

05.006

Rapporto annuale 2004 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 21 gennaio 2005

«La società ha diritto di chiedere conto a ogni pubblico ufficiale della sua Amministrazione.»

Art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, del 26 agosto 1789

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 55 della legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto d'attività nel 2004 delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione.

Il presente rapporto informa sulle ispezioni e i controlli principali effettuati durante l'anno in esame nonché sui risultati e sugli insegnamenti che se ne possono trarre. Descrive inoltre il seguito dato alle raccomandazioni delle Commissioni, cercando di valutarne gli effetti.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

21 gennaio 2005

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

I presidenti,
Hans Hofmann, consigliere agli Stati
Hugo Fasel, consigliere nazionale

Indice

| | |
|--|-------------|
| I Introduzione | 1714 |
| II Mandato e organizzazione | 1717 |
| 1 Mandato, strumenti e ambito di vigilanza | 1717 |
| 2 Organizzazione | 1718 |
| 3 Diritti d'informazione e segreto d'ufficio | 1721 |
| 4 Collaborazione delle CdG con altre commissioni parlamentari | 1723 |
| 5 Delimitazioni nel sistema dell'alta vigilanza sulla NFTA | 1725 |
| III Singoli argomenti | 1728 |
| 6 Politica economica e finanziaria | 1728 |
| 6.1 L'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods | 1728 |
| 6.2 Protezione del consumatore nel commercio elettronico | 1729 |
| 6.3 «Test PMI» della Confederazione | 1730 |
| 7 Giustizia | 1731 |
| 7.1 Conflitto interno al Tribunale federale delle assicurazioni | 1731 |
| 7.2 Inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale | 1733 |
| 7.3 Istituzione dei nuovi Tribunali federali di prima istanza | 1734 |
| 7.4 Attuazione del Progetto efficienza | 1736 |
| 8 Stato e Amministrazione | 1738 |
| 8.1 Politica dei rischi e delle assicurazioni della Confederazione | 1738 |
| 8.2 Rapporto sul personale ai sensi dell'articolo 5 della legge sul personale federale | 1739 |
| 8.3 Occupazioni accessorie degli impiegati della Confederazione | 1740 |
| 8.4 Politica del personale della Confederazione | 1741 |
| 8.5 Pensionamenti anticipati alla Confederazione | 1743 |
| 8.6 Cassa pensioni Publica | 1745 |
| 8.7 Politica d'informazione del DFAE | 1745 |
| 8.8 Terzo cerchio dell'Amministrazione federale | 1746 |
| 8.9 Partecipazione della Svizzera all'esposizione universale 2005 | 1748 |
| 9 Sicurezza sociale e sanità | 1749 |
| 9.1 Ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale | 1749 |
| 9.2 Statistica sulla sanità e socialità: lacune e coordinamento | 1751 |
| 9.3 Ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità | 1752 |
| 9.4 Swissmedic | 1753 |
| 9.5 Sicurezza delle derrate alimentari | 1755 |

| | | |
|-----------|--|-------------|
| 10 | Politica di sicurezza | 1756 |
| 10.1 | Rapporto interno dell'ispettorato DDPS | 1756 |
| 10.2 | Addetti alla difesa | 1757 |
| 10.3 | Protezione dello Stato e servizi di informazione | 1759 |
| 10.3.1 | Introduzione alle attività della Delegazione | 1759 |
| 10.3.2 | Delimitazione delle inchieste della DelCG rispetto alle inchieste amministrative interne | 1760 |
| 10.3.3 | Gestione della politica di sicurezza del Consiglio federale | 1761 |
| 10.3.4 | Alta vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione | 1764 |
| 10.3.5 | Inoltro di informazioni non confermate del Servizio informazioni turco da parte del SAP | 1765 |
| 10.3.6 | Presa di ostaggi nel deserto algerino | 1765 |
| 10.3.7 | Controlli di sicurezza relativi alle persone e consultazione di atti relativi a procedimenti penali conclusi | 1767 |
| 10.3.8 | Contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica all'epoca dell'apartheid | 1769 |
| 10.3.9 | Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS (progetto «Onyx») | 1771 |
| 10.3.10 | Contatti dei servizi d'informazione con l'estero | 1772 |
| 10.3.11 | Altri temi rilevanti del settore d'esame della DCG | 1775 |
| 11 | Trasporti | 1777 |
| 11.1 | Sicurezza nell'aviazione civile | 1777 |
| 12 | Asilo, stranieri e migrazione | 1779 |
| 12.1 | Misure coercitive in materia di diritto degli stranieri | 1779 |
| 13 | Politica culturale | 1779 |
| 13.1 | Museo nazionale svizzero | 1779 |
| 14 | Politica ambientale | 1780 |
| 14.1 | Protezione del paesaggio | 1780 |
| 14.2 | Gestione delle risorse e dell'ambiente dell'Amministrazione federale (RUMBA) | 1782 |
| 15 | Altri punti importanti | 1782 |
| 15.1 | Rapporto di gestione 2003 del Consiglio federale | 1782 |
| 15.1.1 | Panoramica | 1782 |
| 15.1.2 | Indiscrezioni nella sfera del Consiglio federale | 1784 |
| 15.2 | Rapporti di gestione 2003 del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni | 1786 |
| 15.2.1 | Rapporto di gestione 2003 del Tribunale federale | 1786 |
| 15.2.2 | Rapporto di gestione 2003 del Tribunale federale delle assicurazioni | 1787 |

Allegati

| | | |
|---|--|------|
| 1 | Rapporto annuale 2004 del Controllo parlamentare dell'amministrazione | 1788 |
| 2 | Istruzioni delle Commissioni della gestione delle Camere federali relative al trattamento dei rispettivi verbali e altri documenti | 1817 |
| 3 | Principi operativi sulle modalità di lavoro e sul coordinamento dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina | 1820 |
| 4 | Alcune cifre sull'attività generale delle Commissioni della gestione | 1826 |
| 5 | Tabelle degli interventi parlamentari delle CdG | 1829 |

Elenco delle abbreviazioni

| | |
|------------------------------------|--|
| ACI | Autorità di controllo indipendente |
| art. | articolo |
| Boll. Uff. (anno) N (pagina) | Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale |
| Boll. Uff. (anno) S (pagina) | Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati |
| CAG-N | Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale |
| CC | Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210) |
| CdF | Commissioni delle finanze delle Camere federali |
| 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 |
| CEDU | Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo; RS 0.101) |
| CET-N | Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale |
| CF | Cancelleria federale |
| CFB | Commissione federale delle banche |
| CIP-N | Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale |
| Comco | Commissione federale della concorrenza |
| ComCom | Commissione federale delle comunicazioni |
| Cost. | Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101) |
| CP | Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0) |
| CPA | Controllo parlamentare dell'Amministrazione |
| CPI | Commissione parlamentare d'inchiesta |
| CPI DFGP | Commissione parlamentare d'inchiesta incaricata di chiarire i fatti avvenuti al Dipartimento federale di giustizia e polizia |
| CPI DMF | Commissione parlamentare d'inchiesta incaricata di chiarire i fatti di grande portata avvenuti al Dipartimento militare federale |
| CPS | Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale |
| CPV | Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza |
| cpv. | capoverso |
| CSI | Comunità degli Stati indipendenti |
| CTT | Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle Camere federali |
| DATEC | Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni |

| | |
|--------|--|
| DCG | Delegazione delle Commissioni della gestione |
| DelFin | Delegazione delle finanze |
| DFAE | Dipartimento federale degli affari esteri |
| DFE | Dipartimento federale dell'economia |
| DFF | Dipartimento federale delle finanze |
| DFGP | Dipartimento federale di giustizia e polizia |
| DFI | Dipartimento federale dell'interno |
| DvN | Delegazione di vigilanza della NFTA |
| FF | Foglio federale |
| FFS | Ferrovie federali svizzere |
| FGB | Formazioni di granatieri e d'esplorazione dell'esercito |
| GEMAP | Gestione con mandato di prestazioni e budget globale |
| GSPC | <i>Groupe salafiste pour la prédication et le combat</i> (movimento algerino radicale estremista di matrice islamica) |
| IPI | Istituto federale della proprietà intellettuale |
| LATer | Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (legge sugli agenti terapeutici, RS 812.21) |
| lett. | lettera |
| LFC | Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0) |
| LM | Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (RS 510.10) |
| LMB | Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51) |
| LMSI | Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120) |
| LParl | Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; RS 171.10) |
| LPers | Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1) |
| LPP | Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40) |
| LResp | Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (legge sulla responsabilità, RS 170.32) |
| LSA | Legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (legge sulla sorveglianza degli assicuratori; RS 961.01) |
| NFTA | Nuova ferrovia transalpina |
| OCGE | Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la condotta della guerra elettronica (RS 510.292) |
| OLOGA | Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1) |
| OMSI | Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120.2) |

| | |
|---------|---|
| Oparl | Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (ordinanza sull'amministrazione parlamentare, RS 171.115) |
| OSINF | Ordinanza del 26 settembre 2003 sui servizi d'informazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS, RS 510.291) |
| p. es. | per esempio |
| PA | Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021) |
| pag. | pagina |
| PF | Politecnici federali |
| PMI | Piccole e medie imprese |
| ProgEff | Progetto del DPGP volto a rafforzare la lotta della Confederazione contro la criminalità («progetto efficienza») |
| RFA | Regia federale degli alcool |
| RS | Raccolta sistematica del diritto federale |
| RUAG | Holding delle imprese d'armamento della Confederazione |
| Safir | Progetto «Safety first» |
| SAP | Servizio di analisi e di prevenzione |
| Seco | Segretariato di Stato dell'economia |
| seg. | seguito |
| SG DFI | Segreteria generale del DFI |
| SIS | Servizio informazioni strategico |
| SPFA | Vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino |
| TFA | Tribunale federale delle assicurazioni |
| UFG | Ufficio federale di giustizia |
| UFPER | Ufficio federale del personale |
| UFSP | Ufficio federale della sanità pubblica |
| UFT | Ufficio federale dei trasporti |
| UICM | Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali |
| USIS | Progetto di esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera |

Rapporto

I Introduzione

Il presente rapporto riferisce sulle attività delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DCG) condotte nel 2004 offrendo una panoramica dei lavori più significativi. Inoltre fornisce informazioni sull'orientamento del lavoro delle Commissioni e presenta la prassi dell'alta vigilanza parlamentare sulla gestione pubblica.

Il 2004 è stato un anno di cambiamenti. Dopo le elezioni federali dell'ottobre 2003, le CdG sono state in gran parte ricostituite. Poiché quasi i due terzi dei membri sono stati sostituiti, l'anno è stato dedicato a introdurre i nuovi membri e a fornire loro le necessarie informazioni sulle CdG.

Un tale rinnovo ha costituito una doppia sfida sia per i membri sia per le Commissioni. I nuovi membri hanno dovuto acquisire le basi e la metodologia del controllo parlamentare, che spesso non era loro molto familiare, ma che rappresenta il nucleo dell'attività delle CdG. Si è cercato di trasmettere ai nuovi membri il particolare spirito di consenso che caratterizza il lavoro delle commissioni e che lo rende diverso da quello delle altre commissioni parlamentari. Il seminario di formazione con il quale le CdG hanno iniziato il 2004 ha rappresentato l'occasione per coltivare questo clima collegiale e, nel caso dei nuovi membri, di familiarizzarli con le specificità del lavoro delle Commissioni, con i vari strumenti di controllo e le principali innovazioni apportate dalla legge sul Parlamento (entrata in vigore nel dicembre 2003), come il più ampio diritto di informazione delle commissioni e delle delegazioni di vigilanza.

Per le commissioni, questa transizione è stata realizzata in maniera graduale, senza ostacolare il normale svolgimento del controllo parlamentare. In tale contesto, i presidenti delle commissioni e delle sottocommissioni, generalmente tutti membri con esperienza pluriennale, hanno assunto un ruolo essenziale nel garantire la coerenza e la continuità dei lavori.

Retrospectivamente, è possibile affermare che la transizione si è svolta correttamente e che le CdG funzionano in maniera soddisfacente.

La presenza di nuovi membri, e dunque di nuove idee, rappresenta un'opportunità per le commissioni. È necessario un lavoro di introspezione, riflettere su alcuni principi e determinate procedure adeguandole in modo da migliorare l'efficacia e la qualità del lavoro. In questo spirito, durante l'anno, le CdG hanno dunque riesaminato in modo completo i principi del controllo sui lavori di costruzione della nuova linea ferroviaria attraverso le Alpi (vedi n. 5 e l'allegato 3).

Il seminario delle CdG ha anche offerto l'opportunità di uno scambio di opinioni con il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC), che ha condiviso con le CdG la lunga esperienza dell'alta vigilanza nella sua triplice funzione di membro del Consiglio federale sottoposto all'alta vigilanza delle CdG, di ex membro di un organo esecutivo cantonale e di ex consigliere nazionale presidente della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) e di una commissione d'inchiesta parlamentare (CIP). Il Consigliere federale ha sottolineato nella conferenza che il modello ideale di equilibrio tra

potere e contropotere non funziona in realtà con la perfezione auspicata dal Parlamento e dal Governo. Tra gli elementi di disturbo, ha indicato i media, che si ergono a volte a vere e proprie istanze di controllo.

Questo non è un problema nuovo: era già stato menzionato dalle CdG nel rapporto annuale 2001/2002¹ in cui le Commissioni si dicevano preoccupate della pressione che i media operavano sull'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare. Nel rapporto sulla politica di informazione delle autorità destinato ad essere pubblicato agli inizi del 2005, la CdG-N si propone di riprendere l'argomento sviluppando determinate considerazioni sulle relazioni tra autorità e media (vedi anche n. 9.7).

Nel 2004 le CdG hanno portato a termine varie altre inchieste importanti. La CdG-N ha pubblicato un rapporto dedicato alla ripartizione delle eccedenze nel settore della previdenza professionale (vedi n. 10.1) e un altro sulla protezione del consumatore nel commercio elettronico (vedi n. 7.2). Da parte sua, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha pubblicato un rapporto sull'istituzione di Swismedic, l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (vedi n. 10.4). A ognuna di queste ispezioni è dedicato un capitolo del presente rapporto.

Sono in corso altri lavori concernenti gli addetti alla difesa (CdG-N), le misure di coercizione nella normativa sugli stranieri (CdG-N) e l'assicurazione di invalidità, che verranno portati a termine nel 2005. Lo stesso dicasi dell'inchiesta condotta dalla CdG-N sull'analisi dell'impatto della normativa sulle PMI («test PMI») e dell'ispezione dedicata al programma di gestione delle risorse e di management ambientale nell'Amministrazione federale (CdG-S).

Al contempo, nuovi argomenti d'inchiesta saranno proposti nel 2005. Si tratta soprattutto della ricerca pubblica, della gestione immobiliare della Confederazione nel settore civile, dei flussi finanziari e della strategia della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e del ricorso della Confederazione a consulenti esterni.

Durante l'anno in esame le CdG hanno inoltre svolto vari controlli per valutare le misure prese dalle autorità in base ai precedenti rapporti. Ciò vale in particolare per il ruolo della Svizzera nelle istituzioni di Bretton Woods, per i meccanismi di regolamento dei conflitti nei Tribunali federali, per le attività accessorie degli agenti della Confederazione, per la sicurezza delle derrate alimentari e per l'inventario federale dei paesaggi, dei siti e dei monumenti naturali d'importanza nazionale. I risultati di questi controlli sono riportati nel presente rapporto.

Il rapporto annuale non redige un elenco completo delle attività delle CdG nel periodo in rassegna, bensì presenta una selezione di oggetti che le CdG considerano esempi significativi delle difficoltà o delle lacune delle autorità e dei servizi della Confederazione, ma anche dei loro successi.

Nel rapporto, alcuni leggeranno giudizi a volte severi: una base legale non è stata rispettata, un certo risultato avrebbe potuto essere raggiunto con minor dispendio, una determinata organizzazione non sembra essere la più indicata per i fini perseguiti o un certo organo ha oltrepassato il proprio ambito di competenza. Le CdG a volte esprimono critiche, ma lo scopo dei controlli non è di sottolineare gli insuccessi, bensì quello di contribuire a migliorare costantemente il funzionamento dello Stato per mezzo del dialogo con le autorità controllate.

¹ Vedi il rapporto annuale 2001/2002 delle CdG e della DCG delle Camere federali del 17 maggio 2002 (FF 2002 5297).

Inoltre, le Commissioni colgono l'occasione del presente rapporto per sottolineare che il lavoro svolto dal Consiglio federale e dall'Amministrazione durante tutto l'anno è stato eccellente, come lo è stato quello dei Tribunali federali.

Infine, le CdG intendono esprimere la propria riconoscenza ai collaboratori ed alle collaboratrici delle proprie segreterie, che hanno svolto i compiti affidati loro con competenza e lealtà.

Il presente rapporto e la sua pubblicazione sono stati decisi dalle CdG in seduta comune il 21 gennaio 2004. Il testo è stato adottato in base a progetti che erano stati comunicati antecedentemente alle autorità in questione conformemente all'articolo 157 LParl. In larga parte si è tenuto conto dei loro pareri.

II

Mandato e organizzazione

1

Mandato, strumenti e ambito di vigilanza

Su mandato delle Camere federali, le CdG esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e degli altri organi ai quali sono affidati compiti della Confederazione. Questa competenza è sancita nell'articolo 169 della Costituzione federale² e nell'articolo 52 LParl.

L'alta vigilanza è esercitata soprattutto sotto l'aspetto della legittimità, dell'opportunità e dell'efficacia (art. 52 cpv. 2 LParl), ma si estende anche al rendimento ed alla pertinenza delle attività del Governo e dell'Amministrazione.

Le CdG soddisfano le proprie mansioni di controllo

- svolgendo ispezioni, cioè esami approfonditi che conducono esse stesse con l'aiuto delle proprie segreterie;
- ordinando valutazioni e perizie, in particolare al Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA);
- esaminando il rapporto annuale del Consiglio federale, i rapporti di attività dei Tribunali federali e i rapporti di gestione di altri organi della Confederazione (Commissione federale delle banche [CFB], settore dei Politecnici federali [PF] ecc.);
- trattando determinati rapporti che il Consiglio federale o i dipartimenti devono presentare alle CdG in applicazione a varie normative³;
- svolgendo visite presso autorità e servizi della Confederazione;
- rispondendo a richieste rivolte loro da terzi;
- controllando l'attuazione delle raccomandazioni che indirizzano al Consiglio federale e ai Tribunali federali;
- presentando interventi parlamentari o progetti di legge.

L'ambito sottoposto al controllo delle CdG è estremamente vasto. L'alta vigilanza parlamentare si esercita sull'insieme delle attività del Consiglio federale, degli uffici dell'Amministrazione federale e dei Tribunali federali, esclusi i compiti che riguardano l'esercizio delle competenze giudiziarie (art. 30 cpv. 1 e art. 191 Cost.). Il controllo si estende anche a tutte le collettività di diritto pubblico o privato e sulle persone fisiche o giuridiche alle quali sono affidati compiti della Confederazione, quali la Posta, le FFS SA, la RUAG o la Skyguide SA, nonché ai Cantoni quando sono incaricati di applicare il diritto federale (art. 45 cpv. 1 e 49 cpv. 2 Cost.).

A parte gli oggetti che devono obbligatoriamente esaminare per legge, le CdG sono libere di fissare i soggetti delle inchieste. A tale scopo, in base alle proposte delle sottocommissioni e del CPA, stabiliscono ogni anno un programma destinato a definire le politiche e le priorità di controllo in ogni settore dell'Amministrazione.

² Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

³ Vedi p. es. l'art. 32 della legge federale del 13.12.1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51) o l'art. 5 cpv. 1 della legge del 24 marzo 2000 sul personale della Confederazione (LPers; RS 172.220.1).

Capita anche che le Commissioni ricevano mandati per le Camere federali o che privati trasmettano loro delle proposte. Di fatto, il Parlamento riceve ogni anno molte lettere da parte di privati o di organizzazioni. Quando si tratta di evidenziare eventuali disfunzioni o lacune nell'esecuzione di una legge o nella gestione degli affari delle autorità federali, spetta alle CdG trattarli e esaminare in che misura contengono elementi che riguardano l'alta vigilanza parlamentare (art. 129 LParl.). Queste «domande» si distinguono dalle petizioni che oltrepassano il quadro di un reclamo e mirano ad ottenere un intervento del Parlamento al fine di modificare o elaborare una legge.

La procedura di disbrigo delle richieste non è regolamentata e non può essere paragonata alle procedure amministrative o giudiziarie abituali. Come le denunce all'autorità di vigilanza (art. 71 della legge sulla procedura amministrativa⁴), le richieste non hanno valore giudiziario. Si tratta, dal punto di vista giuridico, di semplici lettere o di pareri indirizzati all'autorità di alta vigilanza. Ciò significa che le CdG non sono obbligate a decidere in merito a quanto viene sottoposto alla loro attenzione e che i richiedenti non usufruiscono dei diritti riconosciuti alle parti (come il diritto a una motivazione della decisione o il diritto di consultare la documentazione). Le CdG determinano esse stesse le misure necessarie al disbrigo della richiesta; la loro decisione è definitiva e non può essere impugnata⁵.

I limiti generali posti all'esercizio dell'alta vigilanza sono validi anche per quel che riguarda le richieste. In particolare, e contrariamente a un'autorità di vigilanza, le CdG non sono abilitate a modificare o a invalidare decisioni particolari o a prendere altre misure (ad es. disciplinari). Non possono neanche esercitare un controllo sul merito delle decisioni giudiziarie (art. 26 cpv. 4 LParl). In linea di massima, le CdG s'interessano ai casi particolari quando rientrano in una problematica generale. L'alta vigilanza parlamentare è dunque un controllo delle tendenze. Le fattispecie hanno un valore puramente esemplare. A questi limiti si aggiunge il principio della sussidiarietà dei mezzi non giurisdizionali: se il richiedente non ha sottoposto il proprio caso all'autorità di vigilanza ordinaria (ad es. per mezzo di una denuncia) o se la procedura formale è ancora pendente, le CdG non entrano in materia o sospendono la decisione fino al termine del procedimento.

Le CdG trattano in genere varie dozzine di richieste all'anno (vedi l'allegato 4), che portano solo in alcuni casi a un'inchiesta approfondita. Spesso, l'autore della richiesta è di buona volontà, ma solleva questioni che per varie ragioni non sono di competenza del Parlamento o possono essere regolate in maniera più semplice. Succede anche che le Commissioni ricevano richieste di carattere litigioso o di cui non si riesce a comprendere lo scopo. Tuttavia, in linea di massima, tutte le domande ricevono una risposta.

2 Organizzazione

Le Commissioni della gestione (CdG) sono composte di 25 consiglieri nazionali al Consiglio nazionale e di 13 deputati al Consiglio degli Stati. Si suddividono ognuna in sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl; art. 14 cpv. 3 del regolamento

⁴ Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).

⁵ Vedi il rapporto delle attività delle CdG nel 1996/97 del 6 e del 16 maggio 1996 (FF 1997 III 1247).

del Consiglio nazionale⁶ e art. 11 cpv. 1 del regolamento del Consiglio degli Stati⁷) alle quali sono attribuiti i settori di controllo, cioè i sette dipartimenti federali, la Cancelleria federale e i Tribunali federali.

Ogni commissione sceglie inoltre al proprio interno tre membri che andranno a costituire la DCG. Quest'ultima si occupa in modo specifico delle attività legate alla sicurezza dello Stato e alle informazioni civili e militari (art. 53 cpv. 2 LParl). La Delegazione si costituisce essa stessa (art. 53 cpv. 1 LParl) e dispone di diritti all'informazione particolarmente estesi, fissati negli articoli 154 e 155 LParl.

Le Commissioni possono creare gruppi di lavoro *ad hoc* al fine di esaminare questioni che richiedono conoscenze specifiche. Durante il periodo in esame è stato costituito un gruppo di lavoro comune delle due CdG al fine di esaminare la ripartizione delle eccedenze in applicazione alla legge sulla previdenza professionale⁸ (gruppo di lavoro LPP). Un altro gruppo di lavoro comune è stato creato per studiare determinati problemi incontrati dal Tribunale federale delle assicurazioni (gruppo di lavoro TFA).

Durante l'anno in rassegna, sono state apportate tre modifiche alla composizione della CdG-N: il consigliere nazionale Josef Kunz ha ceduto il posto al collega Hans Ulrich Mathys, mentre i consiglieri nazionali Maria Roth-Bernasconi e Hans Stöckli hanno sostituito rispettivamente i colleghi Chantal Galladé e Bea Heim. All'interno della CdG-S non si sono avuti cambiamenti.

La figura 1 riporta la composizione delle CdG, delle sottocommissioni, dei gruppi di lavoro e della Delegazione nel 2004 (al 31 dicembre 2004).

Figura 1

Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni, della Delegazione e dei gruppi di lavoro (al 31 dicembre 2004)

| <i>CdG-N</i> | <i>CdG-S</i> |
|---|---|
| Fasel Hugo (presidente), Wasserfallen Kurt (vicepresidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguet André, de Buman Dominique, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Gyr-Steiner Josy, Janiak Claude, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans, Veillon Pierre-François, Waber Christian | Hofmann Hans (presidente), Stadler Hansruedi (vicepresidente), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Berset Alain, Briner Peter, Escher Rolf, Hess Hans, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle, Saudan Françoise, Wicki Franz |

⁶ Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RCS; RS **171.13**).

⁷ Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RCS; RS **171.14**).

⁸ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invaldit  (LPP; RS **831.40**).

| | |
|--|--|
| <i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i> | |
| Glasson Jean-Paul (presidente), Beck Serge, Daguét André, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian | Béguelin Michel (presidente), Amgwerd Madeleine, Briner Peter, Escher Rolf, Kuprecht Alex, Ory Gisèle |
| <i>Sottocommissione DFGP/CaF</i> | |
| Meier-Schatz Lucrezia (presidente), Binder Max, Brunner Toni, Daguét André, de Buman Dominique, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Janiak Claude, Müller Geri, Wasserfallen Kurt | Hess Hans (presidente), Amgwerd Madeleine, Berset Alain, Escher Rolf, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle |
| <i>Sottocommissione DFF/DFE</i> | |
| Gadient Brigitta M. (presidente), Fasel Hugo, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans, Waber Christian, Wasserfallen Kurt | Briner Peter (presidente), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Berset Alain, Kuprecht Alex, Saudan Françoise |
| <i>Sottocommissione DFI/DATEC</i> | |
| Binder Max (presidente), Beck Serge, de Buman Dominique, Fasel Hugo, Gutzwiller Felix, Mathys Hans Ulrich, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans, Veillon Pierre-François, Waber Christian | Stadler Hansruedi (presidente), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Saudan Françoise |
| <i>Sottocommissione Tribunali</i> | |
| Janiak Claude (presidente), Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguét André, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Müller Geri | Wicki Franz (presidente), Berset Alain, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle |
| <i>DCG</i> | |
| Leumann-Würsch Helen (presidente), Hofmann Hans (vicepresidente), Fasel Hugo, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Wicki Franz | |
| <i>Gruppo di lavoro LPP</i> | |
| Fasel Hugo (presidente), Beck Serge, Berset Alain, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Kuprecht Alex, Mathys Hans Ulrich, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Saudan Françoise | |

Janiak Claude (presidente), Berset Alain, Briner Peter, Cina Jean-Michel, Gadiet Brigitta M.

Nel 2004, le CdG, la DCG, le Sottocommissioni e gli altri gruppi di lavoro si sono riuniti 99 volte in sedute durate da mezza giornata a due giorni completi.

3 Diritti d'informazione e segreto d'ufficio

Per poter esercitare l'alta vigilanza, le CdG hanno bisogno di essere molto ben informate. Perciò dispongono di diritti d'informazione estesi (art. 150 e 153 LParl). Le Commissioni hanno in particolare la competenza di interrogare direttamente ogni autorità, servizio o organo che assume compiti per conto della Confederazione e di esigere ogni ragguaglio o documento di cui hanno bisogno. Possono inoltre sentire chiunque agisca per compito di questi organi. Le Commissioni stabiliscono esse stesse quali persone sentite, con l'unico obbligo di informarne precedentemente l'autorità di tutela (Consiglio federale, Tribunali federali), la quale può chiedere di essere sentita dalla CdG prima che interroghino uno dei loro agenti (art. 153 cpv. 3 e 162 cpv. 1 lett. c LParl). Ogni agente che si esprime davanti alle CdG è sciolto dal dovere di mantenere il segreto d'ufficio. Le CdG possono anche visitare qualunque servizio della Confederazione, con o senza preavviso.

Esistono due eccezioni al diritto d'informazione delle CdG : esse non hanno accesso alle informazioni sulle quali il Consiglio federale si è basato per prendere una decisione, cioè in genere documenti relativi a decisioni imminenti. Inoltre le CdG non sono autorizzate a domandare informazioni che devono restare segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di informazione (art. 150 cpv. 2 LParl).

Queste due eccezioni non si applicano alla DCG, che dispone, ai sensi dell'articolo 169 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 154 LParl, di diritti d'informazione illimitati per quanto riguarda le autorità e gli organi sottoposti a vigilanza. Non solo può domandare tutte le informazioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni, ma anche ordinare formalmente di deporre (art. 155 LParl) senza tener conto del segreto d'ufficio o del segreto militare.

L'ampio potere di inchiesta delle CdG e della DCG impongono però l'obbligo di mantenere il segreto. Questi organi sono soggetti a norme organizzative e procedurali molto precise al fine di garantire che i segreti rimangano tali (art. 150 cpv. 3 LParl).

Conformemente all'articolo 47 capoverso 1 LParl, le deliberazioni delle CdG sono confidenziali. Per l'attività delle CdG, chiamate spesso a trattare informazioni delicate sull'attività del Governo e della giustizia o contenenti segreti professionali o d'ufficio o dati personali, la segretezza è un elemento indispensabile, necessario anche per garantire una libera decisione da parte delle CdG mantenendo il segreto sulle riflessioni che sono servite da base al processo di formazione della loro opinione.

L'imperativo della segretezza sulle attività delle CdG persegue anche un altro scopo: deve garantire in particolare che le persone sentite dalle CdG possano esprimersi in modo imparziale e completo davanti alle Commissioni. Contrariamente a quanto

avviene nella procedura penale, nella quale i testimoni hanno il diritto di non incriminarsi, gli agenti che si esprimono davanti alle CdG sono tenuti a fornire informazioni alle Commissioni in maniera veridica e completa (art. 156 cpv. 1 LParl). Ricordiamo che la legge vieta di far subire uno svantaggio di qualsiasi tipo agli agenti della Confederazione a causa di una deposizione veridica rilasciata alle CdG o a una delle sue sottocommissioni (art. 156 cpv. 3 LParl). Questa disposizione intende permettere alle persone sentite di esprimersi liberamente, ad esempio su lacune dell'Amministrazione, senza incorrere nel rischio di sanzioni o esporsi a procedimenti disciplinari.

Da parte loro, i membri delle Commissioni sono tenuti a mantenere il segreto d'ufficio su quanto viene a loro conoscenza nell'ambito del mandato ricevuto (art. 8 LParl). La violazione del segreto d'ufficio può essere oggetto di azioni penali ai sensi dell'articolo 320 del Codice penale⁹.

I testi su cui lavorano le CdG e la DCG che riguardano l'alta vigilanza sono sottoposti a regole di distribuzione e consultazione particolari, più severe di quelle applicabili alle commissioni legislative.

Conformemente agli articoli 6 capoverso 5, 7 e 8 dell'ordinanza sull'Amministrazione del Parlamento¹⁰, le commissioni e le delegazioni di controllo regolano autonomamente la distribuzione dei propri documenti. Durante l'anno in esame, le CdG hanno adottato istruzioni in questa materia (vedi l'allegato 2), in cui è previsto che i documenti delle riunioni delle commissioni e delle sottocommissioni sono distribuiti solo ai membri degli organi interessati e ai collaboratori della segreteria. Le altre persone che hanno partecipato alla riunione ricevono un estratto del processo verbale sulle deliberazioni cui hanno assistito. Questi estratti sono inviati loro direttamente e personalmente: trasmetterli a terzi costituirebbe una violazione dell'articolo 320 CP. Coloro che hanno partecipato alle riunioni della DCG in genere non ricevono estratti del processo verbale, ma possono consultarli presso la segreteria dopo averne fatto richiesta.

Nelle istruzioni, le commissioni hanno anche regolato la questione della consultazione dei documenti da parte di persone che non fanno parte delle Commissioni, ad esempio a fini scientifici o per applicare il diritto (art. 7 cpv. 4 in combinato disposto con gli art. 6 cpv. 4 e 7 cpv. 1 OParl). A parte i documenti della DCG, per la consultazione dei quali è competente la Delegazione, solo i presidenti delle CdG possono autorizzare la comunicazione a terzi di documenti commissionali. Le decisioni dei presidenti sono definitive e non soggiacciono a ricorso. Quando statuiscono, i presidenti devono garantire che la consultazione dei documenti non arrechi danno agli interessi pubblici o privati degni di protezione. Possono in particolare sottoporre la consultazione a determinate condizioni quali l'anonimato dei dati personali (art. 7 cpv. 6 OParl).

Nell'anno in esame i presidenti hanno ricevuto svariate domande di consultazione di documenti.

In un caso la domanda proveniva da un giudice istruttore cantonale e riguardava l'assistenza giudiziaria. Il giudice chiedeva l'inoltro dei processi verbali di audizione

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

¹⁰ Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'Amministrazione parlamentare (ordinanza sull'Amministrazione parlamentare, OParl; RS 171.115).

delle CdG perché le autorità federali interrogate dalle commissioni avevano avuto contatti con gli imputati in un procedimento penale istruito dal giudice.

I presidenti non hanno dato seguito a questa richiesta per questioni di principio e al fine di proteggere le persone sentite nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. In realtà, le persone interrogate dalle CdG non dispongono degli stessi diritti di quelle interrogate durante un procedimento penale poiché gli agenti della Confederazione sono tenuti a informare le CdG in maniera veritiera (art. 156 LParl) anche se devono incriminarsi, mentre le parti a un procedimento penale possono rifiutare di testimoniare in questo caso. Per i presidenti, non sarebbe accettabile che le dichiarazioni fatte a fini di alta vigilanza parlamentare possano essere utilizzate in seguito in un procedimento penale. Una tale situazione costituirebbe una violazione della protezione giuridica delle persone implicate in un procedimento penale e ostacolerebbe seriamente il lavoro delle CdG.

In realtà, se tutti gli agenti della Confederazione sentiti dalle CdG dovessero temere che le loro affermazioni possano essere utilizzate un giorno in un procedimento penale, disciplinare o amministrativo, il rischio che non si esprimano più così liberamente di fronte alle CdG per evitare successive accuse sarebbe grande. Questo però ostacolerebbe enormemente l'efficacia dell'alta vigilanza parlamentare.

Inoltre si può affermare che nel caso in questione la procedura penale del cantone interessato prevede l'assunzione delle prove in contraddittorio a partire dal momento in cui il giudice ha formulato l'accusa. Ciò significa che la parte civile e i loro patrocinatori hanno il diritto di prendere conoscenza di tutto l'incarto del procedimento e di farne copie. Se alcuni processi verbali confidenziali delle CdG dovessero essere versati agli atti, non sarebbe possibile evitare che un vasto pubblico venga a conoscenza dei documenti, fatto che rappresenterebbe un problema supplementare per il lavoro delle CdG.

4 Collaborazione delle CdG con altre commissioni parlamentari

A causa del vasto campo di controllo che concerne l'insieme dei compiti della Confederazione, i lavori delle CdG presentano numerosi punti d'intersezione con le attività di altri organi parlamentari di controllo (Commissioni delle finanze [CdF], Delegazione delle finanze [DF], delegazione di vigilanza della NFTA [DVN]) e con quelle delle commissioni con mansioni legislative.

La collaborazione con le CdF, la DF e la DVN è molto stretta e si svolge su vari livelli. La Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV) riunisce i presidenti e i vicepresidenti delle CdG, della DCG, delle CdF, della DF e della DVN. La CPV si riunisce almeno due volte all'anno; è incaricata di garantire il coordinamento materiale dei programmi di controllo e di statuire in caso di conflitto di competenze. La CPV ha anche la funzione di assicurare la coerenza delle valutazioni sull'efficacia effettuate su incarico del Parlamento ai sensi dell'articolo 170 Cost.

Durante l'anno, la CPV si è riunita cinque volte coordinando, in particolare, i lavori di controllo e determinando, in collaborazione con le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT), nuovi principi di lavoro applicabili alla vigilanza parlamentare sulla nuova linea ferroviaria transalpina (NFTA) (vedi anche il n. 5 e

l'allegato 3). Inoltre la CPV ha ricevuto una domanda della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) che invitava il CPA a effettuare una valutazione sull'attuazione della legislazione sul personale. Il 6 dicembre 2004 la CPV ha deciso di soprassedere al progetto ritenendo che fosse prematuro e che non rientrasse nelle competenze legislative della CIP-N. Le CdG hanno proposto invece di iscrivere l'oggetto della CIP-N nella propria pianificazione 2005/2006.

Oltre a questo coordinamento istituzionale, le CdG e le CdF si riuniscono insieme a intervalli regolari per trattare vari incarti, come è successo nel corso dell'anno in rassegna, in particolare per l'esame dei rapporti di gestione e dei conti della RUAG, del settore dei PF, della Posta, delle FFS SA e di Swisscom. Il rapporto annuo dell'Ufficio federale del personale (UFPER) sull'applicazione dell'articolo 5 capoverso 1 della legge sul personale federale¹¹ è stato trattato anch'esso in una seduta comune delle CdG e delle CdF. In altri casi, rappresentanti della DF sono stati invitati a partecipare ai lavori delle CdG e viceversa. Un membro della DF è stato invitato alle sedute della CdG-N dedicate alla realizzazione del progetto del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) per rafforzare a livello federale la lotta contro la criminalità (Progetto efficienza). Inversamente, alcuni membri della CdG-N hanno partecipato alle visite effettuate dalla DF all'Ufficio federale dei giudici istruttori federali e al servizio del personale del settore della difesa nel Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS).

La DCG e la DF hanno collaborato anche al controllo parlamentare sulla gestione finanziaria del progetto Onyx (vedi anche il n. 11.3.9).

Per la DVN, il coordinamento con le CdG è garantito dai resoconti che i membri della DVN fatti a ogni seduta plenaria delle CdG. Le CdG si occupano anche dei rapporti sullo stato dei lavori dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e dei rapporti annuali della DVN. In alcuni casi, le CdG affidano mandati alla DVN perché esamini problemi specifici.

Infine, il coordinamento tra le commissioni di controllo è garantito, a livello pratico, dagli incontri regolari e frequenti tra la segreteria delle CdG e la segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze ed il transito alpino. In tale ambito, i collaboratori si informano reciprocamente sui diversi lavori in corso nelle rispettive commissioni e delegazioni. Le segreterie si occupano anche dello scambio di opinioni e collaborano in vari progetti amministrativi. Per esempio, nel 2004 hanno definito un piano comune di gestione elettronica dei dossier, destinato ad entrare in funzione durante il 2005. La collaborazione tra le due segreterie si è rivelata molto proficua per le commissioni di controllo e permette di sfruttare al massimo le sinergie.

Le CdG hanno contatti frequenti anche con le commissioni legislative nei settori in cui sono specializzate. In realtà non è raro che le CdG constatino problemi che richiedono un intervento di tipo legislativo. In casi di questo genere, le CdG comunicano solitamente le loro conclusioni alle commissioni legislative competenti perché possano tenerne conto nelle loro attività. La coerenza tra il controllo e l'atto legislativo è così garantita.

Per esempio, durante l'anno in esame, la CdG-N ha constatato diversi deficit nell'applicazione della legislazione sulla previdenza professionale (vedi anche il n. 10.1). Tali problemi sono stati comunicati alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) perché li prenda in considerazione nel

¹¹ Legge del 24 marzo 2000 sul personale della Confederazione (LPers; RS 172.220.1).

quadro dell'esame della legge sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione e della modifica della legge federale sul contratto d'assicurazione¹².

Allo stesso modo, la CdG-N ha trasmesso alla CET-N ed alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) il proprio rapporto sulla protezione del consumatore nel commercio elettronico. Queste due commissioni saranno tra breve incaricate di esaminare svariati progetti di revisione di legge (revisione parziale del Codice delle obbligazioni e della legge federale sulla concorrenza sleale, revisione della legge federale sull'informazione dei consumatori, ecc.) nei quali sarà possibile realizzare le raccomandazioni della CdG-N.

Tra le collaborazioni svolte, è necessario segnalare le attività che la CdG-N dedica alle misure coercitive nel diritto degli stranieri (vedi anche il n. 13.1). I lavori della CdG-N sono pianificati in maniera tale da renderne disponibili i risultati per la CIP-N al momento in cui questa tratterà la revisione della legislazione sugli stranieri.

La DCG ha collaborato anche con la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) per l'iniziativa parlamentare Lalive d'Épinay¹³. Inoltre il 4 marzo 2002, l'iniziativa chiede tra l'altro un maggior controllo del Parlamento sui servizi di informazione. La DCG ha potuto spiegare alla Sottocommissione responsabile della CPS-N il proprio funzionamento e le priorità che si è posta. Le proposte della CPS-N dovrebbero essere rese pubbliche agli inizi del 2005.

Nonostante questi sforzi di coordinamento e la regola secondo la quale le commissioni legislative possono dedicarsi solo alle inchieste necessarie all'attività legislativa loro assegnata (art. 44 cpv. 1 lett. c LParl), le CdG constatano che queste commissioni si occupano talvolta di questioni che riguardano solo in maniera marginale i progetti di legge che devono esaminare. Ne conseguono a volte interferenze con il lavoro degli organi parlamentari di controllo. Non è raro che le CdG debbano intervenire presso le commissioni legislative per ricordare le competenze delle commissioni di controllo ed evitare doppioni che potrebbero pregiudicare l'efficacia e la credibilità del lavoro parlamentare.

5 Delimitazioni nel sistema dell'alta vigilanza sulla NFTA

Dietro richiesta dei nuovi presidenti delle CdF, la CPV si è interrogata sull'efficacia e la coerenza del sistema di alta vigilanza parlamentare sulla NFTA.

Secondo l'articolo 20 del decreto sul transito alpino¹⁴, l'esercizio dell'alta vigilanza dell'Assemblea federale spetta alla DVN. Finora, la delimitazione delle competenze e i punti di contatto con le altre commissioni di controllo e le CTT sono stati disciplinati dalle Linee direttive della DVN del 2 giugno 1999 che, tuttavia, non si esprimono su diversi punti. La CPV ha perciò incaricato la Segreteria delle CdG di redigere un'analisi della situazione indicando le questioni giuridiche e politiche non

¹² Vedi il messaggio del Consiglio federale concernente una legge sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori [LSA]) e la modifica del 9 maggio 2003 della legge federale sul contratto d'assicurazione (FF **2003** 3233).

¹³ Vedi l'iniziativa parlamentare 02.4003 «Riorganizzazione del Servizio di informazione strategica e istituzione di un controllo parlamentare» del 4 marzo 2003.

¹⁴ Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Decreto sul transito alpino; RS **742.104**).

ancora chiarite relative all'alta vigilanza sulla NFTA. Nella riunione dell'11 giugno 2004 la CPV ha preso atto di un rapporto della segreteria delle CdG.

In seguito, la CPV si è occupata soprattutto della delimitazione delle competenze e dei punti di contatto nel sistema in vigore di alta vigilanza sulla NFTA. L'analisi della situazione ha mostrato che la DVN sin dall'inizio ha rivendicato competenze di controllo esclusive e complete per la NFTA, mentre le altre commissioni interessate erano dell'opinione che permanessero le competenze e le responsabilità delle commissioni ordinarie di controllo (CdG, CdF, DF). Contrariamente a quanto si ci si prefiggeva inizialmente, l'obiettivo di chiarire gli aspetti giuridici nell'ambito dell'elaborazione della legge sul Parlamento non è stato raggiunto.

Secondo la CPV, lo spirito e lo scopo dell'articolo 20 capoversi 3-5 del decreto sul transito alpino portano a concludere che la DVN abbia ampie competenze nello svolgimento del proprio mandato. La DVN è l'organo competente che esercita in permanenza i diritti d'informazione nel quadro dell'alta vigilanza sulla NFTA. Se per ragioni di coordinamento gli altri organi di controllo parlamentari non svolgono in linea di massima un'attività propria di alta vigilanza in senso stretto, essi hanno però possibilità di attribuire mandati alla DVN.

Nella pratica, si hanno punti di contatto soprattutto nei settori di attività specifici delle commissioni. Per svolgere i propri compiti, le commissioni e le delegazioni consultano in parte le stesse informazioni valutandole dal proprio punto di vista. L'istituzione della DVN, dunque, non ha reso inutile il coordinamento delle attività dei diversi organi parlamentari. Conformemente all'articolo 49 LParl, tuttavia, le commissioni sono tenute a coordinare le proprie attività. I punti di contatto renderebbero necessario un coordinamento anche in un altro sistema (senza una DVN o una Commissione di vigilanza sulla NFTA), anzi, probabilmente ne sarebbe necessario uno più esteso, dato che le basi istituzionali della DVN nelle commissioni di vigilanza e nelle CTT oggi lo rendono invece più semplice. Dunque, il coordinamento e l'informazione reciproca restano un compito permanente del quale sono responsabili tutti gli organi parlamentari. Anche nel settore della NFTA, come in genere nell'alta vigilanza parlamentare, non è un fatto al di fuori dell'ordinario che le questioni sulla delimitazione non siano regolate sin dall'inizio sul piano giuridico, ma che vengano risolte di volta in volta con una suddivisione dei compiti pragmatica e con misure di coordinamento.

Un altro importante punto di contatto si constata nella delimitazione delle attività di vigilanza parlamentare sulla NFTA nei confronti delle altre parti del Fondo per progetti ferroviari (Fondo FTP).

La CPV ha deciso di risolvere tali questioni di delimitazione delle competenze e dei punti di contatto evitando di apportare cambiamenti radicali al sistema. La DVN continuerà a limitarsi a svolgere la funzione di alta vigilanza senza che le siano assegnate competenze legislative o finanziarie che, in base a riflessioni di gerarchia e decisioni di politica dei trasporti, devono restare compito delle commissioni legislative. La CPV ha deciso anche che l'attività della DVN continuerà a limitarsi alla NFTA senza estendersi ai progetti del Fondo FTP. La NFTA deve essere vista e trattata come un progetto singolo, anche se questo modo di procedere può eventualmente rendere più complesso, in determinate situazioni, il lavoro di coordinamento.

Un'ulteriore riflessione critica si concentra sulla prassi informativa della DVN tanto nei riguardi delle commissioni (CdG, CdF e CTT) quanto nei riguardi del pubblico. Questa prassi si è sviluppata al di là di quanto previsto nell'articolo 20 capoverso 5

del decreto sul transito alpino. Il compito di informare le CdG, CdF e CTT da parte dei rappresentanti della DVN è stato svolto in modi diversi a seconda della commissione interessata. Inoltre non è stato garantito un resoconto adeguato e diretto sull'attività di vigilanza della DVN nelle Camere federali in base alle norme vigenti: le informazioni sono dipese piuttosto da quanto le CdG e le CdF riportavano nel rapporto annuale riguardo alle attività della DVN.

Perciò le CPV hanno deciso che deve essere accordata una maggiore attenzione al flusso delle reciproche informazioni. Deve essere garantito che i rappresentanti della DVN informino in modo continuo tutte le commissioni interessate sulle attività e le constatazioni della DVN. Quest'ultima deve indicare per tempo alle commissioni di vigilanza, alle CTT e alla DF i settori in cui l'organo interessato deve intervenire. Il resoconto della DVN è completato soprattutto dal Management Summary dei rapporti sullo stato dei lavori della NFTA da parte dell'UFT, che viene perciò inviato anche ai membri delle commissioni di vigilanza, delle CTT e della DF quale strumento centrale di informazione sulla NFTA.

Inoltre la CPV ha deciso che il rapporto annuale di attività della DVN nel Consiglio nazionale e in quello degli Stati debba essere trattato come un affare a sé stante, in modo da informare le Camere federali una volta all'anno sulla NFTA. L'attività della DVN oggi non viene trattata nel plenum delle Camere federali. Di fronte alla loro responsabilità politica, tuttavia, il Consiglio nazionale e quello degli Stati devono avere la possibilità di potersi informare a intervalli regolari e in maniera approfondita e di intervenire nei lavori della NFTA.

Infine la CPV si è interrogata sulle competenze e sulla responsabilità rispettive della vigilanza del Consiglio federale da una parte e dell'alta vigilanza parlamentare dall'altra. I principi di base di questi due tipi di vigilanza permettono di distinguerli chiaramente: la funzione, gli strumenti e le conseguenze della vigilanza e dell'alta vigilanza sono fondamentalmente differenti. Per evitare che il fatto di esercitare un'attività concomitante di alta vigilanza diluisca le responsabilità, a intervalli regolari la DVN ricorda al Consiglio federale e all'Amministrazione i loro doveri. La DVN non ha la prerogativa di emanare decisioni o istruzioni. Con le sue raccomandazioni e obiezioni, la DVN non si assume responsabilità dirette sulle decisioni prese dal Consiglio federale e sulla vigilanza diretta che il Consiglio federale deve esercitare sull'Amministrazione e sui terzi.

Allo scopo di definire ancor meglio le competenze e le responsabilità delle varie commissioni e delegazioni interessate, la CPV ha elaborato principi operativi che sostituiscono le Linee direttive del 1999. I principi sono stati discussi nelle commissioni e nelle delegazioni interessate e approvati dalla CPV il 6 dicembre 2004 (vedi allegato 3).

III Singoli argomenti

6 Politica economica e finanziaria

6.1 L'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods

Durante l'ispezione¹⁵ conclusa nel 2003, la CdG-S aveva constatato che l'adesione della Svizzera alle istituzioni del Bretton Woods si svolge in modo positivo e senza problemi rilevanti. Gli organi cui è stato affidato il compito di garantire gli interessi elvetici si impegnano attivamente e hanno contribuito alla buona fama del Paese nelle istituzioni del Bretton Woods (IBW). La Commissione ha constatato che era necessario perfezionare alcuni compiti di coordinamento all'interno dell'Amministrazione federale interessata, che dovevano essere determinate indicazioni strategiche per le attività che coincidono del Fondo monetario internazionale (FMI) e del gruppo della Banca mondiale (BM) e dovevano essere migliorate la trasparenza e l'informazione sulle attività della Svizzera in queste istituzioni e sui pagamenti al FMI ed alla BM.

A metà maggio 2004 il Consiglio federale ha espresso il proprio parere¹⁶ su queste conclusioni. La CdG-S ha appreso con soddisfazione che il Consiglio federale intende informare in futuro ogni anno nel rapporto sull'economia estera sull'ampiezza dell'impegno finanziario della Svizzera nelle istituzioni di Bretton Woods e che le unità di servizio competenti offriranno indicazioni complete sui siti Internet in merito all'impegno della Svizzera nel FMI e nella BM. In effetti, la CdG-S aveva incontrato grandi ostacoli nel raccogliere nel quadro della sua ispezione dati affidabili su questo impegno. Le misure del Consiglio federale rappresentano per la CdG-S un passo importante. La Commissione ritiene che la migliore politica di informazione sulle attività della Svizzera presso le IBW per mezzo dell'introduzione di due newsletter, sulla BM l'una e sull'FMI l'altra, rappresenti un ulteriore progresso. In questo senso bisogna menzionare anche l'impegno per una migliore armonizzazione tra i siti Internet dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), del Segretariato di Stato dell'economia (Seco) e della DSC.

Per quel che riguarda le due prime raccomandazioni della CdG-S, la Commissione ha approfondito ulteriormente la questione con il Consiglio federale, il quale ha esaminato i principi della collaborazione tra il Seco e la DSC concludendo che la forma scelta funziona correttamente, ma che sono necessarie misure di miglioramento. Una di queste è rappresentata dalle conferenze telefoniche settimanali tra il Seco, la DSC e l'Ufficio del Consiglio esecutivo. Nella risposta il Consiglio federale spiega la suddivisione delle competenze e dei compiti tra i servizi attivi nel settore della BM. Questa risposta è stata pubblicata nel Foglio federale¹⁷. Secondo la CdG-S, il suo rapporto e quello dell'OPCA nonché la pubblicazione dei pareri del Consiglio federale hanno permesso di arrivare alla trasparenza richiesta. Contrariamente a quanto auspicato dalla raccomandazione 1, la Commissione ha dunque ritenuto che si possa rinunciare a emanare un'ordinanza sull'organizzazione di

¹⁵ Vedi il rapporto della CdG-S sull'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, del 14 ottobre 2003 (FF 2004 785).

¹⁶ Vedi il parere del Consiglio federale del 18 maggio 2004 (FF 2004 5947).

¹⁷ Vedi il parere del Consiglio federale del 27 ottobre 2004 (FF 2004 5953).

questo settore. La seconda raccomandazione chiedeva che fosse data la dovuta considerazione ai principi decisionali nell'elaborazione delle posizioni svizzere nelle IBW. Il Consiglio federale ha assicurato alla CdG-S che le posizioni della Svizzera vengono elaborate all'interno dell'Amministrazione federale con ampie consultazioni che ne garantiscono l'equilibrio.

La CdG-S si è dichiarata nel complesso soddisfatta delle risposte ricevute dal Consiglio federale e intende esaminare nuovamente la situazione tra circa due anni.

6.2 Protezione del consumatore nel commercio elettronico

Il 9 novembre 2004 la CdG-N ha potuto concludere l'ispezione sulla protezione del consumatore nel commercio elettronico¹⁸, con la quale cercava di chiarire se la normativa, che non distingue tra le diverse tecnologie disponibili, offre anche nel commercio elettronico una protezione dal profilo del diritto contrattuale e della protezione dei dati di livello equivalente a quello del commercio tradizionale, ad esempio nel normale acquisto del cliente al negozio di quartiere. L'inchiesta si è limitata al commercio tra il consumatore e il negozio che offre la propria merce e i propri servizi in Internet (qui di seguito denominato fornitore Internet).

I risultati della valutazione affidata dalla CdG-N alla OPCA hanno mostrato alla Commissione in modo chiaro che nella pratica le caratteristiche del commercio elettronico non permettono una protezione del consumatore equivalente a quella del commercio tradizionale. Questa constatazione è fondamentale non solo per la protezione del consumatore, bensì anche per lo sviluppo di questa forma di commercio in Svizzera. Il notevole sviluppo economico del commercio elettronico dipende in maniera essenziale dalla fiducia dei consumatori. Misure di protezione in grado di conquistare la fiducia del consumatore possono offrire un contributo sostanziale allo sviluppo di questa forma di commercio.

Il commercio elettronico offre, soprattutto nelle zone decentrate, nuove opportunità alle PMI. La CdG-N ha dunque ritenuto che il Consiglio federale debba dare la dovuta importanza a questo punto nella consulenza fornita alle PMI. Ha perciò formulato una raccomandazione in tal senso a destinazione del Consiglio federale.

L'inchiesta ha mostrato che la trasparenza sull'identità del fornitore Internet e sulle singole fasi della conclusione del contratto è decisiva per la fiducia dei consumatori. Nella pratica, molti fornitori Internet si presentano con il nome di una società, ma manca spesso ad esempio l'indirizzo postale della sede della ditta e sul sito non sono indicate altre possibilità di contatto con il commerciante. Quando non si tratta di un nome famoso, per i consumatori è difficile valutare la serietà dell'offerta o far pervenire al commerciante eventuali reclami. Pochi «clic» con il mouse bastano in Internet per concludere un contratto, a volte prima che il consumatore decida di concluderlo veramente. La CdG-N chiede perciò l'introduzione di un obbligo di identificarsi per i fornitori Internet e norme sulla trasparenza in materia di conclusione di contratti.

¹⁸ Vedi il rapporto della CdG-N sulla protezione del consumatore nel commercio elettronico: aspetti contrattuali e protezione dei dati, del 9 novembre 2004.

Le condizioni generali solitamente non si soffermano sui diritti dei consumatori, come il diritto di risoluzione del contratto previsto nel Codice delle obbligazioni. Al fine di garantire ai consumatori un minimo di protezione, occorre esaminare l'introduzione, accanto alle misure previste dal Codice delle obbligazioni, del diritto alla riparazione in caso di difetti della merce venduta, diritto che non potrà essere escluso da una clausola delle condizioni generali. Anche questo diritto, per essere esercitato, comporta che l'identità del commerciante sia conosciuta.

Il commercio elettronico si rivolge soprattutto ai mercati internazionali. Secondo la Commissione, è necessario proteggere i consumatori svizzeri nell'ambito del diritto svizzero ed eliminare gli svantaggi nei confronti ad esempio dei consumatori europei. Dunque la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a introdurre un diritto di revoca nel commercio elettronico apportando un necessario adeguamento al diritto europeo. Proprio per il carattere internazionale di questo tipo di commercio, il fornitore Internet in Svizzera è sottoposto alla concorrenza diretta estera. Poiché i diritti di protezione accordati possono influenzare la decisione del cliente, una protezione adeguata si impone anche per evitare svantaggi competitivi alla piazza economica svizzera.

La protezione dei dati è un ulteriore elemento indispensabile alla fiducia nel commercio elettronico. La Commissione ha individuato in questo contesto diversi ambiti delicati e ha invitato l'Incaricato federale alla protezione dei dati a sfruttare maggiormente gli strumenti messi a sua disposizione dall'articolo 29 della legge sulla protezione dei dati¹⁹. La Commissione vi vede una possibilità di chiarire questioni ancora controverse riguardanti l'applicazione della legge sulla protezione dei dati nel commercio elettronico.

Diverse constatazioni e conclusioni della CdG-N sono state prese in considerazione nei lavori di revisione del Codice delle obbligazioni, della legge federale sulla concorrenza sleale, della legge federale sull'informazione e sulla protezione del consumatore e della legge sulla protezione dei dati. Mentre la revisione della legge sulla protezione dei dati si trova già all'esame del Parlamento, gli altri progetti sono previsti per la fine del 2004 o gli inizi del 2005. L'inchiesta della CdG-N conferma l'importanza di una conclusione positiva di questi lavori di revisione. La CdG-N ha dunque comunicato i risultati dell'ispezione alle commissioni legislative competenti. Il Consiglio federale intende esprimere un parere sulle constatazioni della CdG-N entro maggio 2005.

6.3 «Test PMI» della Confederazione

Di fronte all'importanza delle PMI per l'economia elvetica, la CdG-N ha deciso per il 2004 una nuova ispezione in merito ai «test PMI» della Confederazione. Questa definizione comprende le analisi degli effetti della normativa, i test di compatibilità e il Forum PMI. Le analisi degli effetti della normativa sono destinate a indicare le conseguenze economiche delle normative legali prima della loro approvazione. I test di compatibilità invece sono sondaggi svolti dal Seco presso circa dieci PMI alla volta. Vengono svolti in caso di modifiche importanti a leggi federali e a ordinanze. Il Forum PMI è composto soprattutto di rappresentanti delle PMI. Si riunisce quattro volte all'anno e analizza i progetti di legge e di ordinanza nell'ambito di consulta-

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

zioni. Se lo ritiene necessario, il Forum esprime il parere che riflette il punto di vista delle PMI. I test servono a sensibilizzare il Parlamento e l'Amministrazione sugli interessi dell'economia privata e in particolare delle PMI e a influenzare il processo decisionale in Parlamento e nell'Amministrazione.

La Sottocommissione della CdG-N cui è stato affidato lo svolgimento dell'indagine ha preso atto alla fine di giugno 2004 delle eventuali varianti proposte dall'OPCA. Ha deciso di far valutare dall'OPCA le conseguenze dei «test PMI» sul processo decisionale, poiché questo aspetto assume un significato particolare nell'ottica dell'alta vigilanza. Se i «test PMI» non vengono considerati o vengono considerati poco già nel processo decisionale dell'Amministrazione e del Parlamento, non possono avere influenza neanche sulle PMI. Nell'inchiesta verrà analizzata in maniera approfondita l'influenza dei «test PMI» all'interno delle diverse fasi di elaborazione e approvazione degli atti normativi. Gli effetti concreti sulle PMI tuttavia non potranno essere analizzati.

I risultati dell'inchiesta dell'OPCA verranno presentati nel primo semestre 2005 e forniranno la base da cui la CdG-N potrà trarre le conclusioni.

7 Giustizia

7.1 Conflitto interno al Tribunale federale delle assicurazioni

Con una lettera del 30 marzo 2004, il TFA ha informato le CdG del conflitto esistente nel suo seno in merito alla composizione per gli anni 2004 e 2005 delle nuove camere del Tribunale decisa dal TFA il 18 e 23 dicembre 2003. Inoltre il TFA comunicava di aver avviato una procedura di mediazione. Il giorno seguente un membro del Tribunale ha presentato alle CdG una richiesta di vigilanza. Da una parte era giudicata errata la decisione sulla composizione delle camere e dall'altra veniva segnalata l'esistenza all'interno del gruppo di giudici di una crisi profonda e in particolare di una pesante divisione che rendeva necessario l'intervento dell'alta vigilanza. In occasione della visita al TFA del 5 aprile 2004, la direzione del TFA ha informato anche in forma orale le due competenti Sottocommissioni della CdG dell'esistenza del conflitto.

Il 18 maggio 2004 le CdG, in una riunione plenaria comune, hanno preso atto del fatto che il conflitto nel TFA non era ancora stato appianato e che un tentativo di mediazione di un consigliere agli Stati, consultato dal TFA, non aveva portato a nessuna soluzione. Non ritenendo che le informazioni ricevute indicassero un malfunzionamento del TFA, constatando che il clima all'interno del Tribunale era teso e che poteva aggravarsi ad ogni momento, le CdG hanno costituito un gruppo di lavoro (gruppo di lavoro TFA) per esaminare in comune i problemi sollevati nella richiesta di vigilanza.

In base alle conclusioni del gruppo di lavoro TFA, le CdG hanno espresso un parere scritto il 6 dicembre 2004 in cui constatavano che la situazione conflittuale doveva essere presa sul serio, ma che si poteva partire dal presupposto che il normale svolgimento delle attività non ne era ostacolato, anche se la situazione rappresentava un peso per il clima di lavoro e l'adempimento dei compiti del TFA. Le CdG perciò non intendevano intervenire direttamente nel conflitto o proporre al TFA una soluzione concreta del conflitto.

Sul fondo, il conflitto derivava proprio dalla decisione del 18 e del 23 dicembre 2003 sulla composizione delle camere. Le CdG hanno constatato che il Tribunale nel suo complesso aveva preso la decisione nell'ambito della sua autonomia organizzativa, che la decisione non poteva essere impugnata, che le CdG sono tenute a garantire l'indipendenza del TFA e perciò non possono essere adite come tribunale arbitrale né come istanza di ricorso sulle decisioni prese autonomamente dal TFA che riguardano la sua organizzazione. Al contempo hanno stabilito che l'indipendenza e l'organizzazione autonoma del Tribunale supremo obbliga quest'ultimo a prendere le decisioni in maniera accurata, in base a criteri oggettivi e nell'interesse del diritto e del buon funzionamento del tribunale e che questo è libero in ogni momento di ritornare sulle proprie decisioni o di migliorarle oppure di imporle con le misure del caso. Le CdG hanno invitato il Tribunale ad assumersi le proprie responsabilità e a trovare al più presto una soluzione atta ad appianare la situazione nell'interesse del suo buon funzionamento.

Dal profilo dei rapporti umani, le CdG hanno constatato che svariati conflitti personali tra i giudici hanno portato alla situazione odierna. Per questa ragione, le CdG hanno concluso quanto segue: i giudici federali sono nominati dall'Assemblea federale per sei anni. In qualità di magistrati non sono sottoposti a vigilanza diretta né a un potere disciplinare; durante il periodo in cui sono in carica non possono essere destituiti. In veste di giudici supremi godono della massima fiducia del Parlamento e di rispetto presso il pubblico. Le CdG, quale autorità di alta vigilanza, possono chiedere ai membri del Tribunale supremo un comportamento rispettoso e la volontà di superare i conflitti nel gruppo, eventualmente ricorrendo all'aiuto dei colleghi o della Direzione del Tribunale. Le CdG rifiutano di assumere un ruolo di arbitro o di mediatore in conflitti interni. In particolare non intendono creare un precedente per adire le CdG in futuri conflitti tra i giudici.

Inoltre le CdG rimandano al loro rapporto del 6 ottobre 2003 sull'inchiesta su fatti particolari accaduti nel Tribunale federale nel quale indicano le situazioni in cui desiderano che i Tribunali trasmettano loro informazioni²⁰. Nel loro parere, le CdG rilevano inoltre che la collaborazione spesso pluriennale nell'attività di giudici gerarchicamente equiparati comporta il rischio di conflitti. Non si può negare, continuano le commissioni, che incompatibilità personali tra i giudici o tra aspetti del carattere di singole persone possono raggiungere un grado tale da ostacolare il lavoro quotidiano. Per questo motivo, uno dei compiti precipui dei giudici è osservare il principio di collegialità. Al contempo, è importante che l'intero gruppo di giudici garantisca il buon funzionamento del Tribunale e delle sue camere. Inoltre le CdG ricordano di essersi espresse in maniera approfondita su tali questioni nel loro rapporto del 6 ottobre 2003 sull'inchiesta su fatti particolari avvenuti presso il Tribunale federale. In particolare rimandano alla raccomandazione n. 9 del rapporto, in cui consigliano al Tribunale federale di creare meccanismi interni di appianamento delle divergenze nell'ambito della sua autonomia organizzativa ed amministrativa.

Le CdG ritengono conclusa la loro inchiesta con il parere espresso il 6 dicembre 2004. Le Sottocommissioni responsabili dei Tribunali federali chiederanno informazioni sugli sviluppi nel quadro delle visite ordinarie di controllo annue al TFA.

Le CdG hanno trasmesso il parere del 6 dicembre 2004 alla Commissione giudiziaria perché ne prenda atto (art. 40a cpv. 6 LParl).

²⁰ Vedi il rapporto delle CdG sull'inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale del 6 ottobre 2003 (FF 2004 4999 segg.).

Inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale

Nel rapporto del 6 ottobre 2003²¹ sull'inchiesta su fatti particolari avvenuti presso il Tribunale federale, le CdG hanno illustrato le loro conclusioni sul cosiddetto «incidente dello sputo» dell'11 febbraio 2003 e i risultati delle loro esame su presunte irregolarità avvenute presso la Corte di cassazione del Tribunale federale²². Il 5 gennaio 2004 il Tribunale federale ha espresso un parere sul rapporto e sulle tre conclusioni, comprese le nove raccomandazioni delle due CdG²³. Il Tribunale federale ha sottolineato che, come annunciato il 6 ottobre 2003, intende applicare le raccomandazioni del rapporto pur non esprimendosi sulle raccomandazioni da 1 a 3, diventate prive di oggetto con il ritiro del giudice federale Martin Schubarth annunciato per il 31 gennaio 2004. Per quel che riguarda le restanti raccomandazioni da 4 a 9, il Tribunale federale ha presentato una descrizione della situazione attuale.

In occasione della visita presso il Tribunale federale del 6 aprile 2004, le Sottocommissioni delle CdG competenti per i Tribunali hanno chiesto informazioni più approfondite sullo stato della realizzazione delle raccomandazioni. Durante la riunione comune del 18 maggio 2004, ambedue le CdG hanno appreso con soddisfazione che il Tribunale federale ha approvato nel suo insieme il rapporto delle CdG e ha avviato l'applicazione delle raccomandazioni in maniera spedita e costruttiva. Inoltre hanno constatato che le raccomandazioni in parte erano già realizzate o erano in fase di realizzazione. In una lettera al Tribunale federale, hanno approvato in particolare la reazione positiva del Tribunale federale alla raccomandazione n. 4, che chiedeva misure atte a favorire un atteggiamento più aperto nei confronti di errori commessi all'interno del Tribunale federale. Le CdG ritengono appropriato che il Tribunale federale abbia individuato nei rapporti con il pubblico una possibile fonte di problemi, poiché una parte rilevante del resoconto è dedicata al rapporto tra il Tribunale federale e i singoli giudici con i media. Visti il parere del Tribunale federale e le spiegazioni più approfondite rivolte alle Sottocommissioni competenti, le CdG ritengono che le raccomandazioni 5, 6 e 7 sulle procedure per circolazione degli atti, sulle deliberazioni orali e sui processi verbali del dibattimento sulla deliberazione orale siano già realizzate. Le CdG esamineranno a tempo debito l'attuazione della raccomandazione n. 8 su una migliore partecipazione dei giudici alla composizione del collegio giudicante, di cui il Tribunale federale intende tener conto solo nel quadro della revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria. Per quel che riguarda la raccomandazione n. 9 con la quale si consiglia il Tribunale federale di istituire meccanismi interni di soluzione dei conflitti nell'ambito dell'autonomia organizzativa e amministrativa, nella lettera al Tribunale federale le CdG affermano di ritenere che le basi già elaborate vadano nella giusta direzione e che le CdG seguiranno con interesse gli sviluppi del piano.

21 Vedi il rapporto delle CdG sull'inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale del 6 ottobre 2003 (FF **2004** 5097).

22 Vedi il rapporto annuo 2002/2003 delle CdG e della DCG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1435 segg.).

23 Vedi il parere del Tribunale federale del 5 gennaio 2004 (FF **2004** 5097).

7.3

Istituzione dei nuovi Tribunali federali di prima istanza

Il *Tribunale penale federale di Bellinzona* ha iniziato la sua attività il 1° aprile 2004. L'11 giugno 2004 le CdG hanno inviato una comunicazione al nuovo Tribunale spiegando in che modo intendevano curare i rapporti con il Tribunale penale nel quadro dell'attività di alta vigilanza. Poiché il Tribunale penale al momento non sottostà direttamente a nessuna autorità di vigilanza, le Commissioni hanno in particolare precisato di voler esercitare l'alta vigilanza nella misura e con la precisione necessaria al buon funzionamento del Tribunale.

A giugno le CdG hanno chiesto per la prima volta informazioni sugli affari ed in particolare sul numero di casi entrati e trattati dal Tribunale penale. Contrariamente ai rimproveri avanzati dai media, non hanno potuto constatare un grado di occupazione chiaramente insufficiente dei giudici del Tribunale penale. La CdG-S ha riferito al Consiglio degli Stati le sue constatazioni nel quadro della trattazione del rapporto di attività 2003 dei Tribunali federali²⁴.

In occasione di una visita al Tribunale penale federale di Bellinzona il 13 ottobre 2004, le Sottocommissioni competenti hanno chiesto informazioni sulla situazione lavorativa del Tribunale e hanno avuto un primo colloquio con la direzione. Nell'ottobre 2003 il Parlamento ha nominato undici giudici del Tribunale penale federale. Cinque di loro lavorano a tempo pieno, sei a tempo parziale. In tutto, i posti occupati sono 8,7. Fino all'apertura del Tribunale il 1° aprile 2004, i giudici hanno lavorato alla redazione delle ordinanze e dei regolamenti necessari e all'assunzione di personale. Hanno inoltre partecipato all'allestimento delle strutture organizzative, con il sostegno logistico dell'organizzazione di progetto dell'Amministrazione federale incaricata della realizzazione dei tribunali di prima istanza.

Per rispondere alle critiche di alcuni giornalisti secondo cui le informazioni da parte del Tribunale sarebbero lacunose e quelle sulle decisioni non sarebbero garantite, il Tribunale ha dichiarato di aver incontrato inizialmente difficoltà nel mettere a disposizione le sentenze in tempo utile, ma che nel frattempo esse sono state rese consultabili sul sito Internet del Tribunale penale federale. Il Tribunale ha annunciato un incontro con i giornalisti. All'interno del Tribunale si è discusso su come rispondere ai desideri dei giornalisti.

Il Tribunale penale federale si è espresso in maniera cauta sull'ampliamento del suo personale, poiché, come ha rilevato, è molto difficile valutare sin d'ora il fabbisogno reale. Si può però prevedere che probabilmente non sarà necessario aumentare il numero di giudici. Eventualmente si potrebbe aumentare il grado di occupazione di quelli già nominati, prima di chiedere altri posti. Tuttavia non si vuole escludere la possibilità che a medio termine sia necessario un dodicesimo giudice, soprattutto a causa del trilinguismo. A quanto pare sorgono difficoltà per quel che riguarda il margine di manovra nella scelta di giudici a causa della regola secondo la quale un giudice che abbia partecipato all'accertamento e all'inchiesta preliminare di un caso, non può più partecipare al seguito del procedimento.

Il Tribunale penale federale ha espresso la propria delusione per la sospensione dei lavori di pianificazione della sede del Tribunale decisa dal DFGP nell'estate 2004. Secondo il Tribunale, la pianificazione deve essere proseguita, dato che i lavori

²⁴ Boll. Uff. 2004 S 282.

dovrebbero durare sette anni. Inoltre la Confederazione deve mostrarsi un partner affidabile per il Cantone del Ticino. Nella primavera 2005 è previsto un colloquio con il capo del DFGP su questo argomento. Al momento i locali si trovano nell'edificio della Swisscom, progettato da Botta, mentre l'aula si trova nel Pretorio, che ospita anche la polizia ticinese.

Secondo il presidente della sezione penale, le prime esperienze fatte nei processi hanno mostrato che la vigente legge federale sulla procedura penale²⁵ non corrisponde alle esigenze del Tribunale penale federale. Il Tribunale intende dunque cercare di trovare soluzioni per mezzo dell'interpretazione della legge. Inoltre, sempre secondo il Tribunale, sono state accertate alcune sovrapposizioni nelle competenze del Ministero pubblico della Confederazione e dell'Ufficio dei giudici istruttori federali.

Le Sottocommissioni hanno inoltre chiesto informazioni su come il Tribunale penale federale intenda esercitare la vigilanza tecnica sul Ministero pubblico della Confederazione e la vigilanza tecnica e amministrativa sull'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI).

Riguardo alla questione della doppia vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (tecnica da parte del Tribunale penale federale e amministrativa da parte del Consiglio federale, esercitata dal DFGP), l'Ufficio federale di giustizia ha consultato il Tribunale penale federale. Occorre preparare una risposta a una mozione sulla questione della vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione²⁶. Secondo il Tribunale penale federale, in linea di principio le modalità della doppia vigilanza sono problematiche. Se la vigilanza viene esercitata esclusivamente dal DFGP, è necessario fissare limiti precisi per garantire l'autonomia del Ministero pubblico della Confederazione, che deve poter decidere in maniera indipendente se aprire un'inchiesta. Il 3 dicembre 2004 il Consiglio federale ha deciso di affidare la vigilanza al solo DFGP e ha incaricato quest'ultimo di elaborare un avamprogetto da sottoporre a consultazione.

Il Tribunale penale federale inoltre si è espresso chiaramente contro la vigilanza del Tribunale federale sul Tribunale penale federale, attualmente discussa in Parlamento. Al momento il Tribunale penale federale non è sottoposto a nessuna vigilanza diretta, ma solo all'alta vigilanza del Parlamento, esercitata dalle CdG. Queste ultime sono state finora dell'opinione che un'autorità intermedia di vigilanza non sia necessaria, ma che l'assenza di una simile istanza comporterebbe un notevole aggravio di lavoro per le CdG, soprattutto pensando all'istituzione di un grande Tribunale federale amministrativo.

Le Sottocommissioni competenti hanno chiesto informazioni all'organizzazione di progetto dell'Amministrazione federale incaricata della realizzazione dei tribunali di prima istanza in merito allo stato dei lavori di pianificazione del nuovo *Tribunale federale amministrativo a San Gallo*. Il nuovo Tribunale inizierà la propria attività probabilmente nel 2007. La Commissione giuridica delle Camere federali si occupa al momento dei preparativi della prima nomina di giudici del Tribunale amministrativo federale.

²⁵ Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP; RS 312.0).

²⁶ Vedi la mozione 04.3411 del 18 giugno 2004 sulla revisione della sorveglianza del Ministero pubblico della Confederazione.

In collaborazione con la Delegazione delle finanze, la CdG-N assiste i lavori di realizzazione del cosiddetto «Progetto efficienza» (EffVor) e analizza in particolare i rapporti semestrali del DFGP sullo stato di avanzamento del progetto (vedi i rapporti annuali delle CdG²⁷).

Il Progetto efficienza si basa sul decreto delle Camere federali del 22 dicembre 1999. Il Parlamento, con una modifica del Codice penale, ha assegnato alle autorità federali la direzione del procedimento penale nei casi complessi di importanza intercantonale e internazionale nei settori della criminalità organizzata, del riciclaggio di denaro e della corruzione (art. 340^{bis} cpv. 1 CP). In questi casi di criminalità particolarmente grave è ora competente la Confederazione (non più i Cantoni). In caso di criminalità economica particolarmente grave, è stata assegnata alla Confederazione la competenza sussidiaria di aprire un'inchiesta (art. 340^{bis} cpv. 2 CP). Le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2002.

Il progetto «EffVor» si prefigge di garantire l'applicazione delle nuove disposizioni rafforzando, nell'arco di qualche anno, le autorità inquirenti della Confederazione, ossia il Ministero pubblico della Confederazione, la polizia giudiziaria federale e l'Ufficio dei giudici istruttori federali.

Nel 2003 la CdG-N ha constatato, dopo un colloquio con il responsabile del progetto, che la riduzione del personale secondo le indicazioni del budget 2003 (riduzione del fabbisogno di mezzi finanziari da 31 a 18 milioni di franchi) e con gli ulteriori tagli previsti dal piano finanziario 2004–2006 non può essere portata a termine come pianificato. Infatti, a causa del personale mancante, si delineavano ritardi nel trattamento dei casi.

Il rapporto semestrale della direzione generale del progetto indicava per la fine del 2003 uno scenario tetro con più procedure penali complesse da trattare di quanto previsto originariamente. Al contempo il tempo necessario era stato sottovalutato. Inoltre non si era tenuto conto del fatto che si presentano anche procedure meno complesse il cui trattamento richiede molto tempo da parte della polizia. Si tratta di casi il cui grado di complessità non può essere valutato all'inoltro. Questi sviluppi, insieme al piano di riduzione del personale, secondo la direzione generale del progetto possono comportare che il trattamento e la conclusione delle procedure siano ritardati e che la qualità sia eventualmente minore. Poiché è stato necessario trasportare personale dalle inchieste preliminari nel settore degli accertamenti, si prevede che il numero di accertamenti nel settore della criminalità organizzata tenderà a diminuire con conseguenze sul numero di procedure da decidere dal Tribunale penale federale di Bellinzona. Secondo la direzione generale del progetto, in assenza di contro misure la situazione è destinata ad aggravarsi con la conseguenza che in un primo tempo cadranno in prescrizione singole fattispecie, poi procedure intere.

A febbraio dell'anno in esame, il capo del DFGP ha comunicato alle CdG che a causa del programma di sgravi 2003 il programma di ampliamento del personale è interrotto fino alla fine del 2006. In risposta ai dubbi espressi dalle CdG, secondo le quali ritardi nell'ulteriore ampliamento potrebbero avere come conseguenza innumerevoli pendenze o l'impossibilità di perseguire penalmente gravi forme di criminalità

²⁷ Vedi anche il rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DCG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1435 segg.).

danneggiando la reputazione internazionale della Svizzera, il capo del Dipartimento ha assicurato di aver ordinato ai responsabili progettuali di trovare mezzi e modalità adeguate per garantire che lo Stato di diritto nella lotta contro la criminalità non venga messo in difficoltà neanche in condizioni economiche sfavorevoli, cioè che non vengano lasciate pendenti le procedure penali, per quanto possibile.

Interrogando i responsabili progettuali, la Sottocommissione competente della CdG-N ha appurato che i lunghi tempi di introduzione al posto di lavoro e di formazione, necessari ai nuovi inquirenti della Confederazione, e l'assunzione di nuovi inquirenti rappresentano ulteriori problemi nell'applicazione del progetto «EffVor». Inoltre sussistono problemi nella delimitazione dei casi tra la Confederazione ed i Cantoni e confusioni per quel che riguarda la trasmissione dei casi dal Ministero pubblico della Confederazione all'Ufficio dei giudici istruttori.

Il rapporto semestrale per la fine di giugno 2004 ha confermato singoli sviluppi indicati. Sono state constatate difficoltà presso la polizia giudiziaria federale e nell'Ufficio dei giudici istruttori, che hanno causato ritardi nell'inoltro di accuse presso il nuovo Tribunale penale federale di Bellinzona. Il rapporto indica anche primi successi nelle indagini, conseguiti con le prime sentenze del Tribunale penale federale. Le domande che la Sottocommissione competente ha rivolto ai responsabili progettuali hanno mostrato che la collaborazione con i Cantoni è migliorata, ma che non era ancora risolta la questione dei rimborsi per prestazioni fornite dal corpo di polizia cantonale alla Confederazione. Inoltre ha potuto essere migliorata la formazione dei nuovi inquirenti. Si calcola che in futuro le procedure inoltrate al Tribunale penale federale saranno più numerose.

Secondo le indicazioni del Tribunale penale federale alle Sottocommissioni competenti dei tribunali, le nuove competenze della Confederazione nel settore della procedura penale cominciano lentamente a dar frutti. Nel frattempo, le prime azioni sono state inoltrate al Tribunale penale federale. A giudicare dal numero e dal tipo dei ricorsi inoltrati, il Tribunale può constatare che un numero sempre maggiore di procedure secondo il nuovo «EffVor» è pendente presso il Ministero pubblico della Confederazione e l'Ufficio dei giudici istruttori. Gli strumenti di pianificazione dei casi, secondo il Tribunale penale federale, sono stati migliorati ed è dunque possibile fare previsioni più affidabili. Tuttavia, una previsione che superi i due anni rientra nella speculazione poiché i fattori di incertezza sono troppo numerosi. All'interno dell'iter Ministero pubblico della Confederazione – Ufficio dei giudici istruttori – Tribunale penale federale si delinea una strettoia all'Ufficio dei giudici istruttori. Al momento si controlla dal punto di vista del diritto se è possibile che collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione svolgano temporaneamente compiti dell'Ufficio dei giudici istruttori.

Il capo del DFGP ha annunciato alle CdG di voler preparare entro la fine del 2004 una descrizione della situazione del progetto «EffVor» e di voler preparare eventuali decisioni. La CdG-N intende continuare a seguire da vicino il progetto «EffVor» insieme alla Delegazione delle finanze.

8.1 **Politica dei rischi e delle assicurazioni della Confederazione**

In questi ultimi anni, le CdG si sono dovute concentrare sempre più sulla questione dei rischi ed in particolare della responsabilità civile della Confederazione per le proprie attività. Come esempi si possono riportare le cause di responsabilità civile dello Stato di alcuni Cantoni contro la CFB, questioni di responsabilità civile per quel che riguarda l'autorità federale di vigilanza delle fondazioni della Confederazione o l'azione di responsabilità civile dello Stato di un gran numero di agricoltori connessa all'epidemia di ESB. Le CdG non hanno deciso in merito alle azioni di responsabilità civile dello Stato, ma gli aspetti sistemici della problematica del rischio e della responsabilità civile rientrano nell'ambito di competenza dell'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale.

La CdG-N incaricata di presiedere l'affare lo ritiene molto importante. Perciò ha approvato l'attenzione rivolta dal Consiglio federale alla questione e le misure che ha avviato tra il 2002 ed il 2003. Nella primavera del 2003 sono stati terminati un inventario dei rischi elaborato su incarico dell'Amministrazione federale e le relative analisi, approvati dal Consiglio federale alla fine di luglio 2003. La CdG-N ha chiesto informazioni su questo risultato intermedio nell'estate 2003. In seguito, la AFF ha ricevuto dal Consiglio federale l'incarico di formulare la futura politica dei rischi e delle assicurazioni della Confederazione, con la consulenza di uno specialista esterno e con la collaborazione dei dipartimenti e della Cancelleria federale, e di presentarla entro la fine del 2003 al Consiglio federale perché potesse decidere in merito. Inoltre il DFF è stato incaricato di svolgere un sondaggio tra le maggiori organizzazioni (Posta, FFS, RUAG, Skyguide, Swissmedic, PF) sulla situazione e sulle misure nel settore dell'analisi e della gestione dei rischi.

Alla fine del 2003, l'elaborazione della politica dei rischi e delle assicurazioni della Confederazione non era ancora terminata. Le CdG perciò si sono nuovamente occupate dell'affare in occasione del rapporto del Consiglio federale a maggio 2004 e hanno dibattuto lo stato dei lavori con il capo del DFF. La molteplicità delle attività e dei compiti della Confederazione e le varie forme di organizzazione degli organi di esecuzione hanno implicato una maggiore complessità, causa del ritardo. Il capo del DFF ha informato le CdG sulla bozza preparata nella quale si constata che anche in futuro si dovrà provvedere a rilevare in maniera univoca e a quantificare i rischi. Nella politica delle assicurazioni si è delineata una soluzione centralizzata. Si prevedono eventualmente adeguamenti di legge basati sulle analisi svolte, ma non è stato possibile rilasciare dichiarazioni. L'approvazione della politica dei rischi e delle assicurazioni della Confederazione da parte del Consiglio federale era stata prevista per l'estate, ma ora la CdG-N la ritiene possibile per il quarto trimestre 2004. Dopo, la Commissione si occuperà in maniera approfondita della decisione del Consiglio federale.

Insieme alle DF (qui di seguito denominate le Commissioni di vigilanza) ad aprile 2004 le CdG hanno trattato il terzo personalreporting del Consiglio federale. Lo scopo del personalreporting è informare il Parlamento ogni anno sulla realizzazione della nuova politica del personale della Confederazione e sul raggiungimento degli obiettivi. Dopo tre anni dall'entrata in vigore della legge sul personale federale²⁸, in collaborazione con l'Amministrazione federale è stato possibile migliorare molti aspetti del personalreporting. Lo scopo delle Commissioni di vigilanza è strutturare, con il Consiglio federale, il personalreporting in modo tale da permettere al Parlamento la valutazione degli obiettivi raggiunti con la legge sul personale federale. Nel 2005 le Commissioni di vigilanza sperano di accordarsi definitivamente con il Consiglio federale sulla forma e sul contenuto del reporting.

Nel discutere il personalreporting nella primavera 2004, le Commissioni di vigilanza hanno fissato vari punti principali. Le tensioni tra le misure di risparmio della Confederazione e l'applicazione della legge sul personale federale e le misure a favore del personale il cui posto verrà soppresso sono spiegate in maniera dettagliata. Rientrano in questo settore anche il pensionamento anticipato secondo il piano sociale. In questo caso le Commissioni di sorveglianza auspicano in futuro maggiori informazioni sulle misure della Confederazione per quanto riguarda la reintroduzione del personale interessato nel processo lavorativo, avviate prima della decisione sul pensionamento anticipato. Le Commissioni hanno appreso con grande interesse che per quanto riguarda i pensionamenti anticipati si sta esaminando l'opportunità di un certo grado di centralizzazione delle competenze. Hanno anche constatato che il nuovo sistema salariale in linea di principio è adeguato. Determinate questioni, in particolare se la differenziazione dei salari nel settore di prestazioni intermedio sia sufficiente e se le valutazioni del rendimento raggiungano con il passar del tempo l'effetto di controllo prefisso, restano per il momento ancora irrisolte.

Dopo che negli ultimi anni sono stati presentati resoconti molto differenti sulla politica del personale delle istituzioni del terzo e quarto cerchio, le Commissioni di vigilanza hanno posto la domanda di principio in che misura le istituzioni del terzo e quarto cerchio debbano essere coinvolte nel personalreporting annuo. Si tratta da una parte di valutare le differenti basi giuridiche di queste istituzioni e dall'altra di esaminare la questione dell'utilità di un resoconto che sarebbe identico a quello dell'Amministrazione federale centrale. Il Consiglio federale è stato incaricato dalle Commissioni di vigilanza di chiarire queste questioni entro l'autunno 2004 e di presentare alle Commissioni una proposta per i resoconti futuri sulla politica del personale di queste istituzioni. Nella risposta di fine settembre 2004, il Consiglio federale approva di estendere il personalreporting alle istituzioni del terzo cerchio che non sottostanno alla legge sul personale federale. Tuttavia, ritiene necessario permettere alle istituzioni del terzo e del quarto cerchio una forma propria di resoconto, pur rispettando standard minimi come gli indici per gli obiettivi della legge sul personale federale ai sensi dell'articolo 4 della stessa. Le Commissioni di vigilanza hanno approvato questa proposta del Consiglio federale e nella primavera 2005 per la prima volta i resoconti verranno presentati con questa forma.

²⁸ La LPers è entrata in vigore l'1.1.2002 per l'amministrazione federale, le unità amministrative decentralizzate, le commissioni federali di ricorso e d'arbitraggio, il Tribunale federale e i Servizi del Parlamento.

Le Commissioni di vigilanza hanno confermato al Consiglio federale che il personalreporting deve fornire informazioni su misure intese a raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 4 della legge sul personale federale. Il Consiglio federale ha annunciato in questo settore alcuni ulteriori indici e l'introduzione di obiettivi annui per il prossimo reporting. Quest'ultima misura corrisponde all'opinione delle Commissioni di vigilanza secondo le quali il personalreporting deve essere visto ancor più come uno strumento di controllo del Consiglio federale. Le Commissioni di vigilanza procederanno nella primavera 2005 ad una nuova valutazione del personalreporting.

8.3 Occupazioni accessorie degli impiegati della Confederazione

Nell'ambito della verifica successiva all'ispezione della CdG-N del 1999 concernente le occupazioni accessorie dei funzionari della Confederazione²⁹ (oggi impiegati della Confederazione), nel 2003 si è potuto in gran parte verificare lo stato di attuazione delle raccomandazioni formulate allora dalla CdG-N³⁰.

Riguardo a tre raccomandazioni la CdG-N ha chiesto nuovamente al Consiglio federale informazioni dettagliate sulla situazione aggiornata. Il Consiglio federale ha risposto a questa richiesta nella primavera del 2004.

Nella prima di queste raccomandazioni, la CdG-N aveva constatato che le attività di insegnamento degli impiegati della Confederazione non provocavano di regola conflitti di interesse con l'attività presso la Confederazione, ma erano ritenute problematiche dal profilo dell'onere di lavoro. Di conseguenza la Commissione ha chiesto una prassi restrittiva di autorizzazione delle attività di insegnamento. Nella sua risposta, il Consiglio federale ha ricordato che la regolamentazione sulle occupazioni accessorie è in vigore da soli tre anni. Quest'ultima è retta dal principio sostenuto anche dalla CdG-N secondo il quale i superiori diretti devono decidere se autorizzare o no l'attività accessoria. Dal momento che essi conoscono bene il settore di compiti dell'impiegato, possono valutare al meglio se un'attività accessoria porta a conflitti di interesse o comporta un onere eccessivo per l'attività del richiedente. Il Consiglio federale non intende per ora cambiare questa regolamentazione relativamente nuova. Ha tuttavia esortato i dipartimenti a sensibilizzare i superiori gerarchici sul problema.

Nella seconda raccomandazione, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di ricordare per scritto ai lavoratori interessati il segreto d'ufficio al termine dei rapporti di servizio e di disciplinare questa procedura in modo unitario in tutti i dipartimenti. Il Consiglio federale ha seguito questa raccomandazione nella misura in cui, in un'istruzione sulla conclusione del rapporto di lavoro nel manuale elettronico concernente la gestione e il personale, ricorda gli obblighi del segreto ai responsabili del personale dei dipartimenti e degli uffici federali. Anche l'UFPER sottolinea maggiormente l'obbligo del segreto secondo la raccomandazione nell'ambito dei corsi di formazione. Ritiene tuttavia che non tutte le attività presso la Confederazione sot-

²⁹ Cfr. Rapporto della CdG-N. Occupazioni accessorie dei funzionari e attività professionali di ex funzionari, in particolare sotto il profilo dei conflitti d'interessi, del 12 marzo 1999 (FF 1999 8618).

³⁰ Cfr. Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali, del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1482 segg.).

dazioni 1, 2, 3 e 5), nel 2003 il Consiglio federale si è espresso sullo stato di attuazione delle rimanenti raccomandazioni. Le risposte del Consiglio federale mostrano che le raccomandazioni sono state in gran parte attuate o sul punto di esserlo. In questo senso:

- la legge sul personale federale ha attribuito all'UFPER un ruolo più strategico che operativo. Le leggi sul personale federale e le relative ordinanze disciplinano meglio i settori di responsabilità (raccomandazione 4). In alcuni settori, è in esame l'opportunità di un raggruppamento di competenze presso l'UFPER;
- con il programma BV PLUS è stato introdotto un sistema informatico di gestione del personale e dei costi (raccomandazione 6);
- l'UFPER ha sviluppato una metodologia che ha consentito di migliorare l'immagine della Confederazione quale datore di lavoro. La Commissione ritiene tuttavia che sia necessario intervenire ancora (raccomandazione 7.1), anche se vista la situazione sul mercato del lavoro al momento vi sono raramente problemi di reclutamento;
- diversi programmi (p. es. job rotation) e la formazione centralizzata dei quadri hanno permesso di migliorare la mobilità professionale. Questi provvedimenti vanno nella direzione dei programmi di promozione della mobilità e delle misure di formazione richiesti dalle CdG che dovrebbero offrire possibilità di carriera ai collaboratori all'interno della Confederazione (raccomandazione 7.2);
- l'articolo 4 LPers ha sancito il promovimento dei quadri e ha anche permesso di aumentare la quota delle donne tra i quadri medi (raccomandazione 7.3). Il raggiungimento degli obiettivi del Consiglio federale viene seguito strettamente dalle CdG nell'ambito del rapporto annuale sul personale (cfr. n. 8.2). Sono state sollecitate informazioni in proposito nel resoconto;
- sono stati presi diversi provvedimenti anche se non esiste un vero e proprio programma di promozione delle nuove leve secondo il modello dei programmi di sviluppo delle competenze (Management Development) dell'economia privata (raccomandazione 7.4). Nelle carriere militari o diplomatiche vi sono corsi di formazione specifici. Negli altri casi, la formazione di nuove leve dipende da «sistemi esterni» quali l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) di Losanna e la Scuola superiore di tirocinio nell'amministrazione a Berna. Tra queste scuole e la Confederazione in futuro dovranno esserci maggiori contatti. Anche questo aspetto fa parte degli obiettivi dell'articolo 4 LPers; pertanto la sua attuazione dovrà essere esaminata annualmente;
- nell'ambito della gestione della qualità del perfezionamento professionale è stato introdotto un feedback per i partecipanti ai corsi dell'UFPER (raccomandazione 8). Un'analisi dell'efficacia è difficile da eseguire nella pratica anche a causa della limitatezza delle risorse. La pressione al risparmio dovrebbe tuttavia portare a concentrarsi sull'essenziale anche nel settore del perfezionamento professionale. In questi anni ci si è concentrati sulla gestione dei progetti e sulla gestione per progetti;

- la richiesta di esternalizzare la formazione o di costituire un centro di servizi non è ritenuta più adeguata ai tempi nemmeno dalla Commissione (raccomandazione 9);
- sono stati presi provvedimenti per calcolare i costi dei posti di lavoro (raccomandazione 10). Questi provvedimenti saranno indicati nel rapporto sul personale a partire dal 2005;
- l'UFPER ha annunciato che allestirà confronti salariali con il settore privato nel quadro del rapporto sul personale (raccomandazione 11). Secondo l'articolo 4 capoverso 1 LPers, occorre vegliare sulla capacità concorrenziale della Confederazione sul mercato del lavoro;
- nella nuova definizione della politica di retribuzione viene data un'importanza centrale alle componenti legate alle prestazioni (raccomandazione 12). Nei prossimi anni il rapporto sul personale dovrà riferire sull'efficacia della capacità di orientamento con questo provvedimento;
- è stata istituita una base legale per le agevolazioni non finanziarie al personale della Confederazione, anche se queste agevolazioni devono essere trattate in modo molto restrittivo (raccomandazione 13);
- sono state introdotte nella legge sul personale federale le basi legali per la nuova definizione della cooperazione sociale (raccomandazione 14). I negoziati salariali dei partner sociali rimangono tuttavia sempre subordinati alla sovranità del Parlamento in materia di budget;
- è stata esaminata l'istituzione di un giornale del personale. Quest'idea è stata abbandonata per mancanza di risorse (raccomandazione 15).

La CdG-N seguirà l'attuazione della legge sul personale federale nel senso delle sue conclusioni nell'ambito del rapporto sul personale.

8.5 Pensionamenti anticipati alla Confederazione

Anche in questo settore la CdG-S ha deciso di attendere l'entrata in vigore della legge sul personale federale prima di esaminare lo stato di attuazione delle sei raccomandazioni formulate in occasione dell'ispezione «Prassi della Confederazione in materia di prepensionamento per ragioni organizzative e per cause di malattia»³⁵. Nel 2003/2004 ha chiesto al Consiglio federale di esprimersi sullo stato di attuazione.

La prima raccomandazione aveva lo scopo di considerare positivamente il processo di invecchiamento nella politica del personale. A questo proposito il Consiglio federale ha esaminato diversi modelli, anche se finora è stato adottato solo il modello del Senior Consulting (assumere come consulenti gli ex impiegati federali con grandi conoscenze ed esperienza). Gli altri modelli sono stati per il momento sospesi a causa dei complessi lavori legati alla migrazione dalla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) a Pubblica. Per la CdG-S, occorre tuttavia che questi modelli vengano ripresi nell'ambito dei lavori per il passaggio dal primato delle prestazioni al

³⁵ Cfr. Rapporto della CdG-N del 18 novembre 1999. Prassi della Confederazione in materia di prepensionamento per ragioni organizzative e per cause di malattia (FF 2000 1075).

primato dei contribuiti. La Commissione ha preso atto di questa posizione e seguirà l'attuazione della raccomandazione.

Nel settore della trasparenza sono stati conseguiti miglioramenti nell'ambito dei pensionamenti anticipati. Il rapporto annuale sul personale riferisce sul numero dei pensionamenti anticipati, sui loro costi e sulla loro ripartizione nelle diverse categorie di prepensionamenti. Apparentemente, i pensionamenti anticipati non consentono di risparmiare, ma le CdG non hanno sinora ricevuto dati in proposito. Nella categoria dei pensionamenti anticipati nell'ambito di un piano sociale, le CdG hanno auspicato di ricevere in futuro più informazioni, nei rapporti concernenti le misure in materia di personale, sulle misure prese in precedenza secondo l'articolo 104 capoverso 2 lettere a-c LPers (occupazione in un altro posto, collocamento o riconversione). La CdG ha chiesto un controllo in questo settore, nel quale la Commissione della Cassa deve svolgere un ruolo importante.

Un'altra richiesta dell'alta vigilanza riguardava l'attuazione coerente del principio di causalità, vale a dire il completo finanziamento da parte del datore di lavoro. Questa richiesta è stata attuata. Nel settore dei pensionamenti anticipati nell'ambito del piano sociale, il Consiglio federale ha addirittura deciso di ridurre definitivamente o temporaneamente nel preventivo 2004 il credito per il personale del relativo servizio di 100 000 franchi per ogni caso attuato nell'anno d'esercizio fintanto che i costi provocati dal piano sociale sono completamente compensati. La CdG-S si chiede a questo proposito se in questo modo non si favoriscono anche effetti collaterali non desiderati (p. es. che non vengano decisi pensionamenti anticipati giustificati). Approfondirà quindi questo aspetto.

Nella quinta raccomandazione è stato chiesto al Consiglio federale di regolare le responsabilità in modo che gli interessi della CPC possano essere rappresentati con maggiore efficacia. Nella nuova legge sulla CPC³⁶ e nelle ordinanze di esecuzione, come pure con l'impiego della Commissione paritetica della Cassa, questa raccomandazione è stata attuata secondo quanto auspicato dalle CdG.

Attualmente la Posta, Swisscom e RUAG non fanno più parte della CPC e sono responsabili del loro regolamento specifico in materia di pensioni. Di conseguenza la sesta raccomandazione della CdG-N, che intendeva vincolare i contribuiti per il finanziamento dei pensionamenti amministrativi presso queste aziende, non è più attuale.

La CdG-S ritiene invece che l'attuazione della quarta raccomandazione non sia ancora terminata. Con quest'ultima si chiedeva al Consiglio federale di esaminare l'evoluzione dei pensionamenti per motivi medici e di esaminare le cause, il finanziamento, la ripartizione dei rischi e le responsabilità nel settore dell'invalidità, la nozione di invalidità e il settore del reinserimento. La CdG-S ha proceduto a nuovi chiarimenti in questo settore (cfr. n. 9.3).

³⁶ Legge federale del 23 giugno 2000 sulla Cassa pensioni della Confederazione (Legge sulla CPC; RS 172.222.0).

8.6 Cassa pensioni Publica

Il 1° giugno 2003, Publica ha assunto i compiti della CPC che ha terminato il suo mandato a quella stessa data. Nell'ambito del controllo a posteriori della CPI-CPC, la CdG-S si è occupata a fondo della CPC³⁷. Visto che la CdG-S ha seguito per molti anni la CPC e considerata l'importanza finanziaria della Cassa pensioni della Confederazione, la CdG-S ha ritenuto importante affrontare i problemi sorti nel corso della migrazione dalla CPC a Publica.

Una parte sostanziale dei nuovi certificati di assicurazione inviati nel secondo semestre del 2003 conteneva sistematicamente errori. Sono inoltre sorti problemi relativi all'organizzazione. Da più parti è stata espressa insoddisfazione sulle relazioni di Publica con i servizi del personale degli uffici per quanto concerne le interfacce informatiche. Queste lacune informatiche hanno provocato tra l'altro problemi nella trasmissione delle informazioni agli assicurati.

Nella primavera del 2004, la CdG-S ha affrontato i problemi menzionati nell'ambito della trattazione del rapporto d'esercizio 2003 del Consiglio federale e in seguito ha rivolto domande approfondite al capo del DFF. Dai chiarimenti è risultato che i problemi tecnici che hanno portato ai certificati di assicurazione sbagliati sono stati nel frattempo risolti e tutti gli assicurati hanno ricevuto un certificato corretto. La CdG-S ha inoltre appreso con soddisfazione che i servizi interessati hanno preso immediatamente provvedimenti per individuare le cause dei problemi e per risolverli. Le direzioni dell'UFPER e di Publica hanno realizzato un progetto interdipartimentale congiunto chiamato «Consolidamento» sotto la direzione di un consulente esterno. È stato confermato che i problemi hanno diverse cause. Successivamente è stato deciso di rendere sistematiche la comunicazione e la formazione e di esaminare i processi tecnici e amministrativi. L'attuazione di queste decisioni ha avuto luogo nel progetto successivo detto «Ponte», che dovrebbe concludersi alla fine del primo trimestre del 2005. La Sottocommissione competente della CdG-S effettuerà all'inizio del 2005 una visita dei servizi di Publica e si informerà sullo stato dei lavori.

8.7 Politica d'informazione del DFAE

Nel corso dell'estate del 2002, l'Unione democratica di centro (UDC) ha invitato la CdG-N ad aprire un'inchiesta presso il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) per esaminare gli eventi che hanno avuto luogo nella primavera del 2002 e che hanno portato a richiamare e quindi a far dimettere l'ex ambasciatore svizzero in Germania. Si ricorda che quest'ultimo era stato al centro di una campagna stampa su una sua presunta relazione extraconiugale.

La Commissione ha deciso di non entrare in materia sulla richiesta dell'UDC, dal momento che la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) aveva già avuto modo di esprimersi sulla questione.

³⁷ Cfr. Rapporto della CdG-S del 2 settembre 1998 sul controllo a posteriori della CPI-CPC (FF 1998 4256).

La Commissione ha tuttavia ritenuto interessante, sulla scia delle riflessioni che aveva sviluppato nel suo rapporto del 1997 sull'attività informativa del Consiglio federale³⁸, esaminare il modo nel quale il DFAE aveva gestito gli eventi della primavera del 2002 sul piano dell'informazione e della comunicazione.

La Sottocommissione competente ha sentito tutte le persone implicate in questo affare per ricostruire il corso degli eventi. Ha inoltre interrogato diversi esperti e specialisti dei media. Questo provvedimento aveva un duplice scopo: da un lato la Sottocommissione ha voluto esaminare il caso specifico che si è presentato nella primavera del 2002 e, d'altro lato, ha ritenuto opportuno valutarlo alla luce delle complesse relazioni tra le autorità politiche e i media. In questo contesto, la Sottocommissione ha inoltre studiato la recente evoluzione delle prassi giornalistiche sotto la pressione congiunta della stampa sensazionalistica e dei giornali domenicali. Gran parte del paesaggio mediatico è sempre più caratterizzato dall'immediatezza dell'informazione, dallo spettacolo e dall'abbondanza delle immagini e delle trasmissioni. Per la Sottocommissione, il caso dell'ambasciatore di Svizzera a Berlino è emblematico di questa evoluzione del mondo mediatico e della pressione che esercita sulla politica d'informazione delle autorità.

La Sottocommissione consegnerà alla Commissione plenaria il suo rapporto finale e le sue conclusioni all'inizio del 2005.

8.8 Terzo cerchio dell'Amministrazione federale

Nell'ambito della sua inchiesta relativa a Swissmedic³⁹ – un istituto che rientra nel terzo cerchio dell'Amministrazione federale – la CdG-S ha affrontato le questioni relative al diritto in materia di organizzazione. Per sapere come queste questioni sono regolate dalle altre entità del terzo cerchio, la Commissione ha deciso di approfittare dell'inchiesta per esaminare in modo più approfondito queste unità amministrative poco conosciute.

Attualmente, fanno parte del terzo cerchio le entità seguenti: i PF e i loro istituti, l'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI), Publica, la Regia federale degli alcol (RFA) e Swissmedic. Si tratta di imprese e istituti autonomi che sono di proprietà della Confederazione al 100 per cento. Sono retti da leggi speciali e sottoposti al diritto pubblico. Non sono sottoposti alla legge sulle finanze della Confederazione⁴⁰, tengono conti autonomi e sono esclusi dal settore contabile della Confederazione. In genere, dispongono di personalità giuridica e hanno organi autonomi. Possono essere chiamati a rispondere dei loro impegni (art. 19 della legge sulla responsabilità⁴¹), concludere accordi di cooperazione e alleanze e disporre del loro patrimonio.

Contrariamente ai servizi dell'amministrazione centrale, le entità del terzo cerchio non sono vincolate dalle istruzioni date dalla Cancelleria federale o dal Dipartimen-

³⁸ Cfr. Rapporto del 29 maggio 1997 della CdG-N. Attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale in situazioni straordinarie (FF 1997 III 1291).

³⁹ Cfr. Rapporto della CdG-S del 25 agosto 2004 Problemi alla messa in funzione di Swissmedic e valutazione della situazione attuale. (FF 2005 245).

⁴⁰ Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

⁴¹ Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità, LResp; RS 170.32).

to; beneficiano di autonomia nella gestione delle loro risorse e/o nell'esecuzione dei loro compiti. La legge prevede che il Consiglio federale le controlli «conformemente alle disposizioni particolari» (art. 8 cpv. 4 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione⁴²). Il terzo cerchio è quindi una soluzione intermedia tra l'amministrazione centrale e il quarto cerchio; dispone di uno statuto che garantisce alle unità interessate una certa indipendenza nei confronti dell'autorità politica, senza che per questo la loro azione rientri nel diritto privato o si svolga in un contesto concorrenziale. Il basso numero di entità del terzo cerchio dimostra tuttavia la prudenza del Consiglio federale di fronte a questa forma di decentralizzazione. Esso privilegia le unità gestite con mandato di prestazioni e budget globale (unità GEMAP del secondo cerchio), che beneficiano di un maggior margine di manovra pur rimanendo integrate nell'amministrazione centrale.

Dall'autonomia accordata alle entità del terzo cerchio deriva la necessità che siano sottoposte a un controllo democratico effettivo. Il Consiglio federale deve essere in grado di dirigerle e di vegliare sulla buona esecuzione dei compiti affidati loro dalla Confederazione. Deve inoltre vegliare sulla tutela dei suoi interessi legittimi di proprietario, tanto più che la Confederazione assume diversi rischi di responsabilità a titolo sussidiario. Bisogna quindi prevedere un regime di controllo che sappia conciliare l'autonomia di queste entità con la responsabilità ultima del Consiglio federale.

Attualmente, le differenze tra le entità del terzo cerchio sono altrettanto importanti, se non più importanti, delle loro caratteristiche comuni. Esse differiscono in particolare per l'esistenza o meno di un mandato e di un contratto di prestazioni, le loro relazioni con l'amministrazione centrale e il Parlamento, la composizione e le dimensioni dei loro organi di vigilanza, lo statuto del personale, le strutture interne e la loro autonomia gestionale nelle questioni immobiliari e informatiche o per la procedura di determinazione degli emolumenti e della gestione finanziaria. Di conseguenza, le prassi dell'amministrazione in materia di direzione e di vigilanza di queste entità sono altrettanto difficili da confrontare. La CdG-S ha dovuto constatare che per il momento non vi sono prassi o quadri concettuali comuni in materia di diritto d'organizzazione.

Questa eterogeneità è dovuta al fatto che, contrariamente alle unità GEMAP, le entità del terzo cerchio non hanno finora avuto uno sviluppo coordinato. Per ogni nuova entità sono state sviluppate soluzioni particolari da parte di servizi diversi dell'amministrazione allo scopo di rispondere di caso in caso alle esigenze specifiche. Di fronte a questa diversità delle soluzioni, è molto difficile avere una visione d'insieme. Il Consiglio federale e l'Amministrazione – senza menzionare l'alta vigilanza parlamentare – devono dunque adeguarsi a ogni caso particolare e questa situazione non è né efficace né trasparente. Dal momento che in futuro la tendenza verso la decentralizzazione dei compiti si intensificherà senza dubbio, la CdG-S ritiene necessario evitare una moltiplicazione di soluzioni diverse. Secondo il suo parere, è necessario chiarire e armonizzare le diverse forme di organizzazione.

In questo ambito, la decisione del Consiglio federale di attuare, sulla base di un rapporto di esperti, due modelli per il terzo cerchio («istituto di diritto pubblico» e «autorità di vigilanza») deve essere accolta favorevolmente. La definizione del terzo cerchio verrebbe quindi ampliata per includervi le autorità di vigilanza indipendenti

⁴² Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

come la CFB, la Commissione federale della concorrenza (Comco) e la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom). Secondo la CdG-S, questi lavori - e gli altri studi in corso legati all'amministrazione decentralizzata - devono concludersi il più presto possibile. In un postulato⁴³, ha inoltre chiesto al Consiglio federale di presentare un rapporto con soluzioni concrete e una descrizione dettagliata dei due modelli di base. La Commissione ha inoltre chiesto al Consiglio federale di esaminare la necessità di istituire un quadro legale specifico. Il Consiglio federale si è dichiarato favorevole al postulato della CdG-S.

Per poter definire il terzo cerchio in modo più concreto, la CdG-S ritiene che occorra procedere a una riflessione più generale sulla gestione dell'amministrazione decentralizzata, delle aziende del quarto cerchio e delle istituzioni parastatali. In effetti, il modello attuale dei quattro cerchi lascia aperte molte domande. Alcune unità dell'Amministrazione federale e l'amministrazione parastatale non possono essere classificate, mentre possono esserlo le imprese del quarto cerchio che non fanno parte dell'Amministrazione federale. Anche in questo caso occorre chiarire la situazione per ragioni di trasparenza e di efficacia. La CdG-S ha raccomandato al Consiglio federale di integrare le sue riflessioni in proposito nel prossimo rapporto di valutazione GEMAP. Questo resoconto dovrebbe includere un inventario delle unità decentralizzate e esaminare criticamente la responsabilità dello Stato per ognuna di esse.

8.9 Partecipazione della Svizzera all'esposizione universale 2005

Nel 2003 le Camere federali hanno stanziato un credito d'impegno di 15 milioni di franchi per finanziare la partecipazione della Svizzera all'esposizione universale del 2005. Essa si svolgerà dal 25 marzo 2005 al 25 settembre 2005 a Nagoya, nella prefettura di Aichi in Giappone. 15 milioni di visitatori, essenzialmente giapponesi, sono attesi a questa manifestazione alla quale partecipano 125 Paesi e otto organizzazioni. L'esposizione fa seguito alle esposizioni universali di Siviglia del 1992 e di Hannover del 2000 alle quali la Svizzera ha partecipato.

Da parte svizzera, la direzione strategica del progetto è garantita dal capo del DFAE. La consiglieria federale è sostenuta in questo compito da un comitato consultivo costituito da diverse personalità che hanno una conoscenza e un'esperienza professionale del Giappone. La direzione operativa è garantita da Presenza Svizzera.

A meno di un anno dall'apertura ufficiale della manifestazione, la CdG-N ha chiesto precisazioni al DFAE sullo stato di avanzamento dei lavori. La Commissione era stata in effetti messa in allarme da alcune critiche sulle modalità di partecipazione della Svizzera, in particolare in seguito alla defezione di un grande partner per la ristorazione. La Commissione voleva inoltre assicurarsi che il progetto svizzero non si trovasse ad affrontare gli stessi problemi finanziari riscontrati in occasione dell'esposizione universale di Hannover nel 2000. Ha quindi chiesto un rapporto al DFAE sul contenuto e lo stato di realizzazione del progetto e sulla situazione tecnica e finanziaria.

⁴³ Cfr. postulato 04.3441 «Gestione amministrativa del terzo cerchio», del 13 settembre 2004.

Da questo rapporto è risultato che i lavori si svolgono conformemente alle previsioni. Il progetto che rappresenterà la Svizzera – «La montagna» – sarà creato all'interno di un padiglione. Vi saranno esposti oggetti e collezioni che hanno un legame con la «saggezza della natura» (Nature's Wisdom) che è il tema generale dell'esposizione. I lavori di costruzione sono già iniziati nell'ottobre del 2004 e l'allestimento dell'esposizione è previsto per l'inizio del 2005. L'accoglienza dei visitatori nel padiglione sarà assicurata da più di 40 persone reclutate essenzialmente tra gli studenti svizzeri di lingua e civilizzazione giapponese e tra gli ex collaboratori di Expo.02.

Il padiglione svizzero comprenderà inoltre un settore commerciale con un negozio e uno spazio di ristorazione. Il partner previsto inizialmente per il settore della ristorazione ha dovuto tuttavia nel frattempo ritirarsi, dal momento che alcune modifiche delle condizioni imposte dagli organizzatori giapponesi avevano reso impossibile una gestione redditizia del ristorante. Secondo il DFAE è stata trovata una soluzione alternativa e si è potuto recuperare il tempo perso a causa di questa defezione.

Sul piano tecnico, il DFAE non ha segnalato alcun problema particolare. Contrariamente a quanto avvenuto per Hannover 2000, dove ogni Paese doveva costruire il proprio padiglione, gli organizzatori giapponesi forniscono gratuitamente padiglioni prefabbricati in modo da limitare i rischi tecnici.

Per quanto concerne il budget, non si è osservato uno scarto significativo rispetto al piano iniziale. Le riserve previste nel budget ammontano tuttora a circa un milione di franchi.

Per il momento, la CdG-N constata che tutti i lavori si svolgono conformemente al calendario e al budget, anche se in un progetto di questo tipo sono sempre possibili gli imprevisti. La CdG-N ricorda che in occasione dei dibattiti parlamentari relativi ai crediti, il DFAE si era impegnato ad assumere qualsiasi sorpasso del budget, e a compensare sul suo budget ordinario qualsiasi importo superiore ai 15 milioni di franchi messi a disposizione⁴⁴.

La CdG-N si terrà regolarmente informata sullo svolgimento del progetto, prima, durante e dopo l'esposizione e veglierà affinché gli impegni presi dal DFAE vengano scrupolosamente rispettati.

9 Sicurezza sociale e sanità

9.1 Ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale

In occasione dell'esame della ripartizione degli utili nella previdenza professionale, nell'estate del 2002 è giunto l'annuncio del Consiglio federale di abbassare il tasso d'interesse minimo nella previdenza professionale. I colloqui sono stati incentrati sul perché le riserve degli istituti di previdenza, in particolare degli istituti collettivi delle assicurazioni sulla vita, accumulate negli anni borsistici favorevoli, non fossero sufficienti per continuare a garantire il tasso minimo del 4 per cento. Dal momento

⁴⁴ Boll. Uff. 2003 N 1047

che le assicurazioni sulla vita non hanno garantito la necessaria trasparenza, è sorto il sospetto che fosse stato sottratto denaro agli assicurati («furto delle rendite»).

In questo contesto, nell'autunno del 2002 sono stati presentati diversi interventi parlamentari. Due di questi interventi erano rivolti direttamente alle CdG e chiedevano chiarimenti in proposito. Le CdG hanno incaricato il gruppo di lavoro comune «LPP» di procedere a un'indagine. L'indagine del gruppo di lavoro si è concentrata sulle compagnie di assicurazione e sui loro istituti collettivi. A titolo di confronto sono stati coinvolti anche gli istituti di previdenza autonomi e semiautonomi. L'inchiesta non ha per contro esaminato i problemi considerevoli esistenti anche in questo settore.

L'indagine ha affrontato due gruppi di domande: da un lato la questione concernente le eccedenze conseguite dalle compagnie di assicurazioni con i fondi della previdenza professionale e il loro versamento agli istituti collettivi. In secondo luogo ci si è chiesti in che modo le eventuali eccedenze provenienti dall'attività di investimento degli istituti di previdenza sono state ripartite e se a questo proposito si è tenuto conto del principio della parità di trattamento e di altri principi della LPP.

L'indagine si è conclusa il 22 giugno 2004 con la pubblicazione del rapporto della CdG-N⁴⁵.

Dai chiarimenti sono risultate notevoli lacune concernenti i dati disponibili presso le autorità e gli istituti di previdenza. Manca una base di dati esaustiva concernente il ramo della previdenza professionale che gestisce la quota più consistente del capitale di vecchiaia svizzero. Mancano anche prescrizioni unitarie su come deve essere calcolato l'utile delle compagnie di assicurazioni. Non si è quindi potuto rispondere alla domanda se agli assicurati sia stata sottratta una parte del guadagno sul proprio capitale di vecchiaia. La CdG-N ha di conseguenza chiesto al Consiglio federale di fare in modo che vengano raccolti annualmente dati esaustivi e rappresentativi per tutto il settore della previdenza professionale. Devono inoltre essere applicate norme contabili che consentano di confrontare il calcolo delle eccedenze di tutti gli istituti di previdenza.

La CdG-N ha peraltro constatato che il Consiglio federale non ha assunto il suo compito di vigilanza in questo settore. Essendosi concentrato sulla solvibilità, finora l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) non ha potuto proteggere completamente gli assicurati dagli abusi, nonostante la disponibilità di dati esaustivi sulle eccedenze conseguite. La Commissione ha chiesto al Consiglio federale di garantire la completa trasparenza sull'utilizzazione dei fondi della previdenza professionale nell'ambito della sua vigilanza e di combattere gli abusi che mettono in pericolo gli interessi degli assicurati.

Per il rimanente, la mancata delimitazione delle esigenze legali (LPP o diritto di sorveglianza degli assicuratori) e delle competenze in materia di sorveglianza (Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS/Cantoni o UFAP) nel settore degli istituti collettivi delle compagnie di assicurazioni) è risultata essere un problema grave. La vigilanza sulla ripartizione delle eccedenze degli istituti di previdenza agli assicurati non è definita in modo chiaro. Nel sistema vigente, la responsabilità in materia di vigilanza è continuamente rimandata tra l'UFAP e l'UFAS. La CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di regolare in modo chiaro e vincolante la delimitazio-

⁴⁵ Cfr. Rapporto del 22 giugno 2004 della CdG-N. Indagine relativa alla problematica della ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale (FF 2005 529).

ne delle competenze e delle responsabilità in materia di vigilanza tra l'UFAP e l'UFAS (compresi i Cantoni). A questo proposito occorre indicare in che modo si deve tener conto dei principi della LPP nell'ambito della vigilanza sulle assicurazioni secondo la legge sulla sorveglianza degli assicuratori⁴⁶. La CdG-N ha inoltre chiesto al Consiglio federale di esaminare se occorre separare dal profilo istituzionale, del personale e finanziario la previdenza professionale e la parte obbligatoria della LPP dagli altri affari degli assicuratori.

L'analisi dei dati su mandato dell'OPCA ha infine mostrato che non tutti gli assicurati degli istituti collettivi esaminati hanno ricevuto versamenti motivati dalla ripartizione delle eccedenze. Gli istituti di previdenza con molti assicurati hanno ricevuto dalle compagnie di assicurazioni eccedenze notevolmente più elevate per assicurato rispetto ai piccoli istituti. Soprattutto negli anni borsistici favorevoli sono state rilevate differenze sostanziali. A livello degli assicurati sono state riscontrate notevoli disparità: circa la metà degli assicurati non ha ricevuto quote di eccedenze anche quando il loro istituto di previdenza ha ricevuto i relativi versamenti dagli istituti collettivi. Nell'ambito dell'indagine non è stato possibile chiarire se le disparità constatate hanno violato i principi della parità di trattamento o della parità dei contributi. Non si è tuttavia potuto escludere che nell'attribuzione delle eccedenze a singoli istituti di previdenza importanti dal profilo aziendale, abbiano influito anche criteri soggettivi come considerazioni di marketing, speranze di contropartite eccetera. È stata valutata criticamente anche la ripartizione delle eccedenze tra datori di lavoro e lavoratori. La prassi relativamente diffusa secondo gli esperti di ridurre i contributi di rischio del datore di lavoro derivanti dalle eccedenze dev'essere valutata nella maggioranza dei casi contraria alla legge secondo una recente decisione del Tribunale federale⁴⁷. Anche questi eventi mostrano quanto siano importanti una vigilanza e una trasparenza efficaci a tutti i livelli, compresi gli assicurati.

Nel suo parere del 1° ottobre 2004⁴⁸ concernente il rapporto della CdG-N, il Consiglio federale ha illustrato in che modo intende attuare le raccomandazioni di quest'ultima. La CdG-N ha constatato con grande soddisfazione che il Consiglio federale ha riconosciuto la portata e l'urgenza del problema della ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale, che intende eliminare le lacune e quindi seguire il suo orientamento. Solo l'esecuzione delle diverse disposizioni legali e degli altri provvedimenti, come pure la prassi in materia di vigilanza, mostreranno se le raccomandazioni della CdG-N verranno attuate. La CdG-N seguirà attentamente il processo avviato con i provvedimenti del Consiglio federale nel settore della previdenza professionale. Ha inoltre deciso di sottoporre a un controllo approfondito gli effetti dei provvedimenti menzionati nel corso del secondo semestre del 2006.

9.2 Statistica sulla sanità e socialità: lacune e coordinamento

La disponibilità di dati esaustivi e comparabili ha un'importanza centrale per orientare e sorvegliare il sistema sanitario. Oltre ai fornitori di prestazioni, alle casse malati e ai Cantoni, in questo settore diversi uffici e servizi federali assumono com-

⁴⁶ Legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS 961.01).

⁴⁷ DTF 128 II 24.

⁴⁸ Parere del Consiglio federale del 1° ottobre 2004 (FF 2005 605).

piti centrali. A questo proposito vanno menzionati l'Ufficio federale di statistica (UST) con il suo Osservatorio della sanità, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e l'UFAS. La Sottocommissione competente della CdG-N ha avuto l'opportunità, in occasione delle visite dei servizi dell'UFAS del 23 giugno 2004 e dell'UFSP dell'11 ottobre 2004, di chiarire importanti questioni in materia di statistica della sanità e della socialità.

Diversi provvedimenti sono già stati presi per affrontare i gravi problemi di esecuzione nell'ambito della statistica della sanità. Soprattutto nel settore della statistica degli ospedali si è potuto recuperare i ritardi e garantire il controllo della qualità. L'inchiesta sulla salute in Svizzera è stata svolta per la terza volta e la statistica dei costi del sistema sanitario è basata ora su cinque anni. Sono stati fatti progressi anche nel settore della procreazione medicalmente assistita e nel rilevamento statistico delle interruzioni legali di gravidanza. L'istituzione dell'Osservatorio della sanità è quasi conclusa. Nonostante questi successi permangono grandi lacune, soprattutto nel settore ambulatoriale e delle cure. Per la CdG-N è urgente colmare queste lacune anche in vista di un'attuazione efficace della nuova struttura del tariffario medico (Tarmed). Proprio l'introduzione di Tarmed dovrebbe ora consentire di effettuare rilevamenti sul fronte dei fornitori di prestazioni. La Commissione deplora inoltre che gran parte dei dati rilevati non possano essere utilizzati per altri scopi. Nel settore delle cure stazionarie sussiste per esempio il problema che i dati vengono rilevati a scopi statistici ma non sono idonei per la vigilanza.

Un'altra sfida consiste nel fatto che i dati necessari possono essere rilevati professionalmente solo una volta. L'attuale base legale per il flusso di dati coordinati è insufficiente a questo proposito. Il secondo pacchetto di revisione della legge sull'assicurazione malattie⁴⁹ disciplinerà, in un articolo sulla statistica, la raccolta di dati nel settore delle prestazioni e il trasferimento di dati.

Nell'ambito della statistica sulla socialità la situazione è altrettanto complessa. A causa della mancanza di risorse, diverse esigenze hanno dovuto essere accantonate, in particolare per quanto concerne il resoconto sulla socialità o il raggruppamento di tutte le informazioni. Molti progetti sono ancora nella fase iniziale (p. es. la statistica sull'assistenza sociale, la statistica sui nuovi beneficiari di rendite) o sono in fase di sviluppo (p. es. la statistica sulle casse pensioni).

Il tema della statistica sulla sanità e socialità ha mostrato alla CdG-N che occorre prestare maggiore attenzione al coordinamento delle statistiche e al ruolo dei diversi attori. Nel processo di ottimizzazione dei dati sulla sanità e del loro trasferimento è estremamente importante che i diversi servizi collaborino e sfruttino le sinergie. La CdG-N continuerà ad occuparsi di questo aspetto. Risulta altresì evidente che il nostro sistema sanitario non può attualmente più essere gestito e sorvegliato senza informazioni pertinenti e indipendenti.

9.3 Ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità

L'assicurazione invalidità (AI) registra da un po' di tempo una crescita inquietante delle rendite. Tra il 1990 e il 2003 il numero di beneficiari di rendite è aumentato di circa il 65 per cento a 271 039 persone. Di conseguenza l'AI si è trovata in una

⁴⁹ Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10).

difficile situazione finanziaria. Nel 2003 le uscite dell'AI sono risultate di circa 10 miliardi di franchi e l'assicurazione ha registrato un disavanzo di 1,5 miliardi di franchi.

In questa situazione, il 20 aprile 2004 la CdG-S ha incaricato l'OPCA di analizzare alcuni aspetti dell'AI. Lo scopo dell'analisi era quello di identificare i principali fattori dell'aumento delle rendite nell'AI e di elaborare lo stato di ricerca dei singoli fattori. In base a un'analisi della letteratura in materia, l'OPCA ha identificato 24 fattori interni ed esterni all'AI di aumento delle rendite e li ha presentati alla Sottocommissione competente il 22 settembre 2004 in un rapporto intermedio.

In base a questa analisi intermedia, la CdG-S ha deciso di sottoporre a un'analisi empirica approfondita il ruolo dell'UFAS nell'AI in una seconda fase dell'inchiesta. Nella sua qualità di istanza di alta vigilanza parlamentare, la CdG-S ha la maggiore necessità di chiarimenti nel settore del «federalismo in materia di esecuzione sotto la vigilanza della Confederazione». L'UFAS svolge un ruolo essenziale nell'attuazione della legge sull'assicurazione invalidità; questo ruolo è stato tuttavia sinora esaminato solo marginalmente contrariamente ad altri fattori di evoluzione dell'AI. Per quanto concerne gli altri fattori di aumento delle rendite AI, la CdG-S ha ritenuto inferiore la necessità di un'analisi nell'ottica dell'alta vigilanza. L'OPCA presenterà alla CdG-S un rapporto su questa seconda fase dell'inchiesta nel giugno del 2005. La CdG-S ne trarrà eventuali conseguenze politiche in vista della quinta revisione dell'AI.

Oltre alle inchieste dell'OPCA, la CdG-S ha chiarito la situazione all'interno dell'Amministrazione federale per confrontare l'evoluzione interna alla Confederazione dell'AI con quella in atto a livello nazionale. La questione delle partenze anticipate per motivi medici nell'Amministrazione federale e nelle aziende della Confederazione è stata inoltre oggetto di un rapporto della CdG-N⁵⁰ nel 1999 (cfr. n. 8.5). Vi era allora tuttavia il grande problema di elaborare statisticamente questi casi e di confrontarli.

9.4 Swissmedic

Dal 1° gennaio 2002, Swissmedic, l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici, è incaricato del controllo dei medicinali e dei dispositivi medici. Swissmedic è l'organo di esecuzione della nuova legge federale sugli agenti terapeutici⁵¹ ed è nato dalla fusione tra l'Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali (UICM) e un'unità dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Il controllo dei medicinali era in effetti in precedenza essenzialmente di competenza dei Cantoni.

Nell'ottobre del 2002, un rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) ha evidenziato diversi malfunzionamenti all'interno del nuovo istituto, di cui la stampa ha riferito in seguito a un'indiscrezione. La CdG-S ha quindi deciso di chiarire l'esistenza e la portata di questi malfunzionamenti⁵². Le constatazioni della Com-

⁵⁰ Cfr. Rapporto del 18 novembre 1999 della CdG-N. Prassi della Confederazione in materia di prepensionamento per ragioni organizzative e per cause di malattia (FF 2000 1075).

⁵¹ Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, LATer; RS 812.21).

⁵² Cfr. Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali, del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1494).

missione e le sue raccomandazioni sono state consegnate in un rapporto indirizzato al Consiglio federale⁵³.

L'inchiesta della CdG-S ha mostrato che gran parte dei problemi descritti dal CDF risale alla fase di preparazione del nuovo istituto. Swissmedic è il frutto di un progetto molto complesso, assunto in modo paritetico della Confederazione e dai Cantoni. La CdG-S ha ammesso nel suo rapporto che all'inizio del funzionamento dell'istituto erano inevitabili le «malattie di gioventù», ma ha anche constatato che l'esercizio dell'istituto non era stato preparato in modo ottimale. Erano problematici in particolare i nuovi strumenti di gestione e i nuovi compiti dell'istituto (quelli che in precedenza erano svolti dai Cantoni e quelli introdotti dalla nuova legge). Nel 2003 le difficoltà dell'istituto sono state riconosciute e un cambiamento di direzione ha consentito di attuare una gestione efficace della crisi.

Nel suo rapporto, la CdG-S ha tratto un bilancio della situazione al mese di agosto del 2004. La Commissione ha ritenuto che a quella data la situazione era notevolmente migliorata. Sussistevano solo alcuni problemi, ma erano stati presi o pianificati provvedimenti allo scopo di ridurre i rischi. Secondo la Commissione, era attesa una fase di consolidamento. Riassumendo, la CdG-S ha fatto le seguenti constatazioni:

- al momento della messa in funzione dell'istituto, il progetto informatico volto a istituire una piattaforma comune era ancora ben lungi dall'essere operativo. La Commissione ha preso atto del fatto che il progetto è stato ridimensionato, riorganizzato e le sue caratteristiche erano state ridefinite. Permanevano alcune difficoltà, ma l'obiettivo di Swissmedic era di disporre di un sistema unico nell'estate del 2005;
- il passaggio a un sistema federale di controllo dei medicinali e i problemi di Swissmedic avevano provocato un grande scontento tra i partner dell'istituto – in primo luogo tra i Cantoni. La CdG-S ha ritenuto che, anche se le relazioni tra l'istituto e sui partner cantonali erano notevolmente migliorate, occorre ristabilire la fiducia, chiarire le competenze e migliorare il coordinamento;
- il mandato e i contratti di prestazioni presentavano molte lacune a livello di contenuto e di definizione degli indicatori. La CdG-S ha ritenuto cruciale rivederli a fondo in occasione dell'elaborazione del prossimo mandato di prestazioni. Parallelamente, i dati relativi al controllo raccolti da Swissmedic dovevano essere migliorati dal profilo qualitativo e quantitativo;
- le risorse necessarie per l'attività dell'istituto sono state rivalutate sulla base dell'analisi dei rischi. L'istituto ha concluso di aver bisogno di un effettivo globale di 280 posti, con un aumento di 30 posti rispetto all'effettivo iniziale. La Commissione ha ritenuto che l'istituto aveva sviluppato gli strumenti che gli mancavano per una pianificazione strategica adeguata;
- la CdG-S ha constatato che la costruzione della cultura d'impresa comune e quindi di un'unità di dottrina delle prestazioni dell'istituto è risultata difficile, in particolare a causa della dispersione dei collaboratori in 10 luoghi diversi;

⁵³ Cfr. Rapporto della CdG-S. Problemi alla messa in funzione di Swissmedic e valutazione della situazione attuale, del 25 agosto 2004 (FF 2005 245).

- il diritto di applicazione relativo alla nuova LATer non era completo al momento dell'entrata in vigore della legge il 1° gennaio 2002. Molti settori sono stati disciplinati solo nella seconda metà del 2004. Inoltre, una serie di ordinanze doveva e deve ancora essere elaborata ed emanata dal consiglio dell'istituto (entrata in vigore prevista: estate 2006);
- la CdG-S ha preso atto del fatto che il servizio giuridico, che era stato fortemente indebolito dalla partenza della maggioranza dei suoi collaboratori all'inizio del 2003, è stato ampiamente ricostituito e rafforzato dal profilo degli effettivi. Il ripristino delle conoscenze e di un'unità di dottrina richiederà tuttavia un certo periodo di tempo. Sussistono inoltre gravi ritardi nel perseguimento penale;
- la procedura centralizzata di allestimento delle autorizzazioni speciali per i medicinali non autorizzati in Svizzera si è rivelata poco efficace. Le esigenze in materia di resoconti non erano spesso soddisfatte e i termini si erano allungati. La disposizione legale corrispondente è stata modificata⁵⁴; la CdG-S ne seguirà l'attuazione;
- si sono poste diverse domande in relazione alla ripartizione dei compiti tra Swissmedic e l'UFSP e alla doppia funzione di controllo e di coordinamento dell'UFSP. La CdG-S ha ritenuto che occorreva chiarire le competenze, esaminare la possibilità di affidare il controllo della gestione alla segreteria generale del DFI (SG DFI) e, più in generale, di istituire le condizioni di diritto e di fatto per il ripristino di una collaborazione efficace tra Swissmedic e l'UFSP.

La CdG-S prenderà conoscenza della posizione del Consiglio federale sul suo rapporto e sulle sue raccomandazioni nel primo semestre del 2005. Deciderà quindi sul seguito da dare a questo fascicolo.

9.5 Sicurezza delle derrate alimentari

Come riferito ampiamente nel rapporto annuale 2002/2003 delle CdG⁵⁵, per valutare l'applicazione della legislazione nel settore della sicurezza delle derrate alimentari la CdG-N ha svolto un'inchiesta, sulla base di una valutazione dell'OPCA, accertando un potenziale di ottimizzazione in diversi settori. Ha sottoposto le sue conclusioni al Consiglio federale che si è espresso in merito nel maggio del 2004. Nel suo parere, ha di principio dichiarato che grazie all'attività dell'organo di controllo le derrate alimentari nazionali e importate possono essere definite sicure. Anche la CdG-N è giunta a questa conclusione con la sua inchiesta.

Un elemento centrale della sicurezza delle derrate alimentari è il principio dell'autocontrollo delle aziende. In questo contesto la CdG-N ha avuto problemi con le piccole aziende, come le macellerie e i ristoranti, ed è giunta alla conclusione che occorresse esaminare le esigenze minime in materia di autocontrollo di queste

⁵⁴ Art. 36 dell'ordinanza del 17 ottobre 2001 sulle autorizzazioni nel settore dei medicinali (OAM; RS **812.212.1**).

⁵⁵ Cfr. Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali, del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1496).

giorno dopo queste rivelazioni, il DDPS ha annunciato la partenza del segretario generale del dipartimento.

Il 27 agosto 2004, la CdG-S ha deciso di esaminare le condizioni nelle quali era stato allestito il rapporto dell'ispettorato. La Sottocommissione competente ha incontrato successivamente il capo dell'ispettorato, il nuovo segretario generale e il capo del DDPS per ricostruire lo svolgimento dei fatti.

Gli eventi possono essere riassunti nel seguente modo:

- il 9 luglio 2003, il capo del DDPS ha incaricato l'ispettorato di procedere a «un'analisi delle prestazioni» di tre sezioni attive nella cooperazione internazionale in materia di sicurezza, allo scopo di identificare potenziali di risparmio e di sinergie. Il 15 luglio 2003, il segretario generale del dipartimento ha scritto una lettera precisando gli scopi e le condizioni di questo mandato. Infine, il 5 agosto 2003, il mandato è stato esteso dal capo del dipartimento, su proposta del capo dell'ispettorato, a un'analisi delle prestazioni della Direzione della politica di sicurezza e delle unità interessate dalla politica di sicurezza;
- l'analisi delle prestazioni stesse è consistita in un esame estremamente dettagliato dell'attività dei servizi interessati. Ha occupato 50 persone, tra cui esperti esterni ed ex collaboratori del DDPS per cinque settimane. Il suo costo complessivo è stato di 550 000 franchi;
- il 19 maggio 2004, l'ispettorato ha inviato per posta elettronica, per consultazione, un progetto di rapporto a 12 alti funzionari del dipartimento;
- l'8 giugno 2004, il capo del dipartimento ha incaricato il capo dell'ispettorato di far distruggere tutti i progetti di rapporti inviati. Il progetto di rapporto è in seguito stato diviso in due rapporti finali distinti, mentre gli estratti relativi alla direzione del dipartimento figurano in un rapporto personale per il capo del DDPS.

Oltre al caso particolare dell'analisi delle prestazioni, la Sottocommissione si è interessata anche del ruolo dell'ispettorato e della sua posizione nell'ambito della segreteria generale del DDPS.

In base ai lavori della Sottocommissione, la CdG-S renderà note le sue constatazioni al capo del dipartimento all'inizio del 2005.

10.2 Addetti alla difesa

Continuando i suoi lavori dedicati alle rappresentanze diplomatiche all'estero⁵⁶, nell'anno in rassegna la CdG-N ha avviato un'ispezione dedicata al ruolo e alla funzione degli addetti alla difesa nell'ambito della politica di sicurezza.

Dalla seconda guerra mondiale, la Confederazione dispone all'estero di addetti alla difesa integrati nella rete delle rappresentanze diplomatiche della Svizzera. Gli addetti alla difesa hanno il compito di consigliare i capimissione nei settori della politica di sicurezza, di raccogliere e analizzare le informazioni utili al servizio

⁵⁶ Cfr. Rapporto del 22 agosto 2002 della CdG-N. Politica del personale di carriera e organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri (FF 2003 2600).

informazioni, di fungere da ufficiali di collegamento presso i ministeri della difesa e delle forze armate degli Stati di accreditamento, nonché di svolgere la funzione di interlocutori nello stabilimento di contatti nell'ambito della politica di sicurezza e degli affari militari a beneficio di armasuisse e di altre imprese svizzere attive nel settore dell'armamento. Gli addetti alla difesa fanno parte del personale diplomatico; i loro diritti e doveri sono disciplinati dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche⁵⁷.

Attualmente la Svizzera dispone di 16 posti di addetti alla difesa e di sette aggiunti che sono accreditati presso le autorità di 65 Paesi. La rete copre principalmente i Paesi europei, il Vicino Oriente, l'Asia centrale e l'Asia del Sudest, l'Estremo Oriente, il Maghreb e l'America del Nord. Il reclutamento degli addetti si effettua tra gli ufficiali professionisti, gli impiegati del DDPS o il corpo degli ufficiali di milizia, di solito sulla base di un esame di ammissione. Di regola, gli addetti alla difesa hanno il grado di colonnello. Per i posti di Parigi e Washington, come pure in determinati casi particolari, la direzione politica e militare del Dipartimento può nominare ufficiali generali (divisionari); gli aggiunti hanno in genere il grado di tenente colonnello o di maggiore. Nella prassi, gli addetti alla difesa sono subordinati al capo della missione diplomatica alla quale sono destinati; a livello amministrativo e di assunzione rientrano nel DDPS.

Nella sua ispezione, la Commissione si interrogherà sul ruolo e le necessità degli addetti alla difesa, partendo dalla constatazione che le sfide in materia di politica di sicurezza superano di molto le sole questioni militari. La Commissione vuole inoltre sapere come sono selezionati gli addetti alla difesa e come sono impiegati dalla centrale e sul territorio. Infine, intende esaminare la concordanza e l'utilità del dispositivo di impiego degli addetti alla difesa rispetto agli interessi della Svizzera all'estero.

La Sottocommissione competente ha già sentito diversi responsabili del settore delle relazioni internazionali del capo dell'esercito, il responsabile del servizio delle relazioni internazionali presso le forze terrestri e il direttore del Servizio d'informazione strategico (SIS). La Sottocommissione ha inoltre incontrato due addetti alla difesa in carica, vale a dire l'addetto alla difesa in Turchia, accreditato anche in Siria, Libano e Iraq, e l'addetto alla difesa in Svezia, competente anche per Finlandia, Estonia, Lettonia e Lituania. Sono stati scelti questi posti perché sono rappresentativi dei due tipi di posti esistenti, vale a dire di addetto alla difesa attivo soprattutto nel settore dell'informazione o impiegato prioritariamente nel settore delle relazioni bilaterali tra ministeri e forze armate.

La Commissione prevede di consegnare le sue conclusioni sul tema entro la fine del 2005.

⁵⁷ Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (RS 0.191.01).

10.3 Protezione dello Stato e servizi di informazione

10.3.1 Introduzione alle attività della Delegazione

Il controllo parlamentare sulle attività concernenti la sicurezza dello Stato e l'informazione spetta alla DelCG (art. 53 cpv. 2 LParl). La Delegazione è stata istituita nel 1991 per rispondere alle esigenze formulate dalle due Commissioni d'inchiesta parlamentare – la CIP DFGP⁵⁸ e la CIP DMF⁵⁹ – e per un miglior controllo parlamentare sulle attività della Confederazione in questi settori.

Per sicurezza dello Stato si intendono tutte le attività della Confederazione che hanno un carattere repressivo o preventivo e che concorrono a garantire la sicurezza interna della Svizzera. Si tratta in particolare delle misure di lotta contro il terrorismo, contro i gruppi estremisti violenti, il crimine organizzato, lo spionaggio e la proliferazione di armi di distruzione di massa.

Il termine di informazione copre tutte le attività che consentono alla Confederazione di raccogliere e di gestire informazioni sull'estero e che mirano a garantire la sicurezza esterna della Svizzera.

La DelCG esamina le attività segrete della Confederazione in modo continuo e approfondito per identificare tempestivamente gli elementi che giustificano un intervento politico. In questo contesto accorda una grande importanza al riconoscimento precoce dei problemi e contribuisce a correggere le lacune e i malfunzionamenti accertati in contatto diretto con le autorità governative interessate.

Per svolgere il suo compito, la DelCG dispone, in virtù della Costituzione federale e della legge, di diritti d'informazione particolarmente estesi (art. 169 cpv. 2 Cost.; art. 154 LParl; cfr. anche n. 3). Non possono esserle contestate né il segreto di funzione né il segreto militare.

Nel periodo coperto dal presente rapporto, la DelCG ha trattato molti dossier nel corso di 16 sedute della durata media di un giorno intero.

La descrizione sistematica delle attività della DelCG andrebbe ben oltre il quadro del presente rapporto. I casi presentati nei numeri da 10.3.2 a 10.3.10 risultano da scelte operate dalla DelCG. Lo scopo è di far conoscere al Parlamento e al pubblico eventi che la DelCG trova particolarmente interessanti.

Un breve riassunto dei principali altri temi trattati è contenuto nel numero 10.3.11, anche se in alcuni casi non è possibile fornire precisazioni su alcune questioni che sono coperte dal segreto.

La discrezione adottata dalla DelCG non intende coprire o giustificare attività criticabili. Deve consentire di garantire, in alcuni casi, la libertà d'azione del governo e intende inoltre proteggere le persone, i mezzi, le fonti e le procedure di raccolta di informazioni della Confederazione. La Delegazione è cosciente che questa restrizione non è sempre del tutto soddisfacente in una democrazia, ma è spesso necessaria per il buon funzionamento dello Stato.

⁵⁸ Cfr. Rapporto del 22 novembre 1989 della Commissione parlamentare d'inchiesta. Avvenimenti in seno al DFGP (CPI DFGP) (FF 1990 I 473).

⁵⁹ Cfr. Rapporto del 17 novembre 1990 della Commissione parlamentare d'inchiesta. Avvenimenti in seno al DMF (CPI DMF), (FF 1990 III 1061).

Nel suo rapporto del 30 settembre 2003⁶⁰, la DelCG aveva rilevato problemi procedurali ai quali era stata confrontata in occasione dell'inchiesta sui legami dei servizi di informazione svizzeri con il Sudafrica. I lavori della DelCG erano in effetti stati molto disturbati da un'inchiesta amministrativa ordinata parallelamente dal DDPS.

Nelle sue conclusioni, la DelCG ha proposto una modifica della LParl che dovrebbe consentire alle inchieste parlamentari di avere la priorità sulle inchieste disciplinari o amministrative. Lo scopo di tale proposta era di evitare che le procedure parlamentari e le procedure amministrative si facciano concorrenza, o nella peggiore delle ipotesi si blocchino reciprocamente, e che atti e audizioni identiche siano effettuati due volte.

La proposta della DelCG è stata attuata, sul piano legislativo, in un'iniziativa parlamentare della CdG-S risalente al 21 novembre 2003⁶¹. Questa iniziativa propone una procedura ampiamente identica a quella applicata alle CIP. In base a questa soluzione, la Delegazione dovrebbe ottenere il diritto di impedire o di interrompere una procedura amministrativa o disciplinare se sta già facendo un'inchiesta su un caso. Lo scopo della modifica della LParl è di fare in modo che l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare non possa in alcun caso essere ostacolato da un'inchiesta interna dell'amministrazione.

La proposta della CdG-S aveva il seguente tenore:

Art. 154^{bis} LParl (nuovo) Ripercussioni delle inchieste della Delegazione delle Commissioni della gestione su altri procedimenti o indagini

¹ Inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione riguardanti fatti o persone che sono oggetto di un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione possono essere avviate unicamente con l'autorizzazione di quest'ultima. Le procedure in corso devono essere sospese finché la commissione d'inchiesta non ne autorizzi il proseguimento.

² Un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione non impedisce l'esecuzione di procedimenti giudiziari civili e amministrativi né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale.

³ Se è controversa, la necessità dell'autorizzazione è decisa con voto unanime dalla Delegazione delle Commissioni della gestione.

Nel suo parere del 31 marzo 2004⁶², il Consiglio federale si è detto favorevole alla modifica proposta dalla CdG-S. Ha tuttavia chiesto che il progetto fosse completato con l'introduzione di un capoverso supplementare che consentisse al governo di avviare o di proseguire inchieste disciplinari o amministrative per motivi oggettivi e pertinenti. Questo caso si presenterebbe in particolare se vi fosse il rischio di presc-

⁶⁰ Cfr. Rapporto della DelCG del 30 settembre 2003. Delimitazione delle inchieste della Delegazione delle Commissioni della gestione rispetto alle inchieste amministrative interne alla luce degli accertamenti sugli eventi relativi al Sudafrica. (FF 2004 4629).

⁶¹ Iniziativa parlamentare 03.460. Iniziativa parlamentare. Procedure della Delegazione delle Commissioni della gestione e inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione condotte parallelamente e aventi lo stesso oggetto. Rapporto della CdG-S del 21 novembre 2003 (FF 2004 1271).

⁶² Parere del Consiglio federale, del 31 marzo 2004 (FF 2004 1279).

rizzazione per pretese della Confederazione al versamento di danni e interessi o se misure disciplinari non fossero colpite dalla perenzione.

Il 16 giugno 2004, il Consiglio degli Stati ha approvato il progetto della CdG-S senza opposizioni⁶³. Per tener conto delle obiezioni del Consiglio federale, il Consiglio degli Stati ha formulato, al posto della proposta del Consiglio federale, un nuovo capoverso 1^{bis} del seguente tenore: «La Delegazione delle Commissioni della gestione decide sull'autorizzazione dopo aver sentito il Consiglio federale». Questa disposizione deve consentire al Consiglio federale di esporre, prima di qualsiasi decisione della DelCG, i motivi per i quali intende avviare o proseguire un'inchiesta, senza tuttavia prevedere a livello di legge un automatismo che potrebbe ridurre il margine di valutazione della DelCG. Se il Consiglio federale e la DelCG sono in disaccordo sull'opportunità di mantenere un'inchiesta interna, la Delegazione deve avere l'ultima parola.

Il Consiglio nazionale ha accettato le decisioni del Consiglio degli Stati il 29 settembre 2004⁶⁴. Ha tuttavia modificato l'articolo 3 del progetto. Di conseguenza, la DelCG decide a maggioranza dei due terzi di tutti i suoi membri e non all'unanimità come previsto inizialmente. Con questa decisione, il Consiglio nazionale intende evitare che le decisioni all'interno della DelCG possano essere bloccate in assenza di uno dei suoi membri.

Il 13 dicembre 2004, il Consiglio degli Stati ha approvato le decisioni del Consiglio nazionale nell'ambito dell'eliminazione delle divergenze⁶⁵ e la revisione ha potuto essere adottata in votazione finale dalle Camere federali il 17 dicembre 2004. Fatto salvo un eventuale referendum, la revisione della legge potrà entrare in vigore nel corso del 2005. Spetta alla Conferenza di coordinamento, istituita dall'articolo 37 LParl, fissare la data dell'entrata in vigore.

Nel suo rapporto del 30 settembre 2004, la DelCG invitava altresì il Consiglio federale ad adeguare le disposizioni sulle inchieste amministrative svolte in seno alla Confederazione in modo da definire più precisamente i diritti e i doveri degli organi incaricati dello svolgimento delle stesse.

Il Consiglio federale ha dato seguito a tale raccomandazione. Il 10 dicembre 2004 ha decretato una modifica dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (sezione 6, art. 27a-27j)⁶⁶ e abrogato l'articolo 97 OPers. La modifica è entrata in vigore il 1° gennaio 2005.

10.3.3 Gestione della politica di sicurezza del Consiglio federale

Nell'esercizio in rassegna, la DelCG ha proceduto a un ampio scambio di vedute con i membri della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, vale a dire con il capo del DDPS (presidente), il capo del DFAE e il capo del DFGP. Questo incontro si è reso necessario a causa di diversi incidenti verificatisi durante l'anno che hanno messo in evidenza una mancanza di coordinamento tra i diversi servizi e le

⁶³ Boll. Uff. **2004** S 409.

⁶⁴ Boll. Uff. **2004** N 1415.

⁶⁵ Boll. Uff. **2004** S 859.

⁶⁶ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**), modifica del 10 dicembre 2004 (RU **2004** 5251).

persone attive nel settore della politica di sicurezza e dell'informazione. Si ricorda che la DelCG aveva già messo in evidenza le lacune del sistema di coordinamento nel suo rapporto 2002/2003, evidenziando che «il coordinamento dei servizi d'informazione è difficile» e «sovente concerne più le relazioni informali tra i collaboratori dei diversi servizi che non i dispositivi istituzionali»⁶⁷.

Il funzionamento dei servizi di informazione è basato, dal 1999, sul principio del coordinamento in opposizione al modello integrativo. Questo significa che diversi servizi attivi nella raccolta e nell'analisi di informazioni sono legati a diversi dipartimenti (DDPS, DFGP e DFAE) e che non c'è quindi una gestione centralizzata a livello di un solo dipartimento. Il coordinamento delle attività dei servizi è garantito dalla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza il cui compito consiste nel «preparare tempestivamente le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale concernenti le questioni di politica di sicurezza»⁶⁸. Essa si riunisce una volta al mese per discutere di oggetti importanti inerenti alla politica di sicurezza. Le riunioni sono preparate dall'Organo direttivo in materia di sicurezza che è un organo di stato maggiore composto dei principali responsabili dei servizi di informazione e della politica di sicurezza dei dipartimenti. L'organo direttivo in materia di sicurezza è sostenuto dall'Organo di coordinamento in materia di servizi d'informazione della Confederazione. Quest'ultimo «provvede alla cooperazione tra i servizi d'informazione della Confederazione nonché all'ottimizzazione del supporto al Consiglio federale nella sua attività di condotta nel campo della sicurezza»⁶⁹. Sia la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza sia l'Organo direttivo in materia di sicurezza e l'Organo di coordinamento in materia di servizi d'informazione della Confederazione sono organi consultivi; non dispongono di alcuna competenza decisionale e non possono impartire ordini ai servizi subordinati. Questo significa che le definizioni dei bisogni e i provvedimenti da prendere sono lasciati in gran parte alla valutazione dei capi dei dipartimenti interessati.

Secondo la DelCG, le riforme attuate nel 1999 non hanno raggiunto pienamente i loro scopi. Due motivi spiegano le lacune della situazione attuale: una mancanza di direzione politica chiara e un deficit di coordinamento.

Da un lato, le competenze della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, dell'Organo direttivo in materia di sicurezza e dell'Organo di coordinamento in materia di servizi d'informazione della Confederazione non sono definite in modo chiaro. Inoltre, sono insufficienti perché non possono essere esercitate sui servizi subalterni che rimangono subordinati alla loro gerarchia tradizionale. Ne risulta che alcuni mandati della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza non sono applicati, come ha peraltro mostrato un rapporto interno che è stato comunicato alla DelCG. In assenza di un processo di gestione centralizzata, viene attuato un sistema di cooperazione relativamente blando e spesso ritenuto facoltativo.

Secondo la DelCG, la collaborazione e lo scambio di informazioni dei servizi sono insufficienti e non rispondono alle sue attese. Questa situazione concerne in particolare il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) e la Polizia giudiziaria federale (PGF)

⁶⁷ Cfr. Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali, del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1506).

⁶⁸ Art. 1 cpv. 2 delle istruzioni del 3 novembre 1999 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (FF **2003** 128).

⁶⁹ Art. 5 delle istruzioni del 3 novembre 1999 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (FF **2003** 128).

che dipendono dal DFGP, il SIS e l'Organo di coordinamento in materia di servizi d'informazione della Confederazione che rientrano organicamente nel DDPS e le rappresentanze diplomatiche svizzere all'estero del DFAE. Anche il Ministero pubblico della Confederazione è interessato. Tali entità non sanno sempre che cosa fanno gli altri servizi, che si occupano a volte di questioni identiche, quando non si fanno una vera e propria concorrenza o, peggio ancora, si ostacolano reciprocamente. Nonostante le dichiarazioni di buone intenzioni e le convenzioni di collaborazione tra i servizi, il problema del coordinamento non è risolto, come hanno dimostrato alcuni colloqui tra la DelCG e l'Organo di coordinamento in materia di servizi d'informazione.

Secondo la DelCG, questa mancanza di coordinamento fa sprecare risorse. Essa ritiene che non è ammissibile che i servizi della Confederazione si facciano concorrenza. Una simile situazione porta tra l'altro a ridondanze che non apportano alcun miglioramento alla sicurezza del Paese. La DelCG ha inoltre constatato che alcuni servizi, gelosi delle loro prerogative, hanno una loro cultura di lavoro poco incline alla collaborazione; secondo la DelCG, la personalità di alcuni responsabili non è peraltro estranea a questa situazione. La DelCG ha chiesto alla Giunta del Consiglio federale di esercitare la sua autorità per porre termine a simili prassi che nuocciono all'efficacia e alla credibilità dei servizi.

La DelCG ritiene che la situazione non può migliorare con misure puntuali e necessita di misure correttive e di una gestione più rigida da parte dei capi dipartimento interessati.

La Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza ha riconosciuto la necessità di agire e su alcuni punti è arrivata alle stesse conclusioni della DelCG. Ha ricordato che avrebbe presentato entro la fine del 2004 diverse proposte al Consiglio federale per migliorare la situazione. Tra le opzioni scelte, si prevede di istituire uno stato maggiore superiore di crisi e di ripensare la funzione e il coordinamento nel settore dell'informazione. L'8 settembre 2004, il Consiglio federale ha inoltre deciso di affidare al DDPS, fino a nuovo avviso, la presidenza permanente della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza. In precedenza, la presidenza di questo organo cambiava tutti gli anni.

Il 20 dicembre 2004, la DelCG è stata informata dal presidente della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza sulle varianti che saranno sottoposte al Consiglio federale. Il 22 dicembre 2004, il Consiglio federale ha preso atto di tali proposte, decidendo di completare l'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza con uno stato maggiore supremo di crisi di dimensioni ridotte. Quale misura ulteriore, il Consiglio federale prevede di invitare i Cantoni a delegare, a partire dal maggio del 2005, una rappresentanza permanente presso l'Organo direttivo in materia di sicurezza. Questo dovrebbe consentire di migliorare lo scambio d'informazioni tra i diversi organi responsabili della Confederazione e dei Cantoni nel settore della sicurezza.

La DelCG seguirà attentamente e in modo critico l'attuazione di questi strumenti e veglierà affinché il calendario sia scrupolosamente rispettato. Fino a quando non sarà maggiormente informata, la DelCG rinuncia ad aprire un'inchiesta particolare.

Nell'ambito di un mandato della CdG alla DelCG secondo l'articolo 153 capoverso 5 LParl, che riguarda la collaborazione dei diversi servizi federali nel settore della lotta preventiva e repressiva contro il crimine, la DelCG si è occupata a fondo dell'alta vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione.

Vista l'estensione dei compiti del Ministero pubblico della Confederazione e il suo doppio assoggettamento – da un lato è sottoposto amministrativamente al DFGP e dall'altro la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale esercita una vigilanza tecnica – la Delegazione ha chiarito le competenze dell'alta vigilanza nei confronti delle CdG. La direzione generale del Ministero pubblico della Confederazione e le interconnessioni per attuare il progetto di efficienza rientrano nel settore di competenza delle CdG. La DelCG esercita l'alta vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione esclusivamente per quanto concerne l'aspetto della sicurezza dello Stato. Vi rientrano quindi anche gran parte delle relazioni del Ministero pubblico con la polizia criminale federale, le sue relazioni con il DAP e lo SND. Le CdG hanno approvato questa ripartizione dei compiti.

Allo scopo di sintetizzare il resoconto annuale del Ministero pubblico della Confederazione alla DelCG sui procedimenti in corso, la DelCG ha chiesto a quest'ultimo di proporre una nuova concezione del resoconto. Il Ministero pubblico della Confederazione ha quindi sottoposto alla DelCG una proposta basata su una nozione di sicurezza dello Stato nel senso stretto del termine:

per sicurezza dello Stato si intende il perseguimento e il giudizio penale di delitti o di settori di delitti in violazione della sovranità territoriale, della neutralità o dell'economia della Svizzera o che in generale costituiscono un pericolo serio per l'essenza, la stabilità e l'integrità dell'ordinamento fondamentale democratico costituzionale della Svizzera. Il perseguimento di questi delitti è in primo luogo di interesse pubblico, anche se è in determinate circostanze diverse persone possono essere colpite dalle ripercussioni dei reati commessi contro lo Stato.

La proposta è stata valutata positivamente dalla DelCG, dal momento che consente di concentrare – in particolare nel resoconto sui procedimenti in corso – i casi per essa rilevanti. Sono per esempio incluse le attività vietate dei servizi di informazione, le violazioni della legge sul materiale bellico e della legge sull'energia nucleare, i reati di gruppi di estrema sinistra e di estrema destra, i reati di gruppi terroristici eccetera. Come esempio dei delitti sui quali la DelCG non viene più informata si possono citare i delitti di organizzazioni criminali nel settore degli stupefacenti. La DelCG continuerà a esercitare un certo riserbo nei confronti delle procedure d'inchiesta preliminare o di inchiesta avviate meno di un anno prima, anche se verrà informata dal Ministero pubblico della Confederazione sui procedimenti pendenti nel settore della sicurezza dello Stato. In futuro, la DelCG verrà informata due volte all'anno sui casi pendenti del Ministero pubblico della Confederazione e potrà visionare i dossier interessati. Questo sistema verrà applicato a partire dal 2005.

10.3.5 Inoltro di informazioni non confermate del Servizio informazioni turco da parte del SAP

Alla fine del 2003 e all'inizio del 2004, la DCG ha esaminato i retroscena riguardo alle informazioni non verificate che il SAP aveva trasmesso nel 2003 al capo del DFGP. Tali informazioni, che il SAP aveva ricevuto dal Servizio informazioni turco, avevano dato adito a controversie nei media, così come tra il presidente della Confederazione, il capo del DFGP e il capo del DFAE.

Nella comunicazione trasmessa all'allora capo del DFGP si parlava di un presunto contatto del capo del DFAE con un rappresentante della Fekar (Federazione delle associazioni dei lavoratori e culturali curde in Svizzera), in occasione del quale il capo del DFAE avrebbe promesso l'invio di un rappresentante di quest'ultimo allo scopo di verificare lo stato di salute del capo del PKK Öcalan, incarcerato in Turchia. Il Governo turco aveva affermato che lo stato di salute di Öcalan era buono e si era mostrato irritato per la promessa. Il SAP vi aveva scorto una spiegazione plausibile per l'annullazione repentina di un viaggio in Turchia che il capo del DFAE avrebbe dovuto effettuare nel 2003.

La DCG ha appurato che quelle inoltrate al capo del DFGP erano informazioni non confermate che, per come erano formulate, potevano dare adito a equivoci nei destinatari. È poi emerso che il capo del DFAE mai si era preso un simile impegno nei confronti del rappresentante della Fekar. Per finire, il tenore delle informazioni era sproporzionato rispetto alle attività intraprese in conseguenza della comunicazione.

In seguito a quest'incidente, la DCG ha raccomandato al DFGP di verificare la procedura di valutazione di simili informazioni applicata dalla fedpol e dal SAP. Il capo del Dipartimento dovrebbe ricevere soltanto informazioni importanti. Deve inoltre essere a conoscenza dello schema di valutazione applicato, affinché possa valutare le informazioni, ottenere informazioni sulla credibilità della fonte e poter valutare l'importanza e l'attendibilità dell'informazione. La nuova Direttiva del DFGP del 26 agosto 2004 sulla trasmissione d'informazioni riguardanti le attività di salvaguardia della sicurezza interna conformemente alla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna⁷⁰ tiene conto delle conclusioni a cui è giunta la DCG.

Gli accertamenti preliminari del Ministero pubblico della Confederazione non hanno rilevato indizi concreti di un'attività dei servizi d'informazione turchi in Svizzera. Pertanto non è stato avviato un procedimento penale.

Da parte sua, la Delegazione ritiene che il caso sia chiuso.

10.3.6 Presa di ostaggi nel deserto algerino

Nei mesi di febbraio e marzo 2003, 32 turisti europei, di cui quattro di nazionalità svizzera, sono scomparsi nel deserto algerino. All'inizio, si era pensato che queste persone fossero rimaste vittime di un incidente della circolazione o che si fossero smarrite nel deserto. In seguito, le informazioni disponibili hanno permesso di concludere che i turisti erano stati vittime di un rapimento e che erano tenuti prigio-

⁷⁰ Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

nieri, a 1500 km a sud-est di Algeri, da membri del Gruppo salafita per la predicazione e il combattimento (GSPC), un'organizzazione affiliata alla rete terroristica di Al-Qaida. Un primo gruppo di una quindicina di persone è stato liberato in maggio in seguito a un'operazione delle forze di sicurezza algerine. Gli altri quattordici ostaggi – nove Tedeschi, quattro Svizzeri e un Olandese – sono stati rimessi in libertà nell'agosto del 2003 nel nord-est del Mali, grazie agli sforzi congiunti della Germania e degli intermediari maliani.

Durante e dopo la presa di ostaggi, la DCG è stata informata costantemente delle misure prese dalle autorità svizzere. In questo contesto, la Delegazione ha esaminato la collaborazione tra i differenti servizi implicati nella gestione della crisi, a Berna e all'estero.

Il DFAE ha guidato la cellula di crisi interdipartimentale a Berna. La cellula, composta da rappresentanti del DFAE (Divisione politica VI, Divisione politica II, Informazione), del DFGP (fedpol) e del DDPS (SIS, Direzione della politica di sicurezza), aveva per missione di definire e coordinare l'azione delle autorità svizzere e di fare un'analisi permanente della situazione. Aveva anche per compito di definire man mano la linea di condotta da seguire in ambito politico, diplomatico e di polizia. Oltre alla cellula interdipartimentale, l'Ambasciata di Svizzera a Berlino ha assegnato un agente di collegamento presso lo Stato maggiore di crisi del Ministero degli affari esteri tedesco e la fedpol ha distaccato un agente presso il *Bundeskriminalamt* tedesco. Ad Algeri, le ambasciate dei tre Paesi interessati – Germania, Paesi Bassi e Svizzera – hanno lavorato in stretta collaborazione, assicurando i contatti con le autorità algerine. Da parte sua, il DFGP ha costituito una sua cellula di crisi per gestire la cooperazione con le autorità di polizia. Quanto al DDPS, ha fornito analisi strategiche per il tramite del SIS, ha messo a disposizione materiale e assicurato i trasporti aerei. L'ambasciatore di Svizzera ad Algeri ha altresì disposto di un emissario ufficioso che disponeva di numerose relazioni con le autorità algerine, militari e civili. Il suo contributo pare essere stato molto prezioso tra il marzo e il luglio del 2003.

Quando, a metà luglio 2003, gli ostaggi sono stati trasferiti nel Mali, nella capitale maliana è stato allestito un centro operativo diretto dalla Germania. La Svizzera vi era rappresentata dal capo dell'Ufficio di cooperazione a Bamako, poiché non disponiamo di ambasciata in quello Stato africano. Anche due esperti della fedpol erano presenti sul posto. Dal luglio 2003 i negoziati sono stati posti sotto la direzione delle autorità tedesche, d'intesa con la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza.

La DCG ritiene che la cellula di crisi interdipartimentale diretta dal DFAE abbia assolto il proprio mandato in maniera soddisfacente. Quanto alla collaborazione tra i dipartimenti, la DCG ha constatato che lo scambio e il trattamento di informazioni tra i servizi distaccati in Algeria e quindi nel Mali hanno posto diversi problemi. Sono inizialmente venute alla luce divergenze tra i diversi intervenenti riguardo alle competenze e ai rispettivi ruoli che dovevano svolgere. La DCG è poi rimasta sorpresa nel constatare che il SAP, cui compete la sicurezza interna della Svizzera, aveva preso l'iniziativa di inviare agenti ad Algeri, motivandolo con il fatto che intratteneva relazioni con i servizi algerini. Per la DCG, sarebbe spettato al SIS, cui compete la sicurezza esterna, essere presente sul posto. Altri problemi sono nati in quanto, prima ancora della liberazione degli ostaggi, la PGF aveva aperto un'inchiesta preliminare che ha creato un certo numero d'interferenze con le attività del DFAE sul campo.

La DCG è lieta di rilevare che, grazie alla collaborazione con la Germania, gli ostaggi hanno potuto essere ricondotti in Svizzera sani e salvi. Quanto ai costi, la Delegazione è stata informata che circa 4,5 milioni di franchi sono stati versati alla Germania a titolo di partecipazione alle spese, secondo una chiave di ripartizione proporzionale al numero di cittadini svizzeri; gli altri oneri sono ammontati a 1,5 milioni di franchi. L'informazione è stata confermata dal capo del DFF in occasione dell'esame del conto di Stato 2003 davanti al Consiglio degli Stati⁷¹. Secondo le informazioni concordanti date alla DCG dal DFAE, dal DFGP e dal DDPS, la Svizzera non avrebbe pagato alcun riscatto ai rapitori.

Pur se nello specifico la crisi ha avuto un epilogo felice, la Delegazione ritiene che le responsabilità e le procedure in caso di prese d'ostaggi svizzeri all'estero debbano essere chiarite tra il DFAE, il DFGP e il DDPS. In effetti, non si può escludere che rapimenti di questo genere si ripetano in futuro, per motivi politici, terroristici o legati alla delinquenza comune.

Più in generale, la DCG pensa che in futuro il DFAE debba essere dotato di mezzi finanziari rapidamente mobilizzabili in casi simili. In effetti, situazioni del genere necessitano spesso di attività sul campo che, considerate le loro caratteristiche di urgenza e discrezione, non consentono l'applicazione delle tradizionali procedure di controllo della spesa pubblica.

10.3.7 Controlli di sicurezza relativi alle persone e consultazione di atti relativi a procedimenti penali conclusi

Alla fine del 2002, mediante copia di una sentenza di un tribunale cantonale indirizzata al servizio specializzato per i controlli di sicurezza relativi alle persone del DDPS, la CDG è stata informata del rifiuto opposto da detto Servizio a una richiesta di consultazione di atti nel quadro di un simile controllo. Su mandato dei servizi della Confederazione, esso esegue tali controlli qualora uno di questi servizi intenda assumere una persona destinata a collaborare a progetti classificati nell'ambito della sicurezza interna o esterna, e la cui funzione adempie i criteri dell'articolo 19 LMSI.

Sebbene il tribunale cantonale abbia indicato al servizio specializzato e al SAP, anch'esso coinvolto nel controllo di sicurezza, l'insufficienza della base giuridica, questi due servizi della Confederazione hanno tentato più volte di ottenere in visione gli atti relativi a un determinato processo (si trattava di un procedimento penale concluso). Il tribunale ha respinto la richiesta di consultazione degli atti poiché, secondo la LMSI, i servizi esaminanti possono accedere solamente ai procedimenti penali in corso quali possibili fonti di informazione (art. 20 cpv. 2 lett. d LMSI).

La motivazione della decisione permetteva di dedurre che il servizio specializzato avesse ottenuto in altri casi simili da altri Uffici il permesso di consultare gli atti. Il fatto che le basi legali di una simile prassi fossero state rimesse in questione da un tribunale cantonale ha indotto la CDG a chinarsi nel 2004 su tale problema, effettuando accertamenti presso il servizio specializzato, la fedpol e il tribunale cantonale.

⁷¹ Boll. Uff. 2004 S 245.

In sostanza, è possibile constatare che il controllo di sicurezza relativo alle persone è disciplinato nella sezione 4 della LMSI e che per la collaborazione tra il SAP e il servizio specializzato nell'ambito di suddetto controllo esiste una base giuridica (art. 21 cpv. 1 LMSI e 2 OMSI⁷²).

Secondo le informazioni ricevute dalla fedpol, il SAP raccoglie ragguagli per l'ottenimento di informazioni su mandato del servizio specializzato, sulla base dell'articolo 20 capoverso 2 lettere a, d LMSI e dell'articolo 17 capoverso 2 dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone⁷³. E questo «sia sui procedimenti penali in corso sia su quelli conclusi». Secondo la fedpol, la persona sottoposta a controllo deve dare il suo consenso esplicito.

La CDG può approvare il parere della fedpol in quanto, conformemente all'articolo 19 capoverso 3 LMSI, la persona sottoposta a controllo deve fondamentalmente essere consenziente. L'articolo 20 capoverso 2 lettera d LMSI e l'articolo 15 capoverso 1 lettera a OCSP limitano tuttavia la richiesta di informazioni ai competenti organi incaricati del perseguimento penale, nel quadro dei controlli di sicurezza relativi alle persone, ai procedimenti penali in corso. Il modulo di autorizzazione ufficiale limita quindi giustamente nelle sue spiegazioni la richiesta di informazioni ai registri del DFGP e al registro delle richieste relative ai procedimenti pendenti.

Nel caso concreto l'autorizzazione data dalla persona sottoposta a controllo non si estendeva all'ottenimento di informazioni su un procedimento penale concluso.

La documentazione sui lavori preparatori relativi al menzionato articolo della LMSI porta a concludere che la competente Commissione giuridica del Consiglio degli Stati, che all'epoca aveva inserito questa disposizione nel progetto di legge su proposta del DFGP, voleva concedere al servizio di controllo la possibilità di ricevere informazioni più precise sui procedimenti penali in corso. L'accesso a queste informazioni è particolarmente delicato in relazione con la presunzione d'innocenza e i diritti delle parti, ragion per cui stata creata un'apposita base giuridica. Dalla documentazione sui lavori preparatori non risulta tuttavia evidente che la Commissione volesse esplicitamente separare i diritti d'informazione nel quadro dei controlli di sicurezza relativi alle persone concernenti i procedimenti penali in corso da quelli concernenti i procedimenti penali conclusi e che quindi volesse impedire l'acquisizione di informazioni su questi ultimi.

Dal punto di vista della CDG, può essere sensato che nei controlli di sicurezza relativi alle persone i servizi che li eseguono ricevano ragguagli anche in merito a procedimenti penali conclusi, per lo meno fino alla cancellazione dell'iscrizione nel casellario giudiziario.

La CDG è giunta alla conclusione che la persona sottoposta a controllo deve esplicitamente autorizzare i servizi che lo eseguono a procurarsi informazioni su un procedimento penale concluso prima che il Servizio specializzato e il SAP possano richiedere simili informazioni. Il summenzionato modulo andrebbe adeguato di conseguenza. Secondo la CDG, nella prossima revisione della LMSI andrebbero esplicitamente menzionati nell'articolo 20 capoverso 2 lettera d LMSI anche i pro-

⁷² Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS 120.2)

⁷³ Ordinanza del 19 dicembre 2001 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS 120.4).

cedimenti penali conclusi. Le sue conclusioni sono state portate a conoscenza dei capi del DDPS e del DFGP e al tribunale interessato.

10.3.8 Contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica all'epoca dell'apartheid

Durante l'anno in rassegna, la DCG si è occupata del parere del Consiglio federale del 19 dicembre 2003⁷⁴ in merito al rapporto della DCG del 18 agosto 2003 sui contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid⁷⁵.

Nel suo parere, il Consiglio federale ha ringraziato la DCG per la sua analisi approfondita e per le risposte che ha fornito. Esso condivide il parere della Delegazione secondo la quale questo capitolo della storia svizzera può essere considerato chiuso, fatti salvi nuovi fatti importanti.

A partire del caso particolare, nel suo rapporto la DCG aveva proposto numerose raccomandazioni invitando il Consiglio federale a migliorare la sua maniera di dirigere il Servizio informazioni. Il Consiglio federale ha accolto con favore le proposte della DCG, alcune delle quali sono già state attuate nel 2004, mentre altre sono ancora in fase d'esame.

La DCG chiedeva in particolare che il Consiglio federale analizzasse il rapporto tra i costi e l'utilità delle attività d'informazione e il plusvalore che ne risultava. Nel suo parere, il Consiglio federale ha affermato di essere disposto a mettere in atto questa proposta e che erano già stati intrapresi sforzi, in particolare nel SIS, per istituzionalizzare un controllo di qualità. Esso ha aggiunto che l'ottimizzazione delle prestazioni fornite dal SIS è un compito che dev'essere sviluppato nel quadro della gestione d'impresa, in particolare con l'introduzione del conto costi/prestazioni nell'ambito del nuovo modello contabile della Confederazione. Rimane il fatto che una valutazione costi/benefici delle attività d'informazione è sempre difficile poiché i vantaggi di un'informazione precisa sono talvolta difficili da misurare sul breve termine.

Quanto alla raccomandazione della DCG relativa al mantenimento del segreto, il Consiglio federale ha ammesso che in questo settore esistevano varie prescrizioni e che occorreva quindi uniformarle. Tale uniformazione deve parimenti riguardare una definizione identica, tra il SAP e il SIS, della protezione delle fonti. Il 26 ottobre 2004, la Delegazione del Consiglio federale ha adottato un'organizzazione di progetto interdipartimentale incaricata di allestire istruzioni uniformi nel settore del trattamento delle informazioni classificate.

Nel suo rapporto, la DCG aveva anche chiesto che le disposizioni della legge sull'archiviazione fossero applicate al SIS. Questa richiesta è stata concretata dal Consiglio federale in occasione della revisione totale dell'ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS⁷⁶. In effetti, l'articolo 12 OSINF, in vigore dal 1° gennaio 2004, prevede che i servizi d'informazione del DDPS sono soggetti alla legislazione in materia di archiviazione, fatta eccezione per i documenti classificati provenienti

⁷⁴ Parere del Consiglio federale del 19 dicembre 2003 (FF **2004** 2723).

⁷⁵ Rapporto della DCG sull'esame dei contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid, del 18 agosto 2003 (FF **2004** 1981).

⁷⁶ Ordinanza del 26 settembre 2003 sui servizi d'informazione del DDPS (Ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS, OSINF; RS **510.291**).

da contatti diretti con servizi esteri e dalla raccolta operativa. Documenti di questo genere sono conservati internamente dai servizi d'informazione d'intesa con l'Archivio federale. Questa disposizione dell'OSINF è ampiamente identica a quella esistente per il SAP⁷⁷ e consente di soddisfare le esigenze della DCG e quella della tutela delle fonti, così com'è prevista dall'articolo 99 capoverso 4 della legge sull'esercito e sull'amministrazione militare⁷⁸, entrato in vigore il 1° gennaio 2004⁷⁹.

Da ultimo, la DCG chiedeva a tutti i servizi della Confederazione un disciplinamento uniforme delle regole e delle procedure di gestione delle fonti.

Nel suo parere, il Consiglio federale ha ritenuto che non fosse opportuna una regolamentazione standard a livello politico e che tali questioni dovessero essere lasciate all'apprezzamento dei responsabili operativi. Il Consiglio federale ha anche ricordato che i servizi attivi all'estero hanno basi legali e obbligazioni tecniche differenti da quelle dei servizi operanti in Svizzera. Le ricerche di informazioni in Svizzera hanno sempre luogo nel quadro della legislazione svizzera oppure nell'ambito della cooperazione con servizi partner stranieri autorizzata ai sensi della LMSI. L'investigazione all'estero, pur avendo luogo in base alla LM, deve se necessario avvenire anche al di fuori del campo di applicazione della legislazione svizzera. Già solamente per questa ragione, il reclutamento e la gestione delle fonti devono essere adeguati alle circostanze di ogni situazione e di ogni servizio. Per il Consiglio federale, ogni caso di avvio dello sfruttamento di una fonte potenziale deve essere valutato caso per caso, in funzione della possibile utilità, dei costi e dei rischi. L'elaborazione di istruzioni di carattere generale risulta pertanto difficilmente realizzabile.

La DCG ha aderito al punto di vista del Consiglio federale sulla questione.

Quanto alle rimanenti raccomandazioni, la DCG continuerà a seguirne la messa in atto nel quadro della vigilanza ordinaria dei servizi d'informazione.

Per la DCG, la parte specifica della sua inchiesta sul Sudafrica può essere considerata terminata, tanto più che il 16 giugno 2004 il Consiglio nazionale ha respinto un'iniziativa parlamentare mirante a istituire una CPI incaricata di esaminare i rapporti tra i servizi d'informazione svizzeri e i servizi segreti sudafricani⁸⁰. Considerate le conclusioni del rapporto della DCG, la maggioranza del Consiglio nazionale ha ritenuto in effetti che un nuovo esame degli avvenimenti da parte di una commissione parlamentare d'inchiesta non avrebbe apportato nulla di più e che quindi fosse inutile procedere.

⁷⁷ Art. 21 dell'ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS **120.2**) e art. 20 dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (Ordinanza ISIS; RS **120.3**).

⁷⁸ Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS **510.10**).

⁷⁹ RU **2003** 3957 3969; FF **2002** 768.

⁸⁰ Boll. Uff. **2004** N 1110.

10.3.9 Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS (progetto «Onyx»)

Il 10 novembre 2003 la DCG ha pubblicato un rapporto dettagliato sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS (progetto «Onyx»)⁸¹. Il rapporto conteneva varie raccomandazioni sulle quali il Consiglio federale si è espresso il 24 marzo 2004⁸².

Il Consiglio federale ha accolto con favore le proposte della DCG, alcune delle quali sono già state attuate nel 2004, mentre altre sono ancora in fase d'esame.

La DCG aveva in particolare raccomandato di verificare se la legislazione svizzera sulle esplorazioni delle comunicazioni all'estero era conforme alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo⁸³.

Da una perizia giuridica dell'UFG, datata 31 agosto 2004, risulta che le esplorazioni delle comunicazioni all'estero realizzate allo scopo di raccogliere informazioni sono, di principio, compatibili con la CEDU. Secondo l'UFG, talune disposizioni legali devono tuttavia essere precisate per rispondere alle esigenze della Convenzione. Ciò riguarda tre settori: le condizioni da soddisfare per ordinare l'esecuzione di esplorazioni di comunicazioni su mandato del SIS, la designazione delle autorità abilitate ad attribuire mandati di esplorazione e l'assenza di notifiche *a posteriori* alle persone interessate dalle misure di sorveglianza di cui sono state oggetto.

Le conclusioni dell'UFG corrispondono ampiamente ad altre esigenze formulate nel suo rapporto dalla DCG. Rammentiamo che la DCG aveva chiesto che le esplorazioni di comunicazioni fossero disciplinate in maniera più dettagliata e più precisa a livello della legge in senso formale, e non soltanto a livello di ordinanze, com'è il caso oggi. In effetti, la Costituzione federale esige che le restrizioni gravi di un diritto fondamentale, all'occorrenza il rispetto della sfera privata, siano previste almeno da una legge in senso formale (art. 36 Cost.).

Nel suo parere, il Consiglio federale si è detto pronto a costituire o a completare le pertinenti basi giuridiche nel quadro del programma di revisione LMSI II, previsto nel 2005.

Quanto alle altre raccomandazioni (analisi dei rischi tecnologici e finanziari del progetto Onyx, elaborazione di una politica d'informazione attiva sulle attività connesse a Onyx, strategia dei servizi d'informazione in materia di raccolta delle informazioni), il Consiglio federale ha attribuito diversi mandati la cui realizzazione sarà esaminata dalla DCG nel corso del 2005.

Durante l'esercizio in rassegna, per la prima volta la DCG è stata informata delle attività dell'Istanza di controllo indipendente (ICI). Istituita in virtù dell'articolo 15 dell'ordinanza concernente la condotta della guerra elettronica⁸⁴, ha per mandato di verificare la legalità e la proporzionalità dei mandati di esplorazione radio. I membri dell'ICI sono stati nominanti il 16 dicembre 2003 dalla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza. L'ICI è composta da un vicedirettore dell'UFG (presiden-

⁸¹ Rapporto della DCG sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS (progetto «Onyx»), del 10 novembre 2003 (FF **2004** 1299).

⁸² Parere del Consiglio federale del 24 marzo 2004 (FF **2004** 2733).

⁸³ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU; **RS 0.101**).

⁸⁴ Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la condotta della guerra elettronica (OCGE; **RS 510.292**).

te), dal direttore supplente della Direzione della politica di sicurezza del DDPS e dal direttore supplente dell'Ufficio federale della comunicazione (UFCOM) e ha iniziato la sua attività di controllo nel marzo del 2004, stilando un primo rapporto nel giugno 2004 che contiene una valutazione della legalità e della proporzionalità delle attività di esplorazione elettronica. In questo rapporto, trasmesso alla DCG, l'ICI ha rilevato di non avere constatato alcuna irregolarità grave necessitante un suo intervento. In certi casi, l'ICI ha operato sui servizi autorizzati ad attribuire mandati di esplorazione per invitarli a ridefinire o a rinunciare a taluni mandati giudicati poco pertinenti. Il 6 settembre 2004, la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza ha pubblicato un comunicato stampa sui primi sei mesi di attività dell'ICI.

La DCG ritiene che l'ICI consenta di inquadrare in maniera pertinente le attività di Onyx e di limitare i rischi di abuso. Questo sistema di controllo rappresenta uno strumento sul quale la DCG potrà appoggiarsi in modo utile nell'esercizio del suo mandato di alta vigilanza su Onyx.

Durante l'anno, la DCG ha anche ricevuto in Svizzera la Commissione G-10 del *Bundestag* tedesco, che ha per mandato di controllare le intercettazioni telefoniche effettuate dai servizi d'informazione, civili e militari ed è composta di quattro membri e di quattro supplenti eletti dall'organo di controllo del Parlamento su proposta dei gruppi politici e dopo consultazione del Governo. Ogni mese, i ministri dell'interno e della difesa sono tenuti a informare la Commissione delle misure di restrizione previste prima della loro attuazione; la Commissione statuisce sulla necessità e l'ammissibilità. La misura dichiarata non necessaria né ammissibile dalla Commissione dev'essere revocata senza indugi. In questo caso la Commissione si sostituisce al controllo giudiziario, essendo escluso un ricorso. La DCG ha ritenuto che il modello tedesco fosse degno d'interesse e potesse servire da riferimento nell'ottica della prevista reintroduzione dei controlli telefonici preventivi nel quadro della revisione della LMSI.

La DCG continuerà a seguire il dossier Onyx durante il 2005. In tale contesto, intende porre l'accento sulla qualità delle informazioni raccolte da Onyx e sulla loro utilità, tenuto conto delle priorità fissate dalle autorità politiche responsabili in materia d'informazione. In collaborazione con la Delegazione delle finanze, la DCG veglierà inoltre a che sia migliorata la gestione finanziaria del progetto, che aveva dato adito a critiche⁸⁵.

10.3.10 Contatti dei servizi d'informazione con l'estero

Come negli anni passati, la DCG ha esaminato i contatti intrattenuti dai servizi d'informazione del DDPS e del DFGP con i servizi d'informazione esteri. In maniera generale, la cooperazione tra servizi d'informazione concerne lo scambio di informazioni e l'organizzazione di operazioni congiunte. Lo scambio funziona in gran parte secondo il principio del «*do ut des*» per cui un servizio dà un'informazione unicamente se ne riceve una in cambio. I contatti tra servizi d'informazione

⁸⁵ Rapporto della Delegazione delle finanze concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2003, del 24 febbraio 2004 (FF **2004** 2317 segg.) e Rapporto del Controllo federale delle finanze per la Delegazione delle finanze delle Camere federali e il Consiglio federale sull'attività svolta nel 2003, del 12 marzo 2004 (FF **2004** 3194).

vanno distinti da quelli che la PGF intrattiene con polizie giudiziarie estere nell'ambito di inchieste aperte dal Ministero pubblico della Confederazione.

Nel DDPS, il SIS è responsabile dell'insieme dei rapporti dei servizi d'informazione con i partner esteri. La competenza si fonda sull'OSINF. L'articolo 7 capoverso 1 OSINF dispone che l'avvio di contatti regolari con i servizi d'informazione esteri necessita del consenso del Consiglio federale.

In pratica, ogni anno il SIS presenta al capo del DDPS un elenco di tutti i Paesi e servizi con i quali il SIS collabora in maniera regolare. Per contatti regolari si intendono scambi pianificati e continui di informazioni a tutti i livelli gerarchici. Il capo del SIS informa anche il capo del DDPS sui contatti sporadici che hanno luogo con altri Paesi a livello di collaboratori specializzati. La lista dei contatti regolari e sporadici del SIS è in seguito trasmessa al Consiglio federale e alla DCG.

Attualmente il SIS intrattiene contatti regolari con un buon numero di partner che coprono i settori d'interesse geografici e tematici del SIS. Assieme al direttore del SIS, la DCG ha proceduto a un esame preciso dei criteri con i quali questi Paesi erano stati selezionati e non ha trovato nulla di particolare da osservare. La Delegation ha potuto convincersi che i contatti del SIS con l'estero rispondevano alle norme legali. In maniera generale, la DCG constata che il contenuto e l'intensità degli scambi di informazioni possono variare secondo i Paesi per ragioni politiche, tecniche o in funzione dei rapporti personali tra coloro che vi prendono parte.

Nel settore della sicurezza interna, nel DFGP, spetta al SAP gestire i contatti con i servizi d'informazione e di sicurezza all'estero. Tali contatti hanno luogo su base bilaterale o multilaterale e sono possibili previa approvazione del Consiglio federale, in virtù dell'articolo 26 capoverso 2 LMSI e dell'articolo 6 capoverso 1 OMSI. Il SAP intrattiene anche rapporti in Svizzera con i servizi esteri che hanno rappresentanze o che sono rappresentati in Svizzera.

Oggi il SAP coopera con una sessantina di servizi. La lista dei contatti, classificata segreta, è presentata ogni anno alla DCG. Il SAP è anche rappresentato in seno a varie strutture multilaterali in Europa, quale il «Club di Berna» che, due-tre volte all'anno, riunisce 19 direttori dei servizi d'informazione e di sicurezza di 17 Paesi. Si tratta di un'alleanza informale che ha per scopo la collaborazione internazionale nei settori dell'antiterrorismo, del controspionaggio e della lotta contro l'estremismo violento nonché la lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. La Svizzera è inoltre membro a pieno titolo, con il SAP, del «Gruppo contro-terrorismo» (GAT, *Counter terrorist Group*), composto dai direttori dei servizi di sicurezza e d'informazione dell'UE, della Norvegia e della Svizzera. Quest'ultima è altresì presente in seno alla «Middle European Conference» che, dal 1994, riunisce i capi dei servizi d'informazione e di sicurezza dell'Europa Centrale e Orientale.

I contatti con l'estero si svolgono attraverso un Ufficio relazioni esterne direttamente subordinato al capo del SAP il quale, nel dicembre 2003, ha pubblicato direttive concernenti le relazioni con gli organi esteri incaricati della protezione dello Stato. Le direttive fissano i principi e i limiti dello scambio di informazioni.

Durante l'esercizio in corso, la DCG ha proceduto a una visita improvvisata presso l'Ufficio relazioni esterne del SAP al fine di rendersi conto come il servizio gestiva i propri contatti e di procedere ad alcuni sondaggi. La DCG voleva anche esaminare le procedure di archiviazione e di distruzione dei documenti emanati da autorità estere.

In occasione di questa visita, la DCG ha esaminato gli scambi di informazioni tra il SAP e l'estero nel periodo compreso tra il 1996 e il 2004. Sulla base dei controlli specifici fatti su sette Paesi e tre organizzazioni, la DCG ha constatato con soddisfazione che il lavoro del SAP corrispondeva alle basi legali e alle direttive in vigore. La Delegazione ha constatato che una parte delle attuali relazioni sono state iniziate prima dell'entrata in vigore della LMSI nel 1998, ossia in un'epoca nella quale non era richiesta un'approvazione del Consiglio federale. Taluni di questi contatti sono stati avviati con l'accordo degli ex capi di dipartimento o dei servizi stessi, il che è perfettamente legale. La Delegazione ha anche rilevato che gli archivi dell'Ufficio relazioni esterne venivano distrutti dopo cinque anni senza essere oggetto di un verbale di distruzione.

Ispirandosi alla procedura adottata per i contatti del SIS, la DCG ha chiesto al capo del DFGP di sottoporre ogni anno al Consiglio federale un elenco di tutte le relazioni che il SAP intrattiene con l'estero. Tale informazione deve permettere al Consiglio federale di procedere a una valutazione politica d'insieme dei Paesi e dei servizi con i quali lavora il SAP. La DCG ha anche chiesto che i documenti distrutti siano oggetto di un verbale dettagliato con indicazione dei nomi e delle relazioni interessati. La lista deve consentire, se necessario, di ricostituire i contatti che il SAP ha avuto in passato. Occorre evitare in particolare che si ripresentino problemi identici a quelli criticati dalla Delegazione nei suoi rapporti del 12 novembre 1999⁸⁶ e del 18 agosto 2003⁸⁷ sui contatti dei servizi d'informazione svizzeri con il Sudafrica. In effetti, in questo caso, numerosissimi documenti erano scomparsi senza lasciare tracce, il che aveva complicato il lavoro d'esame di quel periodo, sia per la DCG sia per il DDPS.

Il capo del DFGP ha informato la DCG di essere d'accordo di dare seguito a queste due raccomandazioni al fine di permettere alle istanze politiche di esercitare efficacemente il loro ruolo di controllo. Per fare ciò, il capo del DFGP ha pubblicato una direttiva⁸⁸ nella quale si impegna a informare regolarmente il Consiglio federale sull'insieme dei contatti del SAP. Inoltre, il capo del DFGP ha impartito al SAP l'ordine di stilare dal 2005 una lista globale dei documenti rimessi per distruzione, con indicazione dei nomi e delle relazioni interessati.

La Delegazione ha preso atto di queste decisioni del capo del DFGP e si occuperà di valutare le condizioni e gli effetti della loro attuazione.

Più in generale, la DCG ha ricordato la necessità di coordinare più da vicino i contatti del SIS e del SAP con i loro partner esteri. Si tratta di eliminare taluni doppioni e di evitare che i servizi esteri offrano la stessa informazione al SIS e al SAP per ottenere in cambio un'informazione esclusiva da ciascuno dei due servizi.

⁸⁶ Rapporto della DCG sul ruolo dei Servizi d'informazione svizzeri nelle relazioni fra la Svizzera e il Sudafrica, del 12 novembre 1990 (FF **2000** 479).

⁸⁷ Rapporto della DCG sull'esame dei contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid, del 18 agosto 2003 (FF **2004** 1981).

⁸⁸ Direttiva del 26 agosto 2004 del capo del DFGP intitolata «Weisung über die Berichterstattung betreffend die Tätigkeiten zur Wahrung der inneren Sicherheit gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, del 21.3.1997 (BWIS)» [esiste unicamente in tedesco].

10.3.11

Altri temi rilevanti del settore d'esame della DCG

Durante l'anno in rassegna, la DCG ha avuto diversi colloqui con il capo del DDPS, che è anche presidente della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, con il presidente dell'Organo direttivo in materia di sicurezza e con il Coordinatore della raccolta di informazioni. In occasione di tali incontri si è in particolare parlato del programma di lavoro della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, del bilancio tratto dal vertice del G-8 a Evian dal profilo della sicurezza e delle strutture di condotta, del sistema d'informazione Schengen e della pratica in materia di rilascio dei visti, del terrorismo islamico e della lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

La DCG ha anche avuto varie discussioni con il capo del DFGP riguardo a diversi problemi inerenti alla sicurezza interna. Si è in particolare parlato della questione del sistema d'informazione Schengen, della situazione in Svizzera in materia di terrorismo e di criminalità organizzata, del progetto USIS di ridefinizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni in materia di sicurezza interna, dei controlli telefonici a titolo preventivo e dei lavori di revisione della LMSI. Tra gli altri argomenti affrontati, citeremo anche l'incremento della violenza constatato negli ambienti di estrema destra e di estrema sinistra e i problemi posti dal traffico di esseri umani.

La DCG è anche stata informata regolarmente, dal Procuratore generale della Confederazione e dai responsabili della PGF, sulle inchieste in corso (cfr. n. 10.3.4). Ha anche avuto uno scambio di vedute con la Commissione consultiva in materia di sicurezza interna istituita dall'articolo 9 LMSI. Composta da rappresentanti dei dipartimenti interessati e dei Cantoni e da personalità esterne, ha quale mandato di consigliare il DFGP nelle questioni relative alla salvaguardia della sicurezza interna e procede a valutazioni periodiche della situazione.

Tra gli altri argomenti esaminati dalla DCG, occorre rilevare i seguenti:

- la collaborazione del Ministero pubblico della Confederazione con fedpol e SIS;
- la presentazione della situazione attuale in materia di lotta contro il terrorismo islamico;
- la valutazione da parte del DFAE (Centro di politica di sicurezza internazionale), del DFE (Seco) e del DFGP (SAP) della situazione in materia di lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- le condizioni e le regole d'impiego di poliziotti e militari svizzeri quali accompagnatori armati a bordo di aerei di linea svizzeri (operazione TIGER) e quale personale di controllo al suolo non armato negli aeroporti in Svizzera e all'estero (operazione FOX);
- il concetto di protezione delle infrastrutture nevralgiche della sicurezza nazionale;
- lo stato dei lavori nei due settori di revisione della LMSI: 1° settore, lotta contro il razzismo, la tifoseria violenta e la propaganda violenta; 2° settore, misure relative all'estremismo e al terrorismo;
- i principi, i concetti e le strategie del SAP e del SIS in materia di analisi;
- la valutazione delle operazioni preventive e dei programmi di ricerca nel settore della protezione dello Stato (art. 14 cpv. 4 OMSI);

- l'esame delle liste delle organizzazioni e dei gruppi le cui attività sono oggetto di misure preventive in virtù della LMSI (liste d'osservazione, cfr. art. 11 LMSI e art. 17 OMSI);
- il progetto del DDPS mirante alla costituzione di formazioni di granatieri e di esplorazione dell'esercito (FGB) per condurre operazioni speciali (protezione di persone e di beni all'estero, salvataggio ed evacuazioni di militari o di civili ecc.) e la sua compatibilità con il diritto svizzero e internazionale;
- gli effetti della subordinazione diretta del SIS al capo del DDPS (secondo l'art. 99 cpv. 5 LAAM, in vigore dal 1° gennaio 2004) ;
- le misure di sostegno elettronico per le azioni di mantenimento della pace all'estero;
- l'impiego di organizzazioni private incaricate della protezione di persone e beni svizzeri nelle zone di conflitto;
- le implicazioni per l'archiviazione e la protezione dei dati della nuova OSINF;
- le procedure in relazione all'arresto in Svizzera di un presunto terrorista islamico implicato nella preparazione di un attentato dinamitardo in Spagna.

La DCG ha inoltre trattato i seguenti rapporti:

- il rapporto del Consiglio federale sull'estremismo⁸⁹;
- il rapporto annuale del Ministero pubblico della Confederazione alla Camera d'accusa del Tribunale federale;
- il rapporto annuale e i rapporti d'ispezione dell'Ispettorato della segreteria generale del DFGP in applicazione dell'articolo 26 capoverso 1 LMSI;
- il rapporto annuale di fedpol sulla sicurezza interna della Svizzera;
- il rapporto dell'Ispettorato delle finanze del DDPS sulla revisione finanziaria 2002 e 2003 del SIS;
- il rapporto del DFGP e della Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia sulla criminalità degli stranieri;
- il rapporto del DFGP sull'immigrazione illegale in Svizzera;
- vari rapporti d'analisi dell'Organo direttivo in materia di sicurezza incentrati sul vertice del G-8 a Evian, sulla tifoseria violenta, sul terrorismo islamico, sulla criminalità organizzata originaria dei Paesi della Comunità degli Stati indipendenti (CSI) e sulle imprese attive nel settore militare (*private military corporations*), in materia di sostegno (*military support*), di consulenza (*military consultants*) o per la messa a disposizione di unità militari di combattimento private (*military provider*);
- vari rapporti d'analisi del SAP sul vertice del G-8 e su altri soggetti (estremismo di sinistra, rete criminale dell'Africa occidentale, criminalità organizzata di ceppo albanese, riciclaggio di denaro, terrorismo islamico);

⁸⁹ Rapporto del Consiglio federale sull'estremismo (in adempimento del postulato 02.3059 del gruppo democratico-cristiano del 14 marzo 2002), del 25 agosto 2004 (FF 2004 4425).

gna tale attuazione fin dall'inizio nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare⁹⁰. A tale scopo ha regolarmente colloqui e si fa orientare sullo stato dell'attuazione delle singole misure e su eventuali nuovi problemi che insorgono.

Durante il colloquio del 12 febbraio 2004 con il Delegato alla sicurezza e l'Incaricato alla sicurezza dell'aviazione civile presso la segreteria generale del DATEC, la Sottocommissione ha potuto appurare che alcune misure atte a migliorare la sicurezza del traffico aereo erano già realizzate. Già nell'autunno del 2003 Skyguide SA ha posto mano ai compiti dettagliati derivanti dal piano d'azione. Un grosso problema sono state le insufficienti capacità qualitative e quantitative di Skyguide SA. Al momento del colloquio erano iniziate anche la complessa riorganizzazione dell'UFAC e l'intensificazione delle sue attività di vigilanza. In seguito a una modifica dell'ordinanza, fin dall'inizio di dicembre del 2003 era possibile una più rapida pubblicazione dei rapporti d'inchiesta dell'UIIA. La compagnia aerea Swiss aveva ampliato e chiarito la sua *Safety Policy* nel senso degli obiettivi fissati nel piano d'azione. La Sottocommissione ha in particolare accolto favorevolmente il nuovo posto dell'Incaricato alla sicurezza dell'aviazione civile, che consente al DATEC un'accresciuta competenza specialistica nel settore della vigilanza dipartimentale sull'aviazione civile.

Le misure di attuazione applicate finora sono state tuttavia solamente un primo passo e hanno riguardato primariamente punti formali e organizzativo-progettuali. Anche da un'approfondita analisi del 2° rapporto di situazione sull'attuazione del piano d'azione e da relativi colloqui il 12 maggio 2004 è risultato che, salvo rare eccezioni, pur se la fase concettuale è stata conclusa con successo, i miglioramenti concreti della sicurezza «sul campo» erano ancora là da venire e ancora oggi sono in pieno corso. Da una parte, lo sviluppo di una vera e propria cultura della sicurezza a tutti i livelli non avviene dall'oggi al domani. Dall'altra, il miglioramento della sicurezza del traffico aereo esige notevoli modifiche nel diritto in materia. Anche oggi occorrono grandi sforzi da parte di tutti gli interessati per raggiungere gli obiettivi posti nel piano d'azione.

Per la CdG-S, la sfida maggiore consiste nell'assicurare i mezzi necessari all'attuazione del piano d'azione, in particolare i fondi supplementari necessari nell'UFAC. Ha perciò esortato il Consiglio federale e le Commissioni delle finanze a mettere a disposizione i mezzi adeguati per migliorare la sicurezza del traffico aereo affinché per l'aviazione civile svizzera possa essere nuovamente raggiunto l'obiettivo di uno standard di sicurezza esemplare a livello internazionale. Nella sessione estiva 2004 il Parlamento ha approvato i fondi supplementari per 60 posti nell'UFAC chiesti dal Consiglio federale.

La CdG-S ha definito una priorità supplementare chiedendo di prestare la massima attenzione alla direzione centrale del progetto «Safety first» (Safir). Il capo del DATEC si era limitato ad affidare al Delegato alla sicurezza dell'aviazione civile la fase concettuale. Dal maggio 2004 i progetti parziali e l'attuazione di Safir sono condotti nelle strutture ordinarie del dipartimento. Secondo il CdG-S, vanno in ogni caso messe a disposizione sufficienti capacità di gestione per contribuire all'affermazione del progetto Safir e della cultura della sicurezza a tutti i livelli.

⁹⁰ Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DCG delle Camere federali, del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1509).

Importanti tasselli di una nuova cultura della sicurezza sono stati posti in particolare anche in Skyguide SA. Il 31 agosto 2004, durante una visita all'*Operations Center* di Skyguide SA a Zurigo, la Sottocommissione non soltanto si è fatta orientare sugli insegnamenti tratti dalla catastrofe aerea di Überlingen e sui progressi nel progetto Safir, ma ha anche discusso la strategia aziendale di Skyguide SA in ambito europeo e il *Safety-Management-System*. Una visita alla *Tower* e all'*Area Control Center* ha fornito un'impressione dei compiti impegnativi che svolgono i controllori del traffico aereo al servizio della sicurezza aerea.

Il tema della sicurezza del traffico aereo costituirà una priorità della CdG-S anche nel 2005.

12 Asilo, stranieri e migrazione

12.1 Misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

Il 23 gennaio 2004, nell'ottica della revisione del diritto degli stranieri e della legge sull'asilo, le CdG hanno deciso di svolgere un'approfondita indagine sull'efficacia delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Hanno incaricato l'OPCA di procedere, nell'anno in rassegna, a una valutazione di questo ambito del diritto degli stranieri che ha dato adito a discussioni controverse dal profilo politico e giuridico (cfr. rapporto nell'Allegato 1 n. 3.4).

Il 22 marzo 2004 la competente Sottocommissione della CdG-N ha precisato il compito dell'OPCA. Il 18 agosto 2004 quest'ultima le ha presentato i primi risultati intermedi. La Sottocommissione si è premurata di fare confluire i risultati dell'indagine nel processo legislativo in corso e ha perciò deciso di rendere accessibili il più rapidamente possibile questi dati alla Commissione legislativa competente per l'esame preliminare. In base al rapporto definitivo dell'OPCA, che sarà probabilmente disponibile nel febbraio 2005, la Sottocommissione trarrà le sue conclusioni politiche e approfondirà eventualmente singole questioni particolari.

13 Politica culturale

13.1 Museo nazionale svizzero

Nel 2003, nell'ambito di un sondaggio e di una visita effettuata presso i servizi interessati, la CdG-N ha proceduto ad alcune inchieste sul Museo nazionale svizzero (MNS)⁹¹, riassumendo le sue constatazioni e conclusioni in un rapporto non pubblicato del 25 agosto 2003 a destinazione del capo del DFI, che il 26 gennaio 2004 ha preso posizione sulle conclusioni della CdG-N.

Il capo del DFI ha seguito la raccomandazione della CdG-N di accogliere la direzione del Castello di Prangins nella direzione del MNS e di garantirne la rappresentanza anche nel nuovo orientamento del Museo nazionale. Ha altresì condiviso il parere della Commissione secondo cui il castello di Prangins deve elaborare una strategia, mentre non ha condiviso i timori della CdG-N secondo cui il Museo nazionale trascurerebbe i suoi compiti di collezionare. Ha sottolineato che gli oggetti vengono conservati, restaurati e custoditi professionalmente, le collezioni museografiche

⁹¹ Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DCG delle Camere federali, del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1512 seg.).

sia stata sacrificata in nome delle misure di risparmio. Questa decisione ha lanciato un segnale scoraggiante per la protezione del paesaggio.

Si è preso atto, senza ulteriori osservazioni, delle considerazioni del Consiglio federale sulle raccomandazioni 4 (Comunicazione) e 5 (Basi d'informazione). Riguardo all'attuazione delle prime tre raccomandazioni, il 22 giugno 2004 la CdG-N ha formulato al Consiglio federale alcune osservazioni supplementari.

La Commissione ha ad esempio ribadito di avere riconosciuto che la mancanza di chiarezza degli obiettivi di protezione costituisce un problema primario e di ritenere che una loro chiara definizione rappresenti la condizione di base senza la quale l'affermazione dell'IFP è impossibile. Fintanto che vi saranno sovrapposizioni di obiettivi e che la loro formulazioni non sarà chiara, le autorità d'esecuzione saranno costrette a eseguire loro stesse il difficile e oneroso compito di concretizzare gli obiettivi di protezione. Questa vaga descrizione di tali obiettivi ha anche quale conseguenza che è assai difficile ponderare gli interessi. È evidente che a simili condizioni la motivazione delle autorità d'esecuzione di imporre l'IFP è minima. La Commissione ha reso attento il Consiglio federale al fatto che la concretizzazione degli obiettivi di protezione può, in parte, basarsi su perizie esistenti della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) e su decisioni dei tribunali. La Commissione si è detta fiduciosa che lo sfruttamento di sinergie e le decisioni prese dal Consiglio federale permetteranno di attuare la raccomandazione 1.

Riguardo alla raccomandazione 2, il Consiglio federale si è detto disposto ad attuare una migliore integrazione dell'IFP nei settori politici d'incidenza territoriale e lo sfruttamento di sinergie tra l'IFP e la legislazione sulla pianificazione del territorio. Ha tuttavia respinto l'idea dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale quale istanza d'approvazione indipendente. La CdG-N reputa tuttavia estremamente importante un coordinamento istituzionalizzato. Attualmente, le decisioni che si ripercuotono sull'IFP vengono prese in uffici e dipartimenti differenti, nei quali esso costituisce soltanto un fattore tra molti altri. I vari uffici rappresentano poi obiettivi e interessi in parte in concorrenza fra loro. In questa ponderazione degli interessi interna all'amministrazione, sovente dominano inoltre gli interessi legati all'utilizzazione, mentre quelli di protezione dell'IFP passano in secondo piano. Ammesso che ci sia, un coordinamento ha luogo caso per caso e dipende dalle persone competenti più che da una procedura istituzionalizzata. Un'istanza d'approvazione indipendente potrebbe conciliare i diversi interessi, provvedere a un migliore collocamento dell'IFP nelle politiche settoriali e garantire un migliore equilibrio tra gli interessi legati all'utilizzazione e quelli di protezione. Potrebbe così essere garantita un'omogeneità della procedura decisionale e impedito un ulteriore frazionamento dell'esecuzione. Quanto alla questione delle risorse, la Commissione era del parere che valga la pena effettuare un investimento iniziale, poiché alla lunga risulta più economico se le decisioni vengono prese da una sola e non da più autorità. Per finire, è fondamentale per migliorare il coordinamento anche un'esecuzione coerente della legge sulla pianificazione territoriale.

Il Consiglio federale intende attuare anche la raccomandazione 3. La Commissione deplora tuttavia che nelle sue considerazioni il Consiglio federale abbia dato solamente un'importanza minima alla partecipazione degli attori locali. Esso ha posto l'accento sui documenti nel settore dell'informazione e della cultura, indispensabili affinché l'IFP sia più ampiamente accettato. Altrettanto importante è tuttavia la partecipazione degli attori locali. Sarà possibile migliorare il grado di accettazione

dell'IFP soltanto se le autorità locali non considereranno più l'IFP quale una misura imposta dalla Confederazione in maniera non coordinata. La motivazione dei Cantoni e dei Comuni ha un ruolo determinante nell'esecuzione dell'IFP. La Commissione ha reso attento il Consiglio federale che in merito all'IFP bisognerebbe considerare un approccio analogo a quello della concezione di sviluppo del paesaggio, che delinea lo sviluppo auspicato di un paesaggio a livello cantonale, regionale e comunale in funzione di un'utilizzazione sostenibile. L'elaborazione di un piano di sviluppo ha luogo in collaborazione con la popolazione locale, i gruppi d'interesse e i diretti interessati. La partecipazione a questo processo è facoltativa ed è garantita mediante incentivi. A tale proposito, non andrebbe sottovalutata l'importanza di incentivi finanziari per consolidare a livello locale il grado di accettazione e la conseguente esecuzione degli obiettivi di protezione dell'IFP. La Commissione ha ritenuto questo punto oltremodo importante, chiedendo al Consiglio federale di attribuire la massima importanza alla partecipazione nell'attuazione della raccomandazione 3 e chiedendogli inoltre di definire le forme della partecipazione e delle intese.

Come consuetudine nelle ispezioni delle CdG, tra circa due anni la CdG-N procederà a una verifica per accertare se e come sono state attuate le sue raccomandazioni.

14.2 Gestione delle risorse e dell'ambiente dell'Amministrazione federale (RUMBA)

Il programma RUMBA, stabilito nel 1999, ha per obiettivo di ridurre il carico ambientale dei servizi della Confederazione e di realizzare quindi anche risparmi finanziari. L'evoluzione del consumo di risorse dell'Amministrazione federale non ha finora corrisposto alle aspettative e la CdG-S ha inserito una valutazione di RUMBA nel suo programma annuale 2004.

Delle due varianti d'inchiesta proposte dall'OPCA, a fine giugno la competente Sottocommissione della CdG-S ha scelto la seconda, che intende esaminare le lacune nella concezione e nell'attuazione di RUMBA. Si tratta in pratica di una classica analisi d'esecuzione e quindi un compito fondamentale dell'alta vigilanza parlamentare. L'OPCA è stato incaricato di eseguire una valutazione coinvolgendo esperti esterni.

Dai risultati di detta valutazione, che attende per fine giugno 2005, la CdG-S si aspetta una chiara individuazione sia delle lacune concettuali sia dei problemi di attuazione. Su questa base, essa procederà a una valutazione del programma RUMBA ed eventualmente potrà proporre al Consiglio federale misure concrete per migliorarlo.

15 Altri punti importanti

15.1 Rapporto di gestione 2003 del Consiglio federale

15.1.1 Panoramica

Dopo aver sentito nei dettagli i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione nel maggio 2004 in occasione dell'esame del rapporto di gestione 2003 del Consiglio federale, le CdG hanno nuovamente affrontato molteplici temati-

che. A titolo di esempio, ricordiamo che hanno discusso con il capo del DDPS l'aspetto del massiccio incremento degli impieghi sussidiari nell'esercito e sottoposto a una valutazione critica la realizzazione di esercito XXI. Il capo del DFGP ha reso conto dei problemi nell'applicazione del progetto efficienza. È pure stato trattato il raggruppamento dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) e dell'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (Imes), come pure aspetti dell'assistenza giudiziaria internazionale nei confronti della Russia. Al capo del DFI sono stati chiesti ragguagli in merito alla vigilanza esercitata dal suo Dipartimento sulla previdenza professionale e spiegazioni circa i motivi che hanno spinto il Consiglio federale a rinunciare alla legge sulle lingue. Si è inoltre discusso sul seguito dei lavori di revisione della LAMal e sulla garanzia della qualità nel settore sanitario. A livello di politica estera, le CdG erano in particolare interessate al modo in cui il Consiglio federale intende impostare la politica dello sviluppo in tempi di risparmi. Si è pure parlato dei versamenti al fondo di coesione dell'UE, dell'iniziativa di Ginevra e dei suoi effetti nel Vicino e Medio Oriente. Per quanto concerne il DFF, sono state poste domande sull'applicazione della nuova politica del personale, sull'analisi dei rischi e sui corrispondenti problemi di responsabilità della Confederazione. Le CdG hanno chiesto un primo bilancio della riorganizzazione nel settore dell'informatica e della telecomunicazione dell'Amministrazione federale (progetto NOVE-IT). Le CdG hanno quindi proposto il tema della vigilanza integrata sui mercati finanziari ritenendola una delle maggiori sfide del futuro. Il capo del DATEC ha risposto a domande critiche relative all'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), all'utilizzazione delle riserve finanziarie nell'ambito della NFTA e alla politica dei trasporti sostenibile. È stata nuovamente toccata anche la tematica del miglioramento della sicurezza nel traffico aereo. I punti principali trattati con il presidente della Confederazione e capo del DFE sono l'organizzazione del Seco, la situazione dei posti di tirocinio e le misure accompagnatorie concernenti l'allargamento a Est dell'UE. Il presidente della Confederazione ha in seguito illustrato perché l'unione doganale non è stata inserita nel programma di crescita economica della Confederazione. Ricordiamo infine che, a colloquio con la cancelliera della Confederazione, sono stati esaminati il rapporto sulla «Valutazione dell'informazione della Confederazione in situazioni di crisi» del 25 giugno 2003, il progetto «e-government», come pure la composizione delle commissioni extraparlamentari. In tale ambito, si è pure accennato alla politica dell'informazione del Consiglio federale nell'ambito delle votazioni federali.

Quale argomento che interessa tutti i dipartimenti, ci si è interrogati sul ridotto grado di raggiungimento degli obiettivi nel 2003. Gli obiettivi annuali forniscono al Consiglio federale un criterio per fare un bilancio della gestione annuale degli affari nel suo rapporto di gestione. Per il 2003, si può constatare che il Consiglio federale ha raggiunto meno della metà dei propri obiettivi. Circostanze caratterizzate da insicurezza ed eventi inaspettati hanno notevolmente pregiudicato il raggiungimento degli obiettivi. A questo si aggiunge la delicata situazione finanziaria. Le CdG hanno invitato il Consiglio federale a dedicare maggiore attenzione alla fissazione delle priorità nell'ambito della pianificazione annuale. Occorre tuttavia evitare che vengano formulati soltanto obiettivi che possono essere raggiunti facilmente.

Le CdG hanno infine attirato l'attenzione di tutti i consiglieri federali e della cancelliera sulla problematica delle indiscrezioni. Questa tematica trasversale viene trattata qui di seguito in modo esaustivo (cfr. n. 15.1.2).

L'esame del rapporto di gestione ha subito, nel corso del 2004, una modifica dovuta all'entrata in vigore della legge sul Parlamento. Secondo quanto prevedeva il diritto anteriore, infatti, competeva alla CdG esaminare, nell'ambito del rapporto di gestione, il seguito dato alle mozioni e ai postulati trasmessi dalle Camere federali. Conformemente alla nuova legge sul Parlamento, questa mansione incombe ora alle commissioni competenti, in funzione del loro ambito di specializzazione (art. 122 cpv. 1 e 124 cpv. 4 LParl). Il primo rapporto del Consiglio federale in virtù del nuovo diritto è apparso il 23 giugno 2004⁹⁷ ed è stato trattato dalle Camere federali durante la sessione invernale 2004.

15.1.2 Indiscrezioni nella sfera del Consiglio federale

L'indiscrezione del marzo 2004 sul credito quadro 2005-2009 accordato a Svizzera Turismo (corapporto del capo del DFGP sulla riduzione a un franco simbolico dell'aiuto al turismo) e quella relativa alla nota di discussione concernente l'ulteriore modo di procedere nella politica europea hanno dato l'impressione che le indiscrezioni nella sfera del Consiglio federale siano aumentate. In entrambi i casi, la Cancelliera della Confederazione ha sporto denuncia, su mandato del Consiglio federale, al Ministero pubblico della Confederazione per divulgazione di documenti confidenziali.

In tale contesto, le CdG hanno chiesto come i Consiglieri federali e la Cancelliera valutino la situazione, quali ripercussioni abbiano le indiscrezioni sul principio di collegialità e sulla capacità di governare del Consiglio federale, nonché quali misure vengano prese per impedire le indiscrezioni.

I membri del Consiglio federale e la Cancelliera della Confederazione ritengono che le indiscrezioni non rappresentino un fenomeno nuovo e che non siano aumentate in modo rilevante anche se, negli ultimi tempi, hanno acquisito spettacolarità. Non esiste tuttavia una statistica sul numero delle indiscrezioni, che potrebbe essere allestita soltanto con notevoli lavori di ricerca. Attualmente, capita talvolta che le indiscrezioni siano riportate sui media a caratteri cubitali, mentre prima bisognava leggerle fra le righe. Il cambiamento del paesaggio mediatico e partitico, inoltre, favorisce un uso politico delle indiscrezioni. È stato pure sottolineato che già in passato venne sporta denuncia al Ministero pubblico della Confederazione a causa d'indiscrezioni. Soltanto in rari casi, tuttavia, questa procedura ha successo, ossia si conclude con l'identificazione dell'autore dell'indiscrezione. In proposito occorre puntualizzare che il Ministero pubblico della Confederazione era riuscito, mediante un'indagine di polizia giudiziaria, a individuare l'autore dell'indiscrezione concernente il promovimento del turismo, ma il capo del DFGP aveva negato l'autorizzazione a procedere. Trattandosi di un caso di lieve entità, si era infatti ritenuta sufficiente una sanzione disciplinare e il collaboratore in questione aveva comunque lasciato l'Amministrazione federale. Il Ministero pubblico della Confederazione ha impugnato la decisione del DFGP con un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, il quale però non è entrato in materia sul ricorso⁹⁸.

⁹⁷ Rapporto del Consiglio federale del 23.6.2004. Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 2003 (FF 2004 3917).

⁹⁸ Sentenza del 9 novembre 2004 (2A.379/2004).

La discussione su questo argomento ha mostrato che tutti i membri del Consiglio federale e la Cancelliera della Confederazione non trascurano la problematica delle indiscrezioni. Sebbene il fenomeno delle indiscrezioni non sia considerato il problema principale dell'attuale attività governativa, il Consiglio federale è consapevole dei suoi risvolti negativi. Esse si ripercuotono negativamente sulla fiducia e sulla considerazione della popolazione nei confronti del governo. In ultima analisi, nuociono pure alla governabilità stessa: riducono il margine di manovra del Consiglio federale e provocano irrigidimenti politici. Dai colloqui con le CdG è emerso in particolare che le indiscrezioni ostacolano un'informazione trasparente sulle decisioni del Consiglio federale. Da un lato, l'indiscrezione non rivela mai tutta la verità, dall'altro il principio della collegialità impedisce di rettificare le false dichiarazioni. Anche se le informazioni errate non hanno un seguito, ne risulta senza dubbio una disinformazione dei cittadini. Si tratta soltanto di alcuni motivi per cui le indiscrezioni non sono ammissibili. È stato tuttavia anche osservato che non tutte le indiscrezioni causano danni, perlomeno non quelle che non ledono gli interessi superiori del Paese.

Per quanto concerne le misure volte a prevenire le indiscrezioni e a punirle, le valutazioni e le dichiarazioni dei membri del Consiglio federale sono risultate abbastanza differenziate. A causa delle indiscrezioni citate, la cerchia dei collaboratori che hanno accesso a documenti confidenziali è stata notevolmente ridotta. Alcuni consiglieri federali hanno dichiarato di limitarsi, in occasione del cosiddetto *debriefing* interno al Dipartimento che segue la seduta del Consiglio federale, a informare esclusivamente sugli oggetti che concernono il Dipartimento e, anche in tale sede, non rivelano i rapporti di forza in seno all'esecutivo. Si tratterebbe del miglior metodo, in caso di una successiva indiscrezione, di allontanare i sospetti dal proprio Dipartimento. D'altro canto, viene in parte espressa l'opinione secondo cui meno documenti dovrebbero essere dichiarati altamente confidenziali, in modo da rappresentare in minor misura un polo d'attrazione per le indiscrezioni. Oltre a siffatti provvedimenti organizzativi, risulta che tutti i membri del Consiglio federale e la Cancelliera sensibilizzano il proprio Stato maggiore e i responsabili degli uffici sul significato e sull'importanza della confidenzialità.

In merito al tipo di sanzione contro le indiscrezioni, è stato fatto rilevare che sono determinanti il significato, il contenuto e il contesto dell'informazione. Mentre in un caso può ritenersi assolutamente adeguato un provvedimento disciplinare, un'ammonizione o una decurtazione dello stipendio, in un altro s'impone un'azione penale contro l'autore dell'indiscrezione.

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno affrontato il tema delle indiscrezioni nella sessione estiva 2004, in occasione del dibattito concernente il rapporto di gestione 2003 del Consiglio federale. A tal proposito, il presidente della CdG-S ha esternato le proprie preoccupazioni in merito agli sviluppi più recenti. Specie quando l'indiscrezione proviene dai membri del Consiglio federale stesso, egli ritiene che un esecutivo basato sul principio della collegialità non possa più funzionare. Anche qualora, in una seduta del Consiglio federale, si scontrinino con veemenza pareri contrastanti, occorre in seguito riconciliarsi. Riassumendo: confronti all'interno, ma compattezza verso l'esterno. Solo in questo modo il Consiglio federale può rimanere efficiente e conservare la propria credibilità. La coesione rende forte un governo. Il presidente della CdG-S ha dato espressione all'auspicio della Commissione che il Consiglio federale possa riuscire al più presto a formare una vera e propria compagine contraddistinta dalla compattezza, capace di confrontarsi con

vigore, sebbene in uno spirito di collaborazione, ma che verso l'esterno sappia dimostrarsi compatta e, all'occorrenza, formare fronte comune⁹⁹.

15.2 Rapporti di gestione 2003 del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni

15.2.1 Rapporto di gestione 2003 del Tribunale federale

In occasione dell'esame del rapporto di gestione 2003 del Tribunale federale, le CdG hanno constatato che la diminuzione del numero di nuovi casi riscontrata negli ultimi tre anni si è arrestata. Rispetto all'anno precedente, vi è stato un lieve aumento (34) dei nuovi casi, portando la cifra complessiva a 4588 casi. Nel diritto pubblico vi è stato un netto aumento (I Corte di diritto pubblico +141 casi, II Corte di diritto pubblico +27 casi). Sono pure aumentati i casi presso la Camera d'accusa in seguito alle nuove competenze della Confederazione in base alla nuova procedura penale (cfr. n. 7.4 sul progetto efficienza). Il Tribunale federale prevede di essere sgravato in ragione dell'avvio dell'attività del nuovo Tribunale penale federale. La durata media di una procedura è risultata di 88 giorni (anno precedente: 83 giorni): un buon risultato in un confronto internazionale. Il Tribunale federale ha evaso 4597 casi. A fine anno, i casi pendenti erano 1 215. Nell'anno in esame, il Tribunale federale ha pubblicato 224 sentenze nella Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale. 3152 decisioni, ossia circa il 70 per cento, sono state rese accessibili al pubblico mediante Internet. I dispositivi di tutti i casi evasi vengono ora esposti pubblicamente nell'atrio del Tribunale federale in forma non anonimizzata (ad eccezione di rari casi per motivi di protezione della personalità).

Sebbene negli ultimi anni il suo onere lavorativo si sia stabilizzato, il Tribunale federale si attende un sensibile sgravio dalla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (sono tuttora all'esame del Parlamento la legge sul Tribunale federale e la legge sul Tribunale amministrativo federale), al fine di disporre di più tempo per trattare questioni di fondo e per lo sviluppo del diritto. Temendo che la legge sul Tribunale federale, nella versione approvata dal Consiglio degli Stati nell'anno in esame, si traduca in una complicazione del diritto procedurale e in un maggior onere lavorativo per il Tribunale stesso, il Tribunale federale ha presentato le proprie opinioni in proposito.

In occasione della visita che hanno effettuato a Losanna, le Sottocommissioni competenti delle CdG hanno inoltre discusso con i rappresentanti del Tribunale federale i temi seguenti: le ripercussioni degli Accordi bilaterali I sull'attività del Tribunale federale e sul diritto svizzero, la collaborazione del Tribunale federale con il Parlamento in materia di legislazione, l'applicazione del progetto efficienza nell'ambito dell'UGI, nonché l'impiego e il carico di lavoro dei giudici federali supplenti. Le Sottocommissioni hanno quindi chiesto informazioni in merito alle crescenti attività dei membri dell'associazione «Appel au Peuple» che sembrano importunare singoli giudici federali e il presidente del Tribunale federale. Le CdG sono preoccupate per questi episodi e si propongono di seguire gli ulteriori sviluppi.

⁹⁹ Boll. Uff. 2004 S 273

Il numero dei nuovi ricorsi trattati nel 2003 dal Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) ha registrato, analogamente ai due anni precedenti, una leggera flessione (passando da 2269 a 2172 casi, ossia -97 casi). Il TFA ha evaso complessivamente 2619 casi (anno precedente: 2298) (+321 casi, ossia +14 %). Nel corso dell'anno in rassegna, è stato possibile ridurre il numero dei casi pendenti da 2020 a 1573 (-447, ossia -22 %). La durata media dei procedimenti è risultata di 10,4 mesi: una cifra elevata per il settore delle assicurazioni sociali, se si considera che numerosi casi devono essere evasi in tempi brevi. Il buon risultato nell'insieme non modifica, secondo il TFA, la necessità di una riforma strutturale, la quale può essere raggiunta soltanto mediante una revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale.

Nell'anno in esame, il TFA si è dedicato in particolare alle ripercussioni della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali¹⁰⁰, entrata in vigore il 1° gennaio 2003. Il TFA verifica per ogni caso se è applicabile la LPGA. Nella sua giurisprudenza in materia di diritto intertemporale, il TFA ha deciso che la LPGA è applicabile nei casi in cui la fattispecie che ha dato luogo a conseguenze giuridiche si è verificata dopo l'entrata in vigore della legge. Nell'anno in rassegna, numerose sentenze del TFA hanno interessato il diritto procedurale. Nella maggior parte dei casi, il Tribunale ha concluso che nulla è cambiato. A causa dei ritardi nella presentazione dei casi, il TFA non ha ancora potuto esprimersi in merito alla domanda su che cosa sia cambiato nella giurisprudenza dal punto di vista del contenuto con l'entrata in vigore della LPGA. Con l'introduzione della procedura di opposizione si sperava che diminuisse il numero delle decisioni degli assicuratori impugnate presso i tribunali. Nel 2003, infatti, i ricorsi pervenuti alle istanze preliminari del TFA si sono ridotti del 54 per cento, una cifra che tuttavia non figura ancora nella statistica del TFA. Il TFA non è comunque ancora in grado di stabilire se la procedura di opposizione dia luogo a una mera dilazione o se effettivamente vengano presentati meno casi ai tribunali.

Nell'ambito degli Accordi bilaterali I, il TFA è stato chiamato a emanare le prime sentenze in merito agli accordi sulla libera circolazione delle persone. Il Tribunale ha preparato i propri giuristi alle modifiche conformi alla legislazione europea mediante corsi di perfezionamento interni, ha ampliato la documentazione e la biblioteca interne a tale scopo e garantito l'accesso informatico ai documenti degli organi UE. Le sentenze relative alla libera circolazione si troveranno prossimamente sotto la rubrica «Accordi settoriali Svizzera-UE» nell'indice del volume V della Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale.

In occasione della loro visita a Lucerna, le Sottocommissioni competenti delle CdG hanno affrontato con il TFA ulteriori questioni, quali l'impiego e il carico di lavoro dei giudici federali supplenti, il riesame delle strutture del TFA da parte di un gruppo di lavoro interno e lo stato dei lavori della revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria.

¹⁰⁰ Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS 830.1).

**Rapporto annuale 2004
del Controllo parlamentare dell'amministrazione
Allegato al Rapporto annuale 2004 delle Commissioni della gestione
e della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 21 gennaio 2005

Rapporto

1 Il CPA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale

Il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è il centro di competenze dell'Assemblea federale in materia di valutazioni. Assiste le Commissioni della gestione (CdG) effettuando perizie nel quadro dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare e valuta, su richiesta di qualsiasi commissione parlamentare, l'efficienza delle misure prese dalla Confederazione.

1.1 La valutazione, strumento della gestione dello Stato basata sull'efficienza

In considerazione della molteplicità dei compiti che lo Stato deve assolvere e dei limitati mezzi finanziari a disposizione di quest'ultimo, la valutazione costituisce un importante strumento per una gestione efficace dello Stato. Completando il classico strumentario del controllo politico, le valutazioni consentono di studiare con metodi scientifici la concezione, l'attuazione e gli effetti delle misure prese dallo Stato. Permettono cioè di analizzare come sono attuati gli obiettivi politici da parte delle autorità esecutive e di verificare se gli effetti auspicati di una determinata misura siano effettivamente raggiunti. Evidenziano gli eventuali punti deboli in materia di concezione e di attuazione di una misura e indicano come apportare miglioramenti.

1.2 La valutazione nel contesto parlamentare

In ambito parlamentare, la procedura di valutazione è utilizzata soprattutto dalle CdG, che esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e degli altri organi o persone ai quali sono affidati compiti della Confederazione. Le CdG svolgono il loro mandato in particolare effettuando ispezioni, visitando i servizi dell'Amministrazione federale ed esaminando i rapporti di attività degli organi sottoposti al loro controllo. Vista la crescente complessità dei compiti dello Stato e a complemento degli strumenti menzionati in precedenza, le valutazioni sono state in quest'ultimo decennio uno strumento dell'alta vigilanza parlamentare.

Oltre che nell'alta vigilanza parlamentare, le valutazioni sono utilizzate anche nelle attività delle commissioni legislative. In questo ambito servono a stimare l'impatto dei progetti di legge pianificati – valutazione ex ante – o a verificare l'efficacia di un atto legislativo vigente in vista di una prossima revisione – valutazione ex post. In base all'articolo 170 della nuova Costituzione federale (Cost.), la legge sul Parlamento (LParl) entrata in vigore il 1° dicembre 2003 estende a tutte le commissioni la competenza di far svolgere controlli in merito all'efficienza delle misure della Confederazione.¹

Le valutazioni sono impegnative in termini di tempo e di metodologia. Le commissioni ne affidano quindi lo svolgimento a servizi specializzati professionali. Spesso

¹ Art. 44 cpv. 1 lett. e della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

la realizzazione di valutazioni parlamentari è delegata all'esecutivo mediante postulati, mandati diretti al Consiglio federale o clausole legali di valutazione. Di conseguenza, istituendo il CPA, l'Assemblea federale si è dotata di un proprio servizio di valutazione, indipendente dall'Amministrazione. Infine, il Parlamento può affidare valutazioni anche al Controllo federale delle finanze (CDF), soprattutto nel settore della verifica dell'economicità delle misure della Confederazione.

1.3 Le prestazioni del CPA

Nell'intento di accrescere la professionalità dell'alta vigilanza parlamentare, agli inizi degli anni Novanta si è istituito con il CPA un servizio specializzato che procede alle valutazioni su incarico delle CdG. Inoltre, sempre su domanda delle CdG, il CPA controlla la qualità delle valutazioni interne all'Amministrazione e la loro applicazione ai processi decisionali. Infine il CPA attira l'attenzione delle CdG su temi che richiedono un'analisi approfondita sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare e le consiglia nella trattazione politica dei risultati delle valutazioni.

L'entrata in vigore della nuova LParl ha esteso il campo di attività del CPA che, pur rimanendo in primo luogo un servizio specializzato delle CdG, effettua, su domanda, anche valutazioni a destinazione delle commissioni legislative. In questo caso, le commissioni di controllo coordinano l'attribuzione dei mandati di valutazione.

I rapporti di valutazione del CPA sono utilizzati in diversi modi nei processi decisionali del Parlamento e dell'esecutivo. Costituiscono la base di interventi parlamentari e delle raccomandazioni formulate dalle CdG a destinazione degli organi che sono stati oggetto di un controllo. Sono inoltre presi in considerazione nel quadro di revisioni di leggi e di ordinanze o nei processi interni di riforma avviati dall'Amministrazione. In genere vengono pubblicati e possono essere ordinati presso il CPA o scaricati dal sito Internet del Parlamento: www.parlement.ch (Commissioni/CPA).

1.4 Ambiente istituzionale e risorse del CPA

Il CPA svolge la sua missione sulla base di mandati che gli sono affidati dalle commissioni parlamentari. È parte integrante dei Servizi del Parlamento e, dal punto di vista amministrativo, è subordinato al segretariato delle CdG, mentre da quello scientifico esercita la sua attività in maniera indipendente e rispetta gli standard pertinenti in materia di valutazione. Coordina la sua attività con gli altri organi di controllo della Confederazione ed è in relazione con scuole universitarie professionali, istituti di ricerca privati e organi di valutazione statistica, in Svizzera e all'estero.

Per adempiere la sua missione, il servizio comprende un gruppo di ricerca interdisciplinare il cui effettivo corrisponde a 3,6 posti a tempo pieno, con un segretariato incaricato di compiti amministrativi. Il CPA dispone di estesi diritti di informazione. È in relazione diretta con tutte le autorità, servizi o persone incaricate di compiti della Confederazione, a cui può chiedere documenti e informazioni per fini di servizio. L'obbligo di informazione non è limitato dal segreto d'ufficio. Il CPA veglia alla protezione delle sue fonti di informazione e tratta i risultati delle valutazioni in modo del tutto confidenziale, fino alla decisione formale di pubblicazione, presa dalle commissioni. Può ricorrere a esperti esterni e attribuire loro i diritti d'informazione del caso.

1.5 **Struttura del presente rapporto annuale**

Il presente rapporto offre una visione d'insieme delle attività del CPA nel 2004. Passa in rivista le valutazioni concluse (n. 2), e quelle in corso (n. 3); riassume le pubblicazioni recenti di autori CPA al di fuori della serie di pubblicazioni del CPA (n. 4), informa sulle altre attività del servizio (n. 5), presenta il rendiconto circa l'utilizzazione del credito per perizie esterne (n. 6) e infine delinea brevemente le sfide che il CPA dovrà affrontare nel 2005 (n. 7).

2 **Valutazioni concluse nel 2004**

2.1 **Ripartizione delle eccedenze della previdenza professionale**

Nel 2002, annunciando la riduzione del tasso d'interesse minimo nella previdenza professionale, il Consiglio federale scatenò una burrasca politica che si protrasse per tutta l'estate. Erano prese di mira, in particolare, le istituzioni collettive delle compagnie di assicurazione sulla vita, accusate del cosiddetto «furto delle pensioni», cioè di avere dilapidato almeno in parte il ricavato degli investimenti appartenenti ai fondi della previdenza professionale durante gli anni dell'euforia di borsa e di non essere più in grado di garantire il tasso d'interesse minimo del 4 per cento allora vigente.

In questo clima, e in base a due interventi presentati direttamente alle CdG, il gruppo di lavoro «Tasso di interesse minimo LPP» delle due CdG ha incaricato il CPA di far luce sul calcolo e sulla ripartizione degli utili realizzati dalle istituzioni collettive delle assicurazioni professionali. Il CPA ha elaborato a destinazione del gruppo di lavoro un rapporto fondato su una perizia del professor Heinz Schmid². L'indagine verteva principalmente sulla situazione negli anni 1997-2002.

Calcolo delle eccedenze

Il «furto delle pensioni» («Rentenklaue») concerne in primo luogo l'utile realizzato dalle compagnie di assicurazione sugli investimenti dei fondi di risparmio delle loro istituzioni collettive. Lo studio dimostra che le compagnie di assicurazione sulla vita hanno investito i fondi delle loro istituzioni collettive insieme a quelli di altri rami assicurativi (assicurazione malattie, incidenti, assicurazione vita individuale e collettiva). Gli utili provenienti da questi capitali sono quindi stati suddivisi tra i differenti rami in base a chiavi di ripartizione. Secondo il parere peritale, questa ripartizione teneva conto non solo di considerazioni prettamente finanziarie, ma anche, e in maniera significativa, delle esigenze di politica commerciale del gruppo, del comportamento della concorrenza e di stime di competitività. Il calcolo del ricavato degli investimenti e delle eccedenze da esso risultanti poggiava quindi su decisioni legate a un ampio margine di apprezzamento. Il processo di ripartizione non è stato documentato dalle compagnie di assicurazioni né dall'autorità di sorveglianza. Dato il volume degli investimenti, dell'ordine di centinaia di miliardi – provenienti in buona parte da contributi di previdenza obbligatori – questa constatazione è alquanto sorprendente. L'assenza di trasparenza è tale che non è più possibile, oggi, con mezzi ragionevoli, calcolare le eccedenze realizzate dalle compagnie di assicurazioni mediante investimenti del capitale previdenziale delle loro istituzioni collettive.

² Schmid, Heinz, 2004: Perizia «Überschussverteilung». Biel-Benken (disponibile solo in tedesco).

Non si può quindi determinare se, a questo livello, si possa parlare di una spoliazione a danno degli assicurati.

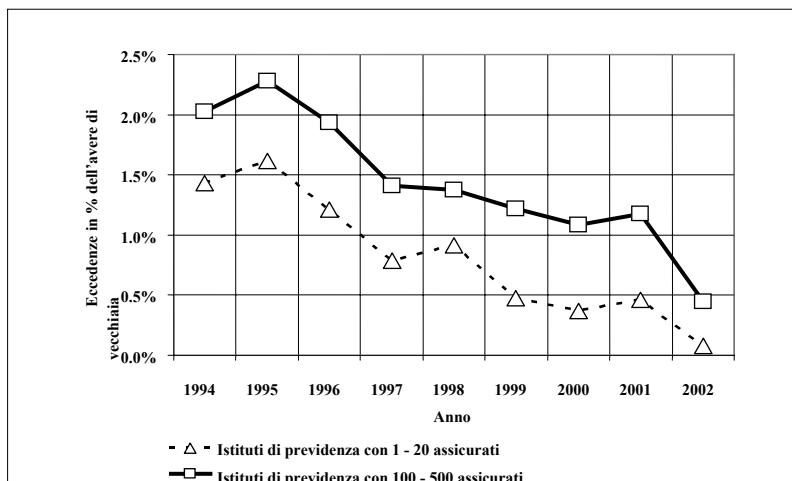
Ripartizione delle eccedenze

Data la loro struttura a due livelli, le istituzioni collettive non hanno distribuito direttamente agli assicurati le eccedenze attribuite loro dalle compagnie di assicurazione. In un primo tempo, le eccedenze sono state ripartite tra i diversi istituti di previdenza³. Dall'analisi dei dati di quattro compagnie di assicurazione sulla vita, risulta che non tutti gli istituti di previdenza hanno ricevuto quote di partecipazione alle eccedenze. Inoltre gli istituti di previdenza con molti assicurati hanno ricevuto eccedenze nettamente superiori a quelle degli istituti di previdenza con pochi assicurati. La figura 1 illustra l'ultima constatazione mediante l'esempio di una delle compagnie di assicurazione prese in esame.

Solo in un secondo tempo, gli importi percepiti dagli istituti di previdenza sono stati riversati agli assicurati. Questa fase della ripartizione ha potuto essere studiata presso una compagnia di assicurazione sulla vita. Il principale risultato è il seguente: gli istituti di previdenza che hanno ricevuto una quota delle eccedenze dalle loro istituzioni collettive le hanno ridistribuite agli assicurati in maniera ineguale. Ne ha potuto beneficiare solo un assicurato su due: gli altri sono rimasti a mani vuote.

Figura 1

Eccedenze in percentuale dell'aveve di vecchiaia negli istituti di previdenza piccoli e grandi di una compagnia di assicurazione sulla vita



Fonte: Schmid, Heinz, 2004: Perizia «Überschussverteilung», Biel-Benken

³ Gli istituti di previdenza rappresentano in una certa misura le casse pensioni individuali delle società affiliate a un'istituzione collettiva.

Vi sono senz'altro motivi che giustificano una ripartizione ineguale, senza che si possa parlare di trattamento discriminatorio arbitrario (p. es. differenza nella struttura dei rischi o oneri amministrativi diversi). Tuttavia la presenza di tali motivi avrebbe dovuto essere chiarita in ogni singola fattispecie di ineguaglianza di trattamento accertata, cosa impossibile nei limiti di tempo e di mezzi dello studio. La perizia non ha evidenziato aspetti indicativi di una violazione sistematica dell'obbligo della parità di trattamento. Si rileva per altro che, nella ripartizione delle eccedenze, possono essere stati presi in considerazione criteri relativi al marketing o a questioni di compensazione e simili, che appaiono problematici dal punto di vista della parità di trattamento. Inoltre la perizia stabilisce che l'utilizzazione delle eccedenze per la riduzione unilaterale dei contributi del datore di lavoro costituisce una pratica corrente. Una recente sentenza del Tribunale federale condanna tale pratica come illegale (DTF 128 II 24 del 26 novembre 2001).

Autorità di sorveglianza

Visti i risultati summenzionati, è lecito per lo meno mettere in dubbio la conformità del calcolo e della ripartizione delle eccedenze. Ci si può quindi domandare come sia stata esercitata la sorveglianza sulle istituzioni collettive delle compagnie di assicurazioni private.

Poiché i fondi di risparmio facevano parte della sostanza di un'impresa privata, ossia delle rispettive compagnie di assicurazione (e non di quella dell'istituzione collettiva stessa) la sorveglianza sull'investimento di questi fondi e sul calcolo delle eventuali eccedenze toccava all'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP). Il diritto in materia di sorveglianza non prevede il controllo della conformità di tali eccedenze, ma obbliga l'autorità a proteggere gli assicurati dagli abusi. La banca di dati dell'UFAP e la prassi di rendiconto vigente delle compagnie di assicurazione non consentivano tuttavia neppure di individuare eventuali abusi ai danni degli assicurati. Mancavano le indicazioni necessarie sulle chiavi di ripartizione utilizzate per l'attribuzione del ricavo degli investimenti ai fondi di risparmio del secondo pilastro da un lato e agli altri rami assicurativi dall'altro. Mancavano altresì non solo cifre attendibili, ma anche i criteri per determinare eventuali abusi nei confronti degli assicurati⁴. A fine 2003, in particolare, il Consiglio federale non aveva emanato alcuna disposizione completa volta a definire la fattispecie dell'abuso o a intervenire contro abusi che compromettono gli interessi degli assicurati nonostante il mandato di cui all'articolo 42 della legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LAS)⁵. Sotto questo aspetto, quindi, il Consiglio federale non ha svolto il ruolo che gli compete.

Per quanto concerne la ripartizione delle partecipazioni alle eccedenze in seno alle istituzioni collettive delle compagnie di assicurazione, le competenze delle autorità di sorveglianza si sovrappongono. Secondo la LAS, l'UFAP deve autorizzare e verificare, nell'ambito del controllo delle tariffe, i piani di ripartizione delle partecipazioni alle

⁴ In questo contesto, l'UFAP ha interpretato la protezione dagli abusi nel senso della protezione degli assicurati nei confronti di offerenti poco seri che allettano i clienti con promesse di prestazioni non finanziabili. Perciò si è sempre limitato a controllare se i mezzi della compagnia di assicurazione fossero sufficienti a garantire le prestazioni promesse (sicurezza della solvibilità).

Le esigenze relative alla sicurezza dei mezzi finanziari (i fondi di risparmio, l'interesse garantito e i diritti alla rendita che ne derivano) sono nettamente più severe di quelle disposte dalla LPP circa la sicurezza dei mezzi degli istituti di previdenza (autonomi).

⁵ Legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS 961.01).

eccedenze delle compagnie di assicurazione. Tali piani regolano la ripartizione delle eccedenze almeno fino al livello degli istituti di previdenza. Perciò l'UFAP doveva sorvegliare anche determinati processi interni delle istituzioni collettive. Secondo la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)⁶ tuttavia, è all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) che spetta la sorveglianza sugli istituti di previdenza che operano a livello nazionale, e quindi anche sulle istituzioni collettive delle compagnie di assicurazione.

Paradossalmente questo doppio in materia di sorveglianza ha generato una lacuna. L'UFAP ha verificato solo la ripartizione conforme ai piani da parte delle istituzioni collettive agli istituti di previdenza. Controlli per campionatura hanno anche dato adito a qualche contestazione. Invece la seconda fase, quella della ripartizione da parte dell'istituto di previdenza ai singoli assicurati, non è stata sorvegliata dall'UFAP, che, in questo caso, contava sulla competenza dell'UFAS. L'UFAS non disponeva però dei dati che le consentissero di esercitare una sorveglianza sulla ripartizione delle eccedenze a questo livello e si fidava della sorveglianza dall'UFAP, considerando probabilmente che l'intero processo di ripartizione delle eccedenze fino al livello dei singoli assicurati fosse svolto dalle compagnie di assicurazione. Così nessuna delle due autorità ha esercitato la sorveglianza.

Queste lacune nell'ambito della sorveglianza rivestono una portata particolare perché, nel caso delle istituzioni collettive delle compagnie di assicurazione, i controlli antecedenti a quelli dell'autorità non sembrano aver funzionato come inteso dalla LPP. La stretta interpenetrazione personale e organizzativa tra gli organi delle istituzioni collettive e quelli delle compagnie di assicurazione, come pure l'applicazione particolare del principio paritetico hanno causato una marcata predominanza delle compagnie di assicurazione in tutto il processo di ripartizione.

Conclusioni e prospettive

Nell'insieme i risultati meritano riflessione. I dati disponibili non consentono di confermare la tesi che vi sia stata una spoliazione degli assicurati, ma neppure di smentirla. La mancanza di dati affidabili sul ramo del sistema svizzero delle assicurazioni sociali che gestisce la maggior parte dei capitali di vecchiaia e la conseguente mancanza di trasparenza circa il volume degli investimenti e il ricavato delle compagnie di assicurazione private costituiscono una grave lacuna. È a questo livello, quello della comprensione di come vengono generate e sono ripartite le eccedenze in seno alle compagnie di assicurazione sulla vita, che si situa il nocciolo del problema. Analisi empiriche hanno tuttavia dimostrato che deve essere migliorata anche la ripartizione delle eccedenze in seno alle istituzioni collettive. In questo ambito si sono rilevate ineguaglianze che illustrano la necessità di meccanismi di controllo efficienti e della sorveglianza dell'autorità. Predomina l'impressione che nel caso delle istituzioni collettive delle compagnie di assicurazione sia i controlli paritetici sia la sorveglianza dell'autorità non siano stati efficienti.

Nell'ambito della revisione della LPP si sono già gettate basi importanti per un miglioramento della trasparenza e la garanzia di un controllo paritetico. Anche il Consiglio federale e gli uffici competenti hanno già fissato alcuni paletti a livello di ordinanza. Altre misure sono attualmente al vaglio di un gruppo peritale. In definitiva, tuttavia, solo l'attuazione concreta delle misure già decise o da decidere mostrerà se l'obiettivo

⁶ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40).

della trasparenza del secondo pilastro e dell'efficienza della sorveglianza sia raggiungibile. Per questo motivo la CdG del Consiglio nazionale (GdG-N) ha deciso proseguire un'osservazione critica della realizzazione delle diverse misure.

2.2 Commercio elettronico: valutazione della protezione del consumatore in Svizzera

L'8 maggio 2003 la CdG-N ha incaricato il CPA di una valutazione della protezione dei consumatori nel settore del commercio elettronico. Il 16 ottobre 2003 il CPA ha presentato un rapporto intermedio in materia. La Commissione ha quindi deciso di affrontare in particolare gli aspetti contrattuali e la protezione dei dati. Si trattava soprattutto di determinare se legislazione esistente è attuata in modo adeguato per proteggere il consumatore svizzero nel settore del commercio elettronico.

Per effettuare la valutazione il CPA ha studiato la letteratura specializzata, ha svolto analisi secondarie di studi statistici e ha intervistato gli attori del commercio elettronico.

Il rapporto è stato presentato alla Commissione il 13 maggio 2004. Ricorda anzitutto che il commercio elettronico offre grandi possibilità sia ai consumatori sia ai fornitori.

La Svizzera dispone di eccellenti infrastrutture tecnologiche: è il Paese che conta più computer per abitante e il 63 per cento degli Svizzeri utilizza regolarmente Internet, contro solo il 43 per cento dei cittadini dell'UE. Si situa invece soltanto al quindicesimo posto nella graduatoria relativa al grado di preparazione del mercato a sfruttare le opportunità offerte dal commercio elettronico. Secondo l'Ufficio federale di statistica (UST), gli Svizzeri che fanno acquisti regolarmente via Internet rappresentano solo il 6,4 per cento della popolazione. Rispetto a Paesi come la Danimarca, l'Olanda e la Svezia, dove il livello di vita e le possibilità di accesso a Internet sono simili, il numero di consumatori svizzeri nel commercio elettronico è inferiore. Il consumatore svizzero manifesta una certa diffidenza circa gli aspetti contrattuali e la protezione dei dati.

In Svizzera, non esiste una legge specifica sul commercio elettronico. Le differenti leggi – Codice delle obbligazioni⁷, legge contro la concorrenza sleale⁸, legge sull'informazione dei consumatori⁹, legge federale sulla protezione dei dati¹⁰ – permettono agli attori di servirsi di questo mezzo elettronico.

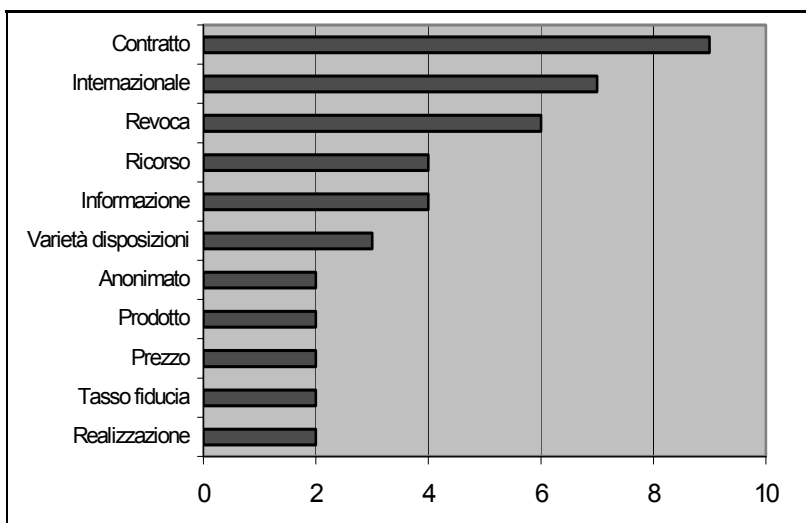
⁷ Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) RS **220**.

⁸ Legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI; RS **241**).

⁹ Legge federale del 5 ottobre 1990 sull'informazione dei consumatori (LIC; RS **944.0**).

¹⁰ Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS **235.1**).

Frequenza dei problemi constatati circa gli aspetti contrattuali del commercio elettronico (13 interviste)



Fonte: CPA 2004

Tuttavia, le caratteristiche del commercio elettronico pongono diversi problemi alla presa di una decisione libera, chiara e ponderata da parte del consumatore. Non esistono obblighi in materia di informazione precontrattuale, ad esempio sull'identità del fornitore, essendo punibile solo il comportamento sleale. Anche il diritto di revoca è carente. Il problema della garanzia per difetti della cosa non è disciplinato in modo adeguato.

L'applicazione di certi diritti e obblighi d'informazione è problematica. La LIC esige che siano indicate le caratteristiche essenziali dei prodotti, ma questo obbligo non trova riscontro nella pratica. D'altra parte, non vi è alcun controllo delle clausole contrattuali sleali ai sensi della LCSi.

Infine, in caso di controversia gli attori possono intentare una causa giudiziaria. Tuttavia, nonostante la vasta diffusione di Internet, nessuna controversia è stata portata davanti ai tribunali svizzeri, dato che il rapporto costi-utilità penalizza il consumatore.

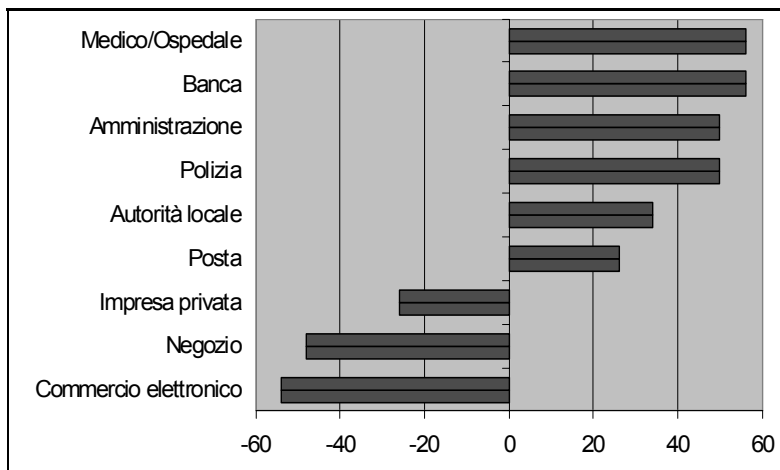
La LPD è una legge astratta e neutra dal punto di vista della tecnologia e non comprende disposizioni specifiche circa Internet. L'interpretazione concreta di talune disposizioni e nozioni dipende dalla giurisprudenza dei tribunali. La mancanza di sentenze in questo ambito favorisce l'incertezza del diritto.

La sorveglianza da esercitare sugli organi della Confederazione e sui privati in applicazione della LPD incombe all'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD). Finora, nell'ambito del commercio elettronico in quanto tale, l'IFPD non ha esaurito il suo margine di manovra e non ha emesso raccomandazioni. Le raccomandazioni e

le sentenze andrebbero a vantaggio della protezione dei dati, il cui scopo è, innanzi tutto, preventivo.

Figura 3

Fiducia¹¹ dei consumatori svizzeri nei confronti di diversi organismi che conservano i loro dati personali (tasso netto, in %)



Fonte: CPA, in base a Conseil pour la protection de la personnalité 2004: Les droits individuels battus en brèche? Kummer Public Affairs, Berna pag. 7.

Nel commercio elettronico, i detentori di collezioni di dati non sono in grado di rispettare l'obbligo di controllare l'esattezza dei dati ricevuti. A causa dell'anonimato di Internet, simili controlli sarebbero sproporzionati. L'obbligo di fornire alla persona che ne fa richiesta informazioni in merito ai dati trattati sul suo conto è largamente rispettato. Il più delle volte, il consumatore che ne fa richiesta riceve l'informazione desiderata. Il problema è che, nel dedalo di Internet, il consumatore non è in grado di seguire ciò che avviene ai suoi dati né di sapere quale impresa li conserva nelle sue basi di dati. A titolo di misura di protezione della sua personalità, può soltanto chiedere che i dati siano rettificati o distrutti o che la loro comunicazione a terzi sia vietata, ma non ne può proibire il trattamento.

Anche altre disposizioni sul registro delle collezioni di dati o sull'adozione di misure organizzative sollevano importanti problemi di applicazione sotto il profilo del commercio elettronico.

La Svizzera autorizza gli scambi di dati solo con gli Stati che garantiscono una protezione equivalente. Attualmente, a differenza dell'UE, la Svizzera non cerca di stipulare convenzioni che permetterebbero di disciplinare il trasferimento frontaliere di dati con Paesi terzi che non hanno un livello di protezione simile. Spetta pertanto all'impresa che intende trasferire i dati concludere un contratto di protezione dei dati

¹¹ Il tasso netto di fiducia rappresenta la differenza tra le persone che ritengono che i dati personali sono «perfettamente al sicuro» o «abbastanza al sicuro» e quelle che li ritengono «non veramente al sicuro» o «nient'affatto al sicuro».

con ogni impresa stabilita in un Paese terzo che non ha un livello di protezione equivalente.

Per quanto concerne gli aspetti transfrontalieri, la protezione del consumatore sviz-zero dipende dalle opzioni che può esercitare sulla determinazione del tribunale competente, dalla scelta del diritto applicabile e dall'esecuzione della decisione giurisdizionale. Le disposizioni della legge sul diritto internazionale privato¹² e della Convenzione di Lugano¹³ suscitano problemi a livello di definizioni e di applicazione. In generale, il consumatore passivo svizzero ha la possibilità d'intentare un'azione di-nanzi al tribunale del suo luogo di domicilio e si vede applicare le regole del diritto svizzero. Di conseguenza, in casi analoghi, è spesso meno protetto del consumatore europeo.

Nell'ambito delle controversie in materia di concorrenza sleale, un consumatore estero che effettua acquisti presso un sito svizzero può adire il *Seco* e ricorrere ai suoi servizi affinché intenti un'azione in suo favore. Il consumatore svizzero non dispone di questa possibilità.

I label e i meccanismi di autoregolamentazione possono essere complementi interessanti alla normativa. In Svizzera, tuttavia, i tre label del commercio elettronico sono scarsamente conosciuti e le procedure alternative di composizione delle controversie non sono utilizzate dai consumatori.

Considerate le lacune legislative e i problemi di applicazione esposti in quanto precede, la mancanza di fiducia da parte dei consumatori svizzeri non è eliminata e il potenziale economico del commercio elettronico non può essere pienamente realizzato.

2.3 Bilancio intermedio sulle attività di Presenza Svizzera (progetto rimandato)

Nell'ambito del programma annuale 2003, le CdG hanno incaricato il CPA di elaborare uno schema di progetto sulla valutazione di Presenza Svizzera (PRS). PRS funziona come unità amministrativa decentrata subordinata alla Direzione politica del DFAE e ha iniziato la sua attività circa quattro anni fa. In veste di "agenzia nazionale di PR", ha il compito di svolgere una politica di comunicazione credibile, attraente e moderna e di curare le relazioni tra la Svizzera e l'estero. Deve aumentare il livello di conoscenza da parte del pubblico estero e suscitare simpatia nei confronti del nostro Paese.

Già durante la trattazione da parte delle Camere della legge federale concernente la promozione dell'immagine della Svizzera all'estero¹⁴, che costituisce la base giuridica di PRS, l'istituzione dell'organizzazione è stata contestata. Una mozione presentata nell'ottobre 2001 al Consiglio Nazionale ne chiedeva addirittura la soppressione. Anche la stampa non ha mancato di pubblicare resoconti spesso critici sulle sue attività. Si rimprovera in sostanza a PRS una certa passività in occasione di eventi importanti che incidono sull'immagine della Svizzera o una scarsa visibilità delle sue attività.

¹² Legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP; RS 291).

¹³ Übereinkommen vom 16.9.1988 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (RS 0.275.11).

¹⁴ Legge federale del 24 marzo 2000 concernente la promozione dell'immagine della Svizzera all'estero (RS 194.1).

Da un'analisi preliminare, il CPA ha ricavato le seguenti domande, che reputa appropriate per il progetto di valutazione: la strategia sviluppata da PRS è in armonia con gli obiettivi contenuti nella legge? Qual è la pertinenza delle misure prese in Svizzera e all'estero? Il controllo interno dei risultati e un esame complementare consentono di formulare enunciati circa il raggiungimento degli obiettivi? Il coordinamento con altri organismi (Svizzera Turismo, Pro Helvetia, Osec, rappresentanze del DFAE all'estero, DSC) funziona o vi sono doppioni? Alcune delle attività finanziate da PRS, in Svizzera o all'estero, avrebbero potuto svolgersi senza il suo sostegno?

A causa di un sovraccarico di lavoro della CdG del Consiglio degli Stati (CdG-S), l'inizio del progetto ha dovuto essere rinviato al 2004. Il conferimento definitivo dell'incarico è stato quindi riesaminato nell'ambito del programma annuale 2004 delle CdG. Le Commissioni, considerando più urgenti altri mandati di valutazione di cui è incaricato il CPA, hanno ulteriormente rinviato lo svolgimento della valutazione delle attività di PRS.

3 Progetti avviati nel 2004

Il CPA osserva i diversi settori della politica federale e, a fine anno, sottopone alle CdG un elenco dei temi che, a suo parere, richiedono una valutazione nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare.

Nel novembre 2003 il CPA ha sottoposto alle CdG un elenco di domande di valutazione concernenti i temi qui appresso:

- il ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità;
- formazione - ricerca - tecnologia: bilancio intermedio sull'attuazione degli obiettivi di riforma fissati;
- Pro Helvetia: mandato, strutture organizzative e coordinamento con altri organi federali di promozione della cultura;
- stato della situazione all'UFAFP;
- gestione delle risorse e management ambientale nell'Amministrazione federale;
- lacune a livello di coordinamento nella politica di assetto territoriale della Confederazione;
- «Test PMI» della Confederazione;
- ruolo e efficienza del Sorvegliante dei prezzi;
- NOVE-IT: determinazione della necessità di analisi dal punto di vista dell'alta vigilanza;
- punto di vista dell'alta vigilanza;
- coordinamento negli affari esteri;
- GEMAP: l'Ufficio federale di topografia provoca una distorsione della concorrenza?;
- misure coercitive in materia di diritto degli stranieri;
- esecuzione delle sentenze del Tribunale federale nei Cantoni;

- varietà dei ruoli della Confederazione nella gestione delle imprese del quarto cerchio.

Dopo aver vagliato questo elenco, le CdG hanno incaricato il CPA dei seguenti quattro mandati di valutazione:

- il ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità;
- gestione delle risorse e management ambientale nell'Amministrazione federale;
- «Test PMI» della Confederazione;
- misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.

Il capitolo seguente espone la situazione iniziale e il punto in cui si trovano questi quattro progetti.

3.1 Il ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità

Da qualche tempo si registra un inquietante aumento delle rendite versate dall'assicurazione invalidità (AI). Tra il 1990 e il 2003 il numero dei beneficiari è arrivato a 271 039 persone (+65%) con conseguenti difficoltà finanziarie per l'istituzione. Nel 2003 i costi dell'AI erano di circa 10 miliardi di franchi e il deficit ammontava a 1,5 miliardi.

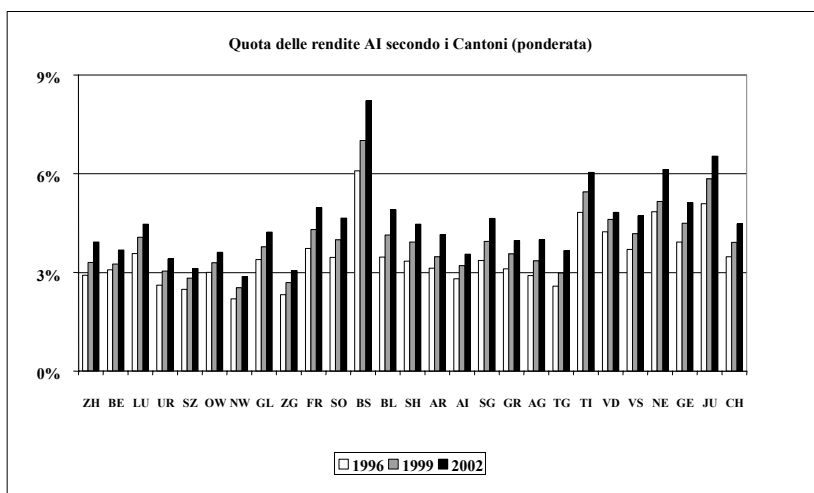
A prescindere dal problema di finanziamento che deriva da questa situazione, il fenomeno dell'esplosione delle rendite AI è in contraddizione con il principio della priorità dell'integrazione rispetto alla rendita ed è preoccupante anche dal punto di vista socio-politico perché il conferimento di prestazioni d'invalidità spesso porta a un crescente isolamento sociale e al cronicizzarsi del danno alla salute.

Visti questi presupposti, il 20 aprile 2004 la CdG-S ha incaricato il CPA di analizzare determinati aspetti dell'AI. L'obiettivo dello studio è di sostenere l'alta vigilanza parlamentare nell'esecuzione dell'AI; indicazioni circa eventuali lacune o mancanze nella legislazione devono inoltre confluire nella 5ª revisione dell'AI.

Mediante uno studio della letteratura, nella prima fase dell'analisi il CPA ha individuato diversi fattori che contribuiscono all'aumento degli invalidi e ha illustrato lo stato della ricerca rispetto ai singoli fattori. Il rapporto intermedio del CPA a destinazione della CdG-S elenca 24 differenti fattori – interni e esterni – di aumento del numero di rendite; fra questi figurano, per esempio, l'invecchiamento della popolazione o il progresso della medicina, ma anche elementi interni all'AI, come la lunga durata della procedura di esame delle domande di rendita, la mancanza di coordinamento con altri istituti sociali o i problemi inerenti la sorveglianza esercitata dalla Confederazione sugli uffici AI cantonali. In base al rapporto intermedio del CPA, la CdG-S ha rilevato che l'ultimo aspetto richiedeva chiarimenti più approfonditi.

In materia di AI, l'UFAS, oltre a compiti nell'ambito dell'esecuzione e della legislazione, ha anche funzioni di sorveglianza dell'applicazione della legge da parte degli uffici AI cantonali. Comparando le statistiche, si osserva che la proporzione dei beneficiari di una rendita AI rispetto alla popolazione attiva varia talvolta considerevolmente da Cantone a Cantone.

Quota delle rendite AI secondo i Cantoni (ponderata)



Fonte: UFAS 2003

Secondo uno studio¹⁵ realizzato nell'ambito del programma nazionale di ricerca (PNR 45), le differenze riscontrate non si possono spiegare unicamente con le diversità strutturali¹⁶ tra i Cantoni, ma devono essere ricondotte anche alle diverse prassi seguite dagli uffici AI cantonali. In un numero non insignificante di incerti, controlli per campionatura dimostrano inoltre irregolarità nelle decisioni di prestazioni degli uffici AI cantonali – con conseguenze importanti sotto il profilo dei costi¹⁷. Queste constatazioni non sollevano soltanto questioni circa la prassi degli uffici AI interessati: ci si deve altresì chiedere come l'UFAS svolga il suo ruolo di sorveglianza sugli uffici AI cantonali. Se si considera poi il fatto che i mutamenti nelle condizioni quadro sociali dell'AI si delineano da tempo e che il fenomeno della crescita delle rendite di invalidità è già ben noto anche in altri Paesi dell'OCSE, ci si deve chiedere anche come l'UFAS abbia adempiuto i suoi compiti a livello di monitoring e di sviluppo della legislazione negli anni trascorsi.

Fondandosi sul rapporto intermedio del CPA, la CdG-S lo ha incaricato, il 22 settembre 2004, di una valutazione del ruolo dell'UFAS nell'AI. L'obiettivo della valutazione è di illustrare come l'ufficio svolge concretamente i suoi compiti di sorveglianza e di sviluppo della legislazione, se sfrutta il proprio margine d'azione, quali effetti produce sugli uffici sorvegliati e in quale contesto agisce. Per rispondere a queste domande si ricorrerà oltre all'analisi secondaria di studi esistenti, anche all'analisi di documenti e a interviste. In ragione di insufficienti capacità interne, il CPA ha delegato il mandato a un gruppo di lavoro, diretto dalla società Interface

¹⁵ Guggisberg, Jürg et al., 2004: Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung, Coira.

¹⁶ Demografia, grado di urbanizzazione ecc.

¹⁷ 5ª revisione AI, avamprogetto e rapporto esplicativo per la procedura di consultazione, pag. 59 segg. www.bsv.admin.ch.

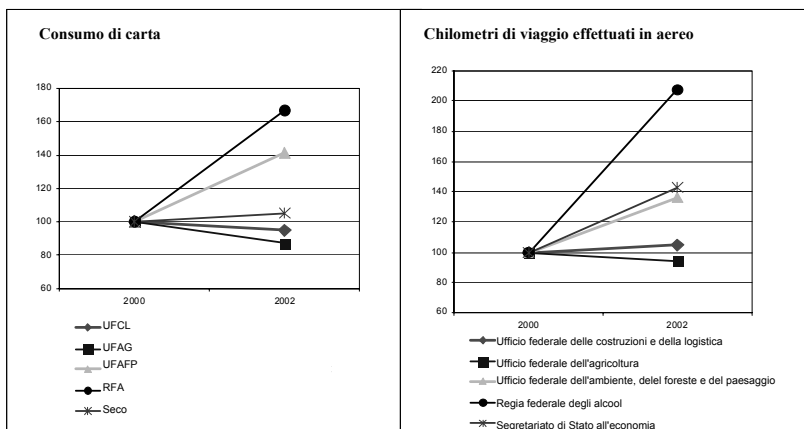
Institut für Politikstudien. Il rapporto finale sarà probabilmente sottoposto alla Sottocommissione competente a fine giugno 2005.

3.2 Gestione delle risorse e management ambientale nell'Amministrazione federale

Nel 1999, il Consiglio federale ha deciso l'introduzione in tutte le unità organizzative del settore centrale dell'Amministrazione federale – a parte poche eccezioni – di un programma di gestione delle risorse e management ambientale (RUMBA), volto a ridurre i carichi ambientali provocati dall'Amministrazione federale e contribuire anche alla diminuzione dei costi. Quattro anni dopo il lancio del programma, tuttavia, solo 13 delle 84 unità organizzative dell'Amministrazione avevano portato a termine l'introduzione di RUMBA. Deludenti sono apparsi anche il considerevole aumento dei viaggi effettuati in aereo e il crescente consumo di carta (vedi fig. 5). Da questo bilancio intermedio si potevano desumere problemi di attuazioni tali da porre seriamente in questione il raggiungimento degli obiettivi del programma.

Figura 5

Evoluzione del consumo di carta e dei chilometri di viaggi effettuati in aereo presso unità organizzative selezionate (indice)



Fonte: CPA 2004, sulla base dei rapporti annuali RUMBA 2001 e 2003

In questo contesto, il 25 giugno 2004 la CdG-S ha incaricato il CPA di appaltare un mandato di perizia. Dopo la messa a concorso (procedura su invito a cinque offerenti) il mandato è stato affidato a un gruppo di lavoro composto da Interface Institut für Politikstudien GmbH (Lucerna; direzione) e evaluanda (Ginevra). In particolare, il mandato verte sulla chiarificazione dei punti qui appresso:

- raggiungimento degli obiettivi: illustrare, sulla base dei dati disponibili, in che misura è stato raggiunto l'obiettivo di migliorare il bilancio ecologico, con conseguente riduzione dei costi;

- valutazione dell'attuazione: analisi e valutazione della gestione del programma a livello interdipartimentale, dipartimentale e a livello degli uffici; analisi e valutazione della cooperazione tra le autorità di esecuzione e delle misure realizzate;
- valutazione della concezione: si tratta in questo caso di determinare se la concezione di RUMBA, come prevista dal decreto del Consiglio federale del 1999, costituisca una base appropriata per il raggiungimento degli obiettivi del programma;
- influenze esterne: accertare se la realizzazione e l'efficienza di RUMBA non siano significativamente compromesse da fattori esterni, indipendenti dal programma.

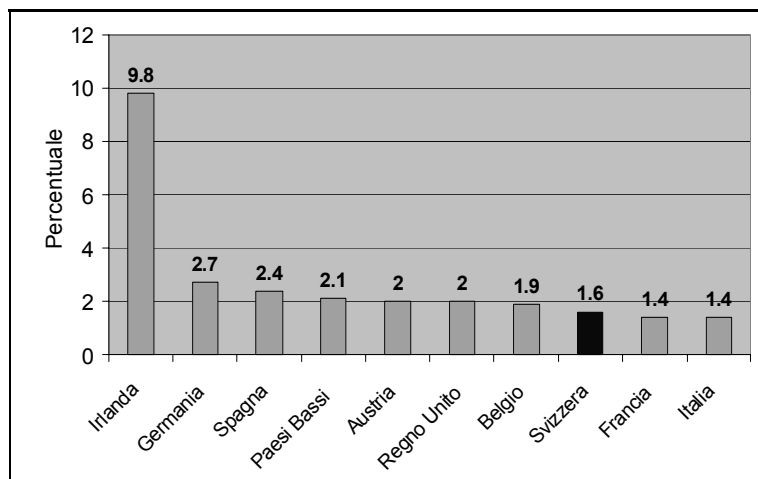
Oltre a interviste con periti, è previsto anche il sondaggio on-line di circa 80 persone responsabili dell'attuazione di RUMBA a diversi livelli dell'Amministrazione federale. Sulla base delle informazioni raccolte saranno evidenziati i punti forti e i punti deboli del programma. I risultati dovrebbero essere disponibili nel secondo trimestre 2005.

3.3 «Test PMI» della Confederazione

Da qualche anno la Svizzera cerca di migliorare il proprio potenziale economico e la considerazione accordata alle esigenze delle piccole e medie imprese (PMI). Negli ultimi anni, però, in Svizzera la crescita è stata relativamente debole: l'attrattiva della piazza svizzera diminuisce e le PMI sopportano costi legati a interventi statali in proporzioni superiori a quelli subiti dalle grandi imprese; la loro crescita è così ostacolata.

Figura 6

Valore aggiunto reale delle PMI (tasso di crescita annuo medio in %, 1988-2000)



Fonte: CPA, basato su Habersaat, Magrit et al., 2000: Le PMI in Svizzera e in Europa, Seco, Berna (disponibile in francese e in tedesco).

In occasione della sua riunione del 21 giugno 2004, la CdG-N ha incaricato il CPA di effettuare una valutazione dei tre «Test PMI» della Confederazione, che raggruppano l'analisi d'impatto della regolamentazione, il test di compatibilità PMI e il Forum PMI. Questi strumenti sono stati istituiti tra il dicembre 1998 e il maggio 2000 in seguito a interventi parlamentari. L'analisi d'impatto della normativa postula che le leggi e le ordinanze vengano concepite e analizzate tenendo conto delle esigenze delle PMI. Il test di compatibilità PMI è effettuato allorché, per certi progetti legislativi, il *Seco*, in collaborazione con una decina di imprese visitate, valuta il contenuto della riforma proposta. Il Forum PMI, infine, è una commissione extra-parlamentare che si esprime in merito alla legislazione dal punto di vista delle PMI. Questi tre strumenti al servizio del diritto nella fase in cui esso viene elaborato hanno la funzione di sensibilizzare il Consiglio federale, l'Amministrazione federale e il Parlamento circa i problemi dell'economia in generale e delle PMI in particolare, influenzando le decisioni degli attori politici. Secondo l'OCSE, l'utilizzazione frequente e professionale di questi test migliora il rapporto costi-utilità delle decisioni politiche e riduce il numero di norme qualitativamente mediocri o inutili, con effetti positivi sull'economia dei Paesi che li adottano.

La CdG-N ha chiesto al CPA di porre l'accento sull'utilizzazione di questi strumenti nel processo decisionale politico a livello federale. Si tratta quindi di valutare se gli attori politici conoscono i «Test PMI», se li utilizzano nel processo decisionale e con quali effetti. Qui appresso alcune delle domande di studio:

- di quale notorietà godono i «Test PMI»?
- i risultati dei «Test PMI» sono utilizzati nel processo decisionale?
- quale effetto hanno i «Test PMI»?
- qual è il rapporto costi-utilità?

Per effettuare la valutazione, il CPA ha messo a punto una metodologia che si fonda su tre assi: l'analisi della letteratura, colloqui con rappresentanti dell'Amministrazione federale, del Parlamento e di istituzioni esterne e l'analisi di testi (verbali di sedute delle commissioni parlamentari e del plenum). Non potendo valutare la notorietà, l'utilizzazione e l'impatto di tutti i «Test PMI», sono stati selezionati casi pratici rappresentativi.

Il rapporto finale sui «Test PMI» della Confederazione sarà presentato alla Sottocommissione nel febbraio 2005.

3.4 Misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

Le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, entrate in vigore nel 1995, sono tuttora oggetto di controversia tanto sul piano politico come su quello giuridico. Queste disposizioni di legge hanno un duplice obiettivo: garantire l'attuazione degli allontanamenti e, quindi, lottare contro l'immigrazione non controllata come pure contro la criminalità tra gli stranieri clandestini e i richiedenti l'asilo. A tal fine sono state prese misure come la carcerazione preliminare o in vista del rinvio forzato, l'istituzione dell'assegnazione di un luogo di soggiorno e del divieto di accedere a un dato territorio. La misura più importante è quella della carcerazione in vista del rinvio forzato, che può essere ordinata, in particolare, se sussiste il rischio che l'interessato passi alla clandestinità. Le autorità cantonali di migrazione, alle quali

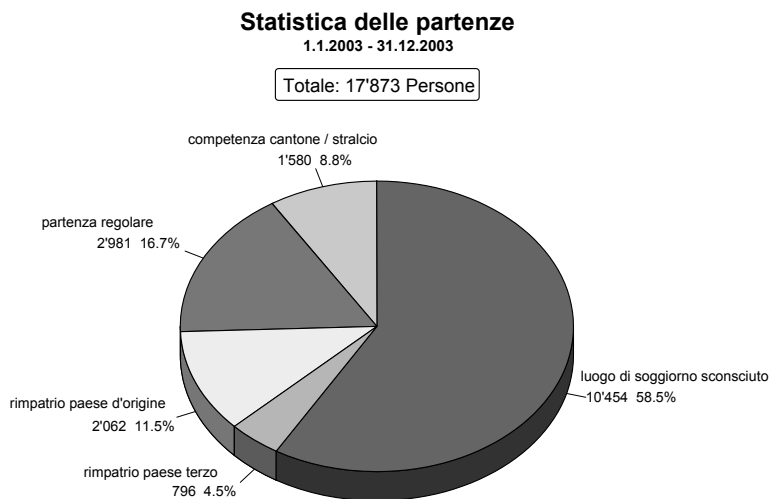
incombe l'attuazione delle misure coercitive, ricorrono spesso a questa misura. La carcerazione è la sanzione più severa prevista dalla legislazione svizzera.

L'efficienza delle misure di coercizione non è ancora stata valutata. D'altronde in questo ambito è difficile instaurare la trasparenza, perché a livello nazionale non esistono statistiche sui motivi delle carcerazione, il numero delle carcerazioni ordinate o la categoria delle persone interessate. Per esempio, le statistiche sull'asilo dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) indicano soltanto il numero di partenze, controllate o non controllate durante un determinato periodo. Non precisano, invece, il numero di persone carcerate in vista del rinvio forzato né la durata della carcerazione. L'UFR non rileva questi dati perché la competenza di ordinare le misure coercitive è cantonale (cfr. fig. 7).

Le misure coercitive sono previste dalla legge sulla dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)¹⁸, attualmente in revisione. Durante la sessione d'estate 2004 il Consiglio nazionale ha esaminato il disegno della nuova legge sugli stranieri (LStr), che sarà sottoposto al Consiglio degli Stati nella primavera 2005. Il progetto di revisione conferma o addirittura parzialmente rafforza le misure di coercizione.

Figura 7

Attuazione degli allontanamenti e partenze nel settore dell'asilo nel 2003



Fonte: UFR 2004, Statistiche sull'asilo 2003, pag. 13 (in francese).

Il 23 gennaio 2004 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere uno studio sulle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Il CPA ha elaborato un progetto preliminare che ha presentato alla CdG-N. La Commissione, in occasione della sua

¹⁸ Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20).

Janett, Daniel e Serge Zogg: Die Bilanz ist enttäuschend. Mängel des Inventars schützenswerter Landschaften, pubblicato in: Neue Zürcher Zeitung del 20 aprile 2004, n. 91, pag. 16 (esiste solo in tedesco)

L'articolo riassume i principali risultati della valutazione dell'inventario federale dei paesaggi siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP). Nel 2033 il CPA ha presentato alla CdG-N tutti i risultati di questo studio. Gli autori dell'articolo giungono alla conclusione che attualmente la protezione degli oggetti dell'IFP, in conformità con l'obiettivo generale di protezione formulato nell'articolo 6 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, non è sufficientemente garantita. Da statistiche sull'utilizzazione delle superfici e da casi di studio risulta che numerosi interventi problematici negli oggetti dell'IFP sono stati effettuati anche negli anni Novanta, seppure in proporzioni spesso inferiori rispetto alla decade precedente. La missione di protezione dei paesaggi svizzeri più preziosi è complicata da manchevolezze concettuali e da problemi di attuazione.

Tobler, Andreas: La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods: influence, avantages et répartition des compétences dans l'administration fédérale, pubblicato in: La vie économique. Revue de politique économique, n. 5/2004, pagg. 59–62 (esiste solo in francese e tedesco).

A dieci anni dall'adesione alle istituzioni di Bretton Woods, la CdG-S ha incaricato il CPA di analizzare vari aspetti dello statuto di membro della Svizzera. Oltre che sulla ripartizione dei compiti e delle competenze tra le autorità federali interessate, lo studio verteva sull'influsso della Svizzera e sui vantaggi che trae dallo statuto di Paese membro della FMI e della Banca mondiale. L'autore dell'articolo elenca i principali risultati dello studio. Nell'insieme, il bilancio intermedio dell'attività della Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton Woods è positivo, ma dalla valutazione del CPA sono emerse alcune lacune a livello dei servizi federali interessati. Tali lacune riguardano, da un lato, la ripartizione delle competenze e delle responsabilità e, dall'altro, i meccanismi di coordinamento nella politica della Confederazione in merito alle due istituzioni finanziarie.

Duperrut, Jérôme: La sécurité des denrées alimentaires en Suisse: une application lacunaire, pubblicato in: La Vie économique. Revue de politique économique, n. 09/2004, pagg. 54–58 (esiste solo in francese e tedesco).

In seguito a numerosi scandali alimentari che hanno scosso la fiducia dei consumatori svizzeri, nel 2002 la CdG-N ha incaricato il CPA di analizzare in che maniera è attuata la legislazione svizzera sulla sicurezza alimentare – volta a garantire il controllo «dal produttore al consumatore». Si trattava di stabilire come sono applicate le norme per la protezione dei consumatori e come adempiono i loro compiti gli organi federali. L'articolo illustra la scarsa chiarezza, a livello federale, della visione politica richiesta dalla sicurezza alimentare, ma soprattutto le difficoltà di attuazione a livello cantonale, l'inadeguatezza della sorveglianza e il pregiudizio arrecato all'applicazione uniforme della legislazione dalla mancanza di coordinamento tra le diverse parti interessate.

Janett, Daniel: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments - eine Zwischenbilanz, pubblicato in: LeGes 2004/2, pagg. 137–150 (esiste solo in tedesco).

L'articolo descrive la genesi e il funzionamento della funzione di valutazione del Parlamento federale. Presenta un bilancio intermedio delle attività di valutazione del

Parlamento, attendendosi, in particolare, su quelle del CPA. Il n. 5.1 del presente rapporto presenta un riassunto completo dei risultati di questo studio.

Bättig, Christoph: Rentenklau in der beruflichen Vorsorge? Ergebnisse einer Untersuchung zur Ermittlung und Verteilung von Überschüssen bei Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften, in: Soziale Sicherheit 1/2004, di prossima pubblicazione

Nell'estate 2002 le compagnie di assicurazione private sono state accusate di avere derubato gli assicurati (il cosiddetto «furto delle pensioni»). Su mandato delle CdG, il CPA ha cercato di appurare se ci sia stato abuso ai danni degli assicurati nell'ambito degli investimenti dei fondi del secondo pilastro o in quello della ripartizione del ricavato di questi investimenti. Lo studio non ha potuto confermare né smentire l'accusa. I risultati, tuttavia, mettono in risalto gravi lacune nel sistema della previdenza professionale, soprattutto per quanto concerne il controllo e la sorveglianza esercitati dalle autorità sulle istituzioni collettive delle compagnie di assicurazione. Le misure correttive decise nel frattempo dal Parlamento, dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale vanno nella giusta direzione, ma solo la loro attuazione concreta, come pure quella delle misure ancora da prendere, mostrerà se sia realizzabile il duplice obiettivo della trasparenza del secondo pilastro e dell'efficienza della sorveglianza.

5 Altre attività del CPA

5.1 La funzione di valutazione del Parlamento federale: bilancio intermedio

All'inizio della nuova legislatura, il CPA ha stilato un rapporto intermedio²⁰ sulla funzione di valutazione del Parlamento federale e sulle proprie attività di servizio parlamentare specializzato nella realizzazione di valutazioni. Con questo bilancio il CPA intende ottimizzare costantemente le prestazioni e adattarle ai bisogni dei mandati parlamentari conferitigli.

5.1.1 Valutazione nell'ambito dell'alta vigilanza

Da quando è stato istituito, nel 1990, il CPA ha svolto numerose valutazioni di esecuzioni, effetti e concezioni nei più diversi settori della politica federale: dalla costruzione delle strade nazionali alla questione dei costi dell'assicurazione malattie e agli appalti pubblici, passando per l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo.

Nell'effettuare queste valutazioni, come pure molte altre, il CPA, nella sua funzione di servizio specializzato, ha risposto alle aspettative delle CdG? Le Commissioni, a loro volta, valutano costantemente le attività del CPA, considerate in complesso positive. Da un succinto sondaggio realizzato nel luglio 2004 risulta che i presidenti delle due CdG e delle rispettive Sottocommissioni sono soddisfatti del servizio²¹. Le prestazioni del CPA sono unanimemente considerate utili e la qualità e la chiarezza dei suoi rapporti sono particolarmente apprezzate. Gli organi di direzione strategica

²⁰ Janett, Daniel, 2004: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments - eine Zwischenbilanz, pubblicato in: LeGes 2004/2, pagg. 137-150 (esiste solo in tedesco).

²¹ Su 13 persone interrogate, 10 hanno risposto alle domande.

delle CdG giudicano in genere favorevolmente la pertinenza politica dei rapporti e il loro impatto sui miglioramenti apportati nell'ambito politico oggetto della valutazione. Diverse persone interrogate rilevano che la pertinenza e gli effetti politici delle valutazioni del CPA dipendono in buona parte dalle CdG stesse in veste di committenti. Infine tutti gli intervistati concordano nell'osservare che, rispetto a altri strumenti dell'alta vigilanza parlamentare²², le valutazioni sono attuate a un ritmo adeguato.

Tuttavia, se si giudica il CPA alla luce delle attese ambiziose formulate dalle Camere federali all'inizio degli anni Novanta nei confronti del futuro organo di controllo dell'Amministrazione federale, il bilancio è meno categorico: l'iniziativa parlamentare sull'istituzione del CPA esigeva prioritariamente che il servizio contribuisse: 1) alla professionalità, 2) all'aumento dell'efficienza, 3) alla sistematizzazione e al progresso continuo dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare²³.

Secondo lo stesso CPA, il bilancio relativo al primo obiettivo è positivo: negli ultimi anni, il servizio, in collaborazione con la segreteria delle CdG, ha contribuito considerevolmente alla professionalità dell'alta vigilanza parlamentare. Le sue valutazioni forniscono una risposta anche a questioni molto complesse nell'ambito del controllo parlamentare, apportando l'approfondimento e il rigore scientifico necessari.

Per quanto riguarda l'obiettivo numero due, è impossibile fare un bilancio completo senza un paragone empirico tra l'efficienza politica delle CdG *con* il sostegno del CPA e *senza* il medesimo. Per il momento sono disponibili unicamente analisi di casi che vertono sugli effetti politici degli studi del CPA²⁴. Numerose valutazioni del CPA hanno avuto un impatto tangibile sul settore politico analizzato, mentre in altri casi questo impatto è attenuato o scarsamente osservabile. Occorre tuttavia precisare che le conseguenze delle valutazioni possono anche essere indirette. Spesso i risultati di una valutazione non si ripercuotono direttamente sull'azione degli organi decisionali, ma modificano in maniera duratura la percezione dei problemi e le strategie adottate per risolverli. Questa dimensione indiretta della valutazione va segnalata, in particolare, nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, dato che le CdG, pur avendo indubbie competenze a livello di inchiesta, non dispongono di potere decisionale nei confronti dei servizi controllati.

L'obiettivo numero tre – sistematizzazione e progresso permanente dell'alta vigilanza grazie al sostegno del CPA – è stato raggiunto a nostro avviso solo in parte. Il CPA segue gli sviluppi nei differenti settori della politica federale e sottopone annualmente alle CdG un elenco di oggetti di valutazione da considerare; a tal fine esamina la pertinenza politica e finanziaria dei progetti proposti applicando sistematicamente gli stessi criteri. Tuttavia, essendo dotato di un effettivo di 3,6 posti di titolari per le attività scientifiche, il CPAT non ha dimensioni che gli consentano di assumere pienamente il ruolo di «memoria istituzionale» e di organo di individuazione precoce delle CdG e di acquisire una visione globale dei punti deboli dell'operato dell'Amministrazione. Inoltre, l'agenda delle CdG, oltre che da criteri scientifici, è fortemente influenzata da posizioni politiche. La scelta dei settori nei quali il CPA deve effettuare un'analisi approfondita dipende in buona parte dall'attualità e dalle opinioni politiche dei membri delle commissioni. Si tratta indubbiamente di un

²² Ispezioni, visite dei servizi, analisi delle istanze all'autorità di vigilanza ecc.

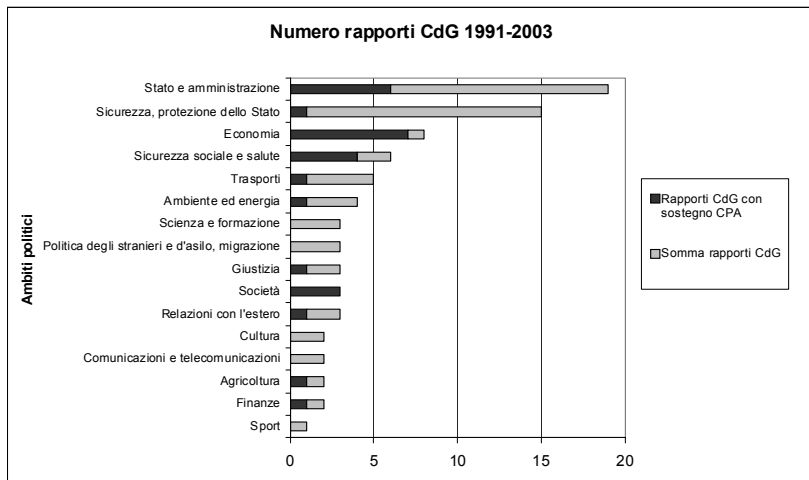
²³ FF 1990 I 773

²⁴ Niederöst, Bruno, 2002: Erfolgsbedingungen für Evaluationen, LeGes 2002/1, pagg. 39–46 (esiste solo in tedesco).

approccio legittimo per un organo politico come le CdG, ma che non sempre consente di valutare ambiti rappresentativi della politica federale nel settore dell'alta vigilanza, cosa che taluni possono deplorare in considerazione dell'obiettivo di sistematizzazione inizialmente fissato.

Figura 8

Numero dei rapporti delle CdG e temi trattati nel periodo 1991-2003



Fonte: CPA 2004

5.1.2 Valutazione dell'efficienza secondo l'articolo 170 Cost.

Secondo l'articolo 170 della nuova Costituzione, il Parlamento deve vegliare sul controllo dell'efficienza delle misure prese dalla Confederazione. Questo compito costituzionale concernente la valutazione dell'efficienza²⁵ va oltre l'applicazione dell'alta vigilanza. Richiede infatti non soltanto l'esame delle attività delle autorità di esecuzione ma anche quello delle attività della stessa Assemblea federale. Come è stato adempiuto questo mandato finora dagli organi dell'Assemblea federale? Anche se è prematuro stilare un bilancio completo, si possono già formulare alcune osservazioni.

²⁵ La Costituzione non definisce gli strumenti o i mezzi con i quali deve essere effettuata la valutazione dell'efficienza. Per esempio si possono prendere in considerazione, oltre la valutazione, il controlling e il monitoring. Per il CPA, tuttavia, la valutazione è lo strumento principale: a fini di semplificazione qui appresso questi termini sono utilizzati come sinonimi.

Prima osservazione: con la nuova LParl e le relative disposizioni esecutive, il Parlamento ha istituito le basi legali necessarie all'attuazione del mandato di valutazione ai sensi dell'art. 170 Cost. La valutazione dell'efficienza è stata integrata nella legge come compito di tutte le commissioni²⁶. Come in passato, le Commissioni²⁷ possono chiedere all'esecutivo la realizzazione di una valutazione dell'efficienza; possono altresì rivolgersi al CPA o al CDF qualora desiderino una valutazione indipendente dall'Amministrazione²⁸. In tal caso, per ragioni di coordinamento devono sottoporre le proposte alla Conferenza delle presidenze delle Commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV).

Seconda osservazione: lo strumento della valutazione è utilizzato non soltanto nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare ma anche, e da qualche tempo, nel settore legislativo del Parlamento. Già prima dell'entrata in vigore dell'articolo 170 Cost., gli organi dell'Assemblea federale incaricavano l'esecutivo, per mezzo di postulati e clausole di valutazione inserite in norme legali, di valutare l'efficienza delle misure prese dalla Confederazione. Da questo punto di vista, quindi, l'articolo 170 Cost. si limita a sancire una prassi già esistente. Come le valutazioni effettuate nell'ambito dell'alta vigilanza, anche quelle svolte in ambito legislativo evidenziano una notevole diversità sotto il profilo della ripartizione dei settori politici. Per esempio, nel corso dell'ultima legislatura, circa la metà dei mandati di valutazione formulati mediante postulati riguardava il DFI; fra gli altri dipartimenti, il DFE era interessato relativamente spesso, il DATEC, il DFAE e il DFF raramente e il DPPS mai.

Terza osservazione: va notato che il Parlamento non ricorre quasi mai alle *nuove* competenze conferitegli dall'articolo 170 Cost. nel settore della valutazione. Fino ad oggi, si è astenuto dall'emanare disposizioni sulla funzione di valutazione dell'esecutivo. Parimenti, le commissioni legislative non si sono avvalse o si sono avvalse solo raramente della possibilità di incaricare il CPA di valutazioni indipendenti dall'Amministrazione. Nel 2004 è stata sottoposta alla CPV una sola proposta di valutazione della legge sul personale della Confederazione, emanante dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio Nazionale (CIP-N). La CPV ha respinto provvisoriamente la proposta (perché prematura dal punto di vista politico), che è stata invece integrata nella pianificazione annuale delle CdG. La riluttanza dimostrata dalle commissioni legislative deriva probabilmente dal fatto che molti membri del Parlamento non conoscono ancora a fondo la portata del mandato costituzionale relativo alla valutazione dell'efficienza. D'altra parte, secondo le indicazioni dei loro segretari, le commissioni legislative non si avvalgono quasi mai delle prestazioni del CPA a causa delle risorse limitate di quest'ultimo: visto l'onere di lavoro comportato dalla formulazione di mandati di valutazione a destinazione del CPA – che rischiano poi di non essere portati a termine per mancanza di capacità – preferiscono rinunciare.

Quarta e ultima osservazione: il Parlamento non ricorre sufficientemente alla propria funzione di valutazione prospettiva. Le valutazioni sono volte non soltanto al controllo retrospettivo dell'efficienza delle misure già applicate, ma anche a stimare le conseguenze delle misure non ancora attuate. Già nella fase di elaborazione degli atti legislativi, le valutazioni prospettive consentirebbero di meglio evidenziare i punti deboli dei testi dal profilo concettuale e di correggerli. Secondo l'articolo 141 capo-

²⁶ Art. 44 cpv. 1 lett. e LParl.

²⁷ O altri organi dell'Assemblea federale in virtù dell'art. 31 LParl.

²⁸ Art. 27 LParl.

verso 2 LParl, nel suo messaggio esplicativo il Consiglio federale motiva il disegno di un atto legislativo e ne valuta le possibili ripercussioni. Nella pratica, tuttavia, l'efficienza ipotetica dei decreti federali solo raramente è verificata con il grado di approfondimento richiesto per l'elaborazione del messaggio del Consiglio federale o per la procedura parlamentare. Ne consegue che certi decreti federali presentano punti concettualmente deboli e che i loro obiettivi possono essere realizzati solo in maniera limitata, o addirittura non possono essere realizzati, indipendentemente dalla qualità delle prestazioni dell'Amministrazione a livello dell'attuazione. Una valutazione del CPA²⁹ ha dimostrato che numerose misure di contenimento dei costi contenute nella legge sull'assicurazione malattie (LAMal)³⁰ si basano su ipotesi poco chiare sotto il profilo dell'efficienza, che avrebbero potuto essere individuate e corrette già nella fase della procedura legislativa preliminare.

Riassumendo, si può dire che nell'ultimo decennio, l'Assemblea federale ha istituito una funzione di valutazione efficiente ma che nel settore d'attività del Parlamento sono possibili miglioramenti per quanto concerne l'utilizzazione mirata dello strumento della valutazione.

5.2 Attuazione dell'articolo 170 Cost. nell'ambito dell'esecutivo

Il mandato di cui all'articolo 170 Cost. non è riservato alla sola Assemblea federale. La valutazione dell'efficienza delle misure prese dalla Confederazione costituisce un compito comune del Parlamento, dell'esecutivo e del CDF. Partendo da questa considerazione, nel 2002 la Conferenza dei segretari generali ha istituito il gruppo di lavoro interdipartimentale «Idekowi», incaricato di formulare, a destinazione del Consiglio federale, raccomandazioni sull'attuazione dell'articolo 170 Cost. nell'ambito dell'esecutivo. In seno al gruppo di lavoro «Idekovi», i Servizi del Parlamento erano rappresentati dal CPA.

Il gruppo di lavoro ha presentato il suo rapporto alla Conferenza dei segretari generali nel secondo semestre 2004³¹, arrivando alla conclusione che negli ultimi 20 anni gli strumenti destinati alla valutazione sono stati notevolmente migliorati in seno al potere esecutivo, ma che, date le restrizioni budgetarie e talune lacune constatate nell'esecuzione delle misure della Confederazione, si devono compiere ulteriori progressi. In particolare, il rapporto constata che non tutti i servizi dell'Amministrazione si sono abituati a fare uso dello strumento della valutazione dell'efficienza e che gli oggetti delle valutazioni sono talvolta scelti in maniera arbitraria. Rileva altresì che non è accordata sufficiente importanza al controllo dell'efficienza economica, deplora la mancanza di pianificazione e di coordinamento e afferma che i risultati delle valutazioni dell'efficienza non sono sufficientemente sfruttati nel processo decisionale.

²⁹ CPA, 2001: Misure di contenimento dei costi della legge sull'assicurazione malattie (LAMal). Misure e margine di manovra dei responsabili della Confederazione, Berna.

³⁰ Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS **832.10**).

³¹ Ufficio federale di giustizia (UFG): Efficienza delle misure prese dalla Confederazione. Proposte di attuazione dell'art. 170 della Costituzione federale nell'ambito delle attività del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, Berna. Il rapporto può essere scaricato dal sito Internet www.bj.admin.ch → valutazione.

Il 3 novembre 2004, il Consiglio federale ha preso atto del rapporto del gruppo Idekovi e, fondandosi sui suoi lavori preliminari, ha adottato diverse misure volte a migliorare il controllo dell'efficienza nell'ambito dell'esecutivo.³² Quindi, anche se le valutazioni dell'efficienza continuano a far parte dei compiti degli uffici, i dipartimenti e il Consiglio federale devono svolgere un ruolo più attivo nella definizione della strategia e delle priorità come pure nell'utilizzazione dei risultati. La Cancelleria federale veglierà a una maggiore integrazione delle valutazioni dell'efficienza nella pianificazione strategica³³ del Consiglio federale e ne accerterà la concordanza con quelle del Parlamento e del CDF. L'Ufficio federale di giustizia veglierà affinché si tenga conto degli aspetti relativi all'efficienza nell'elaborazione o nella revisione dei testi di legge e consiglierà gli altri servizi. Il criterio della redditività delle misure prese dalla Confederazione deve essere rispettato con maggior rigore. Una banca di dati contenente tutti i progetti di valutazione della Confederazione deve consentire di accrescere la trasparenza e facilitare il coordinamento. In seno all'Amministrazione si prevede inoltre di ottimizzare l'offerta di formazione interna sull'utilizzazione degli strumenti della valutazione dell'efficienza. Contrariamente a quanto proposto dal gruppo Idekovi, per il momento il Consiglio federale ha rinunciato a chiedere la modifica di un articolo della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione in merito alla valutazione dell'efficienza³⁴.

6 Utilizzazione del credito per perizie esterne

Nel corso dell'anno in esame, il CPA disponeva complessivamente di 275 800 franchi per il ricorso a esperti esterni e il finanziamento di impieghi temporanei. 196 899 franchi sono stati utilizzati per i seguenti progetti:

| Progetto | Stato |
|--|-----------------------------------|
| Ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale | concluso |
| Protezione dei consumatori nel commercio elettronico | concluso |
| Ruolo della Confederazione in materia di assicurazione invalidità | conclusione nel 2° trimestre 2005 |
| Gestione delle risorse e management ambientale nell'Amministrazione federale | conclusione nel 2° trimestre 2005 |
| I «Tests PMI» della Confederazione | conclusione nel 1° trimestre 2005 |
| Misure coercitive in materia di diritto d'asilo | conclusione nel 1° trimestre 2005 |

³² www.bj.admin.ch → Valutazione, comunicato del 3 novembre 2004.

³³ Programma di legislatura, obiettivi annuali del Consiglio federale, ecc.

³⁴ Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

Nel suo principale settore di attività – la realizzazione di valutazioni nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare – il CPA porterà a termine nel 1° semestre 2005 i quattro progetti di valutazione in corso a destinazione delle CdG. In base alla pianificazione annuale delle CdG, che deve essere adottata nel gennaio 2005, il CPA dovrebbe intraprendere, su mandato delle CdG, tre o quattro nuovi progetti di valutazione di una certa portata. Per quanto riguarda le attività svolte per conto delle commissioni legislative, il CPA metterà a disposizione le risorse necessarie per un mandato di valutazione destinato a una commissione legislativa. Altre capacità sono riservate per la definizione di temi, per le pubblicazioni, le conferenze e i corsi.

Nell'ambito del bilancio intermedio sulla funzione della valutazione del Parlamento federale (cfr. n. 5.1), il CPA esaminerà in maniera più dettagliata gli aspetti critici che lo riguardano e elaborerà, di concerto con le CdG e i loro segretari, proposte volte a migliorarli. Si tratterà, in particolare, di analizzare la maniera in cui il CPA potrebbe rendere più flessibile la propria pianificazione e, quindi, reagire più rapidamente ai bisogni delle commissioni. Ultimo aspetto in considerazione: l'adeguamento dell'offerta di prestazioni del CPA e una valorizzazione dei progetti di scarsa portata, vertenti su precise problematiche.

Istruzioni delle Commissioni della gestione delle Camere federali relative al trattamento dei rispettivi verbali e altri documenti

del 18 maggio 2004

Le Commissioni della gestione delle Camere federali, visti gli articoli 4 capoverso 5, 6 capoverso 5, 7 capoverso 4 e 8 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, Oparl)¹, decretano:

1. Campo d'applicazione

- a. Le presenti istruzioni si applicano a tutti i verbali e ulteriori documenti delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) *che attengono all'alta vigilanza*, compresi i verbali e ulteriori documenti degli organi correlati (sottocommissioni, gruppi di lavoro, gruppo di coordinamento e Conferenza delle presidenze delle Commissioni e delegazioni di vigilanza [CPV]).
- b. Il trattamento dei verbali e degli ulteriori documenti della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) è disciplinato nei numeri 8, 9 e 10.

2. Redazione dei verbali

- a. Conformemente all'articolo 4 capoverso 3 Oparl, le deliberazioni delle CdG e dei loro organi sono *verbalizzate analiticamente*. Gli interventi non sono riprodotti letteralmente, bensì in modo riassuntivo e con adeguamenti redazionali.
- b. Ai sensi dell'articolo 5 Oparl, il presidente dell'organo delle CdG interessato può far *verbalizzare le sole decisioni*, se le deliberazioni non hanno verosimilmente importanza per lo sviluppo o la successiva interpretazione di una decisione presa dalle CdG o da uno dei loro organi.

3. Modifica di verbali

- a. Qualora un *membro delle CdG* intenda apportare una modifica, lo comunica in occasione dell'approvazione del verbale da parte dell'organo delle CdG interessato.
- b. Qualora un'altra persona che ha partecipato alla seduta intenda apportare una modifica a un proprio intervento, il segretario competente decide sulla procedura da adottare. In particolare, decide se la domanda di modifica debba essere esaminata dall'organo delle CdG interessato o se può essere soddi-

¹ RS 171.115

sfatta senza ulteriori formalità. Se la persona in questione domanda un esame formale, il presidente dell'organo interessato decide definitivamente sulla procedura da seguire. Si applica questo modo di procedere anche quando la domanda di modifica è formulata dopo l'approvazione del verbale.

- c. Se un verbale subisce una modifica di contenuto, un'*errata corrige* è aggiunta al fascicolo. In caso di modifiche materiali importanti, l'*errata corrige* o la versione corretta del verbale vengono recapitati ai destinatari della versione precedente.

4. Distribuzione dei verbali

- a. I verbali delle riunioni delle commissioni plenarie sono distribuiti a tutti i membri delle commissioni interessate, come pure ai collaboratori interessati della segreteria delle CdG³. I verbali delle riunioni di una sottocommissione, di un gruppo di lavoro, del gruppo di coordinamento o della CPV sono distribuiti a tutti i membri dell'organo delle CdG interessato, come pure ai collaboratori della segreteria delle CdG interessati.
- b. Le altre persone che hanno partecipato alla seduta ricevono un estratto del verbale concernente le deliberazioni alle quali hanno presenziato. Tali estratti sono recapitati *direttamente e a titolo personale*.

5. Confidenzialità

Conformemente all'articolo 47 capoverso 1 LParl, le deliberazioni delle CdG sono confidenziali. Tutti i destinatari dei verbali delle CdG sono vincolati al segreto d'ufficio (cfr. anche art. 8 LParl). Questo significa, in particolare, che non sono autorizzati a comunicare ad altre persone le informazioni di cui sono venuti a conoscenza. Sono fatte salve le disposizioni di cui ai numeri 6 e 7. Questa disposizione è intesa segnatamente a garantire che le persone interpellate dalle CdG possano esprimersi liberamente senza che derivi loro alcun pregiudizio da quanto abbiano veridicamente dichiarato (art. 156 cpv. 3 LParl).

6. Consultazione dei verbali da parte dei membri delle CdG

- a. *Il presidente di ogni CdG* ha facoltà di consultare tutti i verbali degli organi della propria commissione.
- b. *Qualora un membro delle CdG* desideri consultare il verbale di un organo di cui non fa parte, spetta al presidente dell'organo in questione decidere se autorizzarne la consultazione o no.

7. Consultazione dei verbali da parte di altre persone

- a. Il presidente della CdG interessata può autorizzare una persona non membro della CdG a consultare un verbale della sua commissione o di uno dei suoi organi per scopi scientifici o per l'applicazione del diritto (art. 7 cpv. 4 in combinato disposto con l'art. 6 cpv. 4 e 7 cpv. 1 Oparl), se non vi si oppongono motivi importanti. All'occorrenza, può consultare l'autorità federale o le persone interessate.

³ Nell'ambito delle presenti istruzioni, i periti consultati dalle Commissioni sono equiparati ai collaboratori della segreteria delle CdG.

- b. La decisione in merito all'autorizzazione di consultare il verbale spetta esclusivamente al presidente della CdG interessata ed è definitiva. Ai fini della decisione sono determinanti considerazioni di protezione delle fonti e la sicurezza dello Stato, il rischio di abusi (p. es. violazione della confidenzialità, querulomania), la protezione dei dati personali o degli interessi personali. Il presidente della CdG interessata può subordinare la consultazione a determinati oneri e condizioni, in particolare può ordinare che i dati personali siano resi anonimi (art. 7 cpv. 6 Oparl).

8. Verbalì della DelCG

- a. I verbalì della DelCG sono distribuiti esclusivamente ai membri della DelCG e ai collaboratori della segreteria delle CdG interessati.
- b. I verbalì della DelCG contenenti informazioni riservate sono allestiti in un unico esemplare che i membri della DelCG possono consultare presso la segreteria delle DelCG.
- c. Le persone sentite dalla DelCG conformemente agli articoli 153 e 154 LParl hanno il diritto di consultare, su domanda, l'estratto del verbale d'audizione che le concerne presso la segreteria delle CdG.
- d. Le persone interrogate conformemente all'articolo 155 LParl (persone i cui interessi sono direttamente toccati dall'inchiesta) ricevono il verbale della loro deposizione per la firma (art. 155 cpv. 5 LParl).
- e. Il Consiglio federale, o una persona da esso direttamente incaricata, ha il diritto di consultare, su domanda, i verbalì d'interrogatorio delle persone interrogate dalla DelCG conformemente all'articolo 155 LParl (art. 155 cpv. 6 in combinato disposto con l'art. 167 LParl).
- f. Soltanto la DelCG può decidere di comunicare un'informazione segreta a persone che non sono né membri della delegazione né collaboratori della segreteria della CdG interessati. All'occorrenza, può consultare per parere le autorità federali o le persone interessate.

9. Registrazione delle deliberazioni delle CdG e della DelCG

- a. Di regola, i verbalizzatori cancellano la registrazione delle deliberazioni immediatamente dopo l'approvazione del verbale.
- b. Se tuttavia ha partecipato alle deliberazioni una persona che non fa parte delle CdG o della segreteria delle CdG, la registrazione è conservata fino alla chiusura del fascicolo.
- c. Eccezionalmente, il segretario delle CdG può autorizzare che la registrazione venga conservata più a lungo, in particolare se ritiene che essa possa essere utile per il prosieguo del fascicolo o per una successiva inchiesta. La registrazione è cancellata al più tardi al momento della consegna del fascicolo all'Archivio federale.

10. Altri documenti delle CdG e della DelCG

Secondo l'articolo 8 Oparl, le disposizioni suesposte in materia di verbalì si applicano per analogia anche ai documenti allestiti dalle CdG o dalla DelCG, come pure ai documenti allestiti da un'autorità, un servizio o una persona su mandato delle CdG o della DelCG.

Principi operativi sulle modalità di lavoro e sul coordinamento dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)¹

emanato dalla

- Conferenza delle presidenze delle Commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV)

ampliata alle

- Presidenze delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT),

dopo aver consultato

- le Commissioni di sorveglianza (Commissioni delle finanze CdF e Commissioni della gestione CdG)
- le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT)
- la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)
- la Delegazione delle finanze (DF)

il 6 dicembre 2004

1. Scopo dei principi operativi

I principi enunciati disciplinano e concretizzano:

- a. i compiti della Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN);
- b. i diritti della DVN e la confidenzialità del suo lavoro;
- c. l'informazione al pubblico;
- d. i rapporti nelle Commissioni di sorveglianza (Commissioni delle finanze e della gestione), nelle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT), nella Delegazione delle finanze (DF) e in Parlamento;
- e. le competenze e la responsabilità *politica* della DVN, delle Commissioni di vigilanza, delle CTT e della DF;
- f. il coordinamento tra la DVN, le Commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF;
- g. il rapporto tra l'alta vigilanza e la vigilanza del Consiglio federale sulla nuova ferrovia transalpina (NFTA)

¹ Sostituisce le «Linee direttive della Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)» del 2 giugno 1999.

2. I compiti della DVN

2.1 La DVN assume l'alta vigilanza della realizzazione della NFTA conformemente all'articolo 20 capoversi da 3 a 5 del decreto sul transito alpino².

Segnatamente verifica la conformità delle prestazioni ordinate dal Consiglio federale, il rispetto dei costi, delle scadenze, dei crediti e delle condizioni quadro giuridiche e organizzative. Tra l'altro controlla che il progetto e la sorveglianza siano organizzati in modo adeguato e che gli organi competenti (Consiglio federale, DATEC e UFT) assumano in maniera efficace le rispettive funzioni di sorveglianza e di gestione.

2.2 Non rientra nei compiti della DVN:

- a. l'alta vigilanza sul funzionamento della NFTA;
- b. l'alta vigilanza sugli altri progetti FinöV (Ferrovia 2000, rete ad alta velocità e provvedimenti contro l'inquinamento acustico);
- c. la valutazione della redditività aziendale della NFTA;
- d. la valutazione del finanziamento degli ammortamenti e dei costi supplementari di manutenzione e d'esercizio;
- e. la valutazione dei tassi d'interesse e della rimborsabilità del debito contratto sul mercato finanziario.

Tuttavia, quando questi elementi incidono sulla valutazione di decisioni e di sviluppi nella costruzione della NFTA, la DVN ne tiene conto nelle proprie considerazioni.

2.3 Nel quadro del proprio mandato, la DVN segue i criteri dell'alta vigilanza applicabili anche alle Commissioni ed alle delegazioni dell'alta vigilanza ai sensi dell'articolo 26 della legge sul Parlamento³.

2.4 Nell'esercizio delle proprie funzioni, la DVN si concentra soprattutto:

- a. sul riconoscimento precoce di problemi di importanza strategica per l'esecuzione del progetto;
- b. sulla propria autonomia nell'affrontare argomenti significativi, in particolare se sono controversi;
- c. sulle possibili conseguenze di avvenimenti eccezionali.

3. Diritti della DVN e discrezione nelle sue attività

3.1 Nel quadro del decreto sul transito alpino, alla DVN spettano i diritti ed i doveri di cui agli articoli 51, 154 e 155 della legge sul Parlamento.

La DVN deve aver accesso a tutte le informazioni che riguardano la NFTA⁴.

3.2 La DVN può costituire comitati.

3.3 La DVN dispone segnatamente dei mezzi seguenti per esercitare l'alta vigilanza:

² Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Decreto sul transito alpino; RS **742.104**).

³ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

⁴ Ai sensi dell'art. 154 cpv. 1 Lparl.

- a. i rapporti semestrali sullo stato dei lavori della NFTA elaborati dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT)⁵.
Ogni anno, prima della fine di marzo e di settembre, l'UFT consegna alla DVN i rapporti sullo stato dei lavori della NFTA per consultazione.
 - b. tutte le dichiarazioni su avvenimenti, cioè i rapporti dei costruttori e dei gestori presentati all'UFT in merito ad avvenimenti inaspettati ed eccezionali⁶.
L'UFT consegna regolarmente ed immediatamente le dichiarazioni su avvenimenti alla segreteria della DVN che le trasmette subito al presidente della DVN che, a sua volta, decide l'ulteriore procedura da applicare⁷.
 - c. tutte le decisioni del Consiglio federale che hanno un nesso con la NFTA, ivi compresi i corapporti.
Le decisioni del Consiglio federale sono comunicate alla DVN regolarmente perché ne prenda atto⁸.
 - d. tutti i documenti sui quali il Consiglio federale si è basato per prendere una decisione⁹.
 - e. tutti i rapporti del Controllo federale delle finanze (CDF) sulle revisioni connesse con la NFTA, ivi compresi i documenti relativi a tali revisioni, il parere dei servizi controllati ed i riassunti dei dossier¹⁰.
La DVN riceve regolarmente i rapporti della CDF.
 - f. l'audizione di rappresentanti dei Cantoni e degli ambienti interessati.
 - g. l'audizione di persone quali testimoni¹¹.
 - h. la consultazione di esperti esterni.
 - i. le visite sul luogo.
- 3.4 Le consultazioni sono confidenziali. Si applicano le disposizioni sulla confidenzialità valide per le Commissioni¹².
- 3.5 La DVN disciplina la distribuzione dei propri processi verbali ai sensi dell'articolo 6 capoverso 5 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare¹³.

⁵ Ai sensi dell'art. 4 del decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (Decreto sul finanziamento del transito alpino; FF **2000** 136).

⁶ Conformemente alla direttiva del DATEC concernente il controlling della NFTA, versione 4.20, e al decreto della DVN del 22 aprile 2004.

⁷ Conformemente alla direttiva del DATEC concernente il controlling della NFTA, versione 4.20, e al decreto della DVN del 22 aprile 2004.

⁸ Ai sensi dell'art. 20 cpv. 3 del decreto sul transito alpino in combinato disposto con l'art. 154 cpv. 3 Lparl.

⁹ Ai sensi dell'art. 154 cpv. 2 lett. a Lparl.

¹⁰ Art. 20 cpv. 3 del decreto sul transito alpino in combinato disposto con l'art. 51 cpv. 3 LParl e l'art. 14 cpv. 1 e 2 della legge federale sul controllo federale delle finanze (LCG; RS **614.0**).

¹¹ Ai sensi dell'art. 154 cpv. 2 lett. b Lparl.

¹² Ai sensi dell'art. 47 LParl e dell'art. 20 cpv. 4 del Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RCN; RS **171.13**) e dell'art. 15 cpv. 4 del Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RCS; RS **171.14**).

¹³ Art. 6 cpv. 5 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, Oparl; RS **171.115**).

4. Informazioni al pubblico

- 4.1 La DVN informa il pubblico in maniera regolare e tempestiva sulle proprie attività.
- 4.2 La pubblicazione del rapporto di attività è compito della DVN.
- 4.3 La persona di contatto con il pubblico è il presidente o il vicepresidente della DVN.

5. Rapporti in seno alle Commissioni di sorveglianza, alle CTT, alla DF ed al Parlamento

- 5.1 I rapporti della DVN alle Commissioni di sorveglianza, alle CTT, alla DF ed al Parlamento hanno lo scopo di attirare l'attenzione gradualmente e per tempo su sviluppi rischiosi nella costruzione della NFTA.
- 5.2 Lo strumento principale di cui dispone la DVN è il rapporto annuo d'attività. Il dibattito e l'approvazione del rapporto d'attività della DVN nell'esercizio precedente ed il trattamento del rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA sulla situazione del progetto alla fine dell'anno hanno luogo simultaneamente.

Ogni anno all'inizio di maggio il rapporto di attività della DVN è trasmesso alle Commissioni di sorveglianza, alle CTT ed alla DF perché ne prendano atto.

Se la DVN ritiene necessario l'intervento delle Commissioni di sorveglianza, delle CTT o della DF nel corrispondente settore di competenza, formula proposte e raccomandazioni chiare in merito, se necessario subito, ma al più tardi nel rapporto di attività.

- 5.3 La DF riceve il rapporto sullo stato dei lavori della NFTA da parte dell'UFT per informazione¹⁴. Il rapporto sullo stato dei lavori della NFTA è discusso solo dalla DVN.

La DVN assicura che le Commissioni di sorveglianza, le CTT ed il DF ricevano ogni semestre il Management Summary sul rapporto sullo stato dei lavori della NFTA per informazione.

- 5.4 Per garantire un grado di informazione identico in seno alle Commissioni di sorveglianza, alle CTT ed alla DF, la DVN invia per informazione ad ogni organo una copia delle proprie comunicazioni al Consiglio federale ed al capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e copie dei propri rapporti scritti indirizzati ad uno di questi organi.
- 5.5 I rappresentanti delle Commissioni di sorveglianza, delle CTT o della DF nella DVN informano gli organi che li hanno delegati come segue:
 - informano le CTT almeno ogni volta che prendono atto del rapporto di attività della DVN al momento della presentazione dei rapporti sullo stato dei lavori della NFTA in base ai Management Summary e in caso di avvenimenti speciali,

¹⁴ Ai sensi dell'art. 4 del decreto sul finanziamento del transito alpino (FF 2000 136 e FF 2004 3267).

- informano direttamente e regolarmente le Commissioni di sorveglianza e la DF dei risultati dell'ultima riunione della DVN inserendo questa voce nell'elenco degli argomenti da trattare.
- 5.6 Nella misura del possibile, uno dei quattro delegati di una delle due Commissioni delle finanze occupa un posto nella DVN quale membro delle Commissioni delle finanze e della DF. In questo modo è possibile garantire alla DF l'identico livello informativo delle altre Commissioni di sorveglianza e delle CTT.
- 5.7 In casi straordinari la DVN informa senza indugio i presidenti delle Commissioni di sorveglianza, delle CTT e della DF.
- 5.8 La DVN riceve regolarmente informazioni sui mandati e sulle raccomandazioni alla DVN dai propri rappresentanti presenti nelle Commissioni di sorveglianza, nelle CTT e nella DF.
- 5.9 Il rapporto al Parlamento è compito delle Commissioni di sorveglianza.
Il rapporto di attività della DVN viene dibattuto in ambedue le Camere, un anno dalle CdG e l'altro dalle CdF.
- 6. Suddivisione delle competenze e delle responsabilità politiche tra la DVN, le Commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF**
- 6.1 La DVN esercita l'alta vigilanza sulla realizzazione della NFTA senza limitare le competenze delle Commissioni di sorveglianza, delle CTT e della DF.
- 6.2 Trattare argomenti connessi con la NFTA, come:
- il rapporto di gestione del Consiglio federale;
 - il preventivo, i crediti supplementari e il conto del Fondo per il progetto ferroviario (fondo FTP);
 - l'approvazione di crediti urgenti del fondo FTP di cui agli articoli 18 e 31 della legge sulle finanze della Confederazione FHG¹⁵;
 - i progetti legislativi
- spetta alle Commissioni di sorveglianza competenti, alla DF o alle CTT che invitano la DVN ad esprimere un parere in merito.
- 6.3 Quando le Commissioni di sorveglianza o la DF, nell'esercizio delle proprie funzioni parlamentari, affrontano questioni riguardanti il settore dell'alta vigilanza sulla realizzazione della NFTA che hanno bisogno di essere esaminate in maniera più approfondita, incaricano la DVN degli ulteriori chiarimenti.
- 6.4 Quando le CTT, nell'esercizio delle proprie funzioni parlamentari, affrontano questioni riguardanti il settore dell'alta vigilanza sulla realizzazione della NFTA che hanno bisogno di essere esaminate in maniera più approfondita, incaricano se possibile la DVN degli ulteriori chiarimenti oppure, in stretta collaborazione con la DVN, si rivolgono direttamente al Consiglio federale.

¹⁵ Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

- 6.5 Nel quadro dei propri rapporti, la DVN informa le Commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF sulle proprie riflessioni:
- a. se la DVN non constata la necessità di intervenire, assume la responsabilità politica di questa constatazione,
 - b. se la DVN constata la necessità di intervenire, ne informa le Commissioni competenti o la DF e formula raccomandazioni concrete. Approfondire le questioni e realizzare le raccomandazioni formulate spetta alle Commissioni competenti o alla DF che ne assumono la responsabilità politica.

7. Coordinamento tra la DVN, le Commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF

- 7.1 La DVN coordina le proprie attività con le Commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF nonché con altre Commissioni interessate.
- 7.2 Il presidente della DVN assume il coordinamento tra i colleghi presidenti delle Commissioni di sorveglianza, delle CTT e della DF in seno alla Conferenza delle presidenze delle Commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV), allargata alle presidenze delle CTT¹⁶.
- 7.3 Il segretario della DVN assume il coordinamento tra i colleghi segretari:
- a. delle riunioni regolari di coordinamento tra i segretari delle Commissioni e delle delegazioni di sorveglianza;
 - b. in contatto diretto con le segreterie delle Commissioni di sorveglianza, delle CTT e della DF nonché di altre Commissioni interessate.

8. Rapporto tra l'alta vigilanza e la vigilanza del Consiglio federale sulla NFTA

- 8.1 Nell'ambito della propria alta vigilanza, la DVN valuta se il Consiglio federale adempie la propria funzione di sorveglianza nel settore della NFTA. L'alta vigilanza della DVN è selettiva e tematica mentre quella del Consiglio federale è generale, assoluta ed esaustiva.
- 8.2 La DVN non ha poteri decisionali o il diritto di emanare direttive. Può indirizzare obiezioni e raccomandazioni direttamente al Consiglio federale oppure farle approvare da una delle Commissioni di sorveglianza, da una delle CTT o dalla DF.
- 8.3 Con tali obiezioni e raccomandazioni la DVN non assume responsabilità per decisioni e per la diretta sorveglianza del Consiglio federale sull'amministrazione e su terzi. La sorveglianza diretta ed il potere di emanare direttive restano competenza esclusiva del Consiglio federale.

¹⁶ Ai sensi dell'art. 54 Lparl.

Alcune cifre sull'attività generale delle Commissioni della gestione

Nel 2004, le CdG si sono riunite 15 volte in seduta plenaria e 68 volte in seduta di sottocommissione. 8 sedute sono state dedicate a visite di servizi. La DCG, dal canto suo, ha tenuto 16 sedute. Le sedute sono state dunque 99 in totale.

Numero di sedute delle CdG

| | Numero di sedute plenarie delle CdG | Numero di sedute delle sottocommissioni, dei gruppi di lavoro e di altri gruppi | <i>...di cui numero di visite di servizi</i> | Numero di sedute della DCG | Totale |
|-------------|-------------------------------------|---|--|----------------------------|-----------|
| 2004 | 15 | 68 | 8 | 16 | 99 |

Le CdG e la DCG hanno effettuato una visita ai seguenti servizi:

Visite di servizi effettuate dalle CdG

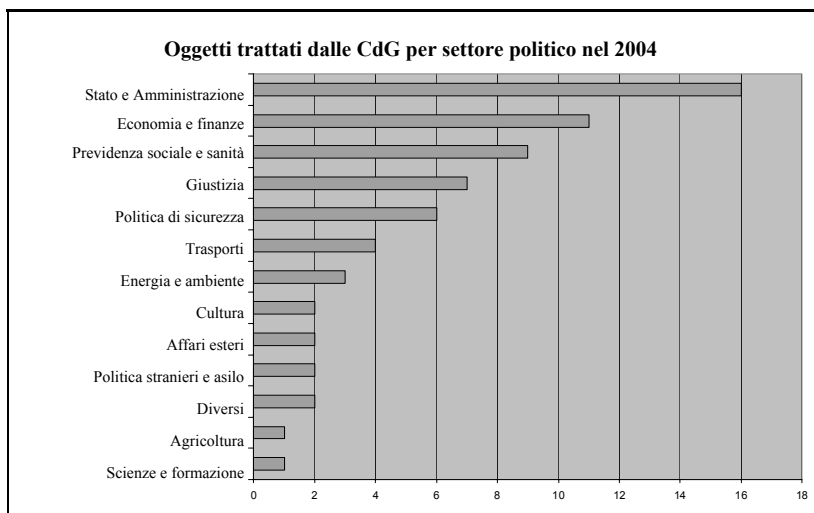
- Tribunali – Tribunale penale federale
- DFAE – Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE
- DFI – Ufficio federale di statistica
- Ufficio federale della sanità pubblica
- DFGP – Ufficio federale di polizia (Servizio di analisi e prevenzione)
[2 volte]
- DDPS – Scuola reclute 11 - Fanteria, Neuchlen-Anschwilen
- DFF – Amministrazione federale delle contribuzioni (Divisione principale imposta sul valore aggiunto)
- DFE – Stazione federale di ricerche per la produzione animale e l'economia lattiera
- DATEC – Centro operativo di Skyguide SA

Nell'anno in esame le CdG hanno ricevuto, in qualità di autorità di vigilanza, 47 richieste, di cui 35 hanno potuto essere evase. Nel corso dello stesso periodo, le CdG hanno inoltre trattato 10 richieste che erano state indirizzate loro nel corso dell'esercizio precedente.

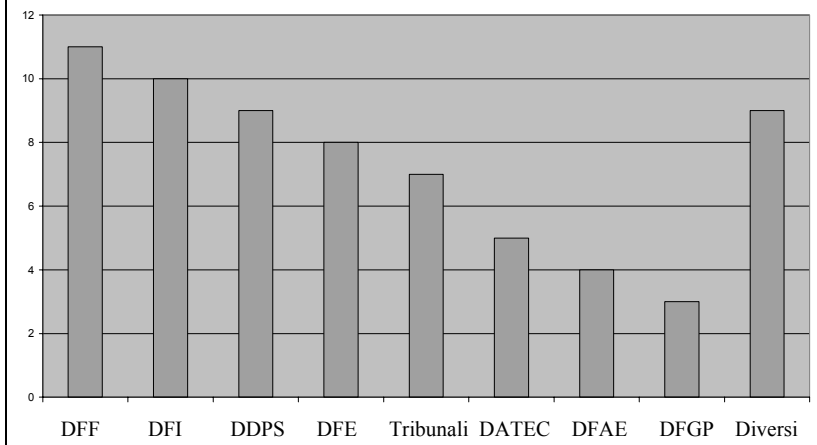
Richieste ricevute e/o trattate dalle CdG

| | Numero di richieste ricevute nel periodo in rassegna | ... di cui numero di richieste evase | Numero di richieste ricevute nel corso del periodo precedente ed evase nel periodo in rassegna |
|-------------|--|--------------------------------------|--|
| 2004 | 47 | 35 | 10 |

Nel 2004, le attività delle CdG si sono concentrate principalmente sui settori Stato e Amministrazione (p. es. politica d'informazione del DFAE, 3° cerchio dell'Amministrazione federale, politica del personale della Confederazione). Il DFGP è stato il Dipartimento meno interessato dalle attività delle CdG.



Oggetti trattati dalle CdG per Dipartimento nel 2004



Tablelle degli interventi parlamentari delle CdG

Nuovi oggetti delle CdG

| | CN/CS | Titolo | Depositato il | Stato |
|----------------|-------|--|---------------|---|
| 04.3441 Po. | CS | Gestione amministrativa nel terzo cerchio | 13.9.2004 | Non ancora trattato nel plenum |
| 03.460 Iv. pa. | CS | Procedure della Delegazione delle Commissioni della gestione e inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione condotte parallelamente e aventi lo stesso oggetto | 21.11.2003 | Legge approvata il 17.12.2004 in votazione finale |

Oggetti pendenti delle CdG

| | CN/CS | Titolo | Depositato il | Stato |
|----------------|-------|--|---------------|---|
| 03.3439 Po. | CN | Opportunità dell'integrazione del BEAA nel DATEC | 3.9.2003 | Trasmesso al Consiglio federale il 18.3.2004 |
| 02.444 Iv. pa. | CN | Informazione sul rapporto di gestione del Consiglio federale 2001 concernente le FFSS e la Posta | 30.8.2002 | Adottato al CN il 1.10.2002 |
| 02.3475 Po. | CS | Orientamento della legge sull'esecuzione e sul fallimento verso l'obiettivo del risanamento | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3474 Po. | CS | Ravvicinamento dei diversi interessi nell'ambito del processo di risanamento | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3473 Po. | CS | Riconoscimento precoce a livello di economia nazionale | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002 |

| | CN/CS | Titolo | Depositato il | Stato |
|--------------|-------|---|---------------|--|
| 02.3472 Po. | CS | Esame delle disposizioni relative alla limitazione della durata di validità dell'autorizzazione d'esercizio | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3471 Po. | CS | Esame della competenza in materia di concessioni stradali | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3470 Mo. | CS | Rafforzamento delle disposizioni legali relative alla presentazione dei conti e al controllo delle imprese | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 (CS) / 4.6.2003 (CN) |
| 02.3469 Mo. | CS | Rinvio della legge federale sull'aviazione alle disposizioni del diritto comunitario | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 sotto forma di postulato |
| 02.3468 Rac. | CS | Sostegno a favore di misure contro gli effetti di un'interruzione indesiderata del servizio di volo | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3467 Rac. | CS | Riformulazione della politica dei trasporti aerei | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3466 Rac. | CS | Coordinamento e proseguimento dello sviluppo del riconoscimento precoce da parte della Confederazione | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002 |
| 02.3465 Rac. | CS | Sviluppo tempestivo di possibili scenari | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002 |

| | CN/CS | Titolo | Depositato il | Stato |
|--------------|-------|---|---------------|--|
| 02.3464 Rac. | CS | Esame delle partecipazioni della Confederazione a imprese del settore privato | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002 |
| 02.3463 Rac. | CS | Analisi dell'effettivo dell'UFAC | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3462 Rac. | CS | Esame regolare dei potenziali conflitti di interesse da parte del DATEC | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3461 Rac. | CS | Precisazioni concernenti il ritiro dell'autorizzazione di gestione | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3460 Rac. | CS | Rafforzamento della vigilanza in materia di capacità economica delle compagnie aeree | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3459 Rac. | CS | Rafforzamento della vigilanza esercitata dal DATEC sull'UFAC | 19.9.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 |
| 02.3381 Mo. | CS | Inscrizione del concetto GEMAP nella legislazione finanziaria. Evoluzione futura dei settori GEMAP dell'amministrazione | 28.6.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 19.9.2002 (CS) / 24.9.2002 (CN) |
| 02.3177 Po. | CS | Esaminare gli effetti di TarMed | 5.4.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002 |
| 02.3176 Po. | CS | Preparare il passaggio alla pianificazione delle prestazioni | 5.4.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002 |

| | CN/CS | Titolo | Depositato il | Stato |
|-------------|-------|--|---------------|--|
| 02.3175 Po. | CS | Rafforzare la pianificazione ospedaliera intercantonale | 5.4.2002 | Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002 |
| 01.3207 Po. | CS | Sostegno di grandi progetti da parte della Confederazione. Istituzione di un quadro giuridico | 29.3.2001 | Trasmesso al Consiglio federale il 20.6.2001 |
| 00.3407 Po. | CN | Attuazione della legge sul mercato interno. Diritto di ricorso della Commissione della concorrenza | 27.6.2000 | Trasmesso al Consiglio federale il 14.3.2002 |
| 00.3409 Po. | CN | Attuazione della legge federale sul mercato interno. Diritto di ricorso delle associazioni di difesa dei consumatori | 27.6.2000 | Trasmesso al Consiglio federale il 15.12.2000 |
| 99.3573 Mo. | CN | Applicazione della legge sulla cittadinanza. Durata della procedura di naturalizzazione | 19.11.1999 | Proposta del Consiglio federale: classificazione dal momento che gli obiettivi sono raggiunti (FF 2002 1736) |
| 98.3529 Mo. | CS | Collegamenti "online". Rafforzare la protezione dei dati personali | 17.11.1998 | Trasmesso al Consiglio federale il 21.12.1999 |

Oggetti liquidati dalle CdG

| CN/CS | Titolo | Depositato il | Stato |
|--------------------------|---|---------------|---|
| 01.3207 Po. | Sostegno di grandi progetti da parte della Confederazione. Istituzione di un quadro giuridico | 29.3.2001 | Tolto di ruolo il 13.12.2004 (CS) |
| 99.3578 / 99.3579 Mo. | Informazione strategica e LOGA | 30.11.1999 | Tolto di ruolo il 14.12.2004 (CN) / 13.12.2004 (CS) |