

10.004

**Rapporto annuale 2009
delle Commissioni della gestione e della Delegazione
delle Commissioni della gestione delle Camere federali**

del 22 gennaio 2010

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 55 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione per il 2009.

Il presente rapporto informa sui principali controlli effettuati durante l'anno in rassegna, nonché sui risultati e sugli insegnamenti che se ne possono trarre. Rivolge inoltre un'attenzione particolare al seguito dato alle raccomandazioni delle Commissioni e della Delegazione.

Gradite, onorevoli colleghi, l'espressione della nostra alta considerazione.

22 gennaio 2010

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

La presidente della CdG-N,
Maria Roth-Bernasconi, consigliera nazionale

Il presidente della CdG-S,
Claude Janiak, consigliere agli Stati

Indice

Abbreviazioni	2344
1 Introduzione	2348
1.1 Programma annuale 2009 e affari importanti nell'anno in rassegna	2348
1.2 Rapporti e lettere al Consiglio federale che sono stati pubblicati	2351
1.3 Prospettiva	2352
2 Mandato e organizzazione	2352
2.1 Compiti e competenze delle CdG	2352
2.1.1 Compiti	2352
2.1.2 Ambito di vigilanza	2353
2.1.3 Diritti d'informazione e competenze	2354
2.1.4 Problemi di fondo nell'esercizio dei diritti d'informazione nel 2009	2356
2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati	2359
3 Approfondimenti su temi scelti	2364
3.1 Politica economica e finanziaria	2364
3.1.1 Ispezione sul comportamento delle autorità di fronte alla crisi finanziaria	2364
3.1.2 Impiego del <i>remote gate</i> di SWIFT per pagamenti interni in Svizzera	2365
3.2 Sicurezza sociale e salute	2367
3.2.1 Rapporti annuali 2007 e 2008 sulle assicurazioni sociali secondo l'art. 76 LPG	2367
3.2.2 Determinazione di nuove tariffe di laboratorio (LAMal)	2368
3.2.3 Aumento delle rendite nell'assicurazione invalidità	2370
3.2.4 Determinazione e controllo delle prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie	2371
3.2.5 Approvazione dei premi nell'assicurazione malattia obbligatoria delle cure medico-sanitarie	2372
3.3 Ricerca, scienza, cultura e società	2373
3.3.1 Vigilanza federale sulle fondazioni. L'esempio delle fondazioni del dottor Gustav Rau	2373
3.4 Ambiente, trasporti e infrastrutture	2374
3.4.1 Sicurezza nell'aviazione civile	2374
3.5 Relazioni internazionali e commercio con l'estero	2375
3.5.1 Impiego di mediatori esterni da parte del DFAE	2375
3.5.2 Promozione civile della pace	2376
3.5.3 Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC	2376
3.5.4 Aiuto umanitario della DSC nello Sri Lanka dopo lo tsunami	2377
3.5.5 Rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero	2378
3.5.6 Progetto VEKTOR	2379
3.6 Stato e Amministrazione	2380
3.6.1 Legge sul personale federale: gestione della politica del personale e raggiungimento degli obiettivi	2380

3.6.2	Governo d'impresa	2381
3.6.3	Avvicendamento alla testa dell'Ufficio federale della migrazione	2383
3.6.4	Standardizzazione di prodotti informatici nell'Amministrazione federale e gestione del tempo	2384
3.6.5	Direzione e vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione	2385
3.6.6	Audit sulla gestione dell'Ufficio federale di veterinaria	2387
3.6.7	Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG	2387
3.7	Giustizia	2389
3.7.1	Attuazione del Progetto Efficienza nell'ambito del perseguimento penale a livello federale (ProgEff2)	2389
3.7.2	Controllo successivo: misure coercitive nel diritto degli stranieri e visita presso l'UFM	2391
3.7.3	Corapporto concernente la legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP)	2394
3.7.4	Il gruppo d'intervento «Tigris» della Polizia giudiziaria federale	2395
3.7.5	Collaborazione tra il Ministero pubblico della Confederazione e il Tribunale penale federale	2396
3.7.6	Alta vigilanza sui Tribunali federali: coordinamento tra le Commissioni parlamentari	2397
3.7.7	Convenzione tra le CdG e il Tribunale penale federale sulla procedura di accesso alle informazioni sui procedimenti penali in corso	2398
3.7.8	Azioni dell'ex consigliere federale Christoph Blocher contro membri della CdG-N e collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione	2398
3.8	Sicurezza	2400
3.8.1	Addetti alla difesa	2400
3.8.2	Realizzazione di Esercito XXI nel settore dell'istruzione	2401
3.8.3	Acquisto d'armamento in seno al DDPS	2402
3.8.4	Circostanze della nomina del capo dell'esercito	2403
3.8.5	Rapporti sui rischi all'attenzione del Consiglio federale	2404
3.9	Protezione dello Stato e servizi d'informazione	2406
3.9.1	Mandato, diritti e organizzazione della DelCG	2406
3.9.2	Caso Tinner	2407
3.9.3	Attuazione della LSIC	2426
4	Rapporti di gestione 2008 e altri rapporti	2434
4.1	Rapporto di gestione 2008 del Consiglio federale	2434
4.2	Rapporto di gestione 2008 del Tribunale federale	2435
4.3	Altri rapporti trattati dalle CdG	2435

Allegato

Rapporto annuale 2009 del Controllo parlamentare dell'amministrazione	2439
---	------

Abbreviazioni

AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BNS	Banca nazionale svizzera
CaF	Cancelleria federale
CAG-N	Commissione giuridica del Consiglio nazionale
CAG-S	Commissione giuridica del Consiglio degli Stati
CC	Codice civile svizzero (RS 210)
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFB	Commissione federale delle banche
CFPF	Commissione federale delle prestazioni generali e delle questioni fondamentali
CIC	Consiglio informatico della Confederazione
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera (RS 101)
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPS-S	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati
CSS	Commissione della sicurezza sociale e della sanità
CSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze

DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DP IV	Divisione politica IV del DFAE
DPIO	Divisione della protezione delle informazioni e delle opere
DRE	Direzione delle risorse e della rete esterna
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
Fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
Ip.	Interpellanza
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
ISIS	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato
Iv.pa	Iniziativa parlamentare
LAI	Legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20)
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche; RS 952.0)
LBDI	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (Legge sul controllo dei beni a duplice impiego; RS 946.202)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali; FF 2010 1830)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LPers	Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)

LResp	Legge federale del 14 marzo 1958 su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità, RS 170.32)
LSIC	Legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (LSIC; RS 121)
LTF	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (Legge sul Tribunale federale, RS 173.110)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NPT	Trattato del 1° luglio 1968 di non proliferazione nucleare (RS 0.515.03)
OAMal	Ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie (RS 832.102)
OCCC	Ordinanza del 17 ottobre 2007 sul controllo dei composti chimici utilizzabili a scopi civili e militari (Ordinanza sul controllo dei composti chimici; RS 946.202.1)
ONG	Organizzazione non governativa
Onyx	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS
OPre	Ordinanza del DFI del 29 settembre 1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie; Ordinanza sulle prestazioni (RS 832.112.31)
PFZ	Politecnico federale di Zurigo
PGF	Polizia giudiziaria federale
PMI	Piccole e medie imprese
Po.	Postulato
PP	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (RS 312.0)
RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RS 171.13)
RCS	Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RS 171.14)
RS	Raccolta sistematica
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SA	Società anonima
SIS	Servizio informazioni strategico
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale

UBS	<i>Union de banques suisses</i>
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSPPO	Ufficio federale dello sport
UFV	Ufficio federale di veterinaria
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
URC	Ufficio regionale di collocamento
USA	<i>United States of America</i> (Stati Uniti d'America)
VMI	<i>Institut pour la gestion des associations et des coopératives de l'Université de Fribourg</i>

Rapporto

1 Introduzione

Il presente rapporto annuale intende fornire una panoramica delle attività svolte dalla vigilanza parlamentare delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) nel 2009 nonché informazioni relative ai metodi e ai processi operativi, ai problemi incontrati in relazione con determinate attività di vigilanza e ai risultati conseguiti alla fine dell'anno civile. Contiene in parte informazioni non ancora pubblicate.

Le CdG hanno approvato all'unanimità il presente rapporto in occasione della loro seduta plenaria del 22 gennaio 2009 e ne hanno deciso la pubblicazione. Il testo è stato sottoposto in forma di progetto alle autorità interessate, conformemente all'articolo 157 LParl. Le CdG e la DelCG hanno tenuto conto per quanto possibile dei pareri espressi.

1.1 Programma annuale 2009 e affari importanti nell'anno in rassegna

Alla fine di gennaio 2009, in occasione dell'adozione del loro programma annuale 2009, le due CdG hanno deciso di procedere a *quattro nuove ispezioni e a un audit di gestione*. Hanno in seguito incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a tre valutazioni e a un audit:

1. Corpo delle guardie di confine: assegnazione delle risorse e ordine di priorità;
2. nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale;
3. ruolo della Svizzera nelle organizzazioni internazionali: esercizio di funzioni importanti o di direzione in queste organizzazioni, sull'esempio della presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa;
4. audit dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

Alla fine dell'anno in rassegna, i lavori relativi alla prima valutazione erano ben avanzati. Le CdG potranno occuparsi dei risultati nel primo semestre del 2010¹. Vi sono stati notevoli ritardi a causa delle importanti e ricorrenti difficoltà incontrate dalle CdG nell'esercizio del loro diritto d'informazione nell'ambito della valutazione della nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale (questo punto sarà approfondito nel n. 2.1.3). La terza valutazione sarà effettuata prevalentemente nel 2010. Nell'anno in rassegna si è invece potuto concludere l'audit di gestione. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (GdG-N) si occuperà di questo oggetto all'inizio del 2010.

Viste le limitate risorse delle CdG, del loro segretariato e del CPA, le Commissioni hanno dovuto rimandare l'ispezione, decisa alla fine di gennaio 2009, sull'autorizzazione di immissione sul mercato e il controllo dei medicinali rimborsati dalle casse malati.

¹ Rapporto annuale 2009 del Controllo parlamentare dell'amministrazione (allegato).

Come stabilito nei loro principi d'azione,² le CdG esaminano la gestione degli organi che rientrano nella loro vigilanza in modo concomitante, concentrandosi su determinati *temi d'attualità*. Nel corso del 2009, diversi oggetti sono risultati d'attualità.

Il primo è il *comportamento delle autorità di fronte alla crisi finanziaria*. La relativa ispezione ha lo scopo di valutare il comportamento delle autorità federali (Consiglio federale, DFF, FINMA) e della Banca nazionale svizzera (BNS) per quanto riguarda il riconoscimento tempestivo delle ripercussioni della crisi finanziaria internazionale per la Svizzera, la gestione del caso UBS, tenendo conto dell'importanza di questa grande banca per il sistema e degli interessi pubblici, e di trarne insegnamenti per il futuro. Il gruppo di lavoro congiunto delle due CdG si è occupato di questi temi in modo approfondito. In tale occasione ha inoltre affrontato questioni relative alla procedura di assistenza amministrativa per i dati relativi a conti di clienti presso UBS. Oltre ad aver esaminato una grande quantità di documenti, ha proceduto a numerose audizioni e ha affidato un mandato a un esperto indipendente. Sempre in occasione di questa ispezione, è stato messo in discussione il diritto d'informazione delle CdG da parte dell'Esecutivo. Anche se le richieste d'informazione riguardano fatti compiuti, non è stato possibile risolvere il problema prima della fine dell'esercizio in rassegna e per il momento non è possibile prevedere i ritardi rispetto al calendario iniziale.³

Nell'ambito della definizione da parte del DFI delle nuove *tariffe delle analisi di laboratorio* alla fine di gennaio del 2009, che aveva scatenato un'ondata d'indignazione di gran parte del corpo medico, e considerati i risultati dell'esame che le CdG-N avevano appena concluso nel settore dell'assicurazione malattie obbligatoria, la Commissione ha deciso di verificare se le nuove tariffe sono adeguate e conformi alla legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal)⁴. La Commissione è giunta molto rapidamente alla conclusione che, in generale, il Dipartimento ha rispettato la procedura e ha così posto termine alla sua ispezione. Ha tuttavia criticato alcune lacune relative alla trasparenza della procedura e all'urgenza, inutile secondo la CdG-N, con la quale è stata presa la decisione. Nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare, la CdG-N ha individuato una serie di possibili miglioramenti. Ha comunicato le sue osservazioni al Consiglio federale⁵.

Gli *avvenimenti legati ai due uomini d'affari svizzeri trattenuti in Libia* hanno giustificato un'altra ispezione che non era prevedibile nel gennaio 2009. Conformemente al loro mandato legale, le CdG valuteranno da un lato l'atteggiamento delle autorità federali coinvolte in questo affare ed esamineranno il ruolo del Consiglio federale e del presidente della Confederazione nella conclusione di un trattato di arbitrato tra la Svizzera e la Libia. Si occuperanno da un lato della gestione della crisi diplomatica tra i due Paesi in seguito all'arresto dei coniugi Gheddafi il 15 luglio 2008 a Ginevra. Riguardo a questo secondo aspetto dell'ispezione, le CdG esamineranno nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare l'evoluzione della situazione dei due cittadini svizzeri trattenuti in Libia con uno sguardo critico sulla strategia alla base delle misure prese dal DFAE e sulla loro opportunità ed efficacia. L'inizio dell'esame è stato rimandato a causa dei problemi legati alla situazione dei

² Principi d'azione delle CdG del 29.8.2003 e del 4.9.2003.

³ N. 3.1.1

⁴ Legge federale del 18.3.1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10).

⁵ N. 3.2.2

due Svizzeri trattenuti in Libia; le Commissioni ritengono tuttavia che lo concluderanno nel corso del 2010.

Anche se la DelCG riteneva conclusa la sua inchiesta sul *caso Tinner* con la pubblicazione del rapporto del 19 gennaio 2009, l'oggetto è ritornato d'attualità pochi giorni dopo quando essa ha appreso che alcune copie di documenti che erano stati distrutti su ordine del Consiglio federale erano stati ritrovati al DFGP. Dopo essersi occupata di questo incidente, la DelCG si è attenuta alle sue conclusioni del 19 gennaio 2009. Ha in particolare invitato il Consiglio federale ad assicurarsi che le copie ritrovate non fossero distrutte prima della chiusura del procedimento penale. Ha inoltre confermato che a suo avviso tutti i documenti ritrovati devono essere acquisiti immediatamente all'incarto penale, garantendo evidentemente la loro confidenzialità e sicurezza. La Delegazione ha inoltre insistito presso il Consiglio federale affinché conservasse i documenti in Svizzera fino alla chiusura del procedimento penale, o perlomeno che garantisca che fossero accessibili alle autorità di perseguimento finale durante tutto il procedimento. I suoi appelli e le sue raccomandazioni sono stati ascoltati solo in parte⁶. La Delegazione ha terminato questa ispezione il 15 settembre 2009 con una lettera indirizzata al Consiglio federale nella quale ha espresso di ritenere concluso pienamente e approfonditamente il suo mandato legale e ha sottolineato che le prossime misure da prendere saranno unicamente di competenza del Consiglio federale stesso e per tale motivo quest'ultimo dovrà assumersene la piena responsabilità. In conclusione la Delegazione osserva inoltre che, anche per questo obiettivo, ha avuto grandi difficoltà a ottenere il rispetto del suo diritto d'informazione e ha dovuto profondere notevoli energie a tale scopo.

Nel corso dell'esercizio in rassegna, oltre all'ispezione summenzionata della determinazione da parte del DFI delle nuove tariffe delle analisi di laboratorio, le CdG hanno concluso *una serie di altre inchieste*. Per alcuni di esse, i risultati sono stati integrati in rapporti pubblicati. Ne viene riferito anche nei numeri e nelle spiegazioni qui di seguito.

Va inoltre ricordato che le CdG effettuano molte inchieste la cui entità *non giustifica una pubblicazione specifica dei loro risultati*. Il rapporto annuale delle CdG e della DelCG colma in parte questa lacuna riferendo su alcune di esse. Nell'anno in rassegna, la CdG-N si è per esempio occupata approfonditamente dell'impiego della rete delle transazioni finanziarie internazionali SWIFT per i pagamenti puramente interni⁷. Inoltre, anche le spiegazioni relative a oggetti che non figurano in un rapporto particolare, come le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, la definizione delle nuove tariffe delle analisi di laboratorio, il caso Tinner o la legge federale sul servizio informazioni, civile contengono informazioni che sinora non erano ancora state pubblicate.

Per completare questo capitolo introduttivo occorre menzionare la questione dell'alta vigilanza sulle unità autonome della Confederazione che, per motivi legati alla separazione dei poteri, il Consiglio federale non ha affrontato esplicitamente nel suo rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa). Le Commissioni di vigilanza delle Camere federali, vale a dire le Commissioni delle finanze (CdF) e le CdG, si sono di conseguenza occupate di questo tema. Le CdG hanno avviato i lavori in materia in occasione del loro seminario all'inizio del 2009. Dal canto suo, la Commissione delle finanze del

⁶ N. 3.9.2 segg.

⁷ N. 3.1.2

Consiglio nazionale (CdF-N) ha elaborato un'iniziativa parlamentare. All'inizio di settembre del 2009, la CdG-N ha incontrato una rappresentante della CdF-N⁸. In tale occasione, la CdG-N ha osservato che l'iniziativa tratta solo un aspetto delle questioni inerenti all'alta vigilanza parlamentare e non affronta in particolare il tema della portata del diritto d'informazione delle commissioni di vigilanza riguardo alle unità autonome della Confederazione. Dal momento che ha dovuto chiedere ancora un parere giuridico su questo tema nel corso dell'estate 2009, la CdG-N ha dovuto ritardare il suo corapporto, che dovrebbe essere concluso verso la fine di gennaio del 2010.

1.2 Rapporti e lettere al Consiglio federale che sono stati pubblicati

Conformemente ai loro principi d'azione, le CdG pubblicano in generale i risultati delle loro inchieste. Oltre ai comunicati stampa, le CdG hanno pubblicato gli otto rapporti e lettere (rapporti brevi sotto forma di lettera) seguenti:

- rapporto annuale 2008 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 23 gennaio 2009;
- ispezione «Designazione e verifica delle prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie», lettera della CdG-N al Consiglio federale del 26 gennaio 2009;
- ispezione «Gestione e vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione», lettera della CdG-S al Consiglio federale del 17 febbraio 2009;
- Ispezione «Ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio (LAMal)», lettera della CdG-N al Consiglio federale del 5 giugno 2009;
- audit di gestione dell'Ufficio federale di veterinaria (UFV), lettera della CdG al capo del DFE del 23 giugno 2009;
- ispezione «Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative», rapporto della CdG-S del 21 agosto 2009;
- ispezione «Legge sul personale federale: gestione della politica del personale e raggiungimento degli obiettivi», rapporto della CdG-N del 23 ottobre 2009;
- verifica del gruppo d'intervento «Tigris», rapporto della CdG-S del 26 ottobre 2009.

È stato inoltre pubblicato un rapporto della DelCG:

- caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso, rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 19 gennaio 2009.

Tutti i rapporti summenzionati sono stati pubblicati sul Foglio federale e sono disponibili sul sito Internet delle CdG e della DelCG.

1.3 Prospettiva

Nel 2010 l'attenzione sarà incentrata sulla prosecuzione dei lavori in corso. I principali oggetti di cui si occuperanno le CdG sono già stati menzionati nell'introduzione⁹. Nel primo semestre, le due CdG concentreranno i lavori sull'ispezione relativa al comportamento delle autorità di fronte alla crisi finanziaria e in occasione della trasmissione alle autorità americane dei dati relativi a clienti UBS.¹⁰ Le CdG procederanno in seguito a quattro nuove inchieste:

1. procedura di consultazione e di audizione (CaF);
2. monitoraggio delle misure di accompagnamento relative alla libera circolazione delle persone (DFE);
3. orientamento delle assicurazioni sociali (DFI);
4. prassi del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) nella gestione di Posta, Swisscom e FFS (DATEC).

2 Mandato e organizzazione

2.1 Compiti e competenze delle CdG

2.1.1 Compiti

Le CdG sono commissioni parlamentari che su mandato delle Camere federali esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali della Confederazione nonché di altri enti a cui è affidato lo svolgimento di compiti di competenza della Confederazione. Questa competenza è sancita nell'articolo 169 della Costituzione federale (Cost.)¹¹ e nell'articolo 52 LParl¹².

I compiti e le competenze delle CdG sono disciplinati principalmente negli articoli 26–27, 52–55 e 153–158 LParl e in altre legge¹³ e ordinanze¹⁴.

Nell'esercizio del loro mandato, le CdG verificano principalmente se le autorità federali agiscono secondo la Costituzione federale e le leggi e se i compiti assegnati loro dal legislatore sono stati svolti efficacemente (controllo della legalità). Esse accertano inoltre che le misure adottate dallo Stato siano opportune e che le autorità

⁹ N 1.1

¹⁰ N. 3.1.1

¹¹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS 101).

¹² Legge federale del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10).

¹³ Art. 32 della legge federale del 13.12.1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51), art. 5 cpv. 1 della legge del 24.3.2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza del 10.6.2004 sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni (RS 172.220.111.5), art. 20 dell'ordinanza del 4.10.1991 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (Ordinanza sul transito alpino; RS 742.104) o art. 10 della legge federale del 18.3.2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (LRAV; RS 742.140.3).

¹⁴ Cfr. i principi d'azione delle CdG del 29.8.2003 e del 4.9.2003, pubblicati nel rapporto annuale 2002–2003 delle CdG e della DelCG del 23.1.2004 (FF 2004 1435 segg.).

federali sfruttino correttamente i margini discrezionali a loro disposizione (verifica dell'opportunità). Controllano infine anche l'efficacia delle misure adottate con riferimento agli obiettivi fissati dal legislatore.

Le CdG adempiono i loro compiti:

- svolgendo ispezioni;
- incaricando il CPA di effettuare valutazioni e audit;
- esaminando il rapporto di gestione annuale del Consiglio federale, i rapporti di attività del Tribunale federale e i rapporti annuali di altri organi della Confederazione;
- trattando i rapporti che devono essere presentati loro dal Consiglio federale, dai dipartimenti e da altri uffici secondo la legge;
- effettuando visite presso autorità e servizi della Confederazione;
- trattando le richieste di vigilanza inoltrate da terzi;
- indirizzando raccomandazioni al Consiglio federale, ai dipartimenti e ai Tribunali della Confederazione;
- verificando l'attuazione di precedenti raccomandazioni.

Nelle questioni tecniche le CdG possono inoltre avvalersi a titolo temporaneo dell'assistenza di esperti.

Le CdG fanno rapporto al Parlamento una volta all'anno (art. 55 LParl) descrivendo i principali risultati del lavoro svolto nell'anno in rassegna. Di regola, tale rapporto viene discusso durante la sessione primaverile successiva alla presentazione del rapporto.

2.1.2 Ambito di vigilanza

L'ambito di vigilanza delle CdG è estremamente ampio e comprende tutte le attività del Consiglio federale e delle unità dell'Amministrazione federale, nonché dei Tribunali della Confederazione, eccezion fatta per la loro giurisprudenza (art. 30 cpv. 1 e 191 Cost., art. 26 cpv. 4 LParl).

L'alta vigilanza parlamentare si estende inoltre a tutte le collettività di diritto pubblico e privato nonché alle persone fisiche e giuridiche che svolgono compiti federali, seppure in forma meno diretta rispetto ai servizi dell'Amministrazione centrale. Sono in corso diversi lavori per quanto riguarda l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare sulle unità decentralizzate, in particolare sulla questione dell'estensione delle attività di controllo delle CdF e delle CdG¹⁵. Anche i Cantoni sono soggetti alla vigilanza delle CdG se sono incaricati dell'attuazione del diritto federale (art. 46 cpv. 1 e 49 cpv. 2 Cost.).

Le CdG e la DelCG esercitano la loro funzione di alta vigilanza parlamentare non solo a posteriori ma anche in concomitanza.

Oltre agli oggetti che devono trattare d'ufficio, le CdG stabiliscono liberamente i settori che intendono esaminare. Le CdG stabiliscono di conseguenza le priorità del loro lavoro. A tale scopo, esse allestiscono annualmente un programma che stabilisce le priorità per la vigilanza in ciascun ambito amministrativo. Occasionalmente, ricevono mandati di controllo dalle Camere federali o da altre commissioni parlamentari. La pianificazione dei lavori viene regolarmente aggiornata per soddisfare esigenze impreviste che possono emergere nel corso dell'anno.

2.1.3 Diritti d'informazione e competenze

Per l'esercizio del loro compito di alta vigilanza, le CdG dispongono di ampi diritti d'informazione (art. 150 e 153 LParl). Hanno in particolare il diritto di interrogare direttamente tutte le autorità, i servizi e altri enti incaricati di compiti federali, pretendendo da essi tutte le informazioni di cui hanno bisogno per adempiere il loro compito. Decidono autonomamente quali persone convocare, informando tuttavia previamente le autorità politicamente preposte (Consiglio federale, Tribunali della Confederazione). Le CdG non sono quindi vincolate alla via di servizio dell'Amministrazione o dei Tribunali. Le autorità politiche superiori possono esigere di pronunciarsi nei confronti delle CdG prima di sentire uno dei loro sottoposti (art. 153 cpv. 3 e 162 cpv. 1 lett. c LParl). Per i funzionari della Confederazione interrogati dalle CdG, il segreto d'ufficio non trova applicazione e non può essere invocato per rifiutare di rispondere a domande delle CdG. Le CdG hanno inoltre il diritto di compiere visite a tutti i servizi della Confederazione, con o senza preavviso.

Il diritto d'informazione delle CdG è limitato da due sole restrizioni. In primo luogo, le CdG non hanno accesso ai documenti sui quali il Collegio governativo si è basato direttamente per prendere una decisione. I corapporti dei dipartimenti rientrano in particolare in questa categoria. L'accesso ai documenti relativi ai corapporti non può tuttavia essere escluso in generale, ma solo nella misura in cui i documenti devono rimanere segreti per tutelare il principio della collegialità. In secondo luogo, le CdG non sono autorizzate a richiedere informazioni che devono essere tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di informazione strategica (art. 150 cpv. 2 LParl).

La legge sul Parlamento è molto chiara quando, in un caso concreto, la portata e l'esercizio del diritto d'informazione delle CdG o della DelCG sono oggetto di contestazione: l'articolo 153 capoverso 4 primo periodo LParl stabilisce che le commissioni di vigilanza «decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione» (art. 153 cpv. 4 primo periodo LParl). Conformemente all'articolo 153 capoverso 3 LParl, il Consiglio federale può rendere attente le CdG sul fatto che le informazioni richieste rientrano in una delle due categorie di restrizioni summenzionate e di conseguenza le CdG sono tenute a esaminare le riserve del Governo. Una volta concluso l'esame, le Commissioni statuiscono tuttavia definitivamente sulla portata e l'esercizio del loro diritto d'informazione e la loro decisione è vincolante per il Consiglio federale. Questa competenza definitiva delle commissioni di vigilanza consente di garantire che la decisione relativa alla portata e all'esercizio del diritto d'informazione delle commissioni di vigilanza sia definito per ogni caso specifico dall'organo che esercita la vigilanza e non dall'Esecutivo che vi è sottoposto. Se il Consiglio federale fa valere che il documento richiesto rientra nella

categoria della protezione dello Stato, le CdG si rivolgono alla loro Delegazione affinché statuisca su questo punto.

Le due riserve relative ai diritti d'informazione di cui sopra non valgono per la DelCG. Quest'ultima decide in virtù dell'articolo 169 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 154 LParl e dispone di diritti d'informazione illimitati nei confronti delle autorità e degli organi sottoposti alla sua vigilanza. Essa può dunque non soltanto esigere tutte le informazioni necessarie per l'esercizio dei suoi compiti, bensì anche disporre interrogatori formali di testimoni (art. 155 LParl), indipendentemente dal segreto d'ufficio o militare. Non possono essere opposti né il segreto d'ufficio né il segreto militare.

Gli altri diritti d'informazione delle CdG e della DelCG esigono invece il rispetto della confidenzialità e della responsabilità. Le CdG sono quindi tenute a prendere provvedimenti appropriati per tutelare il segreto (art. 150 cpv. 3 LParl)¹⁶. I membri delle CdG sono inoltre vincolati al segreto d'ufficio per quanto concerne i fatti che devono essere tenuti segreti o trattati in modo confidenziale di cui vengono a conoscenza nell'ambito del loro mandato (art. 8 LParl). Le violazioni del segreto d'ufficio possono comportare l'applicazione di misure disciplinari (art. 13 cpv. 2 LParl) o essere perseguite penalmente (art. 320 CP¹⁷).

L'esercizio responsabile del diritto d'informazione obbliga in particolare il presidente della Sottocommissione o del gruppo di lavoro interessato a esaminare nell'ottica della confidenzialità i documenti che riceve e se del caso a prendere le misure di protezione necessarie prima di trasmetterli ad altri membri. Anche l'autorità vigilata assume una parte di responsabilità in questo senso. Se del caso, deve in particolare attirare l'attenzione dell'autorità di vigilanza sulla confidenzialità dei documenti richiesti. In base a queste informazioni e dopo aver ponderato gli interessi in gioco, le CdG o la DelCG possono consentire ai loro membri un accesso limitato a questi documenti o, se le circostanze lo richiedono, rinunciare provvisoriamente all'esercizio del loro diritto d'informazione.

Nell'ambito di inchieste sensibili o in seguito a indiscrezioni, nel corso degli ultimi due anni le CdG hanno preso una serie di misure di protezione della confidenzialità in base alle circostanze del singolo caso. Queste misure sono sempre state ordinate dalle Commissioni plenarie.

