro

Il 17 maggio 2022, appresa la notizia dell'arresto dell'allora capo della comunicazione del DFI, il capodipartimento si è messo subito a disposizione del procuratore federale straordinario per essere sentito. Il procuratore ha proceduto alle audizioni soltanto alcuni giorni più tardi. Fino al momento della sua audizione avvenuta il 22 maggio 2022, il capo del DFI era convinto che l'arresto fosse legato all'inchiesta sul caso Crypto AG. Sarebbe venuto a conoscenza delle accuse riguardanti le indiscrezioni legate alla pandemia di COVID-19 soltanto in fase di audizione. Subito dopo avrebbe incontrato l'allora capo della comunicazione per chiedergli conto dei suoi contatti con il gruppo Ringier SA. Nonostante la risposta poco convincente si sarebbe fatto l'idea che il capo della comunicazione avesse agito spinto da un'eccessiva fiducia e non intenzionalmente. Durante il colloquio, il capo della comunicazione gli avrebbe annunciato l'intenzione di dimettersi. Come misura preventiva, il capo del DFI ha quindi ordinato il divieto per l'allora capo della comunicazione di accedere alla sua corrispondenza e ai sistemi dell'Amministrazione.

Il giorno seguente, ovvero il 23 maggio 2022, in un messaggio di posta elettronica il capo del DFI invitava il suo segretario generale a valutare il possibile avvio di un'inchiesta amministrativa o disciplinare. Il segretario generale gli consigliava di rinunciare in quanto le denunce penali in corso avrebbero comunque avuto la precedenza e il capo della comunicazione aveva già annunciato le sue dimissioni.¹⁹⁸

5.1.3 Sintesi e valutazione

Le CdG riconoscono che il DFI si è trovato a fronteggiare una situazione straordinaria durante la pandemia, con un carico di lavoro e una pressione indubbiamente enormi. Deplorano le gravi minacce all'indirizzo del capo del DFI e della sua famiglia.

Fatte queste doverose premesse, le CdG non riescono a comprendere il nesso di causalità diretta tra le indiscrezioni e le minacce subite dal capo del DFI e dalla sua famiglia. A parere delle Commissioni, va da sé che il capo del DFI fosse al centro dell'attenzione dei media e dell'opinione pubblica perché dirigeva un dipartimento che doveva proporre misure drastiche. Questo non esclude che le indiscrezioni possano effettivamente aver accresciuto l'interesse sulla persona. Tuttavia, le Commissioni ritengono che tale argomentazione non sia sufficiente per concludere che le indiscrezioni non potevano provenire anche dal DFI o che dovevano necessariamente provenire da altri dipartimenti, come invece sostenuto da alcuni dei collaboratori del DFI sentiti.

L'inchiesta delle Commissioni rivela anche che in alcuni casi l'allora capo della comunicazione del DFI ha condiviso informazioni confidenziali con il CEO di Ringier SA, sebbene non esistano prove che queste informazioni siano state pubblicate. Diverse persone sentite, tra cui anche collaboratori del DFI, hanno giudicato inabituali i

¹⁹⁸ Con riferimento alla comunicazione anticipata a voce il 22 maggio 2022, il 30 maggio 2022 l'allora capo della comunicazione ha inoltrato le sue dimissioni scritte a decorrere dal 31 agosto 2022. Le dimissioni sono state accolte il 29 giugno 2023, la dichiarazione di uscita è datata 26 agosto 2022.

contatti stretti e lo scambio regolare tra l'allora capo della comunicazione del DFI e il CEO di Ringier SA nonché problematici se si tiene conto del principio della parità di trattamento di tutti i media. Le CdG condividono questo giudizio poiché non esiste alcun motivo ragionevole per fornire al CEO di Ringier SA o ad altre persone esterne all'Amministrazione federale informazioni su decisioni imminenti del Consiglio federale o addirittura le bozze di comunicati stampa prima che il Consiglio federale abbia preso una decisione.

Le CdG rilevano anche che alcuni membri del Consiglio federale hanno apertamente manifestato il sospetto che le indiscrezioni provenissero (in molti casi) dal DFI. Nonostante i contatti stretti di cui sopra¹⁹⁹, le Commissioni non sono in grado di stabilire se tale sospetto sia fondato. A causa delle fonti lacunose, le CdG non sono in grado di provare che le informazioni trasmesse dall'allora capo della comunicazione del DFI al CEO di Ringier SA sono state utilizzate per la divulgazione mediatica.

Le CdG sottolineano anche di non avere trovato indizi che suggeriscono che il capo del DFI fosse a conoscenza di eventuali indiscrezioni e della trasmissione di informazioni confidenziali da parte dell'allora capo della comunicazione del suo dipartimento. Nella sua audizione, lo stesso ha affermato di essere a conoscenza dei contatti del suo capo della comunicazione, ma non del loro esatto contenuto. Le CdG non sono in grado di valutare in maniera esaustiva tale aspetto per i motivi esposti qui di seguito. In primo luogo, lo scambio (giornaliero) tra il capo del DFI e l'allora capo della comunicazione è avvenuto principalmente in forma orale ed è pertanto impossibile da ricostruire. Inoltre, per la loro inchiesta le CdG disponevano unicamente dei messaggi di posta elettronica dell'indirizzo professionale dell'allora capo della comunicazione relativi al periodo dal febbraio 2020 a settembre 2021. Non disponevano invece dei messaggi di natura professionale al di fuori di questo periodo²⁰⁰ e di quelli della casella di posta privata. L'allora capo della comunicazione del DFI ha disdetto il contratto con Swisscom sette settimane dopo la sua audizione con il gruppo di lavoro, e a seguito di tale disdetta Swisscom ha cancellato come da contratto i messaggi di posta elettronica. Questi restano sigillati e l'allora capo della comunicazione del DFI non ha voluto metterle a disposizione del gruppo di lavoro per via del procedimento penale in corso. Le Commissioni si rammaricano di non avere potuto svolgere un'analisi esaustiva della corrispondenza e di non aver potuto chiarire questioni specifiche. Con un'analisi dettagliata avrebbero infatti potuto capire se i messaggi di posta elettronica inviati alla casella di posta privata sono stati rielaborati e trasmessi a terzi.

Le Commissioni intendevano inoltre accertare se il capo del DFI avesse adottato provvedimenti adeguati a contrastare le numerose indiscrezioni. Le CdG ritengono di non poter dare una risposta univoca a questa domanda: le indagini delle CdG hanno mostrato che il DFI ha cercato di prevenire le indiscrezioni ricorrendo a vari provvedimenti. Su iniziativa del DFI e della CaF è stata adottata per un certo periodo una procedura speciale con l'intento di proteggere più efficacemente la confidenzialità della procedura di corapporto (v. n. 4.1.2). Inoltre, su iniziativa del DFI e della CaF, le consultazioni dei Cantoni erano prima presentate al Consiglio federale e in seguito pubblicate. Viceversa, il capo del DFI non ha invece adottato alcun provvedimento

¹⁹⁹ V. n. 3.2.1 e 5.1.2.

²⁰⁰ V. n. 3.2.

all'interno del proprio dipartimento e, secondo le informazioni a disposizione delle Commissioni, non ha approfondito il rapporto stretto tra l'allora capo della comunicazione del suo dipartimento e alcuni media. Il capo del DFI si è giustificato affermando di essere stato assolutamente certo che le indiscrezioni non provenivano dal suo dipartimento. Questa argomentazione non convince del tutto le CdG, che non comprendono come il capo del DFI abbia potuto rinunciare all'adozione di provvedimenti specifici semplicemente sulla base della presunzione di innocenza del suo dipartimento. A loro avviso, il capo del DFI, conscio delle continue discussioni e dei contatti dell'allora capo della comunicazione del suo dipartimento, avrebbe dovuto adottare provvedimenti anche nel proprio dipartimento o almeno considerarne l'adozione. Dopotutto, stando alle sue informazioni, il capo del DFI ha regolarmente affrontato il problema delle indiscrezioni con il suo team di briefing. Conviene inoltre ricordare che il DFI – diversamente da tutti gli altri dipartimenti e dalla CaF – ha sporto una denuncia penale per presunte violazioni del segreto d'ufficio in due casi legati agli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 (v. anche n. 5.3).

Le CdG possono quindi solo constatare che, nonostante le numerose indiscrezioni, il capo del DFI non ha né cercato di chiarire se queste provenissero dal suo dipartimento o dai suoi collaboratori più stretti né adottato provvedimenti interni al suo dipartimento. Nel quadro dell'inchiesta non sono però emerse prove che le indiscrezioni provenissero dal DFI e che il capo del DFI sapesse di eventuali indiscrezioni o le avesse tollerate. Su questo punto le CdG precisano che sia il capo del DFI sia l'allora e l'attuale segretario generale del DFI hanno richiamato al rispetto delle basi legali concernenti le indiscrezioni. Le Commissioni hanno però osservato che non tutti i collaboratori della Segreteria generale del DFI avevano compreso appieno tale punto.

Secondo l'allora capo della comunicazione del DFI non era soltanto possibile ma addirittura necessario condividere, a determinate condizioni, informazioni classificate con i media o terzi durante i colloqui di approfondimento. In questo modo si intendeva aumentare il consenso nei confronti delle decisioni del Consiglio federale e riuscire così a fronteggiare la crisi nel migliore dei modi. Come già accennato, agli occhi delle CdG questa posizione non spiega il motivo per cui il CEO di Ringier SA, che su stessa ammissione del capo della comunicazione non operava nella funzione di giornalista, ha ottenuto le relative informazioni, né tanto meno il motivo per cui l'allora capo della comunicazione del DFI si era dichiarato disposto a tenere un colloquio di approfondimento per fornire informazioni su un altro capodipartimento. A giudizio delle CdG un simile incontro non è conforme con le prescrizioni e gli obiettivi di un colloquio di approfondimento.

Un altro collaboratore della Segreteria generale ha parlato di una «zona grigia» nella trasmissione di informazioni confidenziali nel contatto con le parti interessate. A questo riguardo le Commissioni ravvisano un punto potenzialmente controverso pur sottolineando che le basi legali sono chiare a tale riguardo e che non è previsto alcun margine discrezionale per la trasmissione di informazioni confidenziali. Per le Commissioni è plausibile che le convinzioni dell'allora capo della comunicazione e del collaboratore della Segreteria generale potrebbero avere indotto a pensare che esistesse effettivamente una zona grigia e che determinate indiscrezioni fossero oppor-

tune – anche alla luce del fatto che durante questa fase non si potevano tenere consultazioni ordinarie.

5.2 Gli altri dipartimenti e la Cancelleria federale

5.2.1 Cancelleria federale

Le Commissioni sottolineano che la CaF, in virtù della propria funzione di Stato maggiore del Consiglio federale, svolge un ruolo chiave nel caso in oggetto. Il presente capitolo è incentrato sui provvedimenti adottati all'interno della CaF per prevenire le indiscrezioni. I provvedimenti presi dalla CaF o attuati su mandato del Consiglio federale sono invece illustrati nel capitolo 4.

Provvedimenti adottati all'interno della Cancelleria federale per prevenire le indiscrezioni in generale

Sono circa 130 i collaboratori della CaF in qualche modo coinvolti negli affari del Consiglio federale. In teoria, quindi, un'indiscrezione potrebbe provenire anche dalla CaF. I collaboratori della CaF sentiti hanno condannato le indiscrezioni trapelate dalle sedute del Consiglio federale. Hanno sottolineato che all'interno della propria unità amministrativa non è tollerata una simile prassi e hanno escluso che le indiscrezioni trapelate dalle sedute del Consiglio federale abbiano avuto origine nella CaF.

La CaF è stata interessata in prima linea dai provvedimenti decisi dal Consiglio federale per la trattazione degli affari del Consiglio federale, segnatamente dalla procedura speciale per gli affari sensibili del DFI. Non sono stati decisi altri provvedimenti all'interno della CaF. A ogni modo, il tema delle indiscrezioni è stato trattato in tutte le organizzazioni alle quali partecipa anche la CaF (v. n. 4.1.2).

Indiscrezioni trapelate durante il periodo oggetto dell'inchiesta e denunce penali presentate

Come descritto in precedenza, la CaF sporge una denuncia penale in due casi: su mandato del Consiglio federale e se è interessato un affare presentato dalla stessa CaF. Nessuno di questi casi si è verificato durante il periodo oggetto dell'inchiesta.

Adeguamenti apportati alla conduzione degli affari in seguito alle ripetute indiscrezioni e in particolare ai debriefing e ai corapporti

Nella CaF tre persone hanno accesso agli affari del Consiglio federale cui è stato accordato il livello di classificazione SEGRETO: il cancelliere della Confederazione e i due vicecancellieri. Su questi affari di regola non si svolgono né briefing né debriefing. Per gli affari che non hanno tale livello di classificazione, il debriefing è limitato a un rinvio alla proposta o al corrispondente parere («come da proposta», «come da parere»). Per i mandati successivi rilevanti per la CaF è presentato in modo esaustivo ciò che è stato deciso dal Consiglio federale. Poiché durante la pandemia di COVID-19 gli affari del Consiglio federale tendevano a essere più frequentemente classificati SEGRETO o CONFIDENZIALE, il numero di partecipanti ai debriefing era inferiore al solito e nella trasmissione di informazioni è stato adottato un approccio ancora più restrittivo.

5.2.2 Dipartimento federale delle finanze

Provvedimenti adottati all'interno del dipartimento per prevenire le indiscrezioni in generale

Nel corso della sua audizione, l'ex capo del DFF ha sottolineato che lui, diversamente dagli altri capidipartimento, non disponeva di un proprio stato maggiore dei relatori e che comunicava soprattutto con i direttori degli uffici del suo dipartimento. Ha aggiunto di avere rinunciato a introdurre nel proprio dipartimento istruzioni scritte per la gestione delle informazioni classificate preferendo invece ribadire regolarmente ai suoi collaboratori che un'eventuale violazione del segreto d'ufficio avrebbe comportato la disdetta del rapporto di lavoro senza preavviso. All'interno del suo dipartimento, avrebbe inoltre attuato una politica restrittiva in materia di informazioni, che imponeva ai direttori degli uffici di confrontarsi sempre con il capo della comunicazione del dipartimento prima di rispondere alle richieste di informazioni da parte dei media. Da parte sua, lo stesso capo della comunicazione si sarebbe sempre consultato con il capodipartimento in caso di questioni delicate e avrebbe risposto autonomamente solo a richieste di natura ordinaria. In veste di capodipartimento ha sostenuto di avere sempre fatto attenzione a ridurre il più possibile il numero delle persone informate al fine di mitigare il rischio di involontaria fuga di informazioni.

Indiscrezioni trapelate durante il periodo oggetto dell'inchiesta e denunce penali presentate

Secondo quanto dichiarato dall'ex capo del DFF, i corapporti del DFF sono stati oltremodo oggetto di indiscrezioni trapelate quasi sistematicamente. Sorprendente sarebbe stata la tempestività delle richieste da parte dei media, che sarebbero giunte subito dopo la presentazione dei corapporti. In un'occasione, il DFF ha dovuto pubblicare un comunicato stampa per «correggere» un documento interlocutorio del capo del DFF erroneamente riportato nel *Tages-Anzeiger*²⁰¹. In questo e in tutti gli altri casi la Segreteria generale del DFF ha rinunciato a sporgere denuncia in ragione delle scarse probabilità di successo.

Adeguamenti apportati alla conduzione degli affari in seguito alle ripetute indiscrezioni e in particolare ai debriefing e ai corapporti

Avendo constatato che i corapporti e i contenuti delle sedute del Consiglio federale erano spesso pubblicati dalla stampa, in particolare durante la pandemia, il DFF come tutti gli altri dipartimenti (v. sotto) si è posto la questione della presentazione dei corapporti e delle modalità di conduzione dei briefing e dei debriefing sulle sedute del Consiglio federale. Secondo le sue dichiarazioni, durante la pandemia l'ex capodipartimento ha preferito a volte redigere i corapporti in prima persona affinché nessun altro nel dipartimento ottenesse informazioni e al fine di escludere qualsiasi rischio di indiscrezioni. Avrebbe inoltre regolarmente presentato i corapporti il più tardi possibile e rinunciato in parte alla presentazione di un rapporto scritto privilegiando così la comunicazione orale.

²⁰¹ Comunicato stampa del DFF del 3.3.2021 «Klarstellung zum «Öffnungsplan» von Bundesrat Ueli Maurer».

Il numero di persone presenti ai debriefing era di norma limitato ai direttori degli uffici, al segretario generale e al segretario generale supplente, e questo schema è stato mantenuto anche durante la pandemia. Nei debriefing erano fornite informazioni sulle decisioni del Consiglio federale che implicavano mandati successivi in seno al DFF. L'ex capo del DFF precisa inoltre che non era mai riferito il contenuto delle discussioni avvenute in seno al Consiglio federale.

5.2.3 Dipartimento federale degli affari esteri

Provvedimenti adottati all'interno del dipartimento per prevenire le indiscrezioni in generale

Nella sua audizione, il capo del DFAE ha dichiarato di perseguire da sempre una politica di tolleranza zero nel suo dipartimento e i suoi collaboratori sanno che un'eventuale indiscrezione comporterebbe almeno l'avvio di un'inchiesta disciplinare. Inoltre, dalla sua entrata in servizio ha limitato l'accesso a determinate informazioni all'interno del dipartimento, per esempio alle note informative relative a visite diplomatiche e destinate al Consiglio federale. Per quanto concerne il lavoro di comunicazione, nel DFAE si adotta un approccio «top-down» e in linea di principio il servizio stampa non commenta alcun affare che non sia stato ancora iscritto all'ordine del giorno nel Consiglio federale. Inoltre, per gli affari classificati CONFIDENZIALE, nel DFAE vale la regola del «sette più due»: quando un collaboratore ottiene un nuovo accesso a questi affari, il diritto di accesso di un'altra persona viene revocato.

I documenti integrativi forniti dalla Segreteria generale del DFAE certificano inoltre che l'attuale capodipartimento ha affrontato attivamente il tema delle indiscrezioni a partire dal 2018. In quell'anno, a fronte di diverse indiscrezioni, il capodipartimento ha portato il tema all'attenzione della Delegazione Sicurezza (DelSic), nella quale siedono anche i capidipartimento del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e del DFGP. Il DDPS ha redatto in seguito una valutazione esaustiva. Inoltre, a marzo del 2021 i direttori delle diverse direzioni del DFAE hanno approvato un piano d'azione per sensibilizzare i propri collaboratori al tema della sicurezza delle informazioni. Il piano mira principalmente a ridurre il rischio di spionaggio, fuga di informazioni e furto di informazioni nel DFAE e tratta inoltre il tema delle indiscrezioni.

Il DFAE dispone inoltre di un Compliance Office in seno alla Segreteria generale che si occupa delle irregolarità che si verificano all'interno del DFAE, e la violazione del segreto d'ufficio figura nell'elenco delle irregolarità soggette all'obbligo di notifica. A novembre del 2021, il DFAE ha introdotto una piattaforma di segnalazione interna per potenziare il sistema di notifica, che consente, tra le altre cose, di segnalare anche le violazioni del segreto d'ufficio²⁰².

Inoltre, il DFAE ha ripetutamente sporto denunce penali in caso di sospetta violazione del segreto d'ufficio (6 denunce penali nel periodo dal 2018 al 2022, di cui una nel periodo oggetto dell'inchiesta). Alla fine di ottobre del 2022, il capodipartimento ha

²⁰² Al momento della stesura del rapporto non era noto il grado di utilizzo effettivo di questa piattaforma per segnalare le indiscrezioni.

indirizzato un messaggio ai collaboratori del DFAE dopo avere constatato che già il 19 ottobre un giornalista di *Blick* disponeva di informazioni dettagliate sul suo viaggio in Ucraina previsto per il 20 ottobre. Questo messaggio non ha suscitato alcuna reazione all'interno del dipartimento.

Adeguamenti apportati alla conduzione degli affari in seguito alle ripetute indiscrezioni e in particolare ai debriefing e ai corapporti

Nel DFAE – come anche in altri dipartimenti – le persone presenti ai debriefing cambiavano in funzione della natura e del numero di affari, del grado di confidenzialità e dei lavori successivi necessari. In relazione agli affari del Consiglio federale classificati SEGRETO non si sono tenuti né briefing né debriefing. Durante la pandemia, la prassi dei debriefing, che secondo quanto riferito dai collaboratori del DFAE era già molto restrittiva, non è stata ulteriormente inasprita e non sono stati apportati adeguamenti.

Considerate le ripetute indiscrezioni trapelate durante la pandemia, anche il capo del DFAE ha rinunciato talvolta a presentare corapporti.

Provvedimenti adottati in veste di presidente della Confederazione per prevenire le indiscrezioni

Nella sua audizione, il capo del DFAE ha spiegato che durante la sua presidenza ha sollevato regolarmente il tema delle indiscrezioni all'inizio delle sedute del Consiglio federale esortando in particolare il Collegio a sensibilizzare i collaboratori perché riteneva inaccettabile che le discussioni del Consiglio federale fossero influenzate dai media.

5.2.4 Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca

Provvedimenti adottati all'interno del dipartimento per prevenire le indiscrezioni in generale

Nell'ambito della sua audizione, il capodipartimento del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha spiegato che i collaboratori della Segreteria generale del DEFR sono invitati sistematicamente al rispetto degli obblighi legali sottolineando che questi ultimi sono consapevoli che nel DEFR le indiscrezioni non sono tollerate in alcun modo. Il capodipartimento informa i nuovi quadri della Segreteria generale sulle regole vigenti e le ribadisce periodicamente anche nel quadro delle sedute dei direttori degli uffici. Per quanto riguarda la comunicazione, il capodipartimento aveva dato ordine al relativo servizio di non rispondere alle domande dei media inerenti alle discussioni all'interno del Consiglio federale. Inoltre, sostiene di adottare una politica d'informazione prudente all'interno della Segreteria generale del DEFR: in linea generale provvede a fornire informazioni solo dopo la conclusione di un affare in modo da essere certo che eventuali informazioni fornite alla stampa prima delle sedute del Consiglio federale non provengono dal suo dipartimento. Nell'ambito dei debriefing riferisce solo sulle decisioni prese e non sul contenuto della discussione. Per il lavoro di comunicazione, la Segreteria generale del

DEFR si coordina con gli uffici allo scopo di prevenire che possano trapelare erroneamente informazioni confidenziali dagli stessi.

Indiscrezioni trapelate durante il periodo oggetto dell'inchiesta e denunce penali presentate

Durante il periodo oggetto dell'inchiesta, il DEFR, insieme al DFAE, ha cercato di individuare l'autore di un'indiscrezione che nel giugno del 2020 potrebbe essere stata alla base di un articolo pubblicato su *NZZ*.²⁰³ Il capodipartimento del DEFR aveva incaricato il suo segretario generale supplente di indagare sul messaggio di posta elettronica che sarebbe stato inoltrato a *NZZ*. Il messaggio era originariamente indirizzato a dieci persone ed era stato successivamente inoltrato a un totale di 32 persone. In seguito a questi accertamenti, i due dipartimenti avevano rinunciato a presentare una denuncia penale contro ignoti.

In base al suo elenco, durante la pandemia il DEFR è stato interessato da una ventina di indiscrezioni sui suoi affari concernenti la pandemia di COVID-19. Anche in questi casi, la Segreteria generale del DEFR ha rinunciato a presentare una denuncia penale a causa delle scarse probabilità di successo.

Adeguamenti apportati alla conduzione degli affari in seguito alle ripetute indiscrezioni e in particolare ai debriefing e ai corapporti

Nella sua audizione, il capodipartimento del DEFR ha spiegato di avere rinunciato raramente alla presentazione di corapporti e di avere continuato a presentare i corapporti che riteneva necessari per garantire la qualità della discussione dei singoli affari nella seduta. Per quanto concerne i debriefing, ha affermato di ricorrervi da sempre in modo molto cauto e di avere tenuto dei debriefing differenziati: avrebbe infatti trasmesso informazioni su affari confidenziali solo a un numero ristretto di persone e rinunciato a fornire informazioni sul contenuto della discussione in seno al Consiglio federale. Durante la pandemia, il numero dei partecipanti ai debriefing è stato limitato ulteriormente.

Provvedimenti adottati in veste di presidente della Confederazione per prevenire le indiscrezioni

In qualità di presidente della Confederazione nell'anno 2021, il capodipartimento ha sensibilizzato il Collegio governativo all'inizio del suo mandato in occasione della seduta del 20 gennaio 2021. Alla luce delle numerose indiscrezioni avvenute poco prima della sua entrata in carica, il presidente della Confederazione ha iscritto il problema come punto all'ordine del giorno ed esortato i capidipartimento a ribadire le regole del segreto d'ufficio nei rispettivi dipartimenti. Nella stessa seduta, il Consiglio federale ha incaricato la CaF di distribuire su carta i documenti relativi agli affari confidenziali concernenti la pandemia di COVID-19 e solo ai partecipanti alla seduta del Consiglio federale (v. n. 4.1.2).

Nell'autunno del 2021 il presidente della Confederazione e il cancelliere della Confederazione hanno scritto una lettera a Stefan Blätter in occasione dell'entrata in carica

²⁰³ Indiscrezioni DEFR / DFAE, incidente del giugno 2020 (CONFIDENZIALE, non pubblico).

di quest'ultimo come nuovo procuratore federale per discutere del problema delle indiscrezioni. Il successivo 24 novembre 2021 si è tenuta una discussione per valutare come contrastare in modo più efficace le violazioni del segreto d'ufficio. Successivamente, un gruppo di lavoro della CaF e del MPC ha elaborato proposte di provvedimenti in tal senso (v. n. 4.1.3).

5.2.5 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

Provvedimenti adottati all'interno del dipartimento per prevenire le indiscrezioni in generale

Nella sua audizione, la capodipartimento del DDPS ha sottolineato che nel suo dipartimento le indiscrezioni non sono tollerate in alcun modo. Secondo le sue dichiarazioni, di norma ogni nuovo collaboratore della Segreteria generale riceve una copia delle basi legali vigenti nonché opuscoli con le informazioni rilevanti. Inoltre, ogni anno si tengono corsi di formazione obbligatori sul tema della protezione delle informazioni. Un altro provvedimento adottato sono i controlli periodici degli uffici per verificare che le informazioni classificate siano adeguatamente protette. Il segretario generale ricorda regolarmente ai quadri che la trasmissione di informazioni classificate costituisce un motivo di disdetta del rapporto di lavoro. Durante il periodo oggetto dell'inchiesta è documentato che il segretario generale ha esortato per due volte i partecipanti alla seduta della direzione del DDPS a garantire la confidenzialità rimarcando che la fuga di informazioni è motivo di licenziamento.²⁰⁴ A conferma di ciò, durante la sua audizione la capodipartimento ha riferito il caso di un collaboratore che aveva trasmesso informazioni interne durante una conversazione telefonica avuta in treno e che aveva lasciato lo schermo del laptop visibile a un altro passeggero. Il collaboratore era stato in seguito licenziato.

Per proteggere le informazioni, il numero di partecipanti ai briefing è ridotto il più possibile; generalmente solo tre persone (la capodipartimento, il segretario generale e il referente competente) sono messe al corrente di affari classificati SEGRETO. Gli affari in questione sono inoltre elaborati unicamente su computer non collegati in rete e stampati solo su dispositivi privi di accesso alla rete WLAN. In occasione dei debriefing sulle sedute del Consiglio federale si provvede inoltre a informare unicamente in merito alle decisioni rilevanti per l'ulteriore trattamento degli affari, il numero di partecipanti è ridotto al minimo (la capodipartimento, il segretario generale e il referente specialistico competente) e le informazioni sono trasmesse oralmente.

Indiscrezioni trapelate durante il periodo oggetto dell'inchiesta e denunce penali presentate

Secondo l'elenco delle presunte indiscrezioni sugli affari concernenti la pandemia di COVID-19 trapelate durante il periodo oggetto dell'inchiesta e le informazioni fornite

²⁰⁴ Messaggio di posta elettronica della Segreteria generale del DDPS al gruppo di lavoro delle CdG del 16.3.2023, allegato 2, prospetto delle dichiarazioni della Segreteria generale del DDPS in merito alle indiscrezioni e alle violazioni del segreto d'ufficio durante le sedute della direzione della Segreteria generale del DDPS.

direttamente dalla Segreteria generale del DDPS al gruppo di lavoro delle CdG, non sarebbero avvenute indiscrezioni sugli affari del DDPS relativi alla pandemia di COVID-19. Si tratta di un dato rimarchevole se si considera che anche il DDPS ha presentato regolarmente al Consiglio federale progetti per contrastare la pandemia.

Adeguamenti apportati alla conduzione degli affari in seguito alle ripetute indiscrezioni e in particolare ai debriefing e ai corapporti

A seguito delle ripetute indiscrezioni durante il periodo oggetto dell'inchiesta, la capodipartimento del DDPS ha talvolta rinunciato a presentare corapporti scritti. Lo ha fatto suo malgrado sebbene consideri la procedura di corapporto essenziale per le discussioni in seno al Consiglio federale.

Durante la pandemia, i debriefing si tenevano solitamente in teleconferenza; il numero in ogni caso ridotto di partecipanti ai debriefing è stato mantenuto anche durante la pandemia. Gli affari classificati CONFIDENZIALE o SEGRETO hanno continuato a essere discussi in via bilaterale.

5.2.6 Dipartimento federale di giustizia e polizia

Provvedimenti adottati all'interno del dipartimento per prevenire le indiscrezioni in generale

In occasione della sua audizione, l'ex capo del DFGP ha sostenuto che ai collaboratori era regolarmente ricordato che le violazioni del segreto d'ufficio sono punibili e non tollerate dalla direzione del dipartimento. L'allora segretaria generale avrebbe anche più volte ribadito ai collaboratori l'obbligo di indicarne i nomi al MPC nel caso in cui quest'ultimo avesse dovuto indagare su denunce penali per violazioni del segreto d'ufficio. Non si è quindi ritenuto opportuno emanare direttive interne per la protezione delle informazioni.

Ai debriefing nel DFGP partecipavano di regola i direttori degli uffici e della Segreteria di Stato nonché la segretaria generale, la segretaria generale supplente, il capo della comunicazione, i referenti e i collaboratori personali. La confidenzialità sarebbe stata garantita evitando di riferire informazioni confidenziali, in particolare informazioni sull'andamento delle discussioni nel Consiglio federale.

Indiscrezioni trapelate durante il periodo oggetto dell'inchiesta e denunce penali presentate

L'inchiesta condotta dal gruppo di lavoro delle CdG non ha consentito di comprendere con esattezza in che misura gli affari del Consiglio federale e i corapporti del DFGP sono stati oggetto di indiscrezioni durante il periodo in esame. L'elenco del Consiglio federale, stilato sulla base delle risposte dei singoli dipartimenti, non conteneva alcun affare del DFGP. Alla richiesta di chiarimenti da parte del gruppo di lavoro del CdG, a fine marzo la CaF, dopo avere consultato il segretario generale del DFGP, ha confermato che non risultano indiscrezioni materiali documentate riguardanti gli affari del DFGP. Nella sua audizione svoltasi qualche settimana più tardi, l'ex capo del DFGP ha riferito di numerose indiscrezioni che avevano interessato i corapporti del DFGP. Alla richiesta di ulteriori chiarimenti in seguito all'audizione, la capodiparti-

mento ha spiegato che gli esempi di indiscrezioni dai documenti del DFGP da lei menzionati non erano un elenco esaustivo e ha dichiarato di non disporre di una panoramica di questi casi.

Adeguamenti apportati alla conduzione degli affari in seguito alle ripetute e in particolare ai debriefing e ai corapporti

All'inizio della pandemia di COVID-19, nel DFGP si tenevano debriefing solo occasionalmente. Secondo quanto dichiarato nella sua audizione, di norma l'ex capodipartimento comunicava le decisioni prese solo alla segretaria generale e la informava sull'eventuale necessità di intervento per il DFGP emersa dalle sedute. In questo periodo, inoltre, nel DFGP il numero dei diritti di accesso agli affari del Consiglio federale tramite GEVER era stato ridotto. L'ex capo del DFGP ha precisato che per via di tale provvedimento avrebbe dovuto investire lei stessa più tempo nella preparazione delle sedute.

Durante il periodo in esame anche l'ex capodipartimento del DFGP ha in parte rinunciato a presentare corapporti. Nella sua audizione ha però sottolineato che non avrebbe rinunciato a presentare un corapporto in caso di eventuali obiezioni giuridiche che avrebbe dovuto notificare per iscritto in quanto ministro della giustizia.

5.2.7 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

Provvedimenti adottati all'interno del dipartimento per prevenire le indiscrezioni in generale

Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) non disponeva di istruzioni specifiche a complemento delle regole generalmente applicabili. L'ex capodipartimento ha sostenuto che le indiscrezioni sono innanzitutto un problema di capacità di conduzione e di cultura. Per questo, ritiene che sia più efficace continuare a sensibilizzare verbalmente i collaboratori piuttosto che introdurre un'istruzione scritta che rischia di venire rapidamente dimenticata. Per lei era fondamentale ribadire regolarmente all'interno del dipartimento che gli obiettivi dipartimentali dovevano essere raggiunti anche senza ricorrere a indiscrezioni. Tale aspetto si è rivelato particolarmente importante quando un'indiscrezione ha compromesso il suo stesso dipartimento.

In genere, agli incontri di briefing e di debriefing partecipava un numero di persone limitato, segnatamente il segretario generale, il segretario generale supplente e i referenti responsabili della preparazione degli affari del Consiglio federale. A seconda del grado di confidenzialità degli affari, l'incontro poteva tenersi con un numero di partecipanti ancora più ristretto, talvolta solo con il segretario generale. Nei debriefing non venivano menzionati né i dettagli né i nomi di chi era intervenuto alla discussione nel Consiglio federale e veniva regolarmente ribadita l'importanza della confidenzialità.

Indiscrezioni trapelate durante il periodo oggetto dell'inchiesta e denunce penali presentate

Nell'elenco delle indiscrezioni materiali non sono documentate indiscrezioni riguardanti gli affari del DATEC relativi alla pandemia di COVID-19. Secondo l'ex capodipartimento, gli affari del DATEC sarebbero stati presumibilmente meno interessati dalle indiscrezioni rispetto ad altri affari anche perché il numero di persone consultate sugli affari del DATEC concernenti la pandemia di COVID-19 era inferiore rispetto ad altre misure e le decisioni, tra cui il sostegno finanziario al settore del trasporto pubblico, erano state meno controverse rispetto ad altre, come l'obbligo della mascherina.

Adeguamenti apportati alla conduzione degli affari in seguito alle ripetute indiscrezioni e in particolare ai debriefing e ai corapporti

Durante la pandemia i debriefing si tenevano principalmente (in alcune fasi esclusivamente) online. Per i debriefing in teleconferenza il numero di partecipanti era inferiore.

L'ex capodipartimento del DATEC non ha rinunciato a presentare corapporti. Considera la procedura di corapporto fondamentale perché consente al Consiglio federale di porre domande a priori e di confrontarsi con le questioni più tecniche.

Provvedimenti adottati contro le indiscrezioni nella veste di presidente della Confederazione

In veste di presidente della Confederazione durante il primo anno di pandemia dava particolare importanza a comunicare regolarmente all'intero Collegio che le indiscrezioni sono contro gli interessi della Svizzera. La capodipartimento riteneva essenziale alimentare la convinzione che tutelare la confidenzialità fosse nell'interesse del Paese. Nel suo anno di presidenza, questo obiettivo sarebbe stato raggiunto in vari dossier importanti, per esempio nelle sedute speciali sulla politica europea.

5.3 Sintesi e valutazione dei provvedimenti

Nel presente numero sono valutati i provvedimenti adottati dai dipartimenti sul piano dell'alta vigilanza parlamentare. La valutazione sui provvedimenti del DFI è già oggetto del numero 5.1.3 ed è ripresa in questa sede soltanto se necessario.

Le considerazioni di cui al numero 5.2 evidenziano che le prassi adottate nei diversi dipartimenti e nella CaF per prevenire le indiscrezioni erano piuttosto eterogenee.

Provvedimenti generali

È possibile riassumere affermando che tutti i capidipartimento sentiti e il cancelliere della Confederazione hanno rimarcato l'approccio restrittivo nella gestione delle informazioni classificate. Le persone sentite confermano che nella maggior parte dei dipartimenti le indiscrezioni non sono in alcun modo tollerate. In alcuni casi le fughe di notizie sono tra l'altro state motivo di licenziamento, per quanto non strettamente connesse con gli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19.

Inoltre, la maggioranza dei capidipartimento punta a sensibilizzare verbalmente i nuovi collaboratori, sia al momento della loro introduzione sia successivamente a seconda delle necessità e nell'ambito di formazioni.

Denunce penali

A eccezione del DFI, nel periodo in esame nessun dipartimento né la CaF ha presentato denunce penali per violazione del segreto d'ufficio in relazione a un affare del Consiglio federale concernente la pandemia di COVID-19. A motivazione della rinuncia a sporgere denunce penali sono state addotte le scarse probabilità di successo, che renderebbero poco conveniente presentare una denuncia (v. n. 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.4). Poiché la questione non riguarda unicamente gli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 ma il perseguimento delle violazioni del segreto d'ufficio in generale, i lavori corrispondenti sono portati avanti dalle sottocommissioni Tribunali / MPC delle CdG. I risultati della presente inchiesta saranno integrati in tali lavori.

Nel 2021, viste le scarse probabilità di successo di una denuncia penale, il cancelliere della Confederazione, in collaborazione con il MPC e l'UFG, aveva istituito il gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali e lo aveva incaricato di elaborare soluzioni affinché il MPC potesse perseguire con maggiore efficacia le violazioni del segreto d'ufficio. Le sottocommissioni Tribunali/MPC si occuperanno anche del seguito dei lavori.

Debriefing

Giacché diverse indiscrezioni riguardavano il contenuto della discussione condotta in seno al Consiglio federale, il gruppo di lavoro ha approfondito l'argomento dei debriefing svolti in seguito alle sedute del Consiglio federale, in particolare con i capidipartimento. Durante i debriefing, i partecipanti alla seduta del Consiglio federale riferiscono al proprio team ristretto, rispettivamente ai collaboratori competenti, le decisioni prese dal Consiglio federale. Se non trapelano da un partecipante alla seduta – ossia da un capodipartimento, dal cancelliere della Confederazione o dai due vice-cancellieri – le indiscrezioni devono necessariamente provenire da una persona messa al corrente della discussione durante il rispettivo debriefing. I capidipartimento sentiti, come pure il cancelliere della Confederazione, hanno però negato di aver comunicato i contenuti della discussione o la posizione dei singoli consiglieri federali durante i debriefing. Diversi capidipartimento hanno affermato di avere ulteriormente limitato il numero di partecipanti ai debriefing durante la pandemia. Tale misura era la diretta conseguenza del fatto che durante la pandemia accadeva sempre più spesso che agli affari fosse assegnato il livello di classificazione CONFIDENZIALE o SEGRETO (sui debriefing v. anche n. 4.4 e la raccomandazione ivi contenuta).

Corapporti

Come già descritto, durante la pandemia la maggior parte dei capidipartimento ha rinunciato almeno in parte a presentare corapporti scritti, li presentava il più tardi possibile o esponeva la propria posizione solo oralmente durante la seduta (v. anche n. 4.4 e la raccomandazione ivi contenuta).

Valutazione

Nel complesso dalle audizioni è emerso che per prevenire le indiscrezioni durante la pandemia i capidipartimento e il cancelliere della Confederazione hanno adottato provvedimenti puntuali (gestione restrittiva di documenti classificati, limitazione del numero di partecipanti ai debriefing, parziale rinuncia ai corapporti scritti ecc.). Poiché le indiscrezioni sono tutt'altro che cessate è possibile affermare che tali provvedimenti non abbiano prodotto l'effetto auspicato o lo abbiano fatto solo in minima parte. Le CdG non comprendono come sia stato possibile trovarsi sistematicamente di fronte a fughe di notizie nonostante tutti i capidipartimento, il cancelliere della Confederazione e i due vicecancellieri abbiano assicurato di non riferire durante i debriefing i contenuti delle discussioni svoltesi in seno al Consiglio federale.

Le CdG approvano il fatto che il Consiglio federale abbia riconosciuto la necessità di intervenire, che si sia reso conto della portata del problema e che, su richiesta della CaF, abbia preso atto delle analisi del gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali. Secondo le CdG, la pena prevista in caso di violazione del segreto d'ufficio non produce attualmente alcun effetto deterrente e preventivo. Sarà cura delle sottocommissioni Tribunali/MPC valutare, nel quadro dell'inchiesta in corso, se il Consiglio federale ha tratto le giuste conclusioni e adottato i provvedimenti opportuni poiché tali questioni esulano dallo scopo della presente inchiesta.

Le CdG sono inoltre dell'avviso che i provvedimenti e in particolare le misure di sensibilizzazione al tema delle violazioni del segreto d'ufficio nell'Amministrazione federale non siano attualmente sufficienti. Non ci si può accontentare unicamente di richiamare l'attenzione dei nuovi collaboratori delle segreterie generali sulle basi legali e quindi implicitamente anche sulla punibilità di un'indiscrezione. Nella loro funzione dirigenziale, i capidipartimento sono responsabili di garantire che all'interno della rispettiva segreteria generale tutti i collaboratori abbiano ben chiare la definizione e la portata di una violazione del segreto d'ufficio. Sono altresì tenuti a provvedere che tutti i livelli gerarchici e in tutti gli uffici di un dipartimento siano attuate iniziative di sensibilizzazione in modo sistematico e capillare. Per le Commissioni questo è un compito fondamentale a livello di conduzione. Le CdG accolgono quindi favorevolmente gli sforzi profusi dal Consiglio federale e in particolare il mandato conferito alla CaF per l'elaborazione di un promemoria concernente l'introduzione di misure di sensibilizzazione e nella sua elaborazione invitano a tenere conto della seguente raccomandazione.

Raccomandazione 9

I capidipartimento provvedono ad attuare e a ripetere a intervalli regolari iniziative di sensibilizzazione di ampia portata destinate a tutti i collaboratori all'interno dei dipartimenti (compresi gli uffici federali, le segreterie di Stato ecc.) e della CaF. I capidipartimento e il cancelliere della Confederazione allestiscono un rapporto all'attenzione della Cancelleria federale per riferire dei provvedimenti concretamente adottati o pianificati.

In questa sede occorre infine effettuare la seguente riflessione: nel momento in cui, come emerge anche dalle rispettive dichiarazioni, la maggior parte dei capidiparti-

mento sono certi che un'indiscrezione non possa provenire dal proprio dipartimento, va da sé che non sarà attuato alcun provvedimento in tal senso. In linea di massima le CdG comprendono tale assunto. Al contempo criticano tale atteggiamento che in fondo induce a non adottare provvedimenti (più incisivi) e ad attribuire poca importanza al problema e dunque a sensibilizzare i propri collaboratori nonché a imporre la tolleranza zero nel proprio team in maniera inefficace.

6 Valutazione sintetica ed elenco delle raccomandazioni

Il presente capitolo riprende le domande principali alla base dell'inchiesta e riporta i risultati rilevanti. In primo luogo le CdG precisano che non è stato possibile dare una risposta esaustiva alle domande poste nell'ambito dell'inchiesta per via di una documentazione in parte molto lacunosa. Se da un lato, infatti, le CdG non disponevano di tutte le fonti esistenti (atti sigillati, caselle di posta elettronica cancellate, conversazioni non verbalizzate o documentate), dall'altro è ragionevole supporre che molte indiscrezioni siano trapelate attraverso canali oggi non più tracciabili.

1. Il gruppo di lavoro deve individuare le indiscrezioni trapelate sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 e individuare chi ne era all'origine e le ha supportate nonché il destinatario di tali indiscrezioni.

L'inchiesta delle CdG è stata avviata dopo che nei media sono circolate notizie relative a un numero apparentemente elevato di indiscrezioni, che lasciavano sospettare anche l'esistenza di uno schema. L'inchiesta ha confermato che gli affari relativi alla pandemia di COVID-19 sono stati effettivamente oggetto di numerose indiscrezioni. Le audizioni, l'analisi dei media e l'esame dei diversi documenti non permettono di identificare con esattezza l'autore ed eventuali persone a conoscenza delle indiscrezioni. Dall'analisi dei rispettivi messaggi di posta elettronica emerge che l'allora capo della comunicazione del DFI ha inoltrato informazioni confidenziali a persone non autorizzate. L'analisi dei media ha confermato che determinati media, tra cui anche *Blick*, disponevano spesso di informazioni confidenziali. Sulla base dei documenti a disposizione delle CdG non è tuttavia possibile accertare alcun nesso di causalità diretta tra la trasmissione dei messaggi di posta elettronica da parte dell'allora capo della comunicazione del DFI, in particolare al CEO di Ringier SA, e l'attività di cronaca. Da parte sua, il capo del DFI era a conoscenza dei contatti anche molto stretti tra il capo della comunicazione del suo dipartimento e il CEO di Ringier SA. Ma il gruppo di lavoro non possiede alcun elemento per affermare che il capo del DFI fosse al corrente delle indiscrezioni trapelate dal suo dipartimento o che ciò avvenisse su suo incarico. Il gruppo di lavoro non è in grado di esprimere un giudizio esaustivo in merito.

Non è inoltre possibile affermare se e in quale misura siano state condivise informazioni classificate CONFIDENZIALE di altri dipartimenti con i media.

L'analisi dei media ha invece dimostrato che *Tages-Anzeiger* e *Blick* erano particolarmente ben informati e spesso tra i primi a riferire su affari confidenziali del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19.

2. Il gruppo di lavoro deve analizzare i provvedimenti adottati nel periodo in esame dal Consiglio federale in veste di organo collegiale allo scopo di prevenire in generale le indiscrezioni provenienti dai dipartimenti e di interrompere la ripetuta fuga di notizie da parte dei media prima delle sedute del Consiglio federale.

Il gruppo di lavoro ha esaminato i provvedimenti adottati dal Consiglio federale e nei singoli dipartimenti nonché le procedure applicate.

L'inchiesta ha mostrato che il Consiglio federale, salvo poche eccezioni, ha continuato a lavorare con gli strumenti consolidati e secondo i processi ordinari. Durante la pandemia, tuttavia, si tenevano di norma due sedute del Consiglio federale alla settimana anziché una. La CSG aveva inoltre deciso di aumentare il numero dei diritti di accesso agli affari confidenziali del Consiglio federale per ciascun dipartimento, passando da sette a dieci. Dopo le prime indiscrezioni, a gennaio del 2021 il Consiglio federale, su richiesta del DFI, aveva deciso di prevedere una procedura cartacea per gli affari particolarmente sensibili relativi alla pandemia di COVID-19 allo scopo di prevenire indiscrezioni. Questa procedura fu abbandonata poco dopo la sua introduzione perché non aveva contribuito a ridurre le indiscrezioni e presentava altri svantaggi.

Il Consiglio federale e la CaF hanno in parte trattato il tema delle indiscrezioni, sia in seno al Consiglio federale sia nelle organizzazioni facenti capo alla CaF (CSI e CSG). Il 25 gennaio 2023, dopo che nella stampa domenicale erano circolate notizie su presunte indiscrezioni trapelate dal DFI, il Consiglio federale ha condotto una discussione sul tema delle indiscrezioni.

In generale, le CdG concludono che il tema delle indiscrezioni era stato trattato solo raramente, sia in seno al Consiglio federale sia nelle altre organizzazioni, e ritengono che ciò sia dovuto al diffuso senso di rassegnazione. Le CdG sottolineano l'importanza della discussione che si è tenuta nel Consiglio federale visto che, come dimostrato dall'inchiesta, le numerose fughe di notizie avevano irrimediabilmente incrinato il rapporto di fiducia tra i suoi membri.

Quasi tutti i capidipartimento hanno rivelato di avere rinunciato almeno in parte a presentare corapporti scritti sugli affari concernenti la pandemia di COVID-19. A giudizio delle CdG, questa scelta penalizza la qualità del processo decisionale e l'efficienza della conduzione delle sedute. La procedura di corapporto costituisce uno strumento democratico fondamentale al quale, secondo le CdG, è impossibile rinunciare, anche durante una crisi. Rinunciarvi significa infatti anche rinunciare a coinvolgere gli esperti all'interno dei dipartimenti. Inoltre, in questo modo si impedisce agli altri capidipartimento di prepararsi alle proposte o ai quesiti che sono in seguito avanzati solo verbalmente durante la seduta.

La gestione delle indiscrezioni è assai eterogenea nei vari dipartimenti e tutti i capidipartimento tendono a discolpare il proprio dipartimento. Le CdG ritengono che questo sia il motivo per cui i capidipartimento non sono disposti o non ravvisano la necessità di adottare provvedimenti più incisivi oppure non sono sufficientemente attivi nell'ambito della loro sfera di influenza. Le CdG condividono in parte l'opinione secondo cui le indiscrezioni possano essere, almeno parzialmente, interrotte con una conduzione più incisiva. Ciò si avvera in particolare nei casi in cui la conduzione penetra fino ai livelli gerarchici più bassi di un dipartimento, segnatamente gli uffici federali e le altre unità amministrative.

Alle Commissioni preoccupa il fatto che il contenuto della discussione e la posizione assunta dai singoli membri del Consiglio federale durante le rispettive sedute siano stati sistematicamente, e lo sono tutt'ora, oggetto di indiscrezioni. Se l'origine di tali fughe di notizie non è da ricercare nei partecipanti, occorre spostare l'attenzione sui debriefing condotti nei dipartimenti in una fase successiva. Le CdG prendono atto, con una certa sorpresa, che in materia di debriefing non esistono istruzioni o direttive vincolanti per tutti i dipartimenti e ritengono che i nuovi membri del Consiglio federale non siano sufficientemente formati e sensibilizzati al riguardo. Le CdG auspicano che in futuro sia dedicata maggiore attenzione alla problematica.

Le Commissioni giudicano inaccettabili le numerose indiscrezioni – trapelate anche durante la pandemia – e criticano il fatto che il problema non sia stato affrontato in modo sistematico ma solo con provvedimenti puntuali.

3. Il gruppo di lavoro deve individuare i provvedimenti adottati nel periodo in esame dal presidente della Confederazione, Alain Berset, allo scopo di prevenire in generale indiscrezioni dal DFI e di interrompere la continua fuga di notizie da parte dei media prima delle sedute del Consiglio federale.

Dalla documentazione a disposizione non è possibile stabilire se il capodipartimento del DFI fosse a conoscenza delle indiscrezioni fatte trapelare dall'allora capo della comunicazione del suo dipartimento. Le dichiarazioni raccolte durante le audizioni non sono affatto univoche. Alle CdG sorprende il fatto che il capodipartimento del DFI, sapendo del contatto stretto tra l'allora capo della comunicazione del suo dipartimento e il CEO di Ringier SA e delle ripetute indiscrezioni – anche persino in merito agli affari del DFI – non abbia adottato alcun provvedimento specifico per arginare il problema. È vero che su richiesta del DFI è stata temporaneamente introdotta una procedura speciale per la distribuzione dei documenti relativi agli affari particolarmente sensibili relativi alla pandemia di COVID-19 ma all'interno del dipartimento non è stato adottato alcun provvedimento. Alle CdG preoccupa anche il fatto che l'allora capo della comunicazione del DFI abbia una concezione di indiscrezione non conforme alle disposizioni dell'ordinanza sulla protezione delle informazioni e alle linee direttrici della CSI. Le CdG si interrogano sul motivo per cui il capodipartimento del DFI non abbia influito in tal senso.

La tesi secondo cui le indiscrezioni non potevano provenire dal DFI semplicemente perché queste avrebbero ulteriormente aumentato l'enorme pressione (e le minacce) a cui era esposto il dipartimento, come argomentato da diversi collaboratori del DFI sentiti, non è plausibile agli occhi delle CdG. Le Commissioni condannano le minacce personali indirizzate innanzitutto al capodipartimento del DFI e alla sua famiglia e riconoscono che la conduzione politica della Confederazione si è trovata di fronte a una situazione complessa durante la pandemia. Tuttavia, le CdG non ravvisano alcun nesso di causalità tra le indiscrezioni e la pressione pubblica, tanto più che l'attenzione dell'opinione pubblica era comunque rivolta al capodipartimento del DFI, a prescindere dalle indiscrezioni.

Sulla base delle considerazioni esposte, le CdG hanno formulato nove raccomandazioni indirizzate al Consiglio federale e riepilogate qui di seguito.

Raccomandazione 1

Il Consiglio federale provvede, in collaborazione con la CaF, a definire in modo chiaro e a disciplinare in modo giuridicamente vincolante i criteri applicabili, sia in generale sia in caso di crisi, allo svolgimento di colloqui di approfondimento. Indica alle Commissioni il prodotto con cui intende attuare la presente raccomandazione.

Raccomandazione 2

Il Consiglio federale provvede a creare una base legale concreta concernente la cancellazione dei messaggi di posta elettronica dei collaboratori che lasciano l'Amministrazione federale. A tale scopo adotta una soluzione differenziata che prevede per i capidipartimento e i collaboratori con funzione di quadro una significativa estensione del termine di cancellazione attualmente pari a 135 giorni. Il Consiglio federale definisce i collaboratori considerati quadri ai sensi di tale disposizione.

Raccomandazione 3

Il Consiglio federale è invitato a esaminare come garantire che il tema delle indiscrezioni sia affrontato con maggiore frequenza e per mettere a frutto i risultati dei lavori del gruppo di lavoro Indiscrezioni / Basi legali, al fine di apportare un cambiamento concreto tramite provvedimenti più incisivi. Deve inoltre garantire una definizione del termine di «indiscrezione» che indichi in modo inequivocabile le informazioni che non possono essere condivise con persone non autorizzate.

Raccomandazione 4

Il Consiglio federale e, in particolare, la Cancelleria federale provvedono affinché i verbali del Consiglio federale siano redatti in maniera da assicurare la tracciabilità delle discussioni e delle decisioni del Consiglio federale.

Raccomandazione 5

Il Consiglio federale garantisce che i nuovi membri del Consiglio federale, i nuovi responsabili della comunicazione dei dipartimenti e i nuovi segretari generali siano adeguatamente sensibilizzati e formati per quanto concerne il problema delle indiscrezioni. Il Consiglio federale è invitato a formulare e presentare alle Commissioni un piano che includa anche il tema dei briefing e dei debriefing delle sedute del Consiglio federale nonché dello scambio di informazioni tra i suoi membri e il rispettivo partito di appartenenza. Qualora esista già un piano in tal senso, il Consiglio federale è invitato a sottoporlo alle Commissioni.

Raccomandazione 6

Il Consiglio federale e la Cancelleria federale sono invitati a precisare le disposizioni concernenti la procedura di corapporto indicando che è possibile rinunciare ai corapporti scritti solo per motivi gravi.

Raccomandazione 7

Il Consiglio federale e la CaF sono invitati a elaborare e attuare direttive sui debriefing svolti in seguito alle sedute del Consiglio federale nei dipartimenti e nella Cancelleria federale. L'obiettivo è quello di uniformare il più possibile la procedura dei debriefing. In futuro, l'introduzione di un nuovo membro del Consiglio federale dovrà basarsi su tali direttive.

Raccomandazione 8

Il Consiglio federale è invitato a trattare il tema delle indiscrezioni nel quadro di una discussione generale da effettuare a intervalli regolari nonché al palesarsi di una grave perdita di fiducia all'interno del Consiglio federale. In tale contesto, deve considerare in particolare la raccomandazione 4 e redigere un verbale esauritivo conformemente all'articolo 13 capoverso 3 LOGA che registri puntualmente anche la decisione in merito a eventuali provvedimenti e all'ulteriore procedura.

La Cancelleria federale è invitata a mostrare quale ruolo potrebbe assumere nell'ambito del monitoraggio e della consulenza del Consiglio federale.

Raccomandazione 9

I capidipartimento provvedono ad attuare e a ripetere a intervalli regolari iniziative di sensibilizzazione di ampia portata destinate a tutti i collaboratori all'interno dei dipartimenti (compresi gli uffici federali, le segreterie di Stato ecc.) e della CaF. I capidipartimento e il cancelliere della Confederazione allestiscono un rapporto all'attenzione della Cancelleria federale per riferire dei provvedimenti concretamente adottati o pianificati.

In ultimo, anche dopo l'inchiesta le CdG non comprendono il motivo per cui proprio gli affari concernenti la pandemia di COVID-19 siano stati oggetto di una quantità enorme di indiscrezioni mentre ciò non avviene o non è avvenuto per altri affari. L'inchiesta ha concluso che le ragioni sono molteplici.

Le sottocommissioni Tribunali/MPC si occuperanno dei lavori successivi al presente rapporto, dell'attuazione delle raccomandazioni nonché di valutare la necessità di provvedimenti più incisivi per il perseguimento delle violazioni del segreto d'ufficio ed eventualmente la necessità di ulteriori raccomandazioni.

7 **Procedura successiva**

Le CdG chiedono al Consiglio federale di formulare un parere sulle considerazioni e sulle raccomandazioni contenute nel presente rapporto entro il 2 febbraio 2024.

17 novembre 2023

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

Il presidente della CdG-S,
consigliere agli Stati Matthias Michel

La presidente della CdG-N,
consigliera nazionale Prisca Birrer-Heimo

La segretaria delle CdG,
Ursina Jud Huwiler

Il presidente del gruppo di lavoro
Indiscrezioni COVID-19 delle CdG,
Consigliere agli Stati Philippe Bauer

Il segretario del gruppo di lavoro
Indiscrezioni COVID-19 delle CdG,
Stefan Diezig

Per il segretariato del gruppo di lavoro
Indiscrezioni COVID-19 delle CdG,
Céline Andereggen

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
Art.	Articolo
AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
AZ	Aargauer Zeitung
CaF	Cancelleria federale
Cap.	Capitolo
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEO	Chief Executive Officer
Cfr.	Confronta
CIR	Commissione interna di redazione
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0)
Cpv.	Capoverso
CSG	Conferenza dei segretari generali
CSG settimanale	Conferenza dei segretari generali settimanale
CSI	Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelCdG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DelSic	Delegazione Sicurezza del Consiglio federale
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno

Ed.	Edizione
EXEBRC	Banca dati per gli affari del Consiglio federale
GEVER	Gestione elettronica degli affari nell'Amministrazione federale
GEVER PSD	Sistema GEVER per la gestione dei processi sovradipartimentali
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, Lep; RS 818.101)
lett.	lettera
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
n. marg.	Numero marginale
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)
OPrI	Ordinanza del 4 luglio 2007 sulla protezione delle informazioni della Confederazione (Ordinanza sulla protezione delle informazioni, OPrI; RS 510.411)
Pag.	Pagina
Prof.	Professor
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SA	Società anonima
seg./segg.	seguito / seguiti
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
WLAN	Wireless Local Area Network

Elenco delle persone sentite

Amherd, Viola	Capo del DDPS
Berset, Alain	Capo del DFI
Biaggini, Giovanni	Professor Dr. iur., cattedra di diritto costituzionale, aministrativo ed europeo, Università di Zurigo
Bruhin, Lukas	Segretario generale del DFI (fino al 31.3.2020)
Cassis, Ignazio	Capo del DFAE
Gresch-Brunner, Lukas	Segretario generale del DFI (dal 1.4.2020)
Keller-Sutter, Karin	Capo del DFF (dal 1.1.2023) / Capo del DFGP (fino al 31.12.2022)
Lauener, Peter	Ex capo della comunicazione del DFI (fino al 31.8.2022)
Marti, Peter	Procuratore federale straordinario
Maurer, Ueli	Ex consigliere federale, capo del DFF (fino al 31.12.2022)
Parmelin, Guy	Capo del DEFR
Rossi, Viktor	Vicecancelliere, CaF
Simonazzi, André	Vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale, CaF
Sommaruga, Simonetta	Ex consigliera federale, capo del DDPS (fino al 31.12.2022)
Thurnherr, Walter (anonimo)	Cancelliere della Confederazione, CaF Collaboratore della Segreteria generale del DFI

Allegato 2

Analisi dei media: sedute del Consiglio federale in cui sono certamente o molto probabilmente trapelate indiscrezioni