L'impegno delle CdG a rispettare la confidenzialità delle informazioni deve essere visto anche come la contropartita dell'obbligo delle persone al servizio della Confederazione di fornire loro informazioni complete e veridiche. Queste persone non devono in effetti subire alcun pregiudizio per le affermazioni fatte davanti a una Commissione. Per tale motivo non sono tenute a comunicare ai loro superiori gerarchici il contenuto dell'estratto del verbale della loro audizione, che viene loro inviato per uso esclusivo. Se vengono a conoscenza di eventuali tentativi di pressione da parte dei superiori gerarchici, le CdG o la DelCG devono rendere attenti questi ultimi sul contenuto dell'articolo 156 capoverso 3 LParl.

¹⁶ A questo proposito, cfr. anche i due pareri giuridici ordinati dalla CdG: Giovanni Biaggini, «Diritto d'informazione delle CdG nell'ambito di un perseguimento penale dal punto di vista costituzionale, Zurigo, 5.6.2008» e Niklaus Oberholzer, «Diritto d'informazione delle CdG in materia di perseguimento penale analizzato nell'ottica del perseguimento penale: parere giuridico ordinato dalla CdG-N, San Gallo, 5.6.2008».

¹⁷ Codice penale svizzero (CP; RS 311.0).

Per le grandi inchieste le CdG pubblicano in generale le loro conclusioni in merito alla gestione del Consiglio federale. La legge dà all'autorità interessata il diritto di fornire il suo parere prima della pubblicazione (art. 157 LParl). Nella prassi, le constatazioni fatte dalle Commissioni sono presentate alle autorità coinvolte sotto forma di un rapporto provvisorio. Le autorità prendono in genere posizione per scritto al riguardo ma possono chiedere di esprimersi oralmente davanti alla Commissione competente. Nel loro parere, possono far valere i propri argomenti, apportare correzioni alla presentazione dei fatti o presentare nuovi dati. Il rapporto finale tiene conto dei pareri sottoposti nella misura in cui siano giustificati e pertinenti. Se non vi si oppongono interessi degni di protezione, il rapporto finale viene pubblicato (art. 158 cpv. 3 LParl). Nel 2009 tutti i rapporti delle CdG sono stati pubblicati. Questa procedura consente alle CdG di pubblicare informazioni fino ad allora sottoposte al segreto d'ufficio. La pubblicazione dei rapporti è uno strumento efficace di alta vigilanza.

I mezzi dei quali le CdG possono avvalersi per influire sugli oggetti sottoposti alla loro vigilanza sono essenzialmente di natura politica. In generale le Commissioni rendono note le loro conclusioni sotto forma di rapporti o di lettere indirizzati alle autorità politiche superiori e pubblicati. I rapporti e le lettere contengono raccomandazioni sulle quali le autorità interessate devono prendere posizione. Con il loro lavoro, le Commissioni obbligano dunque le autorità a rendere conto delle loro attività (o omissioni). Le CdG non possono invece obbligare l'organo controllato a prendere una misura o ad annullare o modificare una decisione o a prendere una decisione al posto dell'organo controllato (art. 26 cpv. 4 LParl). Le CdG sono tenute a convincere unicamente attraverso le proprie argomentazioni. Se del caso, possono utilizzare gli strumenti parlamentari (deposito di una mozione, di un postulato o di un'iniziativa parlamentare), in particolare per avviare una modifica legislativa.

2.1.4 Problemi di fondo nell'esercizio dei diritti d'informazione nel 2009

Se già nel 2008 le CdG si erano trovate in difficoltà nell'esercizio del loro diritto d'informazione, in particolare a causa di una decisione di vigilanza del Tribunale penale federale (TPF), la situazione è ulteriormente peggiorata nell'anno in rassegna. Le domande concrete formulate dalle CdG nell'ambito di due ispezioni in corso – l'ispezione sul comportamento delle autorità di fronte alla crisi finanziaria e quella sulla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale – hanno spinto il Consiglio federale e alcuni dipartimenti a mettere in discussione il diritto d'informazione delle CdG e a rifiutare in gran parte a queste ultime di accedere ai documenti richiesti.

Questi due casi sono presentati qui di seguito in modo relativamente dettagliato allo scopo di illustrare il problema di fondo sollevato da questa questione, la dimensione istituzionale e le ripercussioni concrete sull'esercizio del mandato costituzionale delle CdG.

Nell'ambito dell'*ispezione sul comportamento delle autorità federali di fronte alla crisi finanziaria*, il gruppo di lavoro *ad hoc* delle due CdG ha in particolare chiesto al DFF, il 4 settembre 2009, di fornirgli un documento dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) del 28 marzo 2008 dal titolo «*Handlungsoptionen bei akutem Vertrauensverlust gegenüber der UBS*». L'accesso a questo documento è stata

rifiutata dal DFE che ha fatto riferimento all'articolo 153 capoverso 4 LParl senza fornire ulteriori giustificazioni. Alla fine di settembre del 2009, dopo un nuovo scambio di lettere, il capo del DFF ha affermato che il documento in questione doveva rimanere segreto per motivi legati alla sicurezza economica dello Stato e che, di conseguenza, solo la DelCG, il presidente del gruppo di lavoro o una delegazione ridotta potevano essere autorizzati a consultarlo.

Nel corso della stessa ispezione, il gruppo di lavoro ha chiesto al DFF, nella stessa data, l'incarto completo sugli avvenimenti che hanno portato alla consegna agli Stati Uniti, nel febbraio 2009, dei dati relativi ai clienti UBS. Anche se una buona parte dell'incarto gli è stato trasmesso, il gruppo di lavoro si è tuttavia visto rifiutare l'accesso a diversi documenti – quattro note di discussione e una nota informativa – che erano essenziali per valutare la gestione del caso da parte del DFF e del Consiglio federale. Il motivo addotto era che le proposte del dipartimento competente e i relativi documenti rientrano nella categoria dei documenti che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo e non possono di conseguenza essere consultati, conformemente all'articolo 153 capoverso 4 LParl. Il Consiglio federale aveva peraltro argomentato nello stesso senso in una lettera dell'11 settembre 2009 in risposta al gruppo di lavoro che gli aveva chiesto, il 19 agosto 2009, di fargli pervenire le decisioni che aveva preso su questo tema e tutte le proposte del dipartimento competente con i relativi allegati.

Le CdG hanno preso atto delle obiezioni formulate dal Consiglio federale e dai suoi dipartimenti; ritenendo che avessero il valore di un parere ai sensi dell'articolo 153 capoverso 3 LParl, le hanno esaminate alla luce di queste disposizioni. Le CdG sono giunte alla conclusione che, per poter concludere la loro ispezione sulla gestione della crisi finanziaria da un lato e la consegna di dati relativi a clienti UBS dall'altro, dovevano conoscere tutte le decisioni prese dal Consiglio federale su questo tema e tutti i documenti sui quali quest'ultimo si era basato (proposte, note di discussione, note informative); in caso contrario, non avrebbero potuto esercitare il loro mandato costituzionale di alta vigilanza sul Consiglio federale. Le CdG hanno esposto le loro conclusioni al Consiglio federale il 27 ottobre 2009, comunicandogli che avevano in tal modo deciso definitivamente come previsto dall'articolo 153 capoverso 4 primo periodo LParl e che attendevano i documenti in questione prima del 10 novembre 2009. Hanno inoltre informato il Consiglio federale, come avevano già fatto con il DFF che una volta in possesso dei documenti, il presidente del gruppo di lavoro li avrebbe esaminati tenendo conto dell'interesse legittimo di mantenere il segreto e che, se del caso, avrebbe stabilito le misure di protezione da prendere (cfr. art. 153 cpv. 3 e 5 LParl).

Per il tramite della cancelliera della Confederazione, il Consiglio federale ha chiesto a due riprese una proroga del termine. Il 4 dicembre 2009, vale a dire tre settimane dopo la scadenza del termine iniziale, ha fatto sapere alle CdG che era disposto a comunicare loro unicamente le sue decisioni, ma non a fornire i documenti della procedura di corapporto, vale a dire le proposte che aveva ricevuto con i relativi allegati, le note di discussione e i loro allegati, i corapporti stessi, i pareri, l'eventuale corrispondenza e le note informative; a suo avviso si tratta di documenti sui quali si è fondato direttamente per decidere, conformemente all'articolo 153 capoverso 3 LParl. Il Consiglio federale si è inoltre dichiarato disposto a esporre la sua posizione nei dettagli oralmente ai presidenti delle CdG che erano in carica nella prima metà della legislatura e ai nuovi presidenti della CdG-N e della CdG-S.

Alla metà di gennaio del 2010, in occasione di questo incontro tra una delegazione del Consiglio federale e i rappresentanti delle CdG, la situazione si è sbloccata. In effetti, questi ultimi hanno rassicurato la delegazione del Consiglio federale insistendo sul fatto che le CdG sono coscienti del fatto che intendono consultare documenti sensibili e hanno previsto di prendere misure concrete per garantire la confidenzialità delle informazioni. In seguito a queste discussioni, il Collegio governativo ha risposto favorevolmente alle richieste d'informazione delle CdG.

Con la seconda ispezione menzionata, le CdG – tra l'altro tenendo conto delle lacune constatate in occasione dell'ispezione della CdG-N sulla nomina di Roland Nef a capo dell'esercito da parte del Consiglio federale – le CdG avevano lo scopo di esaminare in modo trasversale la pertinenza della *procedura di nomina dei quadri superiori dell'Amministrazione federale*, apparentemente troppo poco uniforme, e di individuare i potenziali miglioramenti. In tal senso sono state selezionate 28 procedure di nomina degli ultimi quattro anni da sottoporre a un'analisi approfondita.

Il dossier è stato affidato alla CdG-N. All'inizio del 2009, essa ha incaricato il CPA, che dispone dello stesso diritto d'informazione per questo genera di mandati¹⁸, di procedere a una valutazione scientifica in questo settore. Dopo l'approvazione della strategia d'inchiesta da parte della Sottocommissione competente, il CPA ha analizzato a titolo comparativo una serie di procedure di nomina concernenti quadri medi e superiori nei diversi dipartimenti e uffici (quadri non nominati dal Consiglio federale).

Secondo l'articolo 153 capoverso 3 LParl, per disporre delle informazioni sulla base delle quali il Collegio governativo aveva preso le decisioni di nomina che la CdG-N intendeva esaminare, quest'ultima dipendeva dalla disponibilità del Consiglio federale a rivelarle determinate informazioni. Dato che il Consiglio federale aveva avanzato riserve in merito e per garantire uno svolgimento spedito dell'ispezione, la CdG-N ha convenuto con il Consiglio federale che la Cancelleria federale avrebbe proceduto a una valutazione sistematica, standardizzata ma anonimizzata dei documenti che erano serviti come base per la decisione. La Sottocommissione interessata, che si era fondata su una valutazione del CPA, aveva preventivamente giudicato accettabile questa soluzione. La Sottocommissione partiva dell'idea che il CPA avrebbero potuto analizzare senza ulteriori difficoltà a livello di dipartimento le procedure di nomina oggetto dell'esame.

Tuttavia, quando il CPA ha avviato i suoi lavori, i dipartimenti gli hanno rifiutato l'accesso alle informazioni richieste e hanno addirittura negato alcuni appuntamenti già programmati motivandoli con una futura decisione del Consiglio federale.

Il 19 agosto 2009 il Consiglio federale ha effettivamente preso una decisione formale con la quale precisava la sua posizione in merito alle domande di informazione della CdG-N e proponeva diverse alternative molto restrittive, che non avrebbero permesso di conseguire l'obiettivo dell'alta vigilanza parlamentare. Inoltre il Consiglio federale ha incaricato il Presidente e la Cancelleria della Confederazione di incontrarsi con il presidente della CdG-N per spiegargli più approfonditamente la posizione del Consiglio federale.

Il colloquio auspicato si è svolto all'inizio di settembre 2009, alla presenza dei presidenti delle Sottocommissioni competenti. La posizione del Consiglio federale

¹⁸ Art. 10 cpv. 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 3.10.2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (RS 171.115).

espressa in quell'occasione e le istruzioni date ai dipartimenti sono state dibattute dapprima nelle Sottocommissioni competenti e in seguito alla fine di ottobre 2009 nella CdG-N. La Commissione è giunta alla conclusione che il Consiglio federale non aveva apportato nessun argomento convincente a sostegno delle sue riserve e che queste ultime non potevano fondarsi sul diritto vigente. La CdG-N ha considerato che la posizione del Consiglio federale aveva valore di una presa di posizione ai sensi dell'articolo 153 capoverso 3 LParl, ma che non poteva aderirvi. Sulla base dell'articolo 153 capoverso 4 primo periodo LParl, la Commissione ha deciso di confermare in definitiva il modo di procedere già deciso in merito alla procedura a livello di dipartimenti, poiché l'unica alternativa sarebbe stata quella di interrompere senza aver ottenuto risultati sostanziali l'ispezione decisa dalle due CdG. Alla fine del 2009 ha comunicato per scritto al Consiglio federale questa sua decisione.

Affinché le CdG possano svolgere il mandato loro affidato, il Consiglio federale e gli organi oggetto della vigilanza devono essere disposti a rispettare i diritti di informazione e le competenze delle CdG di decidere autonomamente circa la portata e l'esercizio di questo diritto, come previsto dalla legge. Se ogni domanda di informazione delle CdG riguardo a documenti o atti sensibili dell'inchiesta portasse a una faticosa e sostanziale messa in questione del loro diritto d'informazione, le Commissioni e i loro segretariati sarebbero costretti a impiegare risorse considerevoli, che in definitiva verrebbero sottratte alla vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Per quanto riguarda la citata ispezione sulla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, le indagini hanno dovuto essere sospese a partire dalla metà agosto 2009 e non sono più riprese nel corso dell'anno in rassegna.

L'alta vigilanza da parte delle CdG mira a trarre insegnamenti dagli accertamenti e dalle conclusioni su eventi del passato per migliorare la futura attività dello Stato. Essa persegue dunque uno scopo al quale mirano anche il Consiglio federale e l'Amministrazione federale. Con le loro inchieste, anche le CdG contribuiscono a una migliore trasparenza dell'azione statale e promuovono così la fiducia del pubblico nelle autorità federali e nei loro responsabili¹⁹. Nell'interesse di un'interazione equilibrata tra i poteri dello Stato, va auspicato che il Consiglio federale rifletta sulla sua nuova prassi recentemente adottata – e che in definitiva conduce a un confronto con il Parlamento – in merito alla portata, l'ampiezza e l'esercizio dei diritti d'informazione delle CdG.

La messa in questione dei diritti d'informazione non si è limitata nell'anno in rassegna al solo settore d'attività delle CdG, ma si è anche estesa a quello della DelCG, alla quale però secondo l'articolo 169 capoverso 2 Cost. non è opponibile l'obbligo di mantenere il segreto (cfr. n. 3.9.2).

2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati

Come le altre commissioni parlamentari, le CdG sono composte di 25 membri del Consiglio nazionale e di 13 membri del Consiglio degli Stati. I membri vengono eletti per un periodo di quattro anni e il loro mandato può essere rinnovato. La composizione delle Commissioni e la nomina dei presidenti e dei vicepresidenti

¹⁹ Principi d'azione delle CdG del 29.8.2003 e 4.9.2003.

dipendono dalla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera (art. 43 cpv. 3 LParl). Per quanto possibile, è tenuto adeguatamente conto delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese.

Ogni Commissione è suddivisa in diverse Sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl, art. 14 cpv. 3 RCN²⁰ e art. 11 cpv. 1 RCS²¹) che coprono tutti i dipartimenti federali, la Cancelleria federale e i Tribunali federali.

Gli ambiti sono assegnati nel modo seguente:

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

Su incarico delle Commissioni plenarie, le Sottocommissioni seguono i lavori delle autorità sottoposte alla loro vigilanza. Esse svolgono il lavoro di indagine vero e proprio (p.es. udienze, perizie, richieste di documentazione) e fanno rapporto alle Commissioni plenarie che sono gli organi decisionali. Spetta a queste ultime prendere decisioni, approvare rapporti e rivolgere raccomandazioni alle autorità politiche responsabili (art. 158 LParl).

Le CdG possono inoltre istituire gruppi di lavoro o Sottocommissioni *ad hoc*, in particolare per esaminare temi che esigono conoscenze specialistiche.

Il gruppo di lavoro congiunto «Controlling TF», istituito nel 2006, è tuttora attivo²². Nel 2009 sono stati istituiti tre nuovi gruppi di lavoro composti di membri della CdG-S e della CdG-N: il primo di questi gruppi di lavoro è stato incaricato di svolgere l'ispezione sul modo in cui le autorità federali hanno affrontato la crisi finanziaria. Il secondo, rafforzato da due rappresentanti della CdF, si è occupato dell'orga-

²⁰ Regolamento del Consiglio nazionale del 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**)

²¹ Regolamento del Consiglio degli Stati del 20.6.2003 (RCS; RS **171.14**)

²² Rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 19.1.2007 (FF **2007** 2806).

nizzazione futura dell'alta vigilanza sui tribunali e il terzo, completato da un membro della DelFin, ha esaminato la gestione dei rischi e il reporting sui rischi a destinazione del Consiglio federale.

Al proprio interno ogni Commissione nomina inoltre tre membri che formano la DelCG. Quest'ultima si occupa di vigilare sulle attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione civili e militari. Secondo la Costituzione e la legge, la Delegazione dispone di diritti d'informazione molto ampi (per maggiori dettagli cfr. n. 3.9).

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

Nel corso dell'anno in rassegna sono intervenuti diversi cambiamenti nella composizione della CdG-N: dal 22 settembre 2009 il consigliere nazionale Jacques-André Maire ha sostituito nella CdG-N la consigliera nazionale Edith-Graf Litscher. Nella CdG-S, il consigliere agli Stati Filippo Lombardi ha lasciato la Commissione il 10 dicembre 2009, sostituito dal consigliere agli Stati Paul Niederberger. La presidenza della CdG-N era composta fino alla sessione invernale 2009 dal consigliere nazionale Pierre-François Veillon (presidente) e dalla consigliera nazionale Maria Roth-Bernasconi (vicepresidente). In seguito quest'ultima ha assunto la presidenza e il consigliere nazionale Ruedi Lustenberger la vicepresidenza della CdG-N. Alla stessa data, il consigliere agli Stati Claude Janiak è succeduto al consigliere agli Stati Hans Hess alla presidenza della CdG-S. Il nuovo vicepresidente è il consigliere agli Stati Paul Niederberger.

Vi sono stati cambiamenti anche nelle presidenze delle Sottocommissioni: il consigliere agli Stati Hans Hess ha sostituito per la fine dell'anno il consigliere agli Stati Claude Janiak alla presidenza della Sottocommissione DFGP/CaF. Il consigliere agli Stati Claude Héche è succeduto al consigliere agli Stati Alex Kuprecht come presidente della Sottocommissione DFI/DATEC. Per quanto concerne la CdG-N, il consigliere nazionale Ruedi Lustenberger ha lasciato la presidenza della Sottocommissione DFAE/DDPS ed è stato sostituito dalla consigliera nazionale Ida Glanzmann-Hunkeler. La consigliera nazionale Brigit Wyss è succeduta alla presidenza della Sottocommissione DFGP/CaF del CdG-N alla consigliera nazionale Maria Roth-Bernasconi).

La composizione nominale delle CdG, delle Sottocommissioni e della Delegazione (stato al 31.12.2009) è riportata nella tabella 1.

**Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della DelCG
per la legislatura 2008–2011 (stato 2009)**

<i>CdG-N (Commissione plenaria)</i>	<i>CdG-S (Commissione plenaria)</i>
Veillon Pierre-François (presidente), Roth-Bernasconi Maria (vicepresidente), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Binder Max, Cathomas Sep, Daguët André, Eichenberger Corina, François Olivier, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser-Zufferey Alice, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith (fino al 21.9.2009), Lustenberger Ruedi, Maire Jacques-André (dal 22.9.2009), Miesch Christian, Moret Isabelle, Rossini Stéphane, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas, Wyss Brigit	Hess Hans (presidente) Janiak Claude (vicepresidente), Briner Peter, Cramer Robert, Graber Konrad, Hêche Claude, Imoberdorf René, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo (fino al 10.12.2009), Niederberger Paul (dal 11.12.2009), Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne, Stadler Hansruedi
<i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i>	
Lustenberger Ruedi (presidente), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Daguët André, Eichenberger Corina, Frösch Therese, Goll Christine (dal 22.9.2009) Graf-Litscher Edith (fino al 21.9.2009), Miesch Christian, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Wyss Brigit	Briner Peter (presidente), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne
<i>Sottocommissione DFGP/CaF</i>	
Roth-Bernasconi Maria (presidente), Baumann J. Alexander, Binder Max, Daguët André, François Olivier, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Graf-Litscher Edith (fino al 21.9.2009), Lustenberger Ruedi, Maire Jacques-André (dal 22.9.2009), Moret Isabelle, Wyss Brigit	Janiak Claude (presidente), Cramer Robert, Graber Konrad, Hess Hans, Imoberdorf René, Leumann-Würsch Helen

<i>Sottocommissione DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (presidente), Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser Alice, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith (fino al 21.9.2009), Maire Jacques-André (dal 22.9.2009), Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas	Leumann Helen (presidente), Briner Peter, Graber Konrad, Lombardi Filippo (fino al 10.12.2009), Niederberger Paul (dal 11.12.2009), Reimann Maximilian
<i>DFI/DATEC</i>	
Binder Max (presidente), Bader Elvira, François Olivier, Goll Christine, Graf-Litscher Edith (fino al 21.9.2009), Miesch Christian, Roth-Bernasconi Maria (dal 22.9.2009) Rossini Stéphane, von Siebenthal Erich, Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas	Kuprecht Alex (presidente), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Lombardi Filippo (fino al 10.12.2009), Niederberger Paul (dal 11.12.2009), Seydoux-Christe Anne
<i>Sottocommissione Tribunali</i>	
Eichenberger Corina (presidente), Cathomas Sep, Daguet André, Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Glauser Alice, Roth-Bernasconi Maria	Stadler Hansruedi (presidente), Briner Peter, Hess Hans, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Seydoux-Christe Anne
<i>DelCG</i>	
Janiak Claude (presidente), Frösch Therese, Moret Isabelle, Veillon Pierre-François, Kuprecht Alex, Stadler Hansruedi	
<i>DVN (solo membri delle CdG)</i>	
Binder Max, Cathomas Sep, Hess Hans, Stadler Hansruedi	
<i>Gruppo di lavoro «Vigilanza sui mercati finanziari»</i>	
Veillon Pierre-François (presidente), Daguet André, Eichenberger Corina, Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Graber Konrad, Hess Hans, Hêche Claude, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Lustenberger Ruedi, Seydoux-Christe Anne	
<i>Gruppo di lavoro «Reporting sui rischi Consiglio federale» (solo membri delle CdG)</i>	
Leumann-Würsch Helen (presidente), Gadient Brigitta M., Hess Hans, Janiak Claude, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François	

<i>Gruppo di lavoro «Controlling TF»</i>
Eichenberger Corina, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Roth-Bernasconi Maria, Briner Peter, Seydoux-Christe Anne
<i>Gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui Tribunali» (solo membri delle CdG)</i>
Eichenberger Corina (presidente), Stadler Hansruedi

Nel corso dell'anno in rassegna le CdG si sono riunite 19 volte in seduta plenaria e 81 volte in sedute di Sottocommissione. Due di queste sono state dedicate a visite ai servizi dell'Amministrazione. La DelCG si è riunita 13 volte. Nel complesso si sono tenute 113 sedute.

Nel loro ruolo di autorità di vigilanza, le CdG hanno ricevuto inoltre 39 richieste, sette delle quali hanno potuto essere evase. Nello stesso periodo le Commissioni hanno trattato altre due richieste presentate loro nel corso dell'esercizio precedente.

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

- Tribunali – Tribunale federale (TF)
- DFGP – Ufficio federale della migrazione (UFM)
- DFF – Ufficio federale del personale (UFPER)

3 Approfondimenti su temi scelti

3.1 Politica economica e finanziaria

3.1.1 Ispezione sul comportamento delle autorità di fronte alla crisi finanziaria

Il 23 gennaio 2009 le CdG hanno deciso di svolgere un'ispezione comune sul comportamento delle autorità di fronte alla crisi finanziaria. Dopo alcuni e succinti chiarimenti preliminari, le due Commissioni hanno formato un gruppo di lavoro comune, composto di sei membri della CdG-N e di sei membri della CdG-S. La presidenza è stata assunta dal consigliere nazionale Pierre François Veillon.

L'inchiesta era volta a valutare il comportamento delle autorità federali (Consiglio federale, DFF, FINMA) e della BNS sotto l'angolazione della capacità di riconoscere precocemente gli effetti che la crisi finanziaria internazionale avrebbe prodotto in Svizzera, delle misure adottate nei settori di competenza di tali autorità e del modo in cui è stato affrontato il caso UBS, tenuto conto della sua rilevanza per il sistema e degli interessi pubblici in gioco, nonché a trarne insegnamenti per il futuro.

Il 1° aprile 2009 è stata effettuata una prima analisi della situazione in base alle informazioni già disponibili e sono state preparate le domande per la seduta del 22 aprile 2009, nella quale sarebbero stati esaminati il rapporto di gestione 2008 della BNS e il rapporto annuale 2008 della Commissione federale delle banche (CFB). Oltre alle Sottocommissioni DFF/DFE del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati, a tale seduta ha partecipato anche il gruppo di lavoro «Vigilanza sui

mercati finanziari» per ottenere ampie informazioni al riguardo. Dopo la consultazione, il gruppo di lavoro ha deciso di valutare se fosse appropriato includere nell'inchiesta anche la problematica transfrontaliera dell'UBS negli Stati Uniti e la trasmissione dei dati dei clienti decisa dalla FINMA sulla base degli articoli 25 e 26 della legge sulle banche (LBCR)²³. In occasione della presentazione alle CdG del rapporto di gestione 2008 il 4, 5, 6, 14 e 15 maggio 2009, il gruppo di lavoro ha avuto l'opportunità di ascoltare i capi dipartimento sui temi dell'inchiesta.

Il 17 giugno 2009, il gruppo di lavoro si è riunito per valutare le prime informazioni e definire più chiaramente l'oggetto dell'inchiesta. L'inchiesta sul comportamento delle autorità di fronte alla crisi finanziaria si è a quel punto focalizzata sull'analisi di tutto l'operato delle autorità e dell'efficienza della cooperazione nella gestione della crisi. È stato inoltre esaminato il comportamento delle autorità in relazione alla trasmissione dei dati dei clienti UBS alle autorità americane (attività transfrontaliere dell'UBS con gli Stati Uniti). L'inchiesta ha interessato sia la crisi finanziaria sia le attività transfrontaliere dell'UBS, ma il denominatore comune è rimasto il comportamento delle autorità al cospetto dei problemi della piazza finanziaria elvetica.

Nell'agosto 2009, il gruppo di lavoro ha valutato l'adeguatezza di affidare un mandato di ricerca a degli esperti indipendenti per uno studio comparativo dei provvedimenti anticrisi adottati in Svizzera e all'estero. Il mandato è stato conferito a due rinomati professori specializzati in questioni finanziarie internazionali.

Il 10 settembre 2009 alcuni esperti esterni provenienti da ambiti professionali e accademici si sono espressi sul primo filone dell'inchiesta. Queste audizioni hanno confermato al gruppo di lavoro la pertinenza dell'approccio scelto nella prima parte dei lavori.

Partendo dai numerosi lavori preliminari e in base alla documentazione e alle informazioni ricevute, il gruppo di lavoro ha avviato una serie di incontri con rappresentanti di diverse autorità (FINMA, BNS, DFF, AFF, DFAE, DFGP) a conoscenza dell'incarto dei due filoni dell'inchiesta. L'obiettivo di queste udienze era quello di ottenere una panoramica globale dell'organizzazione delle autorità nella gestione della crisi.

Il gruppo di lavoro proseguirà la sua attività nel 2010 ed entro l'inizio di giugno 2010 redigerà un rapporto con raccomandazioni sul comportamento delle autorità di fronte alla crisi finanziaria.

3.1.2 Impiego del *remote gate* di SWIFT per pagamenti interni in Svizzera

Allorché nel mese di novembre 2008 la stampa ha reso noto che anche pagamenti interni in franchi svizzeri erano in parte transitati sulla rete SWIFT, la CdG-N ha immediatamente chiesto chiarimenti al Consiglio federale²⁴. Alla fine di novembre

²³ Legge federale dell'8.11.1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche, RS **952.0**).

²⁴ Già negli anni 2006/2007, la CdG-N aveva chiesto chiarimenti sulla trasmissione di dati di transazioni (per transazioni internazionali in e dalla Svizzera) da parte della SWIFT agli Stati Uniti; cfr. rapporto della CdG-N del 17.4.2007 sulla trasmissione da parte della SWIFT di dati di operazioni finanziarie internazionali: valutazione dal punto di vista della Svizzera (FF **2007** 7583).

2008, il Consiglio federale ha confermato alla CdG-N che una piccola parte dei pagamenti interni era transitata sulla rete SWIFT (mediante il *remote gate*, che collega lo Swiss Interbank Clearing alla SWIFT) e le ha comunicato che dal marzo 2007 la CFB (oggi la FINMA), lo Swiss Interbank Clearing e l'Associazione svizzera dei banchieri si stavano prodigando affinché gli istituti finanziari coinvolti ne dessero notizia ai clienti, rispettando in tal modo l'obbligo di informare previsto dalla legge sulla protezione dei dati. Tuttavia, fino a quel momento non era ancora stata definita una procedura comune delle banche nel quadro dell'informazione alla clientela né era stata inviata una circolare a tutte le banche appartenenti all'Associazione svizzera dei banchieri. Il Consiglio federale aveva altresì informato la CdG-N che all'atto della conclusione dell'ispezione non era al corrente dell'impiego della rete SWIFT per pagamenti interni in franchi svizzeri²⁵.

Dopo aver discusso la risposta del Consiglio federale nella sua ultima seduta del 2008, la CdG-N ha deciso di approfondire il tema all'inizio del 2009 con la FINMA. Il rappresentante della FINMA ha dichiarato di fronte alla Commissione che l'impiego del *remote gate* per una piccola parte dei pagamenti interni era noto alla CFB dal 2006 e che anche la BNS ne era informata. In diversi contatti con rappresentanti dello Swiss Interbank Clearing e delle banche, la CFB aveva fatto pressione affinché fosse adottata una soluzione tecnica o che di clienti delle banche fossero informati in modo trasparente dell'impiego del *remote gate* e delle sue implicazioni. Secondo la FINMA, le soluzioni parziali via via ottenute dalla CFB non erano soddisfacenti e di conseguenza, all'inizio del 2009 la FINMA aveva lavorato a una soluzione più globale: tale soluzione prevedeva una chiara informazione alla clientela da parte di tutte le banche, dato che anche i clienti degli istituti bancari che non utilizzano il *remote gate* sono interessati dal problema in caso di pagamenti effettuati a una banca elvetica che impiega questo sistema. La FINMA aveva prospettato una rapida soluzione al problema.

A metà giugno 2009, la FINMA ha informato la CdG-N che le banche avrebbero orientato i clienti entro la fine dell'anno sul possibile impiego del *remote gate* della SWIFT mediante una nota informativa generale redatta dall'Associazione svizzera dei banchieri in accordo con la FINMA e l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT). Essa informava inoltre che in futuro, i contratti standard delle banche avrebbero dovuto contenere un'informazione in questo senso.

La CdG-N si è dichiarata soddisfatta della soluzione adottata, ma ha deplorato il troppo tempo che era stato necessario per risolvere il problema, pur comprendendo in parte i ritardi dovuti alla crisi finanziaria esplosa a metà del 2007. Nella primavera del 2010, ha chiesto alla FINMA raggugli sull'applicazione della campagna di informazione per accertarsi che i clienti fossero stati informati secondo programma. Per l'avvenire, la CdG-N si aspetta di essere informata tempestivamente dalla FINMA se si verificassero circostanze analoghe.

²⁵ N. 3.1.1 del rapporto annuale 2008 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali (FF 2009 2141 2159).

3.2 Sicurezza sociale e salute

3.2.1 Rapporti annuali 2007 e 2008 sulle assicurazioni sociali secondo l'art. 76 LPGA

Il 1° gennaio 2003 è entrata in vigore la legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)²⁶. Secondo l'articolo 76, capoverso 1 LPGA, il Consiglio federale sorveglia l'applicazione delle assicurazioni sociali e ne rende regolarmente conto.

La CdG-N ha regolarmente trattato i rapporti annuali in primavera nel quadro dell'analisi del rapporto d'attività del Consiglio federale, rilevando costantemente lacune nella redazione e segnalando l'esistenza di un potenziale di ottimizzazione.

La critica centrale riguardava l'attualità delle informazioni e lo scarso valore informativo del rapporto se paragonato ad altre pubblicazioni sulle singole assicurazioni sociali. Questi commenti sono stati riportati esplicitamente nei rapporti annuali 2005 e 2006²⁷ delle CdG e della DelCG.

Nel 2006 la CdG-N ha analizzato a fondo il rapporto del 2004, affrontando la questione della continuazione di questi rapporti, poiché nel suo messaggio del 21 dicembre 2006 sull'11ª revisione dell'AVS²⁸ il Consiglio federale aveva proposto di rinunciare all'obbligo di rendere conto enunciato nell'articolo 76 LPGA.

Anche la CdG-N era dell'avviso che i rapporti secondo l'articolo 76 LPGA avessero un'importanza limitata ma, al contrario della CdG-S, si era detta contraria alla richiesta del Consiglio federale di sopprimere l'obbligo di rendere conto. Secondo la CdG-N, il Consiglio federale dovesse piuttosto trovare una forma che offra una panoramica complessiva delle informazioni attuali sulle assicurazioni sociali e consenta riferimenti incrociati tra le singole assicurazioni. Occorre inoltre migliorare l'organizzazione e la valutazione della base statistica nel settore delle assicurazioni sociali, in particolare per quanto riguarda l'attualità dei dati riportati nel rapporto.

Il Consiglio federale ha in seguito reso noto di voler adeguare nel limite del possibile alle richieste delle CdG il rapporto annuale 2007 sulle assicurazioni sociali secondo l'articolo 76 LPGA. Nel 2009 la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha pertanto deciso di analizzare approfonditamente il rapporto 2007 allestito secondo i nuovi principi applicabili dall'esercizio 2007. Nel febbraio 2009, ha ascoltato in proposito il direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS).

La Sottocommissione ha apprezzato il fatto che il Consiglio federale abbia preso in considerazione le sue osservazioni e si è dichiarata ampiamente soddisfatta della nuova forma del rapporto. I cambiamenti apportati al formato del rapporto sono considerati soddisfacenti, le informazioni sono più attuali, le statistiche più leggibili, sono presenti riferimenti incrociati e delineate strategie e prospettive. Il tutto viene

²⁶ Legge federale del 6.10.2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS **830.1**).

²⁷ Rapporto annuale 2005 della CdG e della DelCG delle Camere federali del 20.1.2006 (FF **2006** 3923) e rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 19.1.2007 (FF **2007** 2791).

²⁸ Undicesima revisione dell'AVS (nuova versione) – Primo messaggio del Consiglio federale sul Fondo di compensazione AVS; unificazione dell'età di pensionamento di uomini e donne a 65 anni; flessibilizzazione dell'anticipazione e del rinvio della rendita; soppressione della franchigia in favore dei pensionati attivi; misure relative all'esecuzione dell'assicurazione del 21.12.2005 (FF **2006** 1823).

presentato nel contesto delle discussioni politiche e della giurisprudenza più recente. In generale, il rapporto sembrerebbe poter diventare un utile strumento di gestione e di coordinazione del processo decisionale politico. Sarebbe però necessario migliorare ulteriormente l'organizzazione e la valutazione della base statistica nel settore delle assicurazioni sociali.

Per soddisfare le esigenze in termini di attualità delle informazioni, è stato deciso che in futuro il rapporto verrà trattato sul finire dell'estate subito dopo l'approvazione da parte del Consiglio federale, rinunciando a esaminarlo contemporaneamente al rapporto di gestione dello stesso Consiglio federale.

Nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS, non è ancora stato possibile giungere a un accordo sull'abrogazione dell'obbligo di rendere conto previsto dall'articolo 76 LPGa. Nell'ultima sessione estiva, il Consiglio degli Stati si era espresso a favore dell'abrogazione, in contrasto con la decisione iniziale del Consiglio nazionale.

Con lettera del 3 luglio 2009 la CdG-N si è rivolta alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSS-N), competente per l'eliminazione delle divergenze, chiedendole di considerare che la CdG-N, in quanto destinataria del rapporto, era favorevole al mantenimento dell'obbligo di rendere conto secondo l'articolo 76 LPGa e di tener in considerazione il suo parere in occasione dell'eliminazione delle divergenze.

Sulla scorta della decisione presa in primavera, la CdG-N ha esaminato in autunno il rapporto annuale 2008 sulle assicurazioni sociali previsto dall'articolo 76 LPGa, rilevando con piacere i miglioramenti intervenuti nonché il fatto che erano già stati integrate le richieste formulate nel mese di febbraio e che taluni dati erano espressi in forma più aggiornata. Per la prima volta, la Commissione si è pronunciata positivamente sull'attualità dei dati. Considerato che la CSS-N al momento della valutazione del rapporto sulle assicurazioni sociali da parte della CdG-N non aveva ancora avviato il processo di eliminazione delle divergenze e che in questo quadro si discuteva d'introdurre un obbligo di rendere conto completamente modificato ai sensi di una panoramica complessiva delle prestazioni sociali, la Commissione ha deciso di prendere atto del presente rapporto annuale e di rinunciare per il momento ad altre mosse.

3.2.2 Determinazione di nuove tariffe di laboratorio (LAMal)

Il 28 gennaio 2009 il DFI ha approvato il nuovo elenco delle analisi allestito dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) secondo l'articolo 52 capoverso 1 lettera a numero 1 LAMal, in combinato disposto con l'articolo 34 dell'ordinanza sull'assicurazione malattie (OAMal)²⁹ e l'articolo 28 capoverso 1 dell'ordinanza del DFI sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (OPre)³⁰, e ne ha stabilito al 1° luglio 2009 l'entrata in vigore.

In seguito al forte malcontento espresso da gran parte del corpo medico e ai risultati delle indagini da poco concluse da parte della CdG-N nel settore dell'assicurazione

²⁹ Ordinanza del 27.6.1995 sull'assicurazione malattie (RS **832.102**).

³⁰ Ordinanza del DFI del 29.9.1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie; Ordinanza sulle prestazioni (RS **832.112.31**).

obbligatoria delle cure medico-sanitarie³¹, nella sua seduta del 27 febbraio 2009 la Commissione ha deciso di verificare la legittimità e l'adeguatezza della procedura seguita per determinare le nuove tariffe di laboratorio secondo la LAMal e di esprimersi ufficialmente a tale proposito prima della loro entrata in vigore.

La Commissione è giunta alla conclusione che la procedura seguita per la determinazione delle nuove tariffe di laboratorio era fundamentalmente corretta e si era svolta nel quadro delle prescrizioni legali. Sebbene ritenesse le critiche per lo più infondate, la Commissione era tuttavia dell'opinione che tale procedura, nonostante la sua correttezza formale, presentasse lacune, segnatamente nell'ambito della conduzione e della comunicazione in seno al dipartimento, della trasparenza nelle decisioni e nella dotazione di risorse delle autorità competenti.

Con lettera³² del 5 giugno 2009, la CdG-N ha trasmesso al Consiglio federale le sue conclusioni e sette raccomandazioni, invitandolo a prendere posizione, e il 9 giugno 2009 ha organizzato una conferenza stampa in proposito. La Commissione ha inoltre comunicato al Consiglio federale che avrebbe vegliato da vicino sul monitoraggio e gli ha chiesto di informarla su come esso sia organizzato, quali siano i criteri presi in considerazione, chi faccia parte del gruppo di accompagnamento, quali effetti concreti e parametri debbano essere esaminati nel quadro del monitoraggio, se esso sia suddiviso secondo i tre offerenti di prestazioni (laboratorio di gabinetto medico, laboratorio incaricato privato e laboratorio d'ospedale) e quando sia previsto il rapporto sul monitoraggio.

Nella sua seduta del 13 novembre 2009, la CdG-N ha preso atto della reazione del Consiglio federale del 21 ottobre 2009³³ alla lettera summenzionata.

Nell'ambito delle inchieste nel settore della LAMal (cfr. n. 3.2.4), la Commissione ha dovuto nuovamente constatare l'esistenza di notevoli divergenze tra le sue aspettative e il parere del Consiglio federale. In particolare, il Consiglio federale non ha creduto di dover intervenire in merito alle raccomandazioni della CdG-N, che andavano in direzione di una maggiore trasparenza.

Con lettera del 13 novembre 2009, la Commissione si è dunque rivolta al Consiglio federale ribadendo il senso di tali raccomandazioni e invitandolo a redigere un rapporto complementare.

Le informazioni sul monitoraggio, fatte pervenire alla Commissione con lettera del 18 agosto 2009 dall'allora capo del DFI su mandato del Consiglio federale, non hanno soddisfatto la Sottocommissione competente, che si è rivolta di nuovo al capo del DFI con lettera del 21 ottobre 2009. Le risposte del nuovo capo del DFI, ricevute il 6 novembre 2009, sono per il momento state giudicate soddisfacenti dalla Sottocommissione, che l'anno prossimo continuerà però a interessarsi al monitoraggio del nuovo elenco delle analisi nel quadro della continuazione dell'ispezione vera e propria.

³¹ N 3.2.6 e 3.2.8 nel rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23.1.2009 (FF 2009 2141 2164 e 2166).

³² Lettera della CdG-N al Consiglio federale del 5.6.2009 (FF 2009 6769).

³³ Presa di posizione del Consiglio federale del 21.10.2009 (FF 2009 6761).

3.2.3 Aumento delle rendite nell'assicurazione invalidità

La CdG-S ha effettuato un controllo a posteriori concernente la sua ispezione del 2005 sull'aumento delle rendite nell'assicurazione invalidità.³⁴ A tale scopo, ha chiesto al Consiglio federale un rapporto sullo stato dell'applicazione delle sue raccomandazioni e delle due mozioni (05.3468 e 05.3469) della CdG-S del 19 agosto 2005. Il 20 maggio 2009 il Consiglio federale ha presentato il rapporto richiesto alla CdG-S e il 12 maggio 2009 ha pubblicato il suo rapporto in risposta alla mozione 05.3469, che esigeva trasparenza sull'evoluzione dei casi AI in seno al personale federale.

In generale, la CdG-S ha constatato con soddisfazione che il Consiglio federale ha intrapreso degli sforzi in diversi settori dell'evoluzione delle rendite AI in seguito a quanto esposto nel rapporto del 19 agosto 2005 e si trova pertanto sulla buona strada. Alcuni miglioramenti sono stati ottenuti con la 5^a revisione dell'AI, altri sono previsti nel quadro della 6^a revisione. La maggior parte delle raccomandazioni della CdG-S e le due mozioni sono state tradotte in pratica o sono in procinto di esserlo. Per motivi comprensibili, il Consiglio federale non ha applicato alcune delle raccomandazioni. Ha rinunciato per esempio alla creazione di una banca dati unitaria nel sistema delle prestazioni AI e all'introduzione di un bilancio globale per le spese amministrative degli uffici AI.

La CdG-S ha constatato che il Consiglio federale ha adottato misure per soddisfare la mozione 2 e la raccomandazione 10 che invitavano il Consiglio federale a seguire da vicino l'evoluzione dei casi AI in seno al personale della Confederazione e a occuparsi delle questioni che vi sono legate. In particolare, ha deciso di introdurre a partire dal 2011 una procedura di gestione dei casi nell'Amministrazione federale e rapporti periodici su altri dati chiave che consentiranno di trarre conclusioni concrete sullo sviluppo della casistica di invalidità in seno al personale federale. In un secondo tempo, è previsto un confronto delle cifre concernenti l'invalidità nell'Amministrazione federale con quelle a livello nazionale. Affinché in futuro sia garantito il rilevamento annuo dei dati, la CdG-S ritiene che occorrerà valutare l'opportunità di introdurre, nel quadro della 6^a revisione dell'AI, una norma giuridica che imponga l'obbligo del rilevamento dei dati anche all'Amministrazione federale analogamente a quanto previsto nell'articolo 68 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)³⁵. La CdG-S ha reso attenta la CSS a questo proposito.

La CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di essere informata a tempo debito sull'applicazione dei provvedimenti adottati e lo ha invitato a far pervenire alla Commissione stessa e alla CSS nel corso del primo trimestre 2012 un primo rapporto sull'introduzione della gestione dei casi e i dati rilevati nel quadro del rapporto periodico. Parallelamente, la CdG-S desidera essere informata sull'avanzamento dei lavori volti a confrontare le cifre concernenti l'invalidità nell'Amministrazione federale con quelle a livello nazionale.

³⁴ Aumento del numero di rendite versate dall'assicurazione invalidità: panoramica dei fattori che hanno portato all'aumento del numero delle rendite e ruolo della Confederazione, rapporto della CdG-S del 19.8.2005 (FF 2006 2101).

³⁵ Legge federale del 19.6.1959 sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20).

3.2.4

Determinazione e controllo delle prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie

Il 19 gennaio 2007 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere una valutazione sulla determinazione e il controllo delle prestazioni nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) concernente le prestazioni mediche in caso di malattia, senza il caso speciale delle prestazioni dentarie. La verifica doveva servire ad accertare se il sistema attuale crei le premesse per una valutazione adeguata alle prestazioni, trasparente e rapida del carattere obbligatorio delle prestazioni mediche.

Questo studio avrebbe inoltre dovuto chiarire una delle questioni sollevate dalla consigliera nazionale Graf-Litscher nel quadro delle inchieste sul Programma di valutazione della medicina complementare³⁶, nella fattispecie la verifica dell'imparzialità dei criteri di valutazione del DFI o, meglio, dell'UFSP.

Sulla scorta della valutazione³⁷, la CdG-N è giunta alla conclusione che il sistema di determinazione e controllo delle prestazioni mediche a carico dell'AOMS reagisce in modo flessibile e differenziato alle innovazioni, le autorità di ammissione lavorano di regola in modo competente e indipendente, e le valutazioni sono relativamente rapide. La Commissione è però dell'opinione che sussista tuttora una significativa necessità di miglioramento, soprattutto nell'individuazione precoce di prestazioni dubbie, nella documentazione e operazionalizzazione delle basi e dei criteri di valutazione, nella chiara separazione tra valutazione e processo di valutazione, nella professionalizzazione della Commissione federale delle prestazioni generali e delle questioni fondamentali (CFPP) e nella rivalutazione sistematica di prestazioni esistenti.

La Commissione ha presentato il 26 gennaio 2009³⁸ al Consiglio federale le sue conclusioni e 19 raccomandazioni, e ha informato l'opinione pubblica sui risultati dell'inchiesta nella conferenza stampa del 6 febbraio 2009.

Nella sua seduta del 23 ottobre 2009, la CdG-N ha preso atto della presa di posizione del Consiglio federale del 24 giugno 2009³⁹ sul rapporto summenzionato.

La Commissione ha purtroppo dovuto constatare l'esistenza di una divergenza tra le sue aspettative e la presa di posizione del Consiglio federale. Il Consiglio federale si mostra restio a sfruttare i potenziali di miglioramento rilevati nel rapporto del CPA concernenti la trasparenza, i ruoli e le competenze nel controllo delle prestazioni mediche in caso di malattia. Per questa ragione, con lettera del 23 ottobre 2009, la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a comunicarle entro quando prevedeva di intraprendere passi concreti per l'esame e l'applicazione delle sette raccomandazioni la cui adozione doveva essere valutata sulla base di un'analisi dettagliata, e a che punto erano i lavori riguardo alle sei raccomandazioni che secondo lo stesso Consiglio federale erano già state applicate o in procinto di esserlo. Quanto alle raccomandazioni legate all'impiego di risorse delle autorità, la Commissione ha invitato il Consiglio federale a non rinunciare alla realizzazione di miglioramenti soltanto per

³⁶ N. 3.2.6 del rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23.1.2009 (FF **2009** 2141 2164).

³⁷ Rapporto del CPA del 21.8.2008 (FF **2009** 4877).

³⁸ Lettera della CdG-N al Consiglio federale del 26.1.2009 (FF **2009** 4865).

³⁹ Presa di posizione del Consiglio federale del 24.6.2009 (FF **2009** 4939).

la mancanza (temporanea) di risorse, dovuta in particolare al programma di risparmio 2011-2013. Per il resto, la Commissione ha considerato chiusa l'inchiesta.

Conformemente alla sua prassi, la CdG-N si occuperà fra circa due anni, nell'ambito di un controllo a posteriori, delle misure adottate e valuterà l'applicazione delle sue raccomandazioni.

3.2.5 Approvazione dei premi nell'assicurazione malattia obbligatoria delle cure medico-sanitarie

Diversi Cantoni e regioni tariffali mettono regolarmente in dubbio i premi delle casse malati approvati anno per anno dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Da un lato, la determinazione dei premi da parte degli assicuratori non è giudicata sufficientemente comprensibile. Lo sviluppo dei premi non sarebbe fondato solo sui costi della salute, ma sarebbe influenzato da riflessioni strategiche di mercato degli stessi assicuratori, che in questo modo ridistribuirebbero mezzi finanziari tra Cantoni con diversi livelli di premio. D'altro lato, sono oggetto di critiche anche la mancanza di trasparenza nella formazione di riserve e la ripartizione di utili da investimento e spese amministrative tra assicurazione base e complementari. Non fa l'unanimità nemmeno il fatto che l'UFSP sia chiamato ad approvare su mandato del Consiglio federale le tariffe dei premi ai sensi degli articoli 61 LAMal e 92 OAMal. L'UFSP non disporrebbe delle informazioni necessarie per un'approvazione fondata e non svolgerebbe la sua funzione di controllo in modo appropriato ed efficace.

Per questi motivi, il 18 febbraio 2008 l'allora consigliere nazionale Hugo Fasel ha proposto alla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N di occuparsi più da vicino della determinazione dei premi delle casse malati e di prestare particolare attenzione a un eventuale finanziamento trasversale. La Sottocommissione ha accolto la proposta e incaricato il CPA di procedere a una valutazione. Dopo la presentazione nella seduta del 31 ottobre 2008 del progetto della CPA, la Sottocommissione ha deciso di proporre alle CdG di effettuare un'inchiesta approfondita sul tema.

Alla seduta comune delle CdG del 23 gennaio 2009, le Commissioni hanno deciso di procedere a una valutazione dell'approvazione dei premi nell'AOMS e hanno commissionato tale ispezione alla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N. Giacché buona parte delle critiche si concentrava su questioni tecnico-finanziarie, la valutazione avrebbe dovuto coinvolgere anche il Controllo federale delle finanze (CFF) per il tramite della DelFin. Considerato che già all'inizio dell'anno diversi assicuratori malattia avevano preannunciato un sensibile aumento dei premi per il 2010, la CdG-N aveva chiesto di essere informata sui primi risultati sin dall'estate 2009, quindi prima dell'aumento dei premi intervenuto successivamente. Su mandato della Commissione, la Sottocommissione ha presentato a destinazione della DelFin un rapporto dettagliato sui temi della disponibilità dei dati, della trasparenza e delle risorse, sullo sviluppo dei premi e dei costi, sulla loro graduazione cantonale e sulla verificabilità di questa graduazione nonché sugli investimenti e le riserve degli assicuratori malattia.

La DelFin ha accolto positivamente le osservazioni della Commissione e ha incaricato il CFF della valutazione, preannunciando alla CdG-N per la fine di giugno 2009

uno studio di fattibilità, un'analisi generale dei dati e informazioni da parte del CFF sulle riserve e le prescrizioni in materia di investimenti delle casse malati.

Alla seduta della CdG-N del 5 giugno 2009, la Commissione – su richiesta della consigliera nazionale Marie-Thérèse Weber-Gobet e dopo aver conferito con la DelFin e il CFF – ha deciso di ampliare l'inchiesta sul problema dei cosiddetti assicuratori a buon mercato, in modo da valutare anche le ripercussioni delle loro offerte al ribasso sull'evoluzione dei premi nell'AOMS.

Nell'estate 2009, il CFF ha fatto pervenire alla Sottocommissione DFI/DATEC uno studio di fattibilità nel quale rilevava che la richiesta di indagine era realizzabile, ma raccomandava parallelamente di non più perseguire la questione delle strategie in materia di investimenti. Come chiesto dalla CdG-N, lo studio di fattibilità del CFF conteneva anche una prima analisi dei dati disponibili. Durante la sua seduta del 2 settembre 2009, la Sottocommissione è stata informata dal responsabile del progetto del CFF sui primi risultati e sul calendario dei lavori.

Il rapporto finale del CFF è atteso per l'estate 2010. In base a quel documento, verso la metà del 2010 la CdG-N si occuperà a fondo dell'approvazione dei premi nell'AOMS, con l'obiettivo di sottoporre al Consiglio federale le sue valutazioni prima della comunicazione dei premi per il 2011.

3.3 Ricerca, scienza, cultura e società

3.3.1 Vigilanza federale sulle fondazioni. L'esempio delle fondazioni del dottor Gustav Rau

La CdG-S ha svolto un controllo del seguito alla sua inchiesta del 2006 concernente la vigilanza federale sulle fondazioni sull'esempio delle fondazioni del dott. Gustav Rau⁴⁰. A tale scopo, ha chiesto al Consiglio federale un rapporto sullo stato dell'applicazione delle sue raccomandazioni, rapporto consegnato il 20 maggio 2009.

La CdG-S ha preso posizione sul rapporto del Consiglio federale con lettera del 21 agosto 2009.

La CdG-S ritiene soddisfacenti le risposte del Consiglio federale in merito all'applicazione delle raccomandazioni 1 e 4. Nella fattispecie, la Commissione constata che il conflitto tra l'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni e l'autorità tutoria zurighese può essere considerato concluso, e che la recente revisione del diritto delle fondazioni consentirà di evitare simili problemi. Per quanto concerne il caso concreto delle fondazioni del dott. Rau, la CdG-S prende atto che nel frattempo alcuni nodi giuridici sono stati sciolti e, anche se non tutti i problemi sono risolti, reputa chiuso il caso sotto l'aspetto dell'alta vigilanza.

Le raccomandazioni 2 e 3 concernono questioni generali riguardanti la vigilanza sulle fondazioni. Il Consiglio federale ha varato provvedimenti volti ad attuare le raccomandazioni, ma la CdG-S constata che alcuni punti sono ancora in sospenso:

⁴⁰ Aspetti afferenti alla vigilanza delle fondazioni: l'esempio delle fondazioni del dottor Gustav Rau. Rapporto della CdG-S del 7.4.2006 (FF 2006 7707).

- la CdG-S ha accolto positivamente la decisione del Consiglio federale di chinarsi di nuovo alla fine del 2009 sulla questione dell’organico dell’Autorità di vigilanza sulle fondazioni, vista l’evoluzione numerica delle fondazioni assoggettate alla vigilanza federale. Per la Commissione, è fondamentale che la vigilanza venga svolta con l’accuratezza e la serietà necessarie. Una vigilanza altamente qualificata è prioritaria anche in seguito agli sviluppi europei nel settore del diritto delle fondazioni, che per la Svizzera potrebbero significare un aumento della concorrenza;
- in tale contesto, la CdG-S ricorda che nella raccomandazione 2 aveva chiesto una valutazione critica delle competenze dell’Autorità di vigilanza necessarie per l’adempimento dei suoi compiti. Il Consiglio federale non si è ancora espresso su questo punto;
- il DFI e il DFF intendono valutare le questioni del rischio di responsabilità e del trasferimento della vigilanza sulle fondazioni a una commissione indipendente dotata di potere decisionale;
- il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di valutare entro la fine del 2010 in collaborazione con il DFI (Autorità di vigilanza sulle fondazioni) se ragioni di certezza giuridica e di trasparenza impongono che il compito principale della vigilanza sulle fondazioni, ossia provvedere affinché i beni siano impiegati conformemente allo scopo della fondazione (art. 84, cpv. 2 CC⁴¹), sia concretizzato a livello di legge.

Nell’ambito del suo rapporto sulla vigilanza sulle fondazioni, la CdG-S ha presentato la mozione 06.3177 sul trasferimento della vigilanza federale sulle fondazioni, che il Consiglio nazionale ha convertito in un mandato d’esame. In risposta alla mozione, il 19 dicembre 2009 il Consiglio federale ha sottoposto alla CdG-S il suo rapporto e la valutazione svolta il 10 novembre 2008 dall’Istituto per la gestione delle federazioni, delle associazioni e delle cooperative (VMI) dell’Università di Friburgo. La CdG-S ha rilevato che il Consiglio federale è tuttora dell’opinione che un trasferimento della vigilanza federale sulle fondazioni non sia opportuno. La Commissione comprende tale decisione, che rientra nelle competenze organizzative del Consiglio federale, e considera concluso il mandato d’esame.

La CdG-S attende entro il 1° marzo 2010 un rapporto del Consiglio federale sulle questioni in sospeso.

3.4 Ambiente, trasporti e infrastrutture

3.4.1 Sicurezza nell’aviazione civile

Dal rapporto del 2003 sulla sicurezza aerea in Svizzera, redatto dal laboratorio neerlandese dell’aviazione civile (*Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium*, NLR) dopo la tragedia di Überlingen, la CdG-S si è occupata regolarmente, in particolare esaminando rapporti sullo stato dei lavori, della sicurezza nell’aviazione civile e della riorganizzazione in seno all’Ufficio federale dell’aviazione civile (UFAC).

⁴¹ Codice civile svizzero (RS 210).

Nella sua seduta del 12 ottobre 2009, la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha esaminato il rapporto del DATEC del 30 giugno 2009 sugli standard di sicurezza 2008 nell'aviazione civile svizzera e ha comunicato le sue conclusioni alla CdG-S. Nel quadro della sua attività di vigilanza, l'UFAC ha aumentato di circa il 9 per cento gli audit e le ispezioni (i nuovi uffici istituiti in seno all'UFAC hanno permesso di effettuare 75 audit o ispezioni in più rispetto all'anno precedente). In singoli settori sono stati registrati notevoli miglioramenti, in altri sono state riscontrate lacune, comunque non ai massimi livelli di sicurezza. L'intensificazione di audit e ispezioni comporta automaticamente il rilevamento di lacune. Nei settori infrastruttura e tecnica di volo, la situazione non ha ancora raggiunto il grado di sicurezza auspicato. Le ripercussioni della crisi finanziaria ed economica sono tangibili, e le questioni legate alla formazione e alle procedure vengono messe in secondo piano. L'UFAC cercherà di prestare maggiore attenzione a questi temi.

Skyguide ha continuato a migliorarsi e negli ultimi due anni ha sensibilmente rafforzato la conduzione e la gestione. Essa gode di una buona reputazione internazionale e si sta prodigando per l'acquisizione di un blocco di sorveglianza nel quadro del Cielo unico europeo. Skyguide assume anche su scala mondiale un ruolo di primo piano nella diffusione di un pensiero e di una cultura della sicurezza nell'aviazione. Gli standard applicati nell'ambito della riorganizzazione dell'UFAC possono ora essere confrontati con gli altri Paesi. Nel 2010, lo stesso UFAC sarà sottoposto a un audit internazionale.

3.5 Relazioni internazionali e commercio con l'estero

3.5.1 Impiego di mediatori esterni da parte del DFAE

Nel quadro del suo programma annuale 2009 e sulla scorta di diversi interrogativi sorti in relazione al ruolo di una persona privata nella mediazione svolta dalla Svizzera in Colombia fino al 2008, la Commissione della Gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di affrontare la questione dell'impiego di mediatori esterni da parte della Divisione politica IV (DP IV) del DFAE.

La CdG-S ha dapprima chiesto alla consigliera federale capo del DFAE un rapporto scritto. Per chiarire i punti ancora in sospeso, la Commissione ha poi deciso di incontrarla nell'ambito dell'esame del rapporto d'attività 2008 del Consiglio federale.

L'esame ha permesso alla Commissione di constatare che l'attività dei mediatori esterni è regolata contrattualmente e soggiace al controllo continuo dei capo sezione competenti e del direttore della DP IV. Anche la consigliera federale capo del DFAE controlla regolarmente tale attività e informa a sua volta il Consiglio federale sugli sviluppi delle questioni politiche particolarmente delicate.

La Commissione ha preso atto che i mediatori esterni vengono coinvolti solo se portano vantaggi significativi rispetto ai collaboratori del DFAE e ha manifestato compiacimento per l'importanza data dal DFAE alla formazione dei suoi esperti e diplomatici in questo settore.

In base a questi rilevamenti, per la CdG-S, in quanto autorità parlamentare di alta vigilanza, non sussiste più alcuna necessità d'intervento.

Trattandosi di temi molto delicati dal punto di vista politico, nella sua lettera del 23 giugno 2009 al Consiglio federale la CdG-S ha tuttavia sottolineato l'importanza di un'informazione sistematica da parte del Consiglio federale sull'avvio, lo svolgimento e la conclusione di una mediazione di questo genere, e ha invitato il DFAE ad adottare le misure del caso.

3.5.2 Promozione civile della pace

Nel quadro della sua alta vigilanza, la CdG-S ha deciso di avviare un'inchiesta nel 2007 sul coordinamento e l'applicazione della promozione civile della pace della Confederazione.⁴²

Poiché il Politecnico federale di Zurigo (PFZ) nel novembre 2006 aveva pubblicato un rapporto⁴³ su un tema simile destinato al Centro di analisi e di prospettive del DFAE, la Commissione ha deciso di rinunciare all'inchiesta, preferendo valutare le conclusioni di tale rapporto e le misure adottate dal DFAE ed esaminare su queste basi l'eventuale necessità di nuove misure.

In una lettera del 29 giugno 2007, la CdG-S ha comunicato al Consiglio federale il suo sostegno alle raccomandazioni espresse nel rapporto del PFZ e l'intenzione di seguirne con attenzione l'applicazione. La Commissione ha altresì reso noto di annettere grande importanza al miglioramento del coordinamento e della collaborazione tra gli uffici federali coinvolti, a una più spiccata specializzazione su singoli temi in seno alla promozione civile della pace e all'elaborazione di una strategia di comunicazione profilata a livello nazionale e internazionale.

Secondo la sua prassi abituale, l'anno scorso la CdG-S si è informata sull'avanzamento dell'attuazione delle raccomandazioni dello studio del PFZ.

Dopo aver esaminato il rapporto del Consiglio federale del 25 marzo 2009, la CdG-S ha constatato che i provvedimenti adottati vanno nella giusta direzione e ha invitato il DFAE a continuare gli sforzi per l'elaborazione di una strategia globale nel settore della promozione della pace e di una strategia di comunicazione.

Sulla scorta di queste constatazioni positive, la Commissione ha deciso di concludere i suoi lavori concernenti la promozione civile della pace.

3.5.3 Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC

Nel dicembre 2006 la CdG-S ha pubblicato il suo rapporto sulla coerenza e la conduzione strategica delle attività della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)⁴⁴. La Commissione ha potuto mettere a tacere le critiche secondo cui le attività della DSC non corrisponderebbero agli obiettivi e alle priorità definiti dal

⁴² Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25.1.2008 (FF 2008 4407 4453 seg.).

⁴³ ETH, Center for Security Studies: La promozione civile della pace come campo d'attività della politica estera. Uno studio comparativo su cinque paesi. Zurigo 2006.

⁴⁴ Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC. Rapporto della CdG-S dell'8.12.2006 (FF 2007 2617).

Consiglio federale e dal Parlamento⁴⁵. La CdG-S ha tuttavia constatato lacune nella conduzione strategica e nella focalizzazione tematica e geografica della cooperazione allo sviluppo.

Il rapporto della CdG-S contiene due mozioni: la prima⁴⁶ (06.3666) invita il Consiglio federale a sottoporre a un esame critico le basi legali e l'insieme degli strumenti di condotta strategica di cui dispone nell'ambito della cooperazione internazionale; la seconda⁴⁷ (06.3667), lo incarica di rivedere il portafoglio delle attività della DSC e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ai sensi di una concentrazione tematica e geografica. Il rapporto formula inoltre sei raccomandazioni, volte in particolare a migliorare la coordinazione tra la DSC e la SECO, a incrementare la trasparenza nell'uso di crediti quadro e a semplificare l'architettura strategica della DSC. Le due mozioni sono state approvate dal Consiglio degli Stati durante la sessione estiva 2007 e dal Consiglio nazionale nel mese di marzo 2008 e trasmesse il 21 ottobre 2009 al Consiglio federale.

Secondo la sua prassi, alla fine del 2009 la CdG-S ha svolto un controllo sull'attuazione delle sue raccomandazioni ed ha esaminato il corrispondente rapporto del Consiglio federale del 21 ottobre 2009.

Il controllo ha permesso di constatare che sono stati compiuti passi importanti nella giusta direzione, per esempio la definizione di una strategia unitaria di politica dello sviluppo per la DSC e la SECO e la riduzione del numero di Paesi prioritari.

La CdG-S ha ciò nondimeno deciso di rinviare una valutazione definitiva. Prima desidera esaminare il rapporto del Consiglio federale annunciato per la fine del 2009 sull'adeguatezza della presentazione al Parlamento di un disegno di aggiornamento della legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, e il parere atteso per l'inizio del 2010 del Consiglio federale in merito al rapporto della CdG-S del 21 agosto 2009 sulla collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative (ONG) (v. n. 3.6.7), nonché condurre a inizio febbraio 2010 un colloquio con il direttore della DSC per approfondire determinati temi e discutere le questioni ancora in sospeso.

In seguito, la CdG-S deciderà se si rendono necessari nuovi lavori.

3.5.4 Aiuto umanitario della DSC nello Sri Lanka dopo lo tsunami

Il 24 ottobre 2008⁴⁸ la CdG-S ha pubblicato le sue conclusioni sull'aiuto umanitario della DSC nello Sri Lanka dopo lo tsunami⁴⁹. In una raccomandazione, la Commissione invitava il Consiglio federale a fare in modo che nella realizzazione di progetti di questo genere venissero adottate tutte le misure del caso volte a garantire che le

⁴⁵ Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25.1.2008 (FF 2008 4447 segg.).

⁴⁶ Mozione 06.3666 dell'11.12.2006 «Strumenti di condotta strategica del Consiglio federale e basi legali».

⁴⁷ Mozione 06.3667 dell'11.12.2006 «Concentrazione geografica e tematica».

⁴⁸ Aiuto umanitario della DSC nello Sri Lanka dopo lo tsunami. Costatazioni e raccomandazione della CdG-S. Rapporto all'attenzione del Consiglio federale (FF 2009 1897 segg.).

⁴⁹ Rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23.1.2009 (FF 2009 2170 segg.).

strutture di conduzione e la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli siano chiare sin dall'inizio e siano state comunicate a tutti gli attori.

Il 6 marzo 2009 il Consiglio federale ha preso posizione sulle conclusioni della CdG-S. Esaminato il parere del Consiglio federale, la Commissione ha constatato che esso condivide il suo punto di vista, ma non si esprime sulle modalità e sulla tempistica dell'attuazione della raccomandazione.

Con lettera del 24 marzo 2009, la CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di allestire un parere complementare. Per chiarire i punti in sospeso, la Commissione ha poi deciso di incontrare la responsabile del DFAE nell'ambito dell'esame del rapporto d'attività 2008 del Consiglio federale.

Dopo questo colloquio e l'esame del nuovo parere del Consiglio federale del 10 aprile 2009, la CdG-S ha constatato che il Consiglio federale condivide la sua opinione e ha accettato la raccomandazione.

La Commissione ha preso atto della disponibilità del DFAE a trarre insegnamenti per il futuro dalle esperienze acquisite nel quadro dell'aiuto umanitario nello Sri Lanka dopo lo tsunami.

La CdG-S ha rilevato con soddisfazione che il DFAE si è posto l'obiettivo di ripartire in modo più chiaro i compiti, i ruoli e le responsabilità tra la Centrale della DSC a Berna e gli Uffici di cooperazione e di programma nei vari Paesi nell'ambito della seconda fase della riorganizzazione della DSC, con particolare attenzione al miglioramento dei canali di comunicazione tra i diversi livelli e attori.

Per questi motivi, la CdG-S è dell'opinione che al momento non sussista più necessità d'intervento a livello di alta vigilanza parlamentare.

Conformemente alla sua prassi, la Commissione verificherà l'attuazione delle sue raccomandazioni nel quadro di un controllo a posteriori, che si terrà dopo la conclusione della seconda fase della riorganizzazione della DSC, al più tardi alla fine del 2011.

3.5.5 Rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero

Nell'aprile 2007 la CdG-N ha concluso la sua inchiesta sul rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero⁵⁰. Nel rapporto pubblicato il 17 aprile 2007⁵¹, la Commissione ha rivolto sei raccomandazioni al Consiglio federale concernenti il ruolo del capomissione e la sua funzione di conduzione nell'ambito consolare, l'analisi del fabbisogno di personale nel settore consolare, il profilo e la formazione del personale consolare nel settore dei visti, la collaborazione con intermediari, con altri Stati europei e con le autorità cantonali.

Conformemente alla sua prassi, alla fine del 2009 la Commissione si è informata sullo stato dell'applicazione delle sue raccomandazioni. A tale scopo, ha esaminato il rapporto del Consiglio federale del 30 settembre 2009 e ha incontrato la consiglie-

⁵⁰ Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25.1.2008 (FF **2008** 4450 segg.).

⁵¹ Rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero, rapporto della CdG-N del 17.4.2007 (FF **2007** 5513).

ra federale capo del DFAE e la Direttrice della Direzione delle risorse della rete esterna (DRE).

Ciò ha permesso alla CdG-N di constatare che diverse misure sono state adottate per soddisfare le sue raccomandazioni.

La Commissione ha accolto con soddisfazione già nel suo rapporto del 17 aprile 2007 l'istituzione di un ispettorato specializzato per i visti in seno all'ispettorato del DFAE, operativo dal 1° dicembre 2006. Per farsi un'idea dell'attività concreta dell'ispettorato per i visti del DFAE e delle esperienze acquisite in questi ultimi due anni, la CdG-N prevede di effettuare una visita nel marzo 2010, prima di decidere se sia necessario proseguire i lavori in questo settore.

3.5.6 Progetto VEKTOR

Nel quadro del programma annuale 2009, la CdG-N ha deciso di farsi informare sul progetto VEKTOR. Lanciato nel giugno 2006 nell'ambito della riforma dell'Amministrazione, questo progetto pilota aveva due obiettivi: creare uno strumento a salvaguardia della conduzione strategica e del comando della rete esterna svizzera, affinché il rispetto dei requisiti giuridici e delle priorità di politica estera sia in sintonia con le risorse, e fornire alle singole rappresentanze all'estero direttive chiare e una maggiore libertà d'azione che consentano loro di operare in modo più efficace ed economico, dunque secondo principi di efficienza aziendale.

Oltre all'introduzione di strumenti pratici, per esempio cataloghi delle prestazioni, il progetto voleva introdurre nelle rappresentanze svizzere una gestione amministrativa orientata ai risultati. La sfida stava nel conservare la conduzione politica nelle rappresentanze e parallelamente organizzare l'impiego delle risorse secondo metodi moderni di gestione amministrativa. Si trattava di concedere alle rappresentanze all'estero una maggiore autonomia finanziaria e di eliminare gli strumenti di controllo retrospettivi a favore di un controllo orientato agli obiettivi.

Nel mese di novembre 2009, la rappresentante del DFAE e la direttrice della DRE hanno presentato questo progetto alla Sottocommissione competente. Il colloquio era incentrato in particolare sugli obiettivi, sulle difficoltà emerse, segnatamente le resistenze espresse dal personale, e sugli sviluppi previsti.

Sia la consigliera federale capo del DFAE sia la direttrice della DRE hanno affermato di aver tratto un bilancio positivo. VEKTOR, in quanto progetto pilota nel quadro della riforma dell'Amministrazione, si è concluso alla fine del 2007, ma la fase di attuazione prosegue, e il DFAE ha deciso di aggiungere una nuova tappa e di applicare i principi di VEKTOR anche alla Centrale di Berna (progetto VEKTOR PLUS).

Considerata l'importanza di questo progetto e del suo ampliamento alla Centrale del DFAE a Berna, la CdG-N ha deciso di seguirne la realizzazione e di farsi informare di nuovo alla fine del 2010.

3.6

Stato e Amministrazione

3.6.1

Legge sul personale federale: gestione della politica del personale e raggiungimento degli obiettivi

Dall'entrata in vigore della legge sul personale federale (LPers) per l'Amministrazione federale centrale nel 2002, le CdG si sono informate regolarmente sulla sua attuazione. Siccome il personale federale rappresenta un fattore chiave per lo svolgimento dei compiti dello Stato e negli ultimi anni sono state ripetutamente rilevate lacune a livello esecutivo, all'inizio del 2008 le CdG hanno deciso di analizzare la politica del personale dell'Amministrazione federale centrale nell'ambito di un'ispezione approfondita. Su mandato della CdG-N, il CPA ha quindi svolto una valutazione scientifica della gestione della politica della Confederazione in materia di personale. I risultati di questa indagine, durata 15 mesi, sono stati comunicati dal CPA alla CdG-N in due rapporti finali pubblicati⁵².

La CdG-N ha potuto constatare con soddisfazione che gli obiettivi della LPers, enunciati nell'articolo 4, conservano la loro attualità e costituiscono una base adeguata per permettere alla Confederazione di profilarsi in modo attrattivo sul mercato del lavoro. La CdG-N ha pertanto ritenuto che non fosse necessario intervenire sul piano legislativo a livello degli obiettivi della LPers. Un altro elemento positivo è rappresentato dal fatto che la LPers consente di semplificare e flessibilizzare la politica della Confederazione in materia di personale, come auspicato al momento della sua adozione, anche se tale potenziale non è sempre stato sfruttato appieno nell'ambito dell'attuazione.

Quanto alla gestione della politica della Confederazione in materia di personale, i risultati del CPA confermano invece le precedenti constatazioni della CdG-N, cioè che vi è ancora parecchio da fare. Due risultati dell'indagine assumono particolare rilievo per la CdG-N: la valutazione ha confermato che il Consiglio federale non ha definito una strategia generale di attuazione della LPers – benché la LPers attribuisca proprio al Consiglio federale la responsabilità per la gestione e il coordinamento della politica della Confederazione in materia di personale. Mancano in particolare obiettivi quantitativi e indicatori per l'attuazione degli obiettivi della LPers. Il Consiglio federale ha un ruolo troppo passivo. È quanto emerge anche dal modo in cui il Consiglio federale assume il suo obbligo di presentare un rapporto all'Assemblea federale, previsto dalla legge: di norma, il Consiglio federale si limita a prendere atto del rapporto annuale dell'Ufficio federale del personale (UFPER) e a trasmetterlo alle commissioni di vigilanza del Parlamento. Il secondo elemento rilevante è rappresentato dal fatto che la politica della Confederazione in materia di personale non è messa in relazione con l'esecuzione dei compiti da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. In altre parole, la politica della Confederazione in materia di personale non è integrata nella strategia generale del Consiglio federale.

La CdG-N ha identificato lacune anche a livello di organizzazione dell'esecuzione e ha invitato il Consiglio federale a ordinare un'analisi dei processi e delle prestazioni al momento dell'elaborazione della sua strategia di attuazione della LPers, allo scopo di iscrivere nel livello gerarchico corretto i processi relativi alla politica della Confederazione in materia di personale. La valutazione ha infatti rivelato che man-

⁵² N. 2.2.2 nell'allegato.

cano analisi del genere e che la ripartizione dei compiti in materia di politica del personale è molto eterogenea da un dipartimento all'altro.

La Commissione si è detta convinta della necessità di rafforzare il ruolo e la posizione dell'UFPER in vista di una politica del personale gestita centralmente. Per garantire l'attuazione unitaria della strategia del Consiglio federale, ancora da definire, l'UFPER va dotato di competenze e risorse corrispondenti e, se del caso, deve anche poter avere contatti diretti con gli uffici federali. Per il resto, la CdG-N ha constatato che in futuro bisognerebbe tenere maggiormente conto delle conclusioni della Conferenza delle risorse umane (conferenza dei responsabili delle risorse umane a livello dei dipartimenti) nelle decisioni concernenti la politica della Confederazione in materia di personale.

Il raggiungimento degli obiettivi della politica del personale enunciati nella LPers varia molto tra i dipartimenti e gli uffici, anche se la maggior parte degli obiettivi è raggiunta da bene a molto bene nella media dell'intera Amministrazione federale. Dal momento che la politica in materia di personale federale perseguita dal Consiglio federale è decentrata, è fondamentale che quest'ultimo, ma anche le commissioni di vigilanza del Parlamento, possano disporre di indicatori sulla direzione e sul coordinamento per le singole unità organizzative.

In conclusione, la LPers resta al passo coi tempi per quanto riguarda i suoi tratti fondamentali, e segnatamente i suoi obiettivi, e offre una base valida per consentire alla Confederazione di condurre una politica del personale orientata ai compiti dello Stato e al tempo stesso attrattiva sul mercato del lavoro. Da parte del Consiglio federale è tuttavia necessario un intervento incisivo e urgente in vari settori, e segnatamente a livello di strategia e gestione. La CdG-N raccomanda di rinunciare a qualsiasi revisione della LPers fintanto che il Consiglio federale non avrà definito una strategia concernente la politica della Confederazione in materia di personale.

La CdG-N ha sollecitato il Consiglio federale a presentare un parere, atteso per la fine di aprile 2010.

3.6.2 Governo d'impresa

Il 13 settembre 2006, il Consiglio federale aveva trasmesso alle Camere federali il suo rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa)⁵³ affinché ne prendessero atto. Tale rapporto, che faceva seguito a due interventi parlamentari (CdG-S⁵⁴ e CdF-N⁵⁵) e a una raccomandazione (CdG-S⁵⁶), stabiliva per la prima volta criteri uniformi applicabili allo scorporo e alla gestione strategica di compiti della Confederazione e formulava 28 principi che dovevano permettere di scegliere la forma giuridica adeguata alle diverse imprese della Confederazione.

Benché entrambe le CdG si siano dichiarate sostanzialmente soddisfatte del rapporto, la CdG-N ha presentato quattro postulati, che chiedono un'ulteriore analisi appro-

⁵³ Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13.9.2006 (FF 2006 7545).

⁵⁴ Postulato 04.3442 «Gestione amministrativa nel 3° cerchio» del 13.9.2004.

⁵⁵ Mozione 05.3003 «Il cosiddetto modello dei quattro cerchi» del 15.2.2005.

⁵⁶ Raccomandazione 02.3464 «Esame della partecipazione della Confederazione a imprese private» del 19.9.2002.

fondita di singoli punti⁵⁷. Un postulato è poi stato ritirato in quanto ritenuto già adempiuto⁵⁸. A sua volta, anche la CdF-N ha presentato un postulato relativo al rapporto⁵⁹. In adempimento di questi postulati, il 25 marzo 2009 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il rapporto supplementare del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale⁶⁰.

Con i postulati, il Consiglio nazionale ha chiesto al Consiglio federale un rapporto supplementare relativo alla delega nelle organizzazioni e nelle imprese di rappresentanti della Confederazione cui possano essere impartite istruzioni nonché diversi completamenti dei principi del Rapporto sul governo d'impresa, in particolare in relazione al personale e alle disposizioni concernenti le casse pensioni.

In merito al postulato 07.3772, nel rapporto supplementare il Consiglio federale mette in luce i possibili conflitti che possono sorgere nell'ambito della delega di rappresentanti della Confederazione cui possano essere impartite istruzioni nei consigli d'amministrazione delle società anonime. Come emerge dal rapporto, per evitare conflitti i rappresentanti della Confederazione devono attenersi ai limiti relativi all'informazione stabiliti dal diritto della società anonima e dal diritto del mercato finanziario. In adempimento del postulato 07.3774, il rapporto supplementare disciplina quando debba essere previsto uno statuto del personale di diritto pubblico o privato per le unità autonome. Inoltre, in futuro lo statuto del personale e lo statuto della cassa pensioni dovranno essere attribuiti alla stessa sfera giuridica – diritto pubblico o diritto privato. Il postulato concernente un'equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche nei consigli d'amministrazione delle imprese della Confederazione (Po. 07.3773) è attuato con l'inserimento di due criteri supplementari nel profilo dei requisiti per la nomina del consiglio d'amministrazione.

In adempimento del postulato 07.3775, il rapporto supplementare propone tra l'altro di completare i principi del Rapporto sul governo d'impresa concernenti il controlling del Consiglio federale con un nuovo principio che stabilisca che nelle disposizioni organizzative delle società di diritto speciale e degli istituti di diritto pubblico sia sancita una base giuridica per il controlling degli obiettivi strategici del Consiglio federale.

La Commissione si è detta soddisfatta del rapporto supplementare e propone al Consiglio nazionale di togliere di ruolo i postulati. La CdF-N si è allineata sulla stessa posizione in un breve corappunto alla CdG-N.

⁵⁷ Postulato 07.3771 «Rapporto sul governo d'impresa: regolamentazione specifica per limitare la responsabilità della Confederazione» del 23.11.2007.

Postulato 07.3772 «Rapporto sul governo d'impresa: rapporto supplementare sulla rappresentazione negli interessi della Confederazione nelle società anonime di diritto privato» del 23.11.2007.

Postulato 07.3773 «Rapporto sul governo d'impresa: equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche nel profilo dei requisiti dei consigli d'amministrazione e d'istituto» del 23.11.2007.

Postulato 07.3774 «Rapporto sul governo d'impresa. Principi guida a complemento della politica del personale e delle casse pensioni» del 23.11.2007.

⁵⁸ Postulato 07.3771 «Rapporto sul governo d'impresa: regolamentazione specifica per limitare la responsabilità della Confederazione» del 23.11.2007.

⁵⁹ Postulato 07.3775 «Principi guida del Consiglio federale nel rapporto sul governo d'impresa» del 23.11.2007 (controlling del Consiglio federale).

⁶⁰ Rapporto supplementare del Consiglio federale del 25.3.2009 concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale (FF 2009 2225).

Nel corso dell'anno in rassegna, le CdG si sono tuttavia occupate anche delle ripercussioni del Rapporto sul governo d'impresa del Consiglio federale per l'alta vigilanza parlamentare. Il ruolo delle CdG in relazione alle unità autonome è stato tra l'altro oggetto del loro seminario tenutosi nel gennaio 2009.

Dal canto suo, la CdF-N ha elaborato un'iniziativa parlamentare, che è stata presentata alla CdG-N e discussa dalla Commissione nel luglio 2009⁶¹. L'iniziativa prevede di stabilire giuridicamente la gestione delle unità autonome da parte del Consiglio federale mediante lo strumento degli obiettivi strategici, di rafforzare l'influenza del Parlamento sugli obiettivi strategici delle unità autonome e di unificare i rapporti sull'insieme delle unità autonome della Confederazione.

Secondo la CdG-N, l'iniziativa parlamentare solleva interrogativi sulla ripartizione dei compiti tra le commissioni incaricate dell'alta vigilanza e le commissioni legislative nell'ambito dell'influenza del Parlamento sugli obiettivi strategici delle unità autonome. La CdG-N è giunta alla conclusione che nel quadro dei lavori relativi all'iniziativa non sono stati esaminati aspetti essenziali dell'alta vigilanza esercitata dalle CdG sulle unità autonome. Le CdG si chiedono in particolare in che misura i loro diritti d'informazione valgano o debbano valere anche nei confronti delle unità autonome. Nella seconda metà dell'anno in rassegna, la CdG-N ha chiesto una perizia giuridica tra l'altro proprio su questo aspetto.

Fintanto che non saranno stati chiariti gli interrogativi menzionati, la CdG-N non ritiene opportuno redigere un corapporto sull'iniziativa parlamentare della CdF-N. Il termine per la trattazione dell'iniziativa in Consiglio nazionale è quindi stato prorogato. L'adozione del corapporto è prevista per la fine di gennaio 2010.

3.6.3 Avvicendamento alla testa dell'Ufficio federale della migrazione

Per le CdG, la politica del personale della Confederazione è un elemento chiave per l'adempimento dei compiti dell'Amministrazione federale. A essere importante non è solo la procedura di assunzione, bensì anche il modo in cui è terminato il rapporto di lavoro con i massimi quadri.

In questo contesto, la CdG-S ha deciso di chiedere ragguagli sulla partenza dell'ex direttore dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), che il 13 maggio 2009 è stato nominato dal Consiglio federale ambasciatore straordinario per la cooperazione internazionale in materia di migrazione. La Commissione ha inoltre chiesto maggiori dettagli sulla direzione ad interim dell'ufficio nonché sulla situazione dell'ex direttore supplente.

La CdG-S ha chiesto un parere scritto al capo del DFGP e ha discusso di questi temi sia con quest'ultima sia con l'ex direttore supplente dell'UFM.

In base alle informazioni ottenute, la Commissione è giunta alla conclusione che le decisioni riguardanti il personale prese nella sfera di competenza del capo del DFGP non richiedono alcun intervento da parte dell'alta vigilanza parlamentare e ha pertanto deciso di non svolgere ulteriori indagini in merito.

⁶¹ Iv.pa. 07.494 «Possibilità del Parlamento di influire sugli obiettivi strategici delle unità rese autonome» del 7.9.2007.

3.6.4

Standardizzazione di prodotti informatici nell'Amministrazione federale e gestione del tempo

All'inizio del 2008, la CdG-S si è occupata di una richiesta di vigilanza, in cui si criticava la decisione del Consiglio informatico della Confederazione (CIC)⁶² del 24 settembre 2007 di estendere l'uso di SAP quale applicazione standard a un settore fino a quel momento escluso. A essere messe in dubbio erano la conformità della decisione con il diritto sugli appalti pubblici e la sua opportunità, dal momento che scartava piccole e medie imprese (PMI) che da anni fornivano all'Amministrazione federale servizi qualitativamente ineccepibili.

Siccome la decisione del CIC era di una certa portata e la richiesta di vigilanza sollevava interrogativi di fondo sulla gestione, la CdG-S è entrata in materia sulla richiesta. L'obiettivo dell'alta vigilanza era di rispondere alle due domande seguenti:

1. In che misura la decisione del 24 settembre 2007 è stata presa sulla base di un esame fondato della legalità e dell'opportunità (rapporto costi/benefici)?
2. La decisione è conforme alle disposizioni giuridiche, e segnatamente alle disposizioni del diritto sugli appalti pubblici?

Per svolgere il suo compito, la CdG-S ha chiesto a più riprese informazioni scritte al DFF e ha discusso con vari rappresentanti di questo dipartimento. Siccome dopo queste audizioni alcune questioni non erano ancora state chiarite del tutto, alla fine di ottobre 2008 la Commissione ha assegnato al CPA il mandato di stabilire, nell'ambito di un breve progetto, se la decisione del 24 settembre 2007 si basava su un esame fondato dell'economicità e delle disposizioni del diritto della concorrenza. Il CPA ha condotto vari colloqui con rappresentanti dell'Amministrazione ed esperti informatici e ha esaminato le basi giuridiche e le istruzioni applicabili, i verbali pertinenti dei vari servizi federali nonché i principali documenti amministrativi. La CdG-S ha inoltre esortato il DFF a incaricare un servizio indipendente di svolgere un'indagine a posteriori sulla conformità della procedura decisionale applicata al diritto sugli appalti pubblici. L'indagine è stata effettuata dall'Ufficio federale di giustizia (UFG), che ha poi presentato le sue conclusioni alla Commissione.

In base alle considerazioni dell'UFG, la CdG-S è giunta alla conclusione che la decisione di standardizzazione del 24 settembre 2007 fosse legale; la Commissione non ha tuttavia potuto fare a meno di constatare che la procedura che ha portato a tale decisione presentava lacune non indifferenti.

La Commissione ha constatato che *prima di tale decisione* non è stato effettuato alcun esame fondato della legalità e del rapporto costi/benefici della prevista standardizzazione, benché fossero in gioco interessi essenziali di imprese che per anni avevano fornito all'Amministrazione federale servizi nel settore in questione. Con due lettere del 24 marzo 2009 e del 26 novembre 2009, la CdG-S ha esortato il DFF ad adottare misure per evitare il ripetersi di episodi simili ed escludere che in futuro sia presa una decisione di aggiudicazione o di standardizzazione importante senza gli accertamenti necessari.

⁶² Il Consiglio informatico assume la responsabilità strategica globale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nell'Amministrazione federale. Il CIC emana direttive come strategie, architetture e direttive di sicurezza e stabilisce per questo tramite lo sviluppo a medio e lungo termine delle TIC nell'Amministrazione federale.

Anche se il processo decisionale del DFF è sfociato in una decisione lecita, secondo la CdG-S vi sono alcuni punti che meritano un'analisi approfondita. Bisognerebbe chiarire, ad esempio, a partire da quando il rischio di dipendenza da un unico fornitore informatico è troppo alto e in che misura, dal punto di vista del diritto degli appalti pubblici, nel caso di pacchetti completi sia ammissibile un approccio globale o sia opportuno un esame individuale di singole componenti.

La Commissione ha chiesto al DFF di informarla entro l'inizio di giugno 2010 sulle misure di miglioramento adottate o previste in base alle conclusioni della Commissione. Contemporaneamente, la Commissione vorrebbe conoscere i risultati delle indagini del DFF sui punti che richiedono un esame approfondito menzionati sopra.

La CdG-S ha inoltre manifestato al DFF la sua sorpresa per gli ostacoli che ha dovuto superare per ottenere le informazioni pertinenti. Secondo la Commissione è inaccettabile che per valutare correttamente la situazione la commissione di alta vigilanza competente debba presentare ripetute richieste.

3.6.5 Direzione e vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione

All'inizio del 2007, la CdG-S aveva deciso di procedere a un esame approfondito dell'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD), incaricando il CPA di effettuare una valutazione⁶³ che puntasse i riflettori sulla direzione e sulla vigilanza della Confederazione sull'AD ed evidenziasse i rapporti tra i vari attori coinvolti.

Il 17 febbraio 2009, la CdG-S ha pubblicato le sue conclusioni sulla direzione e sulla vigilanza della Confederazione sull'AD⁶⁴, basandosi sui risultati della valutazione del CPA.

La Commissione ha constatato con grande soddisfazione che la valutazione non ha messo in luce problemi di fondo nella direzione e nella vigilanza della Confederazione sull'AD. La ripartizione attuale dei compiti nell'ambito della direzione e della vigilanza sull'AD e la prassi degli organi coinvolti assicurano il buon funzionamento complessivo dell'AD in Svizzera.

Nella sua valutazione, il CPA si è occupato di due settori chiave: l'adeguatezza delle basi giuridiche della vigilanza e della direzione della Confederazione sull'AD e la loro attuazione ed efficacia.

È così emerso che le basi giuridiche per gli organi di direzione e vigilanza e le procedure corrispondenti sono formulate chiaramente. Anche le responsabilità sono definite in modo inequivocabile e distribuite in modo adeguato tra gli organi esecutivi e gli organi di direzione e vigilanza.

⁶³ Valutazione della direzione e della vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati all'attenzione del Consiglio federale del 27.3.2008 (FF **2009** 2709).

⁶⁴ Ispezione relativa alla direzione e alla vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati all'attenzione del Consiglio federale del 17.2.2009 (FF **2009** 2703).

In base alla valutazione del CPA, la CdG-S ha tuttavia identificato un potenziale di ottimizzazione a livello della composizione della Commissione di sorveglianza per il Fondo di compensazione dell'AD. Nelle sue raccomandazioni, ha pertanto esortato il Consiglio federale a verificare e migliorare la rappresentanza dei partner sociali membri della Commissione di sorveglianza e degli ambienti scientifici nonché ad adottare provvedimenti di carattere organizzativo affinché la Commissione di sorveglianza possa discutere dei costi amministrativi delle casse, dei Cantoni e dell'Ufficio di compensazione senza incorrere in conflitti d'interesse. Dati i numerosi punti di contatto con settori affini, come la politica del mercato del lavoro o le assicurazioni sociali, la CdG-S non ha potuto fare a meno di constatare l'esistenza del rischio di un'estensione dei beneficiari delle prestazioni a carico del Fondo di compensazione. Ha pertanto invitato il Consiglio federale a prestare un'attenzione particolare a tale rischio nel quadro della gestione dei rischi della Confederazione.

Anche l'esame del secondo settore chiave, l'attuazione e l'efficacia della vigilanza e della direzione sull'AD, si è tradotto in un bilancio sostanzialmente positivo. L'attività di direzione e vigilanza è concepita in modo tale da permettere processi di apprendimento e, quindi, miglioramenti costanti in seno ai servizi coinvolti. La valutazione sottolinea inoltre il rigore dei controlli effettuati dall'Ufficio di compensazione.

Sussiste tuttavia un margine di ottimizzazione anche per l'attività di direzione e vigilanza – per esempio in materia di politica dell'informazione, parità di trattamento fra casse di disoccupazione e uffici regionali di collocamento (URC), valorizzazione dei risultati della ricerca o coordinamento dei vari strumenti di vigilanza dell'Ufficio di compensazione. Anche su questi punti la CdG-S ha formulato raccomandazioni indirizzate al Consiglio federale.

La CdG-S ha inoltre discusso dell'ex prassi del Cantone di Ginevra, giuridicamente controversa, che offriva impieghi temporanei e stage professionali principalmente allo scopo di giustificare il diritto a nuove indennità dell'AD. La CdG-S non è riuscita a spiegarsi perché il Consiglio federale abbia approvato la legislazione esecutiva ginevrina solo anni dopo la sua entrata in vigore. Benché spetti in primo luogo ai Cantoni sottoporre le loro leggi e ordinanze alla Confederazione per approvazione, per la CdG-S è inconcepibile che gli organi di vigilanza non siano intervenuti in questo caso concreto. Ha pertanto chiesto al Consiglio federale di verificare la prassi dei Cantoni in materia di presentazione degli atti esecutivi cantonali e di adottare provvedimenti volti a riconoscere tempestivamente le prassi cantonali contrarie al diritto federale e a procedere immediatamente alle rettifiche necessarie.

La Commissione ha trasmesso al Consiglio federale complessivamente 14 raccomandazioni. Il Consiglio federale ha preso posizione sulle conclusioni della CdG-S e sulla valutazione del CPA il 22 aprile 2009⁶⁵. Nella sua lettera del 23 giugno 2009 al Consiglio federale, la CdG-S ha espresso la sua soddisfazione per il fatto che il Consiglio federale intenda attuare alcune delle raccomandazioni scaturite dalla valutazione e ha preso atto che il Consiglio federale non intravede alcuna necessità di intervenire in merito ad altre raccomandazioni.

⁶⁵ Risposta del Consiglio federale alla lettera della CdG-S del 17.2.2009 concernente l'ispezione relativa alla direzione e alla vigilanza della Confederazione sull'assicurazione contro la disoccupazione (FF 2009 2797).

Dopo aver richiesto alcune spiegazioni supplementari, la CdG-S ha annunciato che, conformemente alla sua prassi, entro uno o due anni verificherà l'attuazione delle sue raccomandazioni nell'ambito di un ulteriore controllo specifico.

3.6.6 Audit sulla gestione dell'Ufficio federale di veterinaria

Nell'ambito del programma annuale 2008, la CdG-S aveva incaricato il CPA di svolgere un audit sulla gestione presso l'Ufficio federale di veterinaria (UFV). Si trattava del secondo audit sulla gestione chiesto dalla CdG al CPA; il primo era stato effettuato sotto forma di progetto pilota presso l'Ufficio federale dello sport (UFSP)⁶⁶.

L'obiettivo dell'audit sulla gestione era una valutazione sommaria della direzione politica e operativa dell'UFV dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

Nella riunione del 23 giugno 2009, la CdG-S ha preso atto del rapporto del CPA relativo a tale audit⁶⁷ (cfr. n. 2.2.5 del rapporto annuale 2009 del CPA) e ha deciso di pubblicarlo.

La Commissione ha constatato che i risultati dell'indagine sono prevalentemente positivi. L'UFV si distingue in particolare per elevato grado di raggiungimento degli obiettivi, direzione forte, chiari valori positivi nonché trasparenza della comunicazione e delle relazioni pubbliche.

L'audit sulla gestione ha tuttavia rivelato qualche punto migliorabile, e segnatamente i problemi di coordinamento e concertazione identificati tra l'UFV e l'UFSP nel settore della sicurezza alimentare. Di fronte ai risultati dell'audit, la CdG-S ritiene che il Consiglio federale nonché il DFI e il DFE debbano rivedere il raggruppamento organizzativo dei compiti dell'UFV e dell'UFSP.

Il 23 giugno 2009, la CdG-S ha trasmesso il rapporto concernente l'audit sulla gestione al capo del DFE, invitandola a informarla entro la fine di dicembre 2009 in merito alle misure di miglioramento previste e in particolare in merito alle sue considerazioni sulla questione del raggruppamento delle unità organizzative che operano nel settore della sicurezza alimentare.

3.6.7 Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG

All'inizio del 2008, la CdG-S aveva deciso di condurre un'inchiesta dettagliata sulla collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG. Questa decisione faceva seguito a domande e critiche ricorrenti concernenti i flussi monetari, l'impiego dei fondi, le interfacce e i rapporti di dipendenza tra l'Amministrazione federale e le ONG.

⁶⁶ Rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23.1.2009 (FF **2009** 2176 seg.) e Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25.1.2008 (FF **2008** 4462 seg.).

⁶⁷ Audit di gestione relativo all'Ufficio federale di veterinaria. Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 9.3.2009 (FF **2009** 5923).

A tal fine, la Commissione aveva incaricato il CPA di valutare la gestione di questa collaborazione da parte dell'Amministrazione federale.

La valutazione doveva fornire una risposta segnatamente ai seguenti interrogativi: la gestione da parte dell'Amministrazione federale è adeguata? L'Amministrazione previene adeguatamente i rischi legati a questo tipo di collaborazione, e cioè eventuali modifiche della destinazione dei sussidi federali, la creazione di strutture quasi monopolistiche in caso di attribuzione consuetudinaria dei fondi nonché i rischi di interdipendenze e compenetrazioni problematiche tra l'Amministrazione federale e le ONG? L'indagine si è concentrata sulla collaborazione con ONG nell'ambito della cooperazione allo sviluppo con il Sud, che rientra nella sfera di competenza della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). A titolo di paragone è stata analizzata la gestione della collaborazione con ONG nei settori dell'agricoltura (Ufficio federale dell'agricoltura) e dell'ambiente (Ufficio federale dell'ambiente). La valutazione si è occupata esclusivamente del lavoro dell'Amministrazione e non di quello delle ONG.

In base alla valutazione del CPA⁶⁸ (cfr. n. 2.2.3 del rapporto annuale 2009 del CPA), la CdG-S è giunta alle seguenti conclusioni⁶⁹.

In generale, la prassi di gestione dell'Amministrazione non è ancora in grado di gestire adeguatamente i rischi che, in base alla valutazione, possono scaturire dalla collaborazione tra l'Amministrazione e le ONG. Un elemento positivo è tuttavia il fatto che in vari casi l'evoluzione recente va nella direzione giusta e che in singoli casi vige già una procedura adeguata, a cui possono ispirarsi gli sforzi di ottimizzazione.

Tutto sommato, la valutazione rivela grandi differenze tra i settori considerati (aiuto allo sviluppo, agricoltura e ambiente) sia a livello di basi giuridiche sia a livello di prassi di gestione effettiva. Sono state rilevate grandi differenze a livello di gestione e controllo delle cooperazioni anche all'interno degli uffici.

La CdG-S intravede una lacuna evidente nel fatto che in molti dei casi studiati l'Amministrazione rinuncia completamente alla procedura di aggiudicazione orientata alla concorrenza. Questa prassi può dare problemi segnatamente nell'ambito della proroga dei mandati o dell'attribuzione di nuovi mandati. Per garantire l'effetto d'incentivazione è infatti fondamentale che per la durata del progetto le ONG abbiano un interesse a raggiungere al meglio gli obiettivi della Confederazione se vogliono assicurarsi o non perdere il mandato successivo.

La Commissione invita inoltre il Consiglio federale ad adottare misure per migliorare i meccanismi di controllo esistenti in seno ai servizi amministrativi interessati allo scopo di ridurre il rischio di modifiche della destinazione dei fondi stanziati alle ONG. A tal fine, i servizi federali devono esigere dalle ONG con cui collaborano l'imputazione univoca delle uscite contabilizzate ai singoli mandati o aiuti finanziari, in modo da poter eventualmente verificare in dettaglio tutti i costi.

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo è necessario che i criteri in base a cui la DSC sostiene programmi di ONG e segnatamente fissa l'importo dei contributi siano formulati in modo più trasparente. Occorre inoltre esaminare se le basi giuridi-

⁶⁸ Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG, rapporto del CPA all'attenzione della CdG-S dell'11.6.2009.

⁶⁹ Collaborazione tra l'Amministrazione federale e le ONG, rapporto della CdG-S del 21.8.2009.

che della cooperazione allo sviluppo, che risalgono agli anni Settanta e sono formulate in termini molto aperti, sono ancora adeguate alle esigenze attuali del principio di legalità, e segnatamente al principio di determinatezza delle norme giuridiche concernenti il versamento di aiuti finanziari.

La CdG-S ha trasmesso al Consiglio federale cinque raccomandazioni, invitandolo a prendere posizione entro l'inizio di febbraio 2010.

Durante la riunione del 21 agosto 2009, la CdG-S ha deciso di pubblicare sia le sue conclusioni e raccomandazioni sia la valutazione del CPA.

3.7 Giustizia

3.7.1 Attuazione del Progetto Efficienza nell'ambito del perseguimento penale a livello federale (ProgEff2)

In una lettera del 22 maggio 2008, la CdG-N ha annunciato al Consiglio federale che in futuro controllerà periodicamente l'attuazione del «Progetto Efficienza 2» – così come ha fatto per l'attuazione del primo Progetto Efficienza⁷⁰ – e a tal fine ha richiesto che le autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale le sottopongano rapporti semestrali sull'evoluzione del numero di casi per categoria di reati, delle risorse umane e degli oneri come pure sui problemi particolari nell'ambito del perseguimento penale a livello della Confederazione.

Il 31 luglio 2008, la Commissione ha ricevuto per la prima volta dal Ministero pubblico della Confederazione (MPC) un rapporto sull'attuazione⁷¹ del perseguimento penale a livello federale (ProgEff2), che rifletteva la situazione al 16 aprile 2007, nonché altri documenti concernenti le informazioni richieste. Sono seguiti documenti dell'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI) e dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), di cui è stato preso atto durante la riunione della Sottocommissione del 27 agosto 2008. Durante questa riunione e nelle riunioni successive nel 2008, la competente Sottocommissione DFGP/CaF ha tenuto varie audizioni sull'attuazione del ProgEff2 con rappresentanti del MPC e con il procuratore generale della Confederazione, il capo della Polizia giudiziaria federale (PGF), il capo dell'UGI, la segretaria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), il direttore della fedpol nonché il capoprogetto esterno incaricato dal DFGP di attuare il ProgEff2. Il 25 novembre 2008, la Sottocommissione, suddivisa in gruppi, ha inoltre effettuato una visita al MPC, all'UGI (in parte in presenza del presidente del TPF) nonché a una sede della PGF a Zurigo.

Nell'anno in rassegna la Sottocommissione ha dapprima portato avanti i lavori nella cornice abituale e nella riunione del 17 febbraio 2009 ha discusso del rapporto del 9 febbraio 2009 concernente l'attuazione e le risorse nell'ambito del ProgEff2 in presenza dell'autore, il capoprogetto esterno, e ha sentito in proposito il capo del DFGP.

⁷⁰ Rapporto annuale 2008 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 23.1.2009, n. 3.7.2. (FF 2009 2141 2179 seg.).

⁷¹ Rapporto sull'attuazione del perseguimento penale a livello federale (Progetto Efficienza 2) del 16.4.2007, non pubblicato.

Il 15 marzo 2009, in un domenicale è stato pubblicato un articolo che citava estratti del rapporto d'indagine confidenziale del 9 febbraio 2009.

Il 3 aprile 2009 la CdG-N è stata informata dal capo del DFGP e dal procuratore generale della Confederazione che vari giornali erano in possesso del verbale della riunione della Sottocommissione DFGP/CaF del 17 febbraio 2009 e che era stata prospettata loro la pubblicazione di alcuni estratti la domenica 5 aprile 2009. Lo stesso giorno, il segretariato è stato contattato da un giornalista; dalle sue domande traspariva chiaramente che era in possesso di un documento di lavoro confidenziale del segretariato destinato alla Sottocommissione DFGP/CaF nonché del rapporto interno del 9 febbraio 2009 sull'attuazione del ProgEff2.

Sempre nella riunione del 3 aprile 2009, la CdG-N ha deciso misure interne per ripristinare o garantire la base di fiducia con il DFGP necessaria per svolgere l'alta vigilanza e ha immediatamente comunicato al Consiglio federale le misure adottate (più nessun invio dei verbali di questo incarto ai membri della Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N pur mantenendo il diritto di consultazione durante le riunioni o presso il segretariato, invio di tutti i documenti di questo incarto destinati alla Sottocommissione numerati personalmente e per posta raccomandata). Lo stesso giorno, la Commissione ha inoltre sporto denuncia penale contro ignoti per violazione del segreto d'ufficio ai sensi dell'articolo 320 del Codice penale (CP)⁷².

Parallelamente è stata presentata al tribunale competente presso la sede dei giornali in questione una richiesta di decisione superprovvisoria onde evitare la pubblicazione del o degli articoli. La richiesta è stata motivata con le prevedibili ripercussioni negative di una pubblicazione di informazioni confidenziali sull'esercizio della funzione di autorità di alta vigilanza della Confederazione (art. 169 Cost. in combinato disposto con l'art. 26 LParl). Siccome nella citata riunione della Sottocommissione DFGP/CaF il capo del DFGP aveva rivelato anche informazioni sensibili sulla relazione con i suoi diretti subordinati, messe a verbale, nella sua richiesta la CdG-N ha attirato l'attenzione anche sugli interessi di segretezza per tutelare la personalità degli interessati. La richiesta è tuttavia stata respinta il giorno stesso.

Dopo che il 5 aprile 2009 è stato pubblicato l'atteso articolo farcito di citazioni dal verbale, il 9 aprile 2009 la Commissione ha sporto denuncia penale contro l'autore per pubblicazione di deliberazioni ufficiali segrete ai sensi dell'articolo 293 CP.

Dato che l'articolo era già stato pubblicato e le prospettive di successo erano scarse, durante una deliberazione nella causa intentata davanti al tribunale distrettuale, dopo aver conferito con il rappresentante legale la CdG-N ha rinunciato a tale causa.

Siccome l'autore dell'articolo aveva ventilato a varie persone coinvolte (anche in seno all'Amministrazione federale) l'intenzione di utilizzare ancora il verbale menzionato come pure altri documenti confidenziali delle CdG di cui era manifestamente in possesso per scopi pubblicistici, il 9 aprile 2009 il presidente della CdG-N si è rivolto con una lettera al redattore capo attirando tra l'altro la sua attenzione sul fatto che una pubblicazione ripetuta di contenuti di documenti e verbali confidenziali delle CdG avrebbe ostacolato notevolmente il lavoro estremamente importante delle CdG in una procedura d'indagine in corso.

La domenica successiva (12.4.2009) è stato pubblicato un altro articolo dello stesso autore contenente nuovamente citazioni del verbale confidenziale del 17 febbraio

⁷² Codice penale svizzero (CP, RS 311.0).

2009 nonché del già menzionato documento di lavoro interno del segretariato, motivo per cui il 14 maggio 2009 la denuncia penale è stata completata di conseguenza.

Durante la riunione del 5 e 6 maggio 2009, la CdG-N ha incaricato la Sottocommissione DFGP/CaF stessa di elaborare una proposta su come evitare indiscrezioni in futuro e ripristinare la fiducia del Consiglio federale e dell'Amministrazione. Il segretariato è inoltre stato incaricato di chiarire se e come fosse possibile sostenere il perseguimento penale per violazione del segreto d'ufficio.

L'ordine del giorno previsto per la riunione della Sottocommissione DFGP/CaF del 13 maggio 2009 è stato rinviato e la riunione è stata dedicata interamente alle possibilità di evitare indiscrezioni e ripristinare la fiducia – perlopiù in assenza del segretariato e senza verbale.

Il 5 giugno 2009, la CdG-N ha sentito il Presidente della Confederazione nonché il capo del dipartimento interessato dalle indiscrezioni. Successivamente, la CdG-N ha deciso di costituire una delegazione della Sottocommissione DFGP/CaF (un membro per ogni gruppo), incaricata di svolgere le ulteriori tappe dell'indagine nel dossier in questione con la massima riservatezza e informare la Sottocommissione dei risultati solo nell'ambito di un rapporto conclusivo poco prima della discussione nella CdG-N. Tutti i documenti (compresi i verbali) sarebbero stati trasmessi ai membri della delegazione numerati e per posta raccomandata. Gli altri dossier sarebbero rimasti di competenza della Sottocommissione. La presidente della Sottocommissione avrebbe però potuto e dovuto decidere di volta in volta eventuali misure da adottare per garantire la confidenzialità. Il segretariato avrebbe inoltre elaborato proposte per riorganizzare i lavori della CdG-N.

Con una lettera del 16 giugno 2009, la CdG-N ha inoltre informato la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) sulla situazione in relazione ai problemi di confidenzialità, chiedendole di tenere conto del bisogno di confidenzialità e fiducia essenziale per il mandato costituzionale delle CdG nell'ambito dei lavori in corso (impostazione moderna dei diritti all'immunità e creazione di strumenti di sanzione efficaci all'interno al Parlamento).

Dopo le decisioni della CdG-N del 5 giugno 2009, la neocostituita delegazione si è riunita tre volte e ha proceduto nuovamente a varie audizioni in relazione all'attuazione del ProgEff2. La delegazione intende valutare le misure adottate dal DFGP e concludere i suoi lavori nel corso del 2010.

I procedimenti penali contro ignoti per violazione del segreto d'ufficio e contro l'autore per pubblicazione di deliberazioni ufficiali segrete sono ancora pendenti.

3.7.2 Controllo successivo: misure coercitive nel diritto degli stranieri e visita presso l'UFM

Il 24 agosto 2005, la CdG-N aveva trasmesso al Consiglio federale il suo rapporto con dodici raccomandazioni concernenti l'applicazione e l'efficacia delle misure coercitive nel diritto degli stranieri, basato su una valutazione di tali misure da parte del CPA.

La CdG-N aveva constatato tra l'altro che le misure coercitive nel diritto degli stranieri erano applicate in modo molto eterogeneo nei Cantoni, che la politica di

esecuzione federalista dei Cantoni si traduceva in una perdita di controllo, che le autorità e i politici avevano bisogno di dati cantonali completi e paragonabili per poter trarre conclusioni qualitative sull'efficacia degli strumenti esecutivi utilizzati, dati che tuttavia mancavano in ampia misura, e che il numero in parte elevato di dossier in sospenso in singoli Cantoni rappresentava un problema che andava affrontato assieme ai Cantoni. La CdG-N aveva pertanto esortato il Consiglio federale a cercare, in collaborazione con i Cantoni, di istituzionalizzare un coordinamento e una cooperazione regolari tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito del rimpatrio dei richiedenti l'asilo respinti e degli stranieri presenti illegalmente, ad affrontare il problema dei dossier in sospenso e delle loro cause e ad esaminare misure adeguate nonché a promuovere, nell'ambito delle sue competenze, un'armonizzazione dell'esecuzione delle misure coercitive e a indurre i Cantoni a rilevare dati unitari e paragonabili e unificare la contabilizzazione dei costi delle misure di rimpatrio. Nell'ottica dell'uguaglianza giuridica, la CdG-N considerava particolarmente negative le differenze cantonali nell'ambito dell'applicazione delle misure coercitive.

Lo studio sulla delinquenza realizzato su mandato del CPA aveva inoltre mostrato che la delinquenza dei richiedenti l'asilo era favorita in particolare dalle misure di confinamento e di esclusione. Secondo la CdG-N bisognava quindi cercare soluzioni per rendere lo statuto di richiedente l'asilo meno attraente per i delinquenti mobili, senza svantaggiare i richiedenti l'asilo motivati e in cerca di protezione. Nel suo rapporto, la CdG-N aveva pertanto proposto al Consiglio federale di esaminare l'introduzione di misure di confinamento e di esclusione limitate nonché la creazione di adeguati programmi occupazionali per i richiedenti l'asilo durante i primi tre-sei mesi della procedura di asilo.

Nel suo parere del 15 febbraio 2006 sul rapporto della CdG-N, il Consiglio federale aveva sostanzialmente approvato l'orientamento delle richieste formulate e si era detto disposto a esaminare misure o disposizioni giuridiche per attuare la maggior parte delle raccomandazioni della CdG-N. Il Consiglio federale concordava inoltre nel considerare i dossier in sospenso in singoli Cantoni un problema prioritario, che intendeva risolvere. In merito alla raccomandazione della CdG-N di esaminare la creazione di adeguati programmi occupazionali per i richiedenti l'asilo durante i primi tre-sei mesi della procedura di asilo, il Consiglio federale aveva rilevato che per il momento non considerava adeguata tale misura.

Nella sua risposta del 25 agosto 2006 al parere del Consiglio federale, la CdG-N si era detta perlopiù soddisfatta, ma aveva sottolineato la sua intenzione di verificare l'attuazione delle sue raccomandazioni dopo circa due anni, nell'ambito di un controllo successivo.

Con una lettera del 23 gennaio 2009, la CdG-N ha annunciato tale controllo al Consiglio federale e chiesto un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni della CdG-N del 24 agosto 2005. Il Consiglio federale ha trasmesso il suo rapporto alla CdG-N il 24 giugno 2009.

Nell'ambito di una visita presso l'UFM, il 26 agosto 2009, la competente Sottocommissione DFGP/CaF-N ha discusso dell'attuazione delle raccomandazioni e del rapporto del Consiglio federale. La CdG-N ha esaminato in dettaglio il rapporto del Consiglio federale del 24 giugno 2009 nella riunione del 13 novembre 2009.

Nel complesso, la CdG-N ha constatato con soddisfazione che nel frattempo il Consiglio federale ha attuato la maggior parte delle raccomandazioni della CdG-N, pur non avendo prestato sufficiente attenzione ad alcuni aspetti delle raccomandazioni.

Nel suo rapporto, il Consiglio federale sottolinea l'importanza delle misure coercitive quale strumento importante ed efficace nell'ambito di un'esecuzione coerente dei rimpatri. Gli indicatori relativi all'intero territorio nazionale per il 2008 così come i dati attuali non confermano però tale conclusione in relazione a tutte le misure coercitive e segnatamente in relazione alla carcerazione cautelativa, che non risponde alle aspettative. La Commissione ha pertanto invitato il Consiglio federale a presentare dati più rappresentativi, non appena possibile, a valutare nuovamente l'importanza della carcerazione cautelativa e a trasmettere la sua valutazione alla CdG-N.

Il Consiglio federale non ha fornito indicazioni sulla prassi in materia di esecuzione differente da un Cantone all'altro rilevata nell'indagine della CdG e sulle sue cause – benché dal 1° gennaio 2008 la maggior parte dei dati raccomandati dalla CdG-N sia rilevata dall'UFM o trasmessa all'UFM dalle autorità cantonali degli stranieri. Resta inoltre da chiarire in che misura l'esecuzione più uniforme delle misure coercitive nei Cantoni sia stata discussa negli organismi federali e cantonali di cooperazione e coordinamento esistenti nell'ottica dell'uguaglianza giuridica. Inoltre il Consiglio federale non menziona nessuna attività concreta dell'UFM per contrastare la mancanza di trasparenza dei costi a livello dei Cantoni. Per questo motivo, la Commissione ha esortato il Consiglio federale a esaminare questi aspetti in dettaglio e operare, nell'ambito delle sue competenze, a favore di un'armonizzazione dell'esecuzione delle misure coercitive nei Cantoni.

In relazione alla raccomandazione concernente programmi occupazionali per i richiedenti l'asilo durante i primi tre-sei mesi della procedura di asilo, già respinta nel parere del 2006, la Commissione ha deciso di chiedere un nuovo rapporto al termine dell'esame, tenendo conto dell'importanza di una giornata scandita da ritmi regolari e della responsabilizzazione dei richiedenti l'asilo partecipanti a programmi occupazionali – anche nei centri di registrazione della Confederazione – in vista di una futura integrazione, ma anche in considerazione del fatto che benché buona parte delle richieste di asilo sia decisa in prima istanza entro breve tempo ciò non significa che in caso di decisione di rifiuto il rimpatrio avvenga immediatamente.

La CdG-N ha inoltre chiesto di essere tenuta al corrente delle ripercussioni sul diritto svizzero della direttiva UE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva sul rimpatrio) nonché degli adeguamenti associati e dello stato dei lavori corrispondenti.

Con una lettera del 13 novembre 2009, la Commissione ha risposto al Consiglio federale in merito al suo rapporto. La Commissione seguirà il tema anche nel 2010 sulla falsariga delle considerazioni esposte sopra.

3.7.3

Corapporto concernente la legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP)

Dalla sua creazione nel 1889 fino all'entrata in vigore del Progetto Efficienza⁷³ il 1° gennaio 2002, il MPC era posto sotto la vigilanza del Consiglio federale o del DFGP.

Con il Progetto Efficienza, la vigilanza sul procuratore generale della Confederazione è stata suddivisa in due parti. Dal 1° aprile 2004, dal profilo materiale il procuratore generale della Confederazione è sottoposto alla vigilanza della Corte dei reclami penali del TPF (art. 28 cpv. 2 LTPF⁷⁴). La vigilanza amministrativa è invece stata lasciata al Consiglio federale (art. 14 cpv. 1 PP⁷⁵), che ha delegato questo compito al DFGP⁷⁶. Questa suddivisione dovrebbe rafforzare l'indipendenza del MPC – in particolare dagli influssi politici⁷⁷.

Nel messaggio concernente la nuova regolamentazione dell'organizzazione delle autorità federali di perseguimento penale, il Consiglio federale propone tra l'altro anche una nuova regolamentazione della vigilanza sul MPC: è prevista una vigilanza non divisa, che faccia capo esclusivamente al Consiglio federale. La necessità di indipendenza materiale del MPC rimane giustamente incontestata.⁷⁸

Con una lettera dell'8 maggio 2009, le CdG e la DelCdG si sono rivolte alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S), incaricata dell'esame preliminare, per informarla sulla regolamentazione in vigore in materia di vigilanza sul procuratore generale della Confederazione nell'ambito di un corapporto sulle loro esperienze – in particolare in relazione alla verifica della funzione delle autorità federali di perseguimento penale⁷⁹ nonché nel caso Tinner⁸⁰ – e per prendere posizione sulla nuova regolamentazione.

Essenzialmente, le Commissioni e la Delegazione hanno rilevato che l'attuale sistema di vigilanza non garantisce abbastanza indipendenza al procuratore generale

⁷³ Messaggio del 28.1.1998 sulla modifica del Codice penale, della procedura penale e della legge sul diritto penale amministrativo (provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale), FF **1998** 1095 (messaggio ProgEff).

⁷⁴ Legge del 4.10.2002 sul Tribunale penale federale (LTPF; RS **173.71**). Dall'entrata in vigore del Progetto Efficienza, il 1.1.2002 fino al momento in cui la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale ha avviato la sua attività, la vigilanza è stata esercitata dalla camera d'accusa del Tribunale federale (cfr. art. 11 della legge federale del 15.6.1934 sulla procedura penale [RS **312.0**] nella versione prima dell'entrata in vigore della LTPF, RU **2001** 3308).

⁷⁵ Legge federale del 15.6.1934 sulla procedura penale (RS **312.0**).

⁷⁶ La delega al DFGP non è disciplinata espressamente, ma cfr. in particolare art. 27 dell'ordinanza sull'organizzazione del DFGP (Org-DFGP; RS **172.213.1**). Dal punto di vista amministrativo, attualmente il Ministero pubblico della Confederazione è un'unità dell'Amministrazione federale decentralizzata aggregata al DFGP (art. 6 cpv. 3 e allegato dell'ordinanza del 25.11.1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [OLOGA, RS **172.010.1**]).

⁷⁷ Messaggio EffVor (nota 1), FF **1998** 1118.

⁷⁸ Art. 4 cpv. 1 del Codice di diritto processuale penale svizzero del 5.10.2007 (Codice di procedura penale, CPP); testo sottoposto a referendum FF **2007** 6327).

⁷⁹ Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 5.9.2007 (FF **2008** 1687).

⁸⁰ Caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso. Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 19.1.2009, FF **2009** 4353.

della Confederazione. Non appena gli interessi politici del Consiglio federale o del DFGP entrano in conflitto con gli interessi di perseguimento penale del procuratore generale della Confederazione vi è il rischio che sia esercitata pressione sul MPC e che il Consiglio federale intervenga in misura chiaramente sproporzionata nella giustizia senza che la vigilanza materiale competente – il TPF – si assuma la responsabilità di tutelare l'indipendenza del MPC e del perseguimento penale.⁸¹

Di conseguenza, già oggi la vigilanza non è sempre garantita proprio nei casi in cui dovrebbe invece funzionare. La soluzione proposta dal Consiglio federale accentua ulteriormente il problema dal momento che così in futuro mancherà ogni correttivo, in particolare in caso di interventi delicati nell'indipendenza della giustizia. In questi casi, l'unica istanza di controllo sarebbe l'alta vigilanza parlamentare, sempre che ne venga a conoscenza.

Le CdG hanno quindi sottolineato che l'indipendenza del MPC deve essere tutelata maggiormente. Secondo le CdG, sulla scia della prevista nuova regolamentazione la vigilanza sulla MPC va impostata in modo da rendere meno facile l'esercizio di un influsso politico in futuro⁸², motivo per cui la vigilanza non dovrebbe essere divisa. Occorre inoltre esaminare la questione dell'organismo di elezione adeguato.

Il 9 giugno 2009, il Consiglio degli Stati in qualità di primo Consiglio ha approvato la proposta della sua Commissione degli affari giuridici e deciso, in deroga al messaggio del Consiglio federale, non solo che il procuratore generale della Confederazione sia eletto dall'Assemblea federale, bensì anche che il MPC sia sottoposto a un'autorità di vigilanza indipendente anche per tutelarne l'indipendenza.

Successivamente, il 10 dicembre 2009 il Consiglio nazionale in qualità di secondo Consiglio si è tuttavia schierato a favore della regolamentazione della vigilanza prevista nel messaggio.

Nel 2010, le Camere federali continueranno quindi a occuparsi dell'importante questione della futura impostazione della vigilanza sul MPC.

3.7.4 Il gruppo d'intervento «Tigris» della Polizia giudiziaria federale

Dopo che nel marzo 2009 sono stati sollevati pubblicamente interrogativi critici sul gruppo d'intervento «Tigris», la CdG-S ha verificato quali sono le basi giuridiche del gruppo d'intervento, come e a che scopo è nato, come sono disciplinate la collaborazione con i corpi di polizia cantonali e le competenze corrispondenti e in quali azioni interviene.

⁸¹ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (nota 82); pag. 23 seg. e 49 segg.
⁸² Anche l'esperto esterno consultato dal Consiglio federale, il prof. dr. iur. Georg Müller, ha rilevato nel suo parere del 1.11.2007 sul rapporto della CdG-N del 5.9.2007 (nota 81) di aver avuto l'impressione che il Consiglio federale non sia abbastanza consapevole dell'importanza dell'indipendenza del pubblico ministero in uno Stato di diritto (allegato 1 del parere del Consiglio federale del 28.11.2007 sul rapporto della CdG-N del 5.9.2007; il parere del Consiglio federale figura in FF 2008 1791; l'allegato è stato pubblicato in GAAC 2008.8, pag. 138 segg.).

Nel suo rapporto del 26 novembre 2009⁸³, la CdG-S giunge alla conclusione che il gruppo d'intervento «Tigris» è una piccola unità di 14 persone, che opera in un settore ben definito nell'ambito dei compiti di polizia giudiziaria della PGF. Non è un gruppo d'intervento come i gruppi d'intervento speciali dei Cantoni. La sua esistenza era nota ai membri responsabili del Consiglio federale e ai Cantoni e i Cantoni collaborano attivamente con esso. La sua attività si fonda tuttavia su basi giuridiche sparse in vari atti.

La CdG-S ha constatato che l'agitazione pubblica creatasi nel marzo di quest'anno attorno al gruppo d'intervento «Tigris» si è sostanzialmente rivelata una «tempesta in un bicchier d'acqua». Secondo la CdG-S, una politica d'informazione chiara da parte del Dipartimento avrebbe potuto calmare le acque. Benché la PGF abbia reagito non appena chiamata in causa, è mancato l'appoggio della direzione politica del Dipartimento. La CdG-S raccomanda pertanto al DFGP di esaminare la politica d'informazione relativa alle autorità di perseguimento penale e di promuoverla a compito del capo.

La CdG-S ritiene inoltre che la creazione di una legge federale sulla polizia, in discussione da oltre tre anni, debba ora essere portata avanti prioritariamente. Questa legge dovrebbe da un lato riunire le basi giuridiche e dall'altro rispondere agli interrogativi in sospeso, definendo ad esempio fino a dove debbano andare le competenze della PGF nell'ambito delle procedure federali di polizia giudiziaria.

3.7.5 Collaborazione tra il Ministero pubblico della Confederazione e il Tribunale penale federale

Nell'autunno del 2008, davanti a una Sottocommissione della CdF-N il procuratore generale della Confederazione ha criticato il TPF, e segnatamente la sua qualità e la sua gestione. La CdF-N ha trasmesso il verbale corrispondente alla CdG-N, ritenendo che poteva interessare le CdG. In seguito a un'indiscrezione, le critiche del procuratore generale della Confederazione al TPF sono poi diventate di dominio pubblico sui media. Il 27 febbraio 2009, su proposta della Sottocommissione DFGP/CaF-N, la CdG-N ha affidato il dossier alla Sottocommissione Tribunali. La Sottocommissione Tribunali della CdG-S si è associata a tale verifica e informato in tal senso la sua Commissione plenaria il 24 marzo 2009.

Il 7 luglio 2009, le Sottocommissioni Tribunali hanno sentito il procuratore generale della Confederazione Erwin Beyeler in merito alle sue critiche al TPF. Il TPF come pure il TF erano a conoscenza di questa audizione.

Il procuratore generale della Confederazione Beyeler ha dichiarato di pentirsi delle sue affermazioni davanti alla Sottocommissione della CdF-N, definendole esagerate e fuori luogo. Ha aggiunto che, a sua sorpresa, il TPF ha però reagito favorevolmente, prendendo sul serio le critiche. Il corso degli eventi ha poi preso una piega positiva e vi sono stati vari chiarimenti. Le due parti si sono avvicinate e da allora molte cose sono migliorate. Il MPC ha preso atto del fatto che erano necessarie alcune modifiche anche per il TPF. Il tutto è stato messo a verbale e progressivamente realizzato.

⁸³ Controllo relativo al gruppo d'intervento «Tigris». Rapporto della CdG-S del 26.11.2009 (FF 2010 2131).

Su richiesta delle Sottocommissioni Tribunali, il procuratore generale della Confederazione ha evidenziato singoli problemi del TPF e dell'UGI, di cui tuttavia le Sottocommissioni non ignoravano l'esistenza. Il procuratore ha osservato che il tribunale, un'autorità nata da poco, e il MPC sono ancora in fase di sviluppo e hanno ancora da imparare. Vi sono costantemente nuove decisioni da prendere. Inoltre l'infrastruttura del TPF è piuttosto limitata. Uno dei problemi per il tribunale è la gestione degli atti per i grandi procedimenti come quelli in corso. Il procuratore generale della Confederazione ha attirato l'attenzione su problemi esclusivamente pratici, come la levata dei sigilli su grandissime quantità di dati elettronici, che si traduce in parte in procedure di ricorso estremamente lunghe. Il MPC è quindi favorevole a un rafforzamento del TPF. Un ostacolo supplementare per il tribunale così come per tutte le parti coinvolte è l'ubicazione fuori mano. Il TPF ha accettato le critiche del MPC sulla direzione del procedimento nei processi, che da allora è migliorata.

Le Sottocommissioni Tribunali volevano anche sapere dal procuratore generale della Confederazione come era evoluta la relazione tra il MPC e la prima Corte dei reclami penali in qualità di autorità di vigilanza. Questa domanda faceva seguito a una richiesta di vigilanza presentata dal MPC alle Sottocommissioni Tribunali nel luglio 2006. All'epoca, il MPC si era lamentato di notevoli problemi con la vigilanza da parte della Corte dei reclami penali. La richiesta di vigilanza era stata trattata nell'ambito del rapporto della CdG-N del 5 settembre 2007 sulle autorità di perseguimento penale⁸⁴. La CdG-N aveva biasimato la Corte dei reclami penali su alcuni punti. Dalla risposta del procuratore generale della Confederazione è emerso che nel frattempo il MPC ha raggiunto una soluzione con la prima Corte dei reclami penali e la sua vigilanza e non sussistono più problemi essenziali.

In base ai chiarimenti delle loro Sottocommissioni Tribunali, le CdG sono giunte alla conclusione che l'affare può essere archiviato senza bisogno di ulteriori provvedimenti.

3.7.6 Alta vigilanza sui Tribunali federali: coordinamento tra le Commissioni parlamentari

In una riunione di coordinamento tenutasi l'11 giugno 2009, i presidenti delle Commissioni parlamentari di vigilanza (CdG e CdF) e delle Sottocommissioni Tribunali hanno deciso di proporre alle loro Commissioni di costituire un gruppo di lavoro che esplori le possibilità per migliorare il coordinamento dell'alta vigilanza sui tribunali.

Le quattro Commissioni incaricate dell'alta vigilanza hanno approvato tale proposta designando ciascuna un membro del gruppo di lavoro. L'ultima Commissione ad aderire è stata la CdG-N, il 3 luglio 2009.

Il gruppo di lavoro «Alta vigilanza sui tribunali» è composto da Hansruedi Stadler (CdG-S), Corina Eichenberger (CdG-N), Hans Altherr (CdF-S) e Primin Schwander (CdF-N). Il gruppo di lavoro, alla cui presidenza è stata eletta Corina Eichenberger, intende sottoporre prime proposte alle rispettive Commissioni entro la primavera del 2010.

⁸⁴ Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 5.9.2007 (FF 2008 1687).

3.7.7

Convenzione tra le CdG e il Tribunale penale federale sulla procedura di accesso alle informazioni sui procedimenti penali in corso

Le CdG e il TPF hanno stabilito in una convenzione⁸⁵ la procedura applicabile in futuro quando le CdG vorranno accedere a informazioni su procedimenti penali in corso per svolgere i loro compiti. La convenzione è stata elaborata dopo che in una decisione in materia di vigilanza la prima Corte dei reclami penali del TPF aveva giudicato il diritto all'informazione delle CdG scostandosi dalla prassi adottata fino a quel momento dalle CdG⁸⁶.

Nella convenzione, le CdG e il TPF concordano nell'affermare che nei casi in cui potrebbero emergere conflitti tra la vigilanza materiale del TPF sulle autorità penali federali e l'alta vigilanza delle CdG è opportuna una procedura armonizzata. A tal fine, la convenzione stabilisce che, quando considera necessario consultare gli atti di un procedimento penale in corso o ricevere informazioni su un procedimento penale in corso per esercitare l'alta vigilanza, la CdG deve dapprima informare il TPF.

In una seconda tappa, il presidente della CdG e il presidente dell'organo d'inchiesta della CdG devono esaminare, con l'aiuto di un rappresentante del TPF, se nel caso concreto l'accesso alle informazioni sul procedimento penale in corso sia effettivamente necessario per esercitare l'alta vigilanza. In caso affermativo, in una terza tappa due membri dell'organo della CdG che svolge l'inchiesta consultano gli atti del procedimento penale e successivamente informano l'organo d'inchiesta delle loro constatazioni in forma adeguata e mirata.

L'accesso formalizzato e limitato alle informazioni sui procedimenti penali in corso tiene conto da un lato dei bisogni dell'alta vigilanza e dall'altro del segreto istruttorio e della protezione della personalità delle persone coinvolte. La CdG hanno deciso, d'intesa con il TPF, di pubblicare la convenzione.

3.7.8

Azioni dell'ex consigliere federale Christoph Blocher contro membri della CdG-N e collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione

Il 4 settembre 2008, l'ex consigliere federale Christoph Blocher aveva sporto azione civile per lesione della personalità e contemporaneamente presentato una domanda di riparazione morale fondata sulla responsabilità della Confederazione per lesione della personalità contro l'ex presidente della CdG-N, l'ex presidente della Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N, due altri membri della CdG-N e tre collaboratori del MPC. Nel contempo, Blocher e il consigliere nazionale Christoph Mörgeli avevano sporto querela presso il MPC per violazione del segreto d'ufficio, tentativo di coazione e associazioni illecite. Le azioni civili e la domanda di riparazione avevano per oggetto le informazioni che il MPC aveva fornito nell'agosto del 2007 ai membri della CdG-N sui documenti Holenweger e le informazioni che il presiden-

⁸⁵ Convenzione tra le Commissioni della gestione (CdG) del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale e il Tribunale penale federale concernente l'accesso delle CdG alle informazioni sui procedimenti penali in corso del 15.5.2009.

⁸⁶ Rapporto annuale 2008 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 23.1.2009, n. 3.7.3 (FF **2009** 2181).

te della CdG-N e la presidente della Sottocommissione DFGP/CaF avevano reso pubbliche in occasione della conferenza stampa del 5 settembre 2007.

La CdG-N ha preso posizione sulla domanda di riparazione morale fondata sulla responsabilità della Confederazione in un parere indirizzato al DFF il 23 ottobre 2008. Il 12 novembre 2008, il Consiglio federale ha respinto la domanda di riparazione⁸⁷. Il 15 maggio 2009, l'ex consigliere federale Blocher ha fatto valere la sua domanda di riparazione morale sotto forma di azione contro la Confederazione dinanzi al TF (art. 10 cpv. 2 della legge sulla responsabilità⁸⁸). L'azione, su cui deciderà in istanza unica il TF, è tuttora pendente.

Per trattare la denuncia penale dell'ex consigliere federale Christoph Blocher e del consigliere nazionale Christoph Mörgeli nella stessa causa, il 26 settembre 2008 il Consiglio federale ha designato Thomas Hug procuratore pubblico straordinario della Confederazione. Prima di avviare la sua inchiesta, il 21 novembre 2008 quest'ultimo ha presentato all'Assemblea federale una domanda di revoca dell'immunità e autorizzazione del perseguimento penale dei membri della CdG-N accusati. Il 20 marzo 2009, il Consiglio nazionale ha deciso di non entrare in materia sulla domanda poiché i membri della CdG-N beneficiavano dell'immunità assoluta ai sensi dell'articolo 16 LParl per le dichiarazioni rilasciate per conto della Commissione in occasione della conferenza stampa del 5 settembre 2007. La maggioranza della Camera ha così equiparato le dichiarazioni ai media a nome e per conto della Commissione alle dichiarazioni in seno alla Commissione stessa. Il Consiglio degli Stati si è associato a questa posizione il 10 giugno 2009. Il procuratore pubblico straordinario non ha quindi dato seguito alla denuncia penale.

Contemporaneamente, il procuratore pubblico straordinario ha abbandonato anche il procedimento contro i collaboratori del MPC, ritenendo che, conformemente alle due perizie giuridiche Biaggini e Oberholzer⁸⁹, commissionate dalla CdG-N, la trasmissione di informazioni alla CdG-N da parte del MPC è da considerare legale e pertanto non sussiste alcuna violazione del segreto d'ufficio. Il 6 luglio 2009, l'ex consigliere federale Christoph Blocher ha presentato ricorso presso il TPF di Bellinzona contro la decisione di abbandono del procuratore pubblico straordinario. Con decisione del 3 novembre 2009⁹⁰, la prima Corte dei reclami penali del TPF non è entrata in materia sul ricorso poiché il ricorrente non aveva né il ruolo di parte né il ruolo di vittima ai sensi della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati e il ricorso non era quindi legittimo. Con questa decisione la denuncia penale è stata liquidata definitivamente.

⁸⁷ In merito al parere della CdG-N e alla motivazione del Consiglio federale cfr. Rapporto annuale 2008 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 23.1.2009, n. 3.7.4 (FF 2009 2182 segg.).

⁸⁸ Legge federale del 14.3.1958 su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità, RS 170.32).

⁸⁹ Rapporto annuale 2008 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 23.1.2009, n. 3.7.3–3.7.4 (FF 2009 2181 segg.).

⁹⁰ BB.2009.65.

3.8

Sicurezza

3.8.1

Addetti alla difesa

La CdG-N ha portato a termine nel 2006 il proprio esame della problematica degli addetti alla difesa⁹¹. Nel rapporto pubblicato il 23 maggio 2006⁹², ha sottolineato le difficoltà che ha incontrato nel determinare concretamente il plusvalore derivante dalle attività degli addetti alla difesa in confronto ad altre fonti di informazione; ha inoltre rilevato che il DDPS non è stato in grado di dimostrare in modo convincente la necessità del sistema degli addetti alla difesa. Nelle sue conclusioni la CdG-N aveva chiesto al Consiglio federale di esaminare e riferire sull'attuale sistema dal profilo dei compiti degli addetti alla difesa, nonché dal profilo dell'organizzazione, dell'efficienza, dell'adeguatezza e dei benefici che la Svizzera ne trae sul piano della politica internazionale.

Conformemente alla sua prassi la Commissione ha controllato nel 2009 lo stato di attuazione che era stato dato alle sue raccomandazioni. Ha esaminato il relativo rapporto del Consiglio federale del 13 marzo 2009 e ha affrontato la tematica con il capo del DDPS nonché con rappresentanti del DFAE e della SECO.

La CdG-N è soddisfatta del rapporto del Consiglio federale che contiene le necessarie riflessioni sull'utilità del sistema degli addetti alla difesa e sul plusvalore che ne deriva rispetto ad altri metodi di acquisizione delle informazioni e di tutela degli interessi nazionali. In passato la Commissione aveva deplorato a più riprese la mancanza di questo genere di riflessioni.⁹³

Alla fine del suo esame, la Commissione ha potuto constatare che il sistema degli addetti alla difesa è stato notevolmente migliorato in seguito al suo rapporto del 23 maggio 2006. I miglioramenti consistono segnatamente nella diminuzione del numero degli accreditamenti secondari, nell'avvio di un progetto pilota per introdurre addetti itineranti, nel miglioramento della reintegrazione professionale degli addetti alla difesa dopo il loro soggiorno all'estero, nella rinuncia a impiegare per la prima volta in questa qualità persone prossime dell'età della pensione, nella migliore integrazione degli addetti alla difesa nel sistema di esame per l'esportazione di materiale bellico, nella rifusione delle strutture dirigenziali e nell'integrazione sistematica di attori esterni al DDPS, in particolare del DFAE, per dirigere gli addetti alla difesa. Inoltre, tutti i candidati devono passare per la procedura di selezione, indipendentemente dal loro rango, dalle loro precedenti funzioni e dalla loro esperienza.

La CdG-N ritiene che ora occorra sperimentare questi cambiamenti sul lungo periodo. Secondo la Commissione è importante che il Consiglio federale verifichi con regolarità il plusvalore concreto degli addetti alla difesa per poterne utilizzare al meglio le competenze e le risorse.

Dinanzi a questo bilancio positivo, la CdG-N ha deciso di porre fine ai propri lavori concernenti gli addetti alla difesa. A tempo debito intende però informarsi sui risul-

⁹¹ Rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 19.1.2007 (FF **2007** 2791 segg.).

⁹² Gli addetti alla difesa, rapporto della CdG-N del 23.5.2006 (FF **2006** 7983).

⁹³ Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25.1.2008 (FF **2008** 4484 seg.).

tati del progetto pilota di addetti itineranti e se del caso sulla situazione e gli effetti a lungo termine delle misure adottate.

3.8.2 Realizzazione di Esercito XXI nel settore dell'istruzione

Il 10 ottobre 2006 la CdG-N ha pubblicato il suo rapporto sulla realizzazione di Esercito XXI nel settore dell'istruzione.⁹⁴ Il rapporto contiene sette raccomandazioni che si prefiggono di migliorare l'onere lavorativo, le prospettive professionali e le possibilità di perfezionamento dei militari di professione, di garantire un miglior accompagnamento professionale ai militari a contratto, di consolidare l'attrattiva degli impieghi militari e di garantire al settore dell'istruzione una sufficiente dotazione di personale di professione.

Esaminando il parere del Consiglio federale del 28 marzo 2007⁹⁵, la Commissione ha preso atto con soddisfazione della disponibilità del Consiglio federale a seguire le sue raccomandazioni.⁹⁶

Conformemente alla sua prassi, la CdG-N si è informata nel corso del 2009 in merito all'attuazione delle sue raccomandazioni. Ha chiesto al Consiglio federale un rapporto in proposito e ha avuto un colloquio al riguardo con il capo del DDPS.

In base alle informazioni ricevute la Commissione è giunta alla conclusione che le misure prese vanno nella direzione giusta. È in particolare soddisfatta delle misure adottate per sgravare il fronte dell'istruzione (conversione in posti di durata illimitata di 100 posti di ufficiali e sottufficiali limitati nel tempo e di 289 posti di militari a contratto). È inoltre soddisfatta delle misure per agevolare l'accesso alla formazione di base (ammissione dei tenenti al bachelor dell'accademia militare del Politecnico di Zurigo, finanziamento della «passerella» per i militari a contratto con una maturità professionale ecc.) e dell'elaborazione di un piano d'impiego dettagliato destinato al personale di professione.

Inoltre, la CdG-N saluta il fatto che la selezione dei militari a contratto tenga ormai maggiormente conto della possibilità di proseguire la carriera in quanto ufficiale o sottufficiale di professione e l'introduzione dal 2008 di una formazione di base centralizzata e unica.

La Commissione ha peraltro preso atto che attualmente il numero degli ufficiali di professione in formazione è sufficiente e che occorrono maggiori sforzi, che sono tuttavia già stati avviati, per migliorare la situazione dei sottufficiali di professione.

La CdG-N ritiene che la realizzazione di Esercito XXI nel settore dell'istruzione e la situazione del personale militare dovranno essere monitorati attentamente anche in futuro. In proposito va segnatamente esaminata l'efficacia a lungo termine delle misure prese per constatare in base ai risultati ottenuti se è stato possibile porre rimedio all'insoddisfazione tra i militari di professione che la Commissione aveva osservato nel 2006.

⁹⁴ Realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione. Rapporto della CdG-N del 10.10.2006 (FF **2007** 2743).

⁹⁵ Parere del Consiglio federale del 28.3.2007 (FF **2007** 2769).

⁹⁶ Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25.1.2008 (FF **2008** 4482 seg.).

Pertanto, nella sua risposta del 4 settembre 2009, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di approfittare della prossima inchiesta in seno al personale della Confederazione per riunire dati specifici sulla soddisfazione del personale militare e di informarla a tempo debito in merito ai risultati.

3.8.3 Acquisto d'armamento in seno al DDPS

Nel novembre 2007 la CdG-N ha pubblicato il proprio rapporto⁹⁷ sull'acquisto di armamento in seno al DDPS⁹⁸. Esso contiene otto raccomandazioni concernenti in particolare i seguenti punti: elaborazione di una strategia di acquisto con modalità che tengano conto degli interessi di politica di sicurezza e di politica estera; miglioramento della protezione giuridica degli offerenti; maggiore trasparenza e maggiore considerazione della dimensione costi.

Dopo aver esaminato il parere del Consiglio federale del 14 marzo 2008⁹⁹, la CdG-N aveva constatato una grande discrepanza tra le proprie aspettative e le posizioni assunte dal Consiglio federale nell'ambito del proprio parere. Con scritto del 29 aprile 2008, la Commissione ha invitato il Consiglio federale a riferire entro fine ottobre 2008 sul suo esame dettagliato delle proprie raccomandazioni 1 (strategia per l'acquisto di armamento), 2 (strategia esplicita in materia di procedure d'acquisto tenendo conto di strategie differenziate secondo gruppi di prodotti) e 8 (considerazione della dimensione costi a livello della gestione e del controlling). Ha inoltre chiesto ulteriori informazioni sull'attuazione delle proprie raccomandazioni 5 (trasparenza delle procedure e dei criteri di valutazione) e 7 (considerazione della dimensione costi nel momento dell'elaborazione dei capitolati d'oneri e delle valutazioni).

Il 26 settembre 2008, il Consiglio federale ha fatto pervenire alla CdG-N un rapporto di complemento al parere del 14 marzo 2008.

La Commissione ha constatato che nel rapporto complementare il Consiglio federale indica con maggiore precisione di quanto aveva fatto nel parere del 14 marzo 2008 come intende attuare le raccomandazioni formulate nel rapporto della CdG-N. Malgrado questo sviluppo complessivamente positivo, la risposta rivolta dalla CdG-N al Consiglio federale il 27 febbraio 2009 menziona anche numerosi punti critici.

Per quanto concerne le raccomandazioni 1 e 2, la CdG-N ha preso conoscenza della proposta del Consiglio federale di trattare tali tematiche, e le tematiche che ne dipendono, in un rapporto finale che dovrebbe probabilmente essere presentato a fine 2009.

⁹⁷ Il DDPS e l'acquisto di armamenti. Rapporto della Commissione della CdG-N del 23.11.2007 (FF **2008** 3027).

⁹⁸ Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 25.1.2008 (FF **2008** 4407 segg.).

⁹⁹ Rapporto annuale 2008 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23.1.2009 (FF **2009** 2141 segg.).

legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)¹⁰³ che il Parlamento ha rinviato al Consiglio federale nella primavera 2010, la Commissione ha chiesto al Collegio esecutivo di informarla entro inizio febbraio 2010 sullo stato di attuazione di queste raccomandazioni.

Nella raccomandazione 3 la Commissione chiede al Consiglio federale di adoperarsi affinché il servizio specializzato CSP sia scorporato dal DDPS e di esaminare la possibilità di integrarlo in seno alla Cancelleria federale o a un dipartimento con un numero limitato di funzioni sottoposte al controllo di sicurezza relativo alle persone. La CdG-N deplora che il Consiglio federale non condivida tale opinione. L'Esecutivo ritiene che il CSP debba rimanere in seno alla Protezione delle informazioni e delle opere e vada di conseguenza mantenuto in seno al DDPS.

Nel suo parere, il Consiglio federale sostiene che il servizio va conservato in seno al DDPS soprattutto perché il 90 per cento di tutti i CSP sono eseguiti in questo dipartimento. Nella risposta del 4 settembre 2009, la CdG-N fa notare che secondo i propri accertamenti è proprio per tale motivo che le pare opportuno scorporare tale servizio dal DDPS.

La Commissione ha ribadito all'attenzione del Consiglio federale che rimane persuasa della necessità di scorporare il servizio specializzato CSP dal DDPS. Ha invitato il Consiglio federale a riconsiderare le modalità di esecuzione della raccomandazione 3 e a informarla a tale riguardo entro inizio febbraio 2010.

3.8.5 Rapporti sui rischi all'attenzione del Consiglio federale

In seguito a una riforma globale avviata dal Consiglio federale negli anni 2001/2002 la gestione dei rischi della Confederazione ha preso la forma di una strategia sistematica. La riforma si prefiggeva di introdurre un approccio sistematico per quanto concerne la gestione dei diversi rischi amministrativi. Nelle sue sedute la CdG-N si è regolarmente occupata di questo progetto, sporadicamente esaminato anche dalla CdG-S. A fine 2004, dopo aver rifiutato di istituire un centro di competenze per la gestione centralizzata dei rischi, il Consiglio federale ha scelto di repertoriare i rischi a livello dipartimentale. Il principale provvedimento preso nell'ambito di questo progetto è stata l'elaborazione di una piattaforma informatica per la gestione dei rischi che permette ai Dipartimenti di repertoriare e amministrare i rispettivi rischi. Il Consiglio federale aveva allora fatto capire che avrebbe informato regolarmente le CdG nell'ambito del suo rapporto d'attività, cosa che non ha mai fatto.

A fine 2008, le CdG hanno invitato il Consiglio federale a proporre le modalità di un'informazione annuale concernente la gestione dei rischi della Confederazione. Il Governo ha allora proposto che i capi dei Dipartimenti forniscano un'informazione orale alle CdG nell'ambito della discussione annuale riguardante il rapporto sulla gestione del Consiglio federale. Per motivi di confidenzialità, saranno inoltre fornite informazioni più dettagliate soltanto alla DelCG a cui saranno trasmessi i rapporti annuali sui rischi elaborati dai Dipartimenti all'attenzione del Consiglio federale.

¹⁰³ Legge federale del 21.3.1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120).

Le CdG si sono dichiarate insoddisfatte di tale procedura, dal momento che ricevere i rapporti sui rischi non fa parte dei compiti principali della DelCG. Tuttavia, per tenere conto del desiderio di confidenzialità espresso dal Consiglio federale a questo riguardo, le CdG hanno deciso di far esaminare il rapporto 2008 da un *gruppo di lavoro comune ad hoc* composto dai presidenti e vicepresidenti delle CdG, dai presidenti delle competenti Sottocommissioni DFF/DFE nonché da un rappresentante della Delegazione delle finanze.

Oltre all'esame materiale dei rapporti annuali sui rischi destinati al Consiglio federale, il gruppo di lavoro doveva occuparsi anche degli aspetti formali di tali rapporti e della gestione dei rischi della Confederazione. Nella medesima composizione, tale gruppo sarà chiamato a verificare anche i rapporti 2009 e 2010.

Per ottenere dapprima un quadro chiaro della strategia applicata in materia di gestione dei rischi della Confederazione, il gruppo di lavoro «Rapporti sui rischi all'attenzione del Consiglio federale» ha avviato le proprie attività a metà 2009 sentendo le persone incaricate di gestire i rischi in seno ai diversi Dipartimenti e alla Cancelleria federale. Sono inoltre state presentate al gruppo di lavoro le conclusioni di un controllo trasversale eseguito dal CDF¹⁰⁴. Tale controllo voleva valutare la gestione dei rischi a livello delle unità amministrative e della Confederazione. Il CDF ha avuto modo di constatare che le decisioni del Consiglio federale sono state attuate correttamente ma che le diverse unità amministrative lo hanno fatto applicando modalità diverse. Quindi, il CDF ritiene necessario armonizzare alcuni aspetti relativi all'attuazione: i medesimi rischi vanno trattati secondo modalità analoghe, vanno stabiliti obiettivi scaglionati o maggiormente integrati nei sistemi di condotta. Ha inoltre constatato che, se il Consiglio federale ha preso conoscenza dei diversi compendi dei rischi presentati dai dipartimenti e dalla Cancelleria federale, mancano sia un compendio complessivo dei rischi sia una strategia per la gestione dei medesimi. Il CDF menziona diversi miglioramenti necessari per allestire un compendio affidabile.¹⁰⁵ Queste conclusioni confermano le inchieste svolte finora dalla CdG-N.

Queste sedute hanno rivelato alcuni problemi della gestione dei rischi e della relativa strategia di rapporti della Confederazione che devono essere approfonditi dal gruppo di lavoro. È tra l'altro stata rilevata la mancanza vuoi di un chiaro pilotaggio da parte del Consiglio federale, vuoi di criteri uniformi per la valutazione dei rischi; questa mancanza fa sì che i rischi trasversali siano insufficientemente elaborati e non adeguatamente gestiti. Inoltre, l'utilizzazione della piattaforma informatica per la gestione dei rischi non è uniforme e continua a mancare un pilotaggio centrale consolidato che funga da complemento dell'approccio decentralizzato.

In seguito, il gruppo di lavoro ha esaminato altri sistemi di gestione dei rischi, per poter valutare il concetto della Confederazione confrontandolo con altri modelli. A tal fine ha sentito il rappresentante di un grande Cantone in cui la gestione dei rischi avviene in modo molto decentralizzato. Ha pure consultato la persona incaricata di gestire i rischi in seno a una multinazionale svizzera per capire come sia praticata la gestione dei rischi nel settore privato; ha così acquisito dimestichezza con una strategia centralizzata basata su un'impostazione «top down».

¹⁰⁴ *Querschnittsprüfung der EFK: Eidg. Finanzverwaltung, Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund, 07/2008 (EFK-Bericht Nr. 1.8208.100.00373.18)*. (Controllo trasversale del CDF: Amministrazione federale delle finanze, analisi dei rischi a livello di uffici e Confederazione, 07/2008 (Rapporto CDF n. 1.8208.100.00373.18)).

¹⁰⁵ *ibid.*

Nell'autunno 2009 il gruppo di lavoro ha poi avuto uno scambio di opinioni con il presidente della Confederazione e con il direttore dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) a cui ha sottoposto gli insegnamenti tratti dalle sue indagini. Se da un lato ha rivelato i piccoli progressi realizzati qua e là per quanto concerne i rapporti sui rischi, il colloquio ha pure confermato che il Consiglio federale tiene a conservare l'impostazione decentralizzata della gestione dei rischi. In complesso, il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che i problemi principali rimangono e che l'adozione di misure adeguate non è imminente. Ha pertanto deciso di far pervenire al Consiglio federale a inizio 2010 un rapporto con le sue conclusioni e le sue raccomandazioni.

3.9 Protezione dello Stato e servizi d'informazione

3.9.1 Mandato, diritti e organizzazione della DelCG

La DelCG esercita l'alta vigilanza parlamentare sulle attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione. La vigilanza della DelCG, come quella delle CdG, si concentra soprattutto sulla legalità, sulla proporzionalità e sull'efficacia delle attività dello Stato. In questo contesto, la DelCG esamina costantemente e in maniera approfondita le attività della Confederazione coperte dal segreto, al fine di individuare tempestivamente i punti che richiedono un intervento politico. La Delegazione esercita questa alta vigilanza concomitante da un lato informandosi periodicamente presso il Consiglio federale e presso i dipartimenti oppure chiedendo loro la redazione di rapporti e dall'altro presentando le proprie raccomandazioni ai servizi sottoposti alla vigilanza.

L'ampio campo di competenze della DelCG e il suo carattere di milizia non le permettono di procedere a un controllo sistematico di tutti i settori sottoposti alla sua vigilanza; ciò la obbliga a compiere delle scelte. Indipendentemente dagli oggetti che ha l'obbligo di esaminare in virtù della legge, la DelCG stabilisce ogni anno un programma di lavoro che definisce le priorità di controllo in ogni servizio. La DelCG, malgrado la scarsità delle sue risorse, si sforza di esaminare il maggior numero possibile di questioni, facendo in modo, nel medio termine, che le sue attività di controllo siano ripartite in maniera equilibrata fra tutti i settori sottoposti alla sua vigilanza. La DelCG effettua regolarmente visite senza preavviso, in particolare per far sì che la presenza del controllo parlamentare venga viepiù avvertita nei servizi.

Quando è messa a confronto con problemi o questioni di portata generale, la DelCG procede a un'inchiesta formale e riassume le sue conclusioni in un rapporto. Se sono in gioco interessi pubblici, la Delegazione può avviare inchieste su domanda delle CdG o di propria iniziativa nell'interesse pubblico. In generale, la DelCG procede anche a controlli successivi a ispezioni o interventi passati redigendo ulteriori rapporti, come per esempio il secondo rapporto pubblicato nel 2007 sul sistema Onyx di esplorazione delle comunicazioni satellitari.

Conformemente alla LParl, la DelCG dispone degli stessi diritti d'informazione di cui dispone una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI). In virtù dell'articolo 169 capoverso 2 Cost., l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alla DelCG. Per esercitare l'alta vigilanza, la DelCG può ugualmente chiedere e consul-

tare i documenti sui quali il Consiglio federale si è direttamente fondato per prendere una decisione.

Gli ampi diritti d'informazione della Delegazione sono però corredati da alcuni obblighi. La DelCG è tenuta al segreto d'ufficio (art. 8 LParl). Essa accorda di conseguenza una priorità assoluta al trattamento riservato delle informazioni classificate sulle attività dei servizi d'informazione e prende particolari provvedimenti per garantirne il segreto.

Conformemente ai suoi principi operativi, la DelCG si prefigge di promuovere la legittimità democratica, la trasparenza e la fiducia nell'attività del Consiglio federale e dell'Amministrazione. A tal fine, si impegna in una politica attiva dell'informazione adeguata agli eventi e che eviti pettegolezzi e speculazioni. La DelCG propone alle CdG, quale regola generale, la pubblicazione dei risultati delle sue ispezioni, se nessun interesse degno di protezione vi si oppone.

Oltre agli affari correnti, durante l'anno in rassegna l'alta vigilanza della DelCG si è concentrata prioritariamente su due temi. In concomitanza con l'entrata in vigore della legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC)¹⁰⁶, ha considerato prioritaria la corretta attuazione dell'iniziativa parlamentare Hofmann (07.404), da essa ispirata. Ha pertanto seguito con la massima attenzione i lavori per l'adozione delle ordinanze relative a tale legge e per la sua messa in vigore da parte del Consiglio federale. Come la Delegazione aveva espressamente chiesto e conformemente all'articolo 151 LParl, il DDPS l'ha consultata in merito a tali ordinanze. Vista l'importanza della LSIC per le future attività dei servizi d'informazione, la DelCG ha ritenuto di non potersi astenere dal comunicare al DDPS le sue osservazioni in merito ai progetti di ordinanze.

Le indagini della DelCG sul caso Tinner si erano concluse con il rapporto del 19 gennaio 2009. Tuttavia, a fine gennaio, la DelCG ha preso conoscenza del fatto che, nel dicembre 2008, erano state rinvenute presso il MPC le copie di una parte dell'incarto Tinner che si supponeva fosse stato distrutto. Ciò ha indotto la DelCG a riprendere le proprie indagini. Ha poi deciso di porre termine alle indagini sul caso Tinner esponendo in modo esauriente nel presente rapporto annuale quale sia stato il ruolo delle autorità coinvolte e quale il ruolo dell'alta vigilanza parlamentare che ha essa stessa esercitato.

3.9.2 Caso Tinner

Distruzione incompleta degli atti da parte del Ministero pubblico della Confederazione

A fine gennaio 2009, la responsabile del DFGP ha informato oralmente i presidenti della DelCG che il MPC le aveva annunciato nel dicembre dell'anno precedente che nel suo archivio erano state ritrovate le copie di una parte degli atti del caso Tinner, i cui originali erano precedentemente stati distrutti per decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007.

Dalle indagini della DelCG è emerso che tali documenti constavano di una copia del rapporto finale del 30 maggio 2006 redatto dalla PGF nell'ambito dell'inchiesta di polizia giudiziaria contro i Tinner. Facevano parte di questo rapporto diversi allegati

¹⁰⁶ Legge federale del 3.10.2008 sul servizio informazioni civile (LSIC; RS 121)

con copie di documenti sequestrati ai Tinner (in totale 39 raccoglitori). I raccoglitori contenevano anche documenti concernenti la costruzione di armi atomiche che erano state identificate come tali dagli esperti dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) consultati dal MPC.¹⁰⁷

L'originale del rapporto finale era stato consegnato al MPC all'attenzione dell'UGI, incaricato dell'istruzione preparatoria.

Prima di consegnare il rapporto finale al MPC, la PGF ne ha fatto una copia impaginata (compresi gli allegati) per le proprie necessità. In tale occasione, aveva chiesto al MPC se anch'esso desiderava una copia del rapporto e degli allegati, offerta accettata. Secondo il MPC questo modo di procedere non è abituale. Per il MPC aveva tuttavia il pregio di evitargli di fotocopiare rapporto e raccoglitori di allegati prima di trasmettere i documenti all'UGI.

Secondo il MPC questo modo di procedere è stato deciso a livello amministrativo all'insaputa del procuratore incaricato del caso.

Una volta giunte al MPC, per mancanza di spazio queste copie sono state temporaneamente depositate negli archivi dove sono rimaste fino alla loro scoperta nel dicembre 2008.

L'archivio si trova nell'edificio in cui ha sede il MPC e per accedervi occorre superare un sistema di controllo elettronico. La porta del locale dell'archivio deve rimanere chiusa in permanenza; se non lo è, dopo qualche istante suona un allarme.

Questi fatti si sono svolti prima del 12 luglio 2006 data alla quale il ministro americano della giustizia ha informato l'allora capo del DFGP dell'esistenza dei piani di costruzione di armi nucleari nell'incarto del caso Tinner. Né la PGF né il MPC avevano allora motivo di ritenere che fossero state commesse irregolarità nella trasmissione dell'inchiesta di polizia giudiziaria al giudice istruttore federale incaricato dell'istruzione preparatoria.

Il 14 novembre 2007, quando il Consiglio federale ha deciso che gli atti del caso Tinner dovevano essere distrutti, l'inchiesta di polizia giudiziaria era ancora pendente al MPC. Con tale decisione il Collegio esecutivo ordinava al MPC e alla fedpol di distruggere entro fine 2007 la totalità del materiale sequestrato nell'ambito dell'inchiesta di polizia giudiziaria contro i Tinner e tutte le copie che ne erano state fatte. L'allora capo del DFGP ha incaricato della distruzione degli atti un'organizzazione di progetto al cui capo ha posto il direttore dell'UFG. Anche il procuratore generale della Confederazione e il direttore della fedpol facevano parte dell'organizzazione di progetto e, il 27 novembre 2007, avevano informato i loro collaboratori interessati.¹⁰⁸

All'organizzazione di progetto occorre poi fino a fine dicembre 2007 per radunare sotto il controllo della fedpol gli atti dell'incarto Tinner che si trovavano in possesso dei diversi servizi federali.¹⁰⁹ La copia del rapporto di polizia giudiziaria e i raccoglitori contenenti gli allegati, allestiti dalla PGF nella primavera del 2006 all'attenzione del MPC, sfuggirono tuttavia all'attenzione delle persone incaricate di raduna-

¹⁰⁷ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF 2009 4353), pag. 4366.

¹⁰⁸ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF 2009 4353), pag. 4376 seg.

¹⁰⁹ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF 2009 4353), pag. 4377.

re gli atti. Sfuggirono ugualmente alla distruzione le copie degli atti che erano state trasmesse al TPF e al TF nell'ambito delle diverse procedure ricorsuali.¹¹⁰

La DelCG ritiene che, esaminando accuratamente le procedure amministrative e i processi interni, sia il MPC sia la fedpol avrebbero potuto apprendere dell'esistenza di una copia del rapporto di polizia e dei raccoglitori di allegati che si trovavano presso il MPC. Infine, era compito del direttore dell'UFG in quanto capo dell'organizzazione di progetto istituita dal Consiglio federale reperire tutti gli atti dell'incarto informandosi sistematicamente sulla loro stesura, sulla loro trasmissione, sulla loro copia e sulla loro conservazione.

Il 16 dicembre 2008, molti mesi dopo la conclusione della distruzione degli atti, il procuratore incaricato della procedura ha ritrovato in archivio copie del rapporto della PGF e dei 39 raccoglitori di allegati, fatte nel 2006 e manifestamente votate all'oblio poiché considerate non necessarie. Non appena ebbe identificato questi documenti come facenti parte degli atti del caso Tinner, il procuratore informò immediatamente la responsabile del DFGP dell'avvenuto ritrovamento poi appreso dalla DelCG soltanto il 28 gennaio 2009.

Il Consiglio federale si occupa degli atti ritrovati

L'11 febbraio 2009, la responsabile del DFGP informò il Consiglio federale del ritrovamento di atti concernenti il caso Tinner presso il MPC. Quello stesso giorno, su proposta del DFGP, il Governo prese la sua prima decisione sul seguito della procedura concernente tali documenti.

Derogando alla propria decisione del 14 novembre 2007, che prevedeva la distruzione dell'insieme degli atti sequestrati nell'ambito dell'inchiesta di polizia giudiziaria contro i Tinner, il Consiglio federale decise di rendere disponibili per il procedimento penale gran parte degli atti ritrovati. Secondo il Collegio esecutivo dovevano tuttavia dapprima essere ritirati con l'aiuto dell'AIEA gli atti rilevanti ai sensi del Trattato del 1° luglio 1968¹¹¹ di non proliferazione nucleare (NPT).¹¹² Il Consiglio federale decise inoltre che l'AIEA avrebbe conservato tali atti in luogo adeguato tenendoli a disposizione per il procedimento penale.

Il 16 febbraio 2009 il MPC consegnò i documenti a un rappresentante della PGF; quest'ultimo e un rappresentante dell'UFG erano dapprima stati autorizzati dal DFGP a consultare gli atti e, se necessario, a riceverli.

Nella sua seduta del 25 febbraio 2009, la DelCG ha esaminato la decisione del Consiglio federale dell'11 febbraio 2009. Ha constatato che, in seguito a tale decisione, il giudice istruttore federale incaricato dell'istruzione preparatoria in corso non avrebbe avuto accesso ai mezzi di prova che erano stati ritrovati fino a nuovo ordine. La decisione del Consiglio federale dell'11 febbraio 2009 non menziona tuttavia quale sia il fondamento giuridico di questa ingerenza nell'indipendenza del potere giudiziario.

Il Consiglio federale ha manifestamente considerato che il Trattato di non proliferazione nucleare vietava alla Svizzera di possedere determinati documenti. Infatti,

¹¹⁰ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF **2009** 4353), pag. 4386.

¹¹¹ Trattato dell'1.7.1968 di non proliferazione nucleare (Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons, NPT) (RS **0.515.03**).

¹¹² Decisione del Consiglio federale dell'11.2.2009 concernente il procedimento penale Tinner.

nella sua decisione dell'11 febbraio 2009, il Collegio esecutivo si servì dell'espressione «rilevanti ai fini del NPT» per designare questo genere di documenti. Occorre rilevare che tale nozione non figura né nella NPT né nella terminologia tecnica impiegata dall'AIEA. Inoltre, l'Esecutivo, attribuendo all'AIEA la competenza di fare la cernita degli atti, le lasciava facoltà di decidere quali documenti dovevano essere considerati «rilevanti ai fini del NPT» e non potevano quindi rimanere in possesso della Svizzera.

La DelCG ha appreso con stupore la decisione del Consiglio federale che affidava all'AIEA la parte più sensibile degli atti. Nel suo rapporto la DelCG ha segnatamente rilevato che l'AIEA aveva già fatto notare nell'autunno 2006 che non era suo compito ricevere piani di costruzione di armi nucleari rinvenuti in Svizzera.¹¹³ Inoltre, la decisione del Consiglio federale indicava che, riprendendo gli atti, l'AIEA avrebbe assunto la responsabilità di tenerli a disposizione della autorità giudiziarie svizzere in forma adeguata.

Per questi motivi, la DelCG ha deciso di invitare il Presidente della Confederazione e la responsabile del DFGP per un colloquio. Per preparare il colloquio la Delegazione ha chiesto al Consiglio federale se aveva intenzione di informare il giudice istruttore federale e il suo organo di vigilanza, il TPF, sull'esistenza degli atti ritrovati.¹¹⁴

All'insaputa della DelCG, un esperto dell'AIEA ha eseguito tra il 18 e il 20 marzo 2009 la cernita degli atti in ossequio alla decisione del Consiglio federale dell'11 febbraio 2009. Ha apposto contrassegni diversi sui documenti concernenti l'arricchimento di uranio e sui piani di costruzione di armi nucleari. Nell'ambito della prima cernita compiuta nel dicembre 2007, l'AIEA aveva già definito queste due categorie sensibili ai fini della proliferazione.¹¹⁵ L'esperto tecnico ha però dichiarato di non essere competente per decidere quali conseguenze concrete sul piano del diritto internazionale pubblico potesse avere per la Svizzera il possesso di questi due generi di documenti. Alla Svizzera è così stato consigliato di rivolgersi alla centrale dell'AIEA a Vienna per ottenere un sostegno che le permettesse di valutare le implicazioni di diritto internazionale pubblico della situazione.

Una volta conclusa la cernita, vi è stata una riunione tra i rappresentanti della PGF e del MPC, il direttore dell'UFG e l'esperto dell'AIEA. In questa occasione è pure stata affrontata la questione dell'informazione da fornire all'opinione pubblica; a tal fine il MPC aveva redatto un progetto di comunicato stampa. In quel momento il direttore dell'UFG rifiutò di informare l'opinione pubblica. Vietò inoltre al rappresentante del MPC di informare l'UGI sul ritrovamento degli atti relativi al procedimento Tinner.

Primo colloquio della DelCG con il Consiglio federale

Nella sua risposta del 25 marzo 2009, il Consiglio federale ha scritto alla DelCG che con la decisione dell'11 febbraio 2009 voleva soltanto garantire l'esecuzione della propria decisione del 14 novembre 2007.

Questa precisazione ha permesso alla Delegazione di capire che il Consiglio federale considerava che la propria decisione del 14 novembre 2007, basata sulla competenza

¹¹³ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF **2009** 4353), pag. 4372.

¹¹⁴ Lettera della DelCG al Consiglio federale del 4.3.2009.

¹¹⁵ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF **2009** 4353), pag. 4367.

conferitagli dalla Costituzione di emanare decisioni urgenti (art. 184 e 185 Cost.), fosse il fondamento giuridico determinante ai fini dell'emanazione della decisione dell'11 febbraio 2009. In deroga alla propria decisione del 14 novembre 2007, il Collegio esecutivo aveva tuttavia deciso di rinunciare alla totale distruzione dell'insieme degli atti poiché il loro modesto volume permetteva di farne la cernita.

Nella sua lettera il Consiglio federale ha informato la DelCG della sua intenzione di informare a tempo debito il TPF e l'opinione pubblica; avrebbe inoltre informato l'UGI non appena le informazioni rilevanti ai fini del NPT fossero state soppresse dagli atti. Il Consiglio federale attendeva tuttavia che l'AIEA prendesse posizione in merito alle questioni giuridiche.

Il 31 marzo 2009, la Delegazione ha avuto un colloquio con il Presidente della Confederazione e la responsabile del DFGP che hanno spiegato quanto intrapreso dal Consiglio federale fino a quel momento. Sono pure state discusse modalità per conservare al sicuro i piani di costruzione di armi nucleari e permettere nel contempo di accedervi agli attori del procedimento penale. È peraltro stata evocata anche la necessità di informare l'opinione pubblica in merito al ritrovamento degli atti.

La DelCG ha poi presentato al Presidente della Confederazione una serie di raccomandazioni pregandolo di discuterne il giorno successivo in Consiglio federale. La DelCG ha in particolare invitato il Consiglio federale a soprassedere alla distruzione dei documenti ritrovati fino alla conclusione del procedimento penale. Eccetto i piani di costruzione di armi nucleari tutti gli atti dovevano essere messi a disposizione del giudice istruttore federale quanto prima. Il Consiglio federale e il procuratore generale della Confederazione dovevano provvedere a informare il TPF e il TF. La Delegazione ha pure proposto al Consiglio federale di fornire all'opinione pubblica un'informazione congiunta.

Nel suo scritto del 1° aprile 2009¹¹⁶ il Consiglio federale si era detto disposto a soprassedere alla distruzione degli atti fintanto che l'AIEA non avrebbe preso posizione sulle modalità di trattare il materiale sensibile dal profilo del diritto internazionale pubblico e della lotta contro la proliferazione. Una volta conclusa la cernita i documenti non considerati sensibili ai fini della proliferazione sarebbero stati messi a disposizione del MPC. Quest'ultimo avrebbe allora deciso se trasmettere tali atti al giudice istruttore federale.

Il Consiglio federale considerava tuttavia impossibile mettere a disposizione del giudice istruttore federale gli atti rilevanti ai fini della proliferazione. Esso ha inoltre spiegato che, poiché tali atti non erano stati distrutti, il giudice penale del procedimento principale aveva la possibilità di consultare i mezzi di prova che riteneva rilevanti dal profilo giuridico nel luogo in cui sarebbero stati custoditi¹¹⁷.

Lo stesso giorno il Consiglio federale e la DelCG hanno informato l'opinione pubblica con comunicati stampa coordinati.¹¹⁸ Il giudice istruttore federale ha appreso insieme al pubblico dell'esistenza degli atti ritrovati. Il DFGP aveva usato al TPF la cortesia di inviargli il suo comunicato stampa prima della pubblicazione.

¹¹⁶ Secondo la lettera non pubblicata del Consiglio federale alla DelCG dell'1.4.2009, pag. 1.

¹¹⁷ Secondo la lettera non pubblicata del Consiglio federale alla DelCG dell'1.4.2009, pag. 2.

¹¹⁸ Comunicato stampa del Consiglio federale dell'1.4.2009 concernente gli atti del procedimento Tinner e comunicato stampa della DelCG dell'1.4.2009 concernente l'informazione comune con il Consiglio federale sui nuovi sviluppi avvenuti nel caso Tinner.

Il 3 aprile 2009 la DelCG ha ringraziato il Consiglio federale per il suo parere del 1° aprile 2009. Nella sua lettera¹¹⁹ la DelCG ha comunicato al Collegio esecutivo che interpretava il suo parere del 1° aprile 2009 come segue: indipendentemente dalle raccomandazioni dell'AIEA, il Consiglio federale aveva l'intenzione di garantire al competente Tribunale penale federale l'accesso ai piani di costruzione delle armi nucleari permettendogli di ordinare le misure necessarie per garantirne la sicurezza e la confidenzialità in base al proprio apprezzamento. La DelCG ha chiesto al Consiglio federale di definire con le autorità competenti per il perseguimento penale il quadro giuridico globale di queste misure e di informarla sui risultati così ottenuti prima di adottare qualsivoglia altra decisione. Nella sua veste di organo incaricato di esercitare l'alta vigilanza parlamentare, la DelCG ha di conseguenza attirato l'attenzione del Consiglio federale sul fatto che la responsabilità di trovare insieme alle autorità giudiziarie una soluzione per garantire la sicurezza degli atti procedurali sensibili incombe all'Esecutivo.

Ulteriori indagini della DelCG

Nella sua seduta del 19 maggio 2009, la DelCG si è informata sullo stato dell'istruzione preparatoria condotta dal giudice istruttore federale. Ha interrogato anche il procuratore generale della Confederazione e il direttore della fedpol sulle difficoltà che avevano incontrato i tentativi del giudice istruttore federale di accedere agli atti ritrovati.

Sebbene il Consiglio federale avesse dichiarato il 1° aprile 2009 che una parte dei documenti ritrovati, «sarebbe stata accessibile senza alcuna restrizione nell'ambito del procedimento penale, attualmente nella fase dell'istruttoria preparatoria presso l'UGI»¹²⁰, il giudice istruttore ha dovuto attendere fino al 7 maggio 2009 prima di ricevere dalla PGF una parte degli atti.

Il 21 aprile 2009, il giudice istruttore federale aveva chiesto al MPC di trasmettergli gli atti disponibili. Poiché il MPC aveva dovuto consegnare gli atti alla PGF, il 27 aprile 2009 il giudice istruttore federale ha ingiunto a quest'ultima di trasmettergli i documenti. Nel caso in cui la PGF non fosse in condizione di trasmettere gli atti, chiedeva di riceverne il repertorio corredato da una spiegazione delle ragioni del ritardo della trasmissione e dall'indicazione del momento in cui sarebbero stati consegnati.

Il 4 maggio 2009, il quotidiano «Der Blick» riferiva che il giudice istruttore federale non era ancora riuscito a prendere possesso degli atti. La responsabile del DFGP spiegava che le autorità politiche e il MPC erano impotenti se il giudice istruttore non considerava necessario presentare tempestiva domanda per ottenere i documenti che voleva o aveva necessità di consultare¹²¹.

Il 5 maggio 2009 la PGF ha risposto all'ingiunzione del giudice istruttore federale dichiarandosi disposta a trasmettere gli atti, la qual cosa doveva tuttavia essere ordinata dal MPC. Il 7 maggio 2009, il MPC ha ricevuto 24 dei 39 raccoglitori che ha trasmesso lo stesso giorno al giudice istruttore federale.

¹¹⁹ Secondo la lettera non pubblicata della DelCG al Consiglio federale del 3.4.2009, pag. 1.

¹²⁰ Comunicato stampa del Consiglio federale dell'1.4.2009 concernente gli atti del procedimento Tinner.

¹²¹ «Will denn Keiner die geretteten Atom-Papiere?», (Nessuno vuole i documenti atomici salvati?), articolo di Henry Habegger apparso sul Blick del 4.5.2009, pag. 1.

Il 19 maggio 2009, la DelCG ha constatato che dal 1° aprile 2009 il Consiglio federale non aveva più preso alcuna decisione concernente il caso Tinner. Di conseguenza, gli atti concernenti l'arricchimento di uranio e i piani di armi nucleari rimanevano esclusi dall'incarto del procedimento penale. La Delegazione ha pertanto chiesto per scritto informazioni al Consiglio federale sullo stato degli accertamenti in corso con l'AIEA pregando il Presidente della Confederazione e la responsabile del DFGP di accordarle un colloquio per rifare il punto della situazione.

Nella sua risposta del 29 maggio 2009 il Consiglio federale ha fatto sapere alla DelCG che i necessari colloqui con l'AIEA erano ancora in corso. Non era ancora stata presa una decisione finale su cosa fare con gli atti rilevanti ai fini del NPT. Secondo il Consiglio federale, in quel momento nemmeno era stato deciso a chi sarebbe stato concesso di consultare gli atti rilevanti ai fini del NPT, a quali condizioni e quando.¹²² Il Collegio esecutivo non ha precisato cosa si debba intendere con «atti rilevanti ai fini del NPT» riconoscendo che nemmeno l'AIEA aveva per il momento preso posizione su queste questioni di classificazione.¹²³

Il Consiglio federale ha anche fatto pervenire alla Delegazione copie del carteggio tra l'UFG e l'AIEA. Come sottolineato con grande chiarezza dall'AIEA il 6 maggio 2009 rispondendo a una e-mail, spetta al governo del nostro Paese decidere cosa fare con i piani di costruzione di armi nucleari e i documenti sull'arricchimento dell'uranio. L'AIEA si era comunque offerta di prendere posizione a tempo debito sulle questioni giuridiche che potrebbero porsi nell'ambito della presente procedura. In seguito l'UFG ha rivolto diverse domande all'AIEA chiedendole in particolare se condivideva l'opinione secondo cui il trattato di non proliferazione vieta alla Svizzera di possedere documenti rilevanti ai fini del trattato medesimo e documenti sensibili dal profilo della proliferazione nucleare.

Secondo colloquio della DelCG con il Consiglio federale

La mattina del 10 giugno 2009 la DelCG ha incontrato per la seconda volta il Presidente della Confederazione e la responsabile del DFGP. In tale occasione alla Delegazione è nuovamente stato prospettata un'eventuale disponibilità dell'AIEA di riprendere i cosiddetti documenti rilevanti ai fini del NPT senza impedire al TPF di consultarli in seguito. Rimaneva da decidere se i documenti concernenti l'arricchimento dell'uranio dovessero essere considerati rilevanti ai fini del NPT al pari dei piani di costruzione delle armi nucleari. La trasmissione di questi atti al giudice istruttore federale avrebbe però violato la decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007.

La DelCG considerava problematico che, sei mesi dopo il ritrovamento degli atti, il Consiglio federale non aveva ancora deciso se mettere una parte dei documenti a disposizione dell'autorità incaricata del procedimento penale e, se sì, in quale forma. Ha peraltro ritenuto che il continuo rinvio della decisione dell'Esecutivo a tale riguardo costituiva un'inammissibile ingerenza nel procedimento in corso.

Con scritto dell'11 giugno 2009, la DelCG ha pertanto rese note al Collegio esecutivo le proprie riserve riguardo alla possibilità di applicare la decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007. Ha pure rilevato che il Consiglio federale può fondarsi sul diritto conferitogli dalla Costituzione di adottare decisioni urgenti

¹²² Secondo la lettera non pubblicata del Consiglio federale alla DelCG del 29.5.2009.

¹²³ Secondo la lettera non pubblicata del Consiglio federale alla DelCG del 29.5.2009.

soltanto quando la necessità di tale decisione risulta chiaramente da una nuova ponderazione degli interessi. La DelCG ha pure sottolineato che, nell'ambito della nuova ponderazione, il Consiglio federale avrebbe dovuto tenere debitamente conto delle constatazioni e delle conclusioni a cui era pervenuta nel suo rapporto del 19 gennaio 2009.

La Delegazione ha pure rammentato all'Esecutivo che, in quanto governo di uno Stato sovrano, dovrebbe essere in grado di decidere da sé come applicare i trattati internazionali nel proprio Paese. A tal fine, sebbene l'opinione dell'AIEA costituisca certamente un elemento importante del processo di presa di decisione, il Consiglio federale deve tenere debitamente conto anche del quadro giuridico svizzero. La DelCG ha nuovamente consigliato al Consiglio federale di adoperarsi insieme alle autorità interessate al fine di trovare consensualmente modalità per rendere disponibili i documenti nell'ambito del procedimento penale. La Delegazione è persuasa che una nuova valutazione dei fatti e una decisione nel merito dell'Esecutivo siano tanto necessarie quanto urgenti, ragion per cui ha invitato il Governo a comunicarle entro il 3 luglio 2009 quale seguito intende dare al caso Tinner.

Il 10 giugno 2009, l'UFG ha ricevuto risposta dall'AIEA alle sue domande del 20 maggio 2009.

A titolo introduttivo, l'AIEA ha rilevato che rientra nella sfera di competenza dello Stato parte interessato [nella fattispecie la Svizzera] decidere quali obblighi derivino da un trattato internazionale. In linea di massima, in base all'accordo sull'applicazione delle misure di sicurezza che gli obblighi derivanti dal NPT impongono agli Stati Parte di concludere con l'AIEA, il possesso di documenti relativi ad armi nucleari è incompatibile con gli impegni assunti da uno Stato sprovvisto di armi nucleari. L'AIEA ha osservato che, tenuto conto delle circostanze e dell'intenzione con cui lo Stato è entrato in possesso dei documenti (nella fattispecie il procedimento penale contro un incolpato), è della massima importanza esercitare un severo controllo sulla loro consultazione limitandola strettamente alle persone che ne hanno imperativa necessità. Una volta raggiunto lo scopo per il quale i documenti erano stati ottenuti, l'accesso a tali atti cessa di essere giustificato e la loro distruzione è allora il modo più sicuro di impedirne la consultazione.

Per quanto concerne i documenti relativi all'arricchimento di uranio l'AIEA ha chiaramente fatto notare che il diritto internazionale non vieta alla Svizzera di possederli. Per prevenire la proliferazione delle armi nucleari la maggior parte degli Stati preferisce tuttavia servirsi della propria legislazione sottoponendo a stretto controllo l'accesso a tali documenti.

Nel suo parere, l'AIEA non ha considerato rilevanti ai fini del NPT tutti i documenti sensibili, come aveva fatto il Consiglio federale nella decisione dell'11 febbraio 2009, ma ha differenziato la sua risposta in funzione dell'impiego, di durata limitata nel tempo, per cui i documenti devono restare in possesso della Svizzera.

L'AIEA ha inoltre rifiutato la proposta svizzera di prendere sotto la propria custodia i documenti sensibili.

Il 17 giugno 2009, il Consiglio federale ha adottato il proprio parere, poi pubblicato, sul rapporto della DelCG del 19 gennaio 2009. A titolo introduttivo il Collegio esecutivo rileva che i fatti stabiliti dalla DelCG sarebbero tali da confermare che ha gestito il caso Tinner nel rispetto del diritto vigente. Il Governo ha inoltre preso posizione riguardo alle raccomandazioni formulate nel rapporto rivoltagli dalla

DelCG. Per quanto concerne la futura applicazione del diritto di necessità esso condivide la posizione della DelCG «secondo cui gli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. vanno applicati in modo restrittivo e si deve verificare dettagliatamente in ogni singolo caso se sono soddisfatti i presupposti che ne consentono l'applicazione». ¹²⁴

Decisione del Consiglio federale del 24 giugno 2009

Il 24 giugno 2009, il Consiglio federale ha deciso che il DFGP doveva ritirare i piani di costruzione di armi nucleari (103 pagine) dall'incarto per poi distruggerli dopo averli sostituiti con fogli intercalari recanti la descrizione della natura dei piani distrutti. Il DFGP è inoltre incaricato di conservare i fogli intercalari e i documenti sull'arricchimento dell'uranio in luogo sicuro e di elaborare modalità adeguate per metterli a disposizione delle autorità incaricate del procedimento penale. I tribunali, le autorità preposte al perseguimento penale, gli accusati e i loro avvocati possono soltanto consultare questi atti prendendo note scritte ma non possono fotocopiarli. Dopo la conclusione del procedimento penale, il DFGP è incaricato di distruggere anche questi atti.

Quello stesso giorno il DFGP ha motivato la decisione del Consiglio federale con un comunicato in cui sosteneva che in virtù del trattato di non proliferazione nucleare (NPT) la Svizzera, che non è una potenza nucleare, non può possedere atti rilevanti in materia di proliferazione. L'AIEA non poteva farsi carico degli atti e i suoi esperti consideravano la distruzione degli atti il modo più sicuro per evitare abusi. ¹²⁵ La sola altra possibilità di rispettare il NPT avrebbe richiesto la trasmissione degli atti a una potenza nucleare debitamente abilitata. Sono state considerazioni di politica di sicurezza e la volontà di rispettare la sovranità del Paese che hanno indotto il Consiglio federale a optare per la distruzione dei piani di costruzione delle armi nucleari.

Il 24 giugno 2009 il TPF ha reagito alla decisione del Consiglio federale con un proprio comunicato stampa. ¹²⁶ La I Corte dei reclami penali ha chiesto espressamente che i piani di costruzione di armi nucleari fossero conservati fino alla conclusione del procedimento penale al fine di poter accedere, se necessario, agli atti medesimi nella loro integralità una volta adottate le misure necessarie per garantirne la sicurezza. La possibilità che i fogli intercalari previsti non fossero sufficienti per garantire il corretto svolgimento del procedimento non poteva infatti essere esclusa. La I Corte dei reclami penali si attendeva pertanto che il giudice istruttore competente, e se necessario anch'essa, fossero consultati in merito ai diversi possibili modi di procedere.

La DelCG si esprime sulla decisione del Consiglio federale del 24 giugno 2009

Per poter dare una valutazione della decisione del Consiglio federale in occasione della sua seduta del 30 giugno 2009, la DelCG ha sentito diverse persone.

Prima di tutto la Delegazione ha voluto capire in che modo la decisione del Consiglio federale del 24 giugno 2009 aveva tenuto conto del parere dell'AIEA. La deci-

¹²⁴ Parere del Consiglio federale del 17.6.2009 concernente il rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso (FF **2009** 4414 seg.).

¹²⁵ Comunicato stampa del DFGP del 24.6.2009 concernente il «Caso Tinner: la maggior parte degli atti è resa accessibile alle autorità di perseguimento penale».

¹²⁶ Comunicato stampa del TPF del 24.6.2009 concernente l'istruzione del caso Tinner e l'accesso a tutti gli atti, anche quelli rilevanti ai fini della proliferazione.

sione del Consiglio federale dell'11 febbraio 2009 dipende sotto due profili dalla valutazione della situazione dell'AIEA. Quest'ultima non soltanto doveva decidere quali erano i documenti che il diritto internazionale vietava alla Svizzera di possedere; doveva inoltre riprendere tali atti pur tutelando la possibilità di accedervi delle autorità giudiziarie svizzere. Il Consiglio federale sostiene di aver differito la propria decisione sul caso soltanto per attendere le raccomandazioni dell'AIEA.

La DelCG ha sentito opinioni divergenti quanto al parere dell'AIEA del 10 giugno 2009. Il 18 giugno 2009 la responsabile del DFGP aveva trasmesso alla DelCG una copia della comunicazione dell'AIEA sostenendo che non si trattava di una raccomandazione ufficiale. Su richiesta della Delegazione il Consiglio federale ha confermato il 24 giugno 2009 di averne preso conoscenza il 17 giugno 2009. Il 26 giugno 2009 la DelCG ha sentito il direttore dell'UFG sulle modalità della collaborazione con l'AIEA. In base alle dichiarazioni del funzionario è giunta alla conclusione che la comunicazione dell'AIEA del 10 giugno 2009 esprimeva il parere finale dell'organizzazione.

La Delegazione ha constatato che, tenuto conto degli impegni internazionali della Svizzera, l'AIEA non aveva escluso esplicitamente l'impiego dei piani di costruzione delle armi nucleari nell'ambito di un procedimento penale. Di conseguenza il parere dell'AIEA rispecchiava la valutazione giuridica della situazione data dalla DelCG nel suo rapporto del 19 gennaio 2009 dove quest'ultima rileva che il trattato di non proliferazione non vieta di impiegare piani per la costruzione di armi nucleari unicamente come mezzi di prova in un procedimento penale ma non autorizza la Svizzera a detenerli per un lungo periodo di tempo.¹²⁷

Dal punto di vista della DelCG non è nemmeno sorprendente che il Consiglio federale non abbia potuto affidare i documenti sensibili alla custodia dell'AIEA. Già nel mese di marzo 2009 la DelCG aveva comunicato all'Esecutivo i suoi dubbi. Fin dai primi accertamenti della Delegazione è emerso chiaramente che l'AIEA non aveva alcun interesse a conservare gli atti.¹²⁸ Il nuovo rifiuto dell'AIEA aveva inoltre definitivamente estinto la speranza del Consiglio federale, ribadita nella decisione dell'11 febbraio 2009, che l'agenzia internazionale avrebbe deciso sull'accesso delle autorità svizzere di perseguimento penale ai piani di armi nucleari e sulle modalità di tale accesso.

Nel contempo è anche emerso che il Consiglio federale non aveva cercato a livello nazionale soluzioni per conservare in un luogo sicuro sul territorio nazionale i piani di costruzione delle armi nucleari, garantendone così la sicurezza e tenendoli a disposizione del procedimento penale principale. Malgrado le pressioni fatte dalla DelCG nelle sue lettere del 3 aprile e dell'11 giugno 2009 per indurre l'Esecutivo a risolvere il problema, quest'ultimo non ha fatto alcun tentativo di trovare una soluzione insieme alle autorità giudiziarie.

IL DFGP non aveva nemmeno reagito a una lettera del TPF dell'8 aprile 2009 con la quale il tribunale attirava l'attenzione del dipartimento sui documenti di cui la I Corte dei reclami penali era entrata in possesso in seguito ai diversi ricorsi connessi con il caso Tinner. Concretamente il presidente della I Corte dei reclami penali voleva sapere se il Consiglio federale riteneva necessarie misure di sicurezza e

¹²⁷ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF **2009** 4390 seg.)

¹²⁸ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF **2009** 4374).

chiedeva il parere della responsabile del DFGP.¹²⁹ Il DFGP ha spiegato alla Delegazione di non aver mai ricevuto la lettera e quindi di non essere stato in grado di rispondervi.

Compiere i necessari accertamenti al posto del Consiglio federale non spettava alla DelCG in quanto organo di alta vigilanza parlamentare. Sostanzialmente la Delegazione voleva sapere in quale misura era possibile, nell'ambito di un procedimento penale federale, tenere conto del rischio per la sicurezza della comunità internazionale invocato dal Consiglio federale e peraltro non contestato dalla DelCG. In merito a queste questioni, il 29 giugno 2009 la DelCG ha sentito un esperto esterno all'amministrazione.

La Delegazione ha inoltre ricevuto diverse informazioni dal TPF.

Gli accertamenti compiuti hanno persuaso la DelCG che il vigente Codice di procedura penale permette di garantire la sicurezza dell'impiego e della conservazione del materiale probatorio relativo al procedimento penale in corso contro i Tinner. Non era quindi giustificata la distruzione dei documenti per il motivo che era impossibile garantirne la protezione in corso di procedimento. Secondo la Delegazione vi erano infatti alternative valide che avrebbero permesso di evitare la distruzione degli atti e di tenere conto dei timori del Consiglio federale per la sicurezza, rendendo nel contempo disponibili i piani delle armi nucleari per lo meno nell'ambito del procedimento principale.

La DelCG ritiene altresì che uno Stato sovrano deve essere in grado di conservare in un luogo sicuro una documentazione che nemmeno raggiunge cento pagine.

Peraltro, nel suo rapporto del 19 gennaio 2009, la Delegazione era partita dal presupposto che doveva essere possibile fare la cernita e conservare in luogo sicuro l'insieme degli atti dell'incarto originale, la cui mole era ben più importante.¹³⁰

Tuttavia, avendo differito per più di sei mesi la propria decisione in proposito, il Consiglio federale non poteva più prevalersi dell'urgenza di risolvere la questione della sicurezza degli atti.

Pertanto per la DelCG, dal profilo della sicurezza non vi erano motivi sufficienti per distruggere immediatamente i piani di costruzione delle armi nucleari. Nei diversi colloqui con la Delegazione il Consiglio federale non ha nemmeno menzionato interessi di politica estera abbastanza concreti da giustificare la decisione presa.

La Delegazione riteneva inoltre inaccettabile che il Consiglio federale continuasse a fondarsi sulla propria decisione del 14 novembre 2007 senza compiere una nuova ponderazione degli interessi. Per tenere conto dei timori relativi alla sicurezza il Governo non ha nemmeno collaborato con le autorità giudiziarie nella ricerca di alternative alla distruzione degli atti. La DelCG è pertanto giunta alla conclusione che non erano adempite le condizioni legali che avrebbero permesso al Consiglio federale di fondarsi sul suo diritto costituzionale di prendere la decisione urgente di escludere completamente i piani di costruzione di armi atomiche dal procedimento penale in corso ordinandone la distruzione.

Il 30 giugno 2009 la DelCG ha preso posizione sulla decisione del Consiglio federale in una conferenza stampa e ha pubblicato un comunicato stampa¹³¹.

¹²⁹ Secondo la lettera non pubblicata dell'8.4.2009 del presidente della I Corte dei reclami penali del TPF alla responsabile del DFGP.

¹³⁰ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF 2009 4395).

La Delegazione ha inoltre rivolto un appello al Consiglio federale affinché, nell'espletare le sue mansioni di autorità esecutiva, rispetti le regole fondamentali dello Stato di diritto svizzero. La DelCG è persuasa che, d'intesa con il TPF e con il coinvolgimento dell'UGI, l'Esecutivo avrebbe potuto trovare una soluzione in grado di soddisfare le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dall'AIEA il 10 giugno 2009, come pure le sue esigenze in materia di sicurezza. La DelCG ha invitato il Consiglio federale a prendere contatto con il TPF e a riconsiderare la propria decisione di distruggere i piani di costruzione delle armi nucleari.

Il 1° luglio 2009, il Consiglio federale ha espresso in una lettera alla DelCG il suo rifiuto di riconsiderare la decisione del 24 giugno 2009, che riteneva conforme al diritto. Ha pure confermato con un comunicato stampa la sua volontà di procedere alla distruzione degli atti del caso Tinner. Il comunicato stampa sosteneva inoltre che la DelCG aveva invitato il Consiglio federale a tornare sulla sua decisione e a soprassedere alla distruzione degli atti fino alla conclusione del procedimento penale. Inoltre, al Collegio esecutivo sarebbe stato chiesto di avviare colloqui con le autorità competenti per definire le modalità di una trasmissione dell'insieme degli atti al procedimento penale. Il Consiglio federale mette inoltre in dubbio il fatto che la DelCG, in quanto organo preposto all'alta vigilanza parlamentare, sia competente per rivolgere siffatte richieste all'Esecutivo.¹³²

La DelCG ritiene invece che sia specifico compito dell'organo di alta vigilanza parlamentare adoperarsi affinché l'operato dello Stato rimanga nell'ambito del quadro tracciato dalla Costituzione e dalle leggi e affinché le relazioni tra i diversi poteri statali rispettino il principio della separazione. Il 2 luglio 2009 la DelCG ha pertanto annunciato che, durante la sessione straordinaria del Consiglio degli Stati, il suo presidente avrebbe presentato un'interpellanza urgente concernente il caso Tinner e le relazioni del Consiglio federale con l'alta vigilanza parlamentare.

Il DFGP non rispetta i diritti d'informazione della DelCG

Il 2 luglio 2009, la Cancelleria federale ha fatto pervenire alla DelCG un primo emendamento, non datato, della decisione del Consiglio federale del 24 giugno 2009. Tale emendamento estende la decisione di distruzione degli atti al raccoglitore n. 10 che contiene informazioni sulla collaborazione dei Tinner con i servizi americani.¹³³

Questa successiva estensione della decisione del Consiglio federale ha indotto la DelCG da una parte a esaminare il processo decisionale in seno al Collegio governativo e dall'altra a chiedersi se i servizi informazioni americani avevano in qualche modo contribuito alla decisione presa dal Consiglio federale di distruggere gli atti.

Per poter proseguire la sua indagine la DelCG ha ritenuto necessario ottenere l'accesso a tali informazioni, dal momento che i succitati documenti avrebbero potuto essere distrutti in qualsiasi momento.

¹³¹ Comunicato stampa della DelCG del 30.6.2009: «Per trovare una conclusione conforme al diritto nel caso Tinner il Consiglio federale deve collaborare con le autorità giudiziarie» (*il titolo del presente comunicato stampa è una traduzione degli originali francese e tedesco*).

¹³² Comunicato stampa del DFGP dell'1.7.2009: «Caso Tinner: il Consiglio federale conferma la distruzione degli atti».

¹³³ La decisione della I Corte dei reclami penali del 24.8.2009 descrive nei dettagli il contenuto del raccoglitore n. 10.

La mattina del 3 luglio 2009 la Delegazione ha pertanto fatto pervenire al direttore della fedpol una lettera, inviata in copia alla responsabile del DFGP, con cui chiedeva la produzione di copia degli atti contenuti nel raccoglitore n. 10.

Dopo il rifiuto del DFGP di produrre i documenti richiesti, il vicepresidente della DelCG ha chiesto per conto della Delegazione di poter immediatamente consultare il raccoglitore n. 10.

Sul posto il vicepresidente della delegazione ha dovuto superare alcune difficoltà prima di poter consultare i documenti. Ha dapprima dovuto spiegare al rappresentante della fedpol quali sono le competenze legali della DelCG e della sua segreteria. Il rappresentante della fedpol sosteneva di aver agito secondo le istruzioni della responsabile del DFGP facendo dipendere la consultazione degli atti dalla presentazione di un'autorizzazione scritta della Delegazione e dal previo consenso della responsabile del DFGP.

Le difficoltà che ha dovuto superare per esercitare i propri diritti d'informazione sanciti dalla Costituzione hanno indotto la DelCG a rivolgersi al presidente del Consiglio nazionale e al presidente del Consiglio degli Stati.

Con lettera del 3 luglio 2009, la Delegazione ha informato la presidente del Consiglio nazionale e il presidente del Consiglio degli Stati del conflitto istituzionale tra il Consiglio federale e le autorità giudiziarie sul caso Tinner, conflitto che pregiudica anche la relazione del Consiglio federale con il Parlamento, in particolare con l'alta vigilanza parlamentare. Essa ha rilevato che per la prima volta il Collegio esecutivo aveva messo in questione l'estensione e la portata dei diritti d'informazione della Delegazione come pure le modalità seguite fino a quel momento per quanto concerne l'esercizio di tali diritti. Tenuto conto di questi sviluppi preoccupanti la DelCG ha pregato i presidenti dei Consigli di considerare l'opportunità di intervenire in qualità di mediatori tra l'alta vigilanza parlamentare e il Consiglio federale.

Come rivelato dalle successive indagini della Delegazione, il 1° luglio 2009, la responsabile del DFGP aveva attirato l'attenzione della Cancelleria federale sull'incompletezza della decisione del Consiglio federale del 24 giugno 2009 che doveva applicarsi anche al raccoglitore n. 10.

Basandosi su tale intervento la Cancelleria federale aveva stilato un primo corrigendum e aggiunto il raccoglitore n. 10 al novero dei documenti votati alla distruzione. Il corrigendum è stato trasmesso alla DelCG il 2 luglio 2009.

La Cancelleria federale sostiene di essere poi stata informata dal DFGP che anche il primo corrigendum era lacunoso, dal momento che il Consiglio federale pur avendo deciso di escludere il raccoglitore n. 10 dal procedimento penale non lo destinava più alla distruzione.

La Cancelleria federale ha quindi stilato un secondo corrigendum. La DelCG ne ha preso conoscenza soltanto dopo che il vicepresidente aveva consultato il raccoglitore n. 10 presso la PGF. In precedenza il Consiglio federale, che il 3 luglio 2009 stava compiendo la propria escursione annuale, aveva esaminato a due riprese i recenti sviluppi intervenuti nel caso Tinner.

Nel suo documento interlocutorio del 23 giugno 2009 il DFGP aveva rilevato che i documenti contenuti nel raccoglitore n. 10 fin da principio non potevano essere

considerati come facenti parte del procedimento penale in corso¹³⁴ e non dovevano pertanto essere trasmessi al giudice istruttore. La Delegazione non condivide il parere del DFGP. Secondo l'articolo 105 della legge federale sulla procedura penale¹³⁵, la decisione di promuovere l'azione penale per perseguire i reati politici spetta al Consiglio federale. Fondandosi su tale disposizione, a fine agosto 2007 il Consiglio federale aveva rifiutato di consentire la promozione dell'azione penale contro i Tinner e i servizi d'informazione americani per violazione degli articoli 271 CP¹³⁶ (atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero) e 301 CP (spionaggio in danno di Stati esteri). Queste fattispecie penali non potevano di conseguenza più fungere da fondamento per le inchieste di polizia giudiziaria contro i Tinner né per quelle avviate contro membri dei servizi d'informazione americani. In compenso, il rifiuto di consentire la promozione dell'azione penale in tali casi non escludeva l'impiego degli atti contenuti nel raccoglitore n. 10 per perseguire le altre fattispecie penali a cui il MPC aveva molto presto esteso l'inchiesta di polizia giudiziaria sui Tinner.¹³⁷

Il giudice istruttore federale ordina una perquisizione domiciliare presso la fedpol

Con decisione del 2 luglio 2009 il giudice istruttore federale ha chiesto al Consiglio federale di produrre i documenti sensibili relativi al procedimento penale che rimanevano sotto il controllo del DFGP. Il 6 luglio 2009 il Consiglio federale ha rifiutato la produzione degli atti. Dopo essere stato informato sulla risposta del Consiglio federale dal giudice istruttore, il TPF ha osservato nella decisione dell'8 luglio 2009 che l'UGI doveva ottenere i documenti servendosi di mezzi coercitivi se il Consiglio federale avesse continuato a opporsi alla loro produzione. Gli interessi al segreto fatti valere dal Collegio governativo dovevano essere tutelati apponendo i sigilli sui documenti.¹³⁸

Il 9 luglio 2009, avvalendosi del concorso delle forze di polizia del Cantone di Berna, l'UGI ha eseguito una perquisizione domiciliare nei locali della PGF e del Servizio federale di sicurezza senza tuttavia ottenere accesso ai documenti litigiosi. Invece, il giudice istruttore ha posto sotto sequestro una cassaforte che secondo lui conteneva la chiave degli atti concernenti il caso Tinner. Lo stesso giorno il DFGP ha reso noto che la decisione di sequestro del giudice istruttore federale era priva di oggetto.

Sempre il 9 luglio 2009 un nuovo comunicato stampa del DFGP rendeva noto che gli atti si trovavano ancora in possesso del Consiglio federale. Inoltre ribadiva la volontà dell'Esecutivo di distruggere i piani di costruzione delle armi nucleari. Il pericolo derivante da quel centinaio di pagine rimaneva grave come in precedenza poiché «se questi documenti dovessero finire nelle mani sbagliate, potrebbero servire alla costruzione di armi nucleari, destabilizzando diverse regioni del mondo e mettendo anche in pericolo la vita di milioni di persone»¹³⁹.

¹³⁴ Secondo il documento interlocutorio non pubblicato del DFGP del 23.6.2009: «*Fall Tinner: Aufgefundene Akten und weiteres Vorgehen*» (Caso Tinner: gli atti ritrovati e il seguito della procedura), pag. 2.

¹³⁵ Legge federale del 15.6.1934 sulla procedura penale (RS 312.0).

¹³⁶ Codice penale svizzero (CP; RS 311.0).

¹³⁷ Rapporto della DelCG sul caso Tinner del 19.1.2009 (FF 2009 4366 seg.).

¹³⁸ Decisione BB.209.66 della I Corte dei reclami penali del TPF dell'8.7.2009, consid. 4.

¹³⁹ Comunicato stampa del DFGP del 9.7.2009.

A questi fatti è seguita una discussione pubblica in cui si è espresso anche un rappresentante della DelCG che, su richiesta del presidente della Delegazione, ha avuto un colloquio informale con la responsabile del DFGP.

Altri colloqui della DelCG con la responsabile del DFGP

Il 15 luglio 2009 un rappresentante dell'AIEA ha incontrato la responsabile del DFGP e i rappresentanti della fedpol e dell'UFG per verificare gli intercalari che il DFGP voleva mettere a disposizione delle autorità di perseguimento penale in sostituzione dei piani di costruzione delle armi nucleari. Era presente anche il presidente della DelCG che era stato invitato dalla responsabile del DFGP. L'esperto dell'AIEA ha riconosciuto che gli intercalari riassumevano correttamente il contenuto dei documenti e che riguardavano esclusivamente i documenti più pericolosi contenenti piani di costruzione di armi nucleari.¹⁴⁰

Il 16 luglio 2009, in occasione di una seduta straordinaria, il presidente della DelCG ha informato la Delegazione in merito al suo incontro con la responsabile del DFGP e il rappresentante dell'AIEA.

Il rappresentante dell'AIEA ha confermato al presidente della Delegazione che il diritto internazionale pubblico non vieta alla Svizzera di impiegare i piani di costruzione delle armi nucleari nell'ambito di un procedimento penale. Occorre tuttavia che le autorità di perseguimento penale si adoperino per evitare che il contenuto dei documenti sia reso pubblico. Secondo l'esperto i documenti da lui esaminati non contenevano tutte le conoscenze necessarie per costruire un'arma nucleare.

La DelCG è stata informata dal proprio presidente anche in merito allo scambio di opinioni con la responsabile del DFGP sul seguito da dare al caso Tinner. La DelCG ha deciso di riassumere i principali risultati dell'incontro in una lettera inviata alla consigliera federale. Nella sua lettera del 17 luglio 2009 la Delegazione si dice soddisfatta della disponibilità manifestata dalla responsabile del DFGP di considerare la possibilità di soprassedere alla distruzione dei documenti, fino a quando la conclusione del procedimento penale contro i Tinner verrà sancita da una decisione giudiziaria. La DelCG ha inoltre espresso la sua soddisfazione per la volontà del DFGP di cercare soluzioni idonee per tutelare sia gli interessi in materia di sicurezza difesi dal Consiglio federale sia gli interessi del perseguimento penale promosso contro i Tinner e di sottoporre tale compromesso al Consiglio federale. La DelCG ha invitato la responsabile del DFGP a informarla dopo le ferie estive sulle eventuali decisioni del Consiglio federale; ha pure chiesto di essere informata sulle modalità che le autorità di perseguimento penale dovranno rispettare per accedere agli atti concernenti l'arricchimento dell'uranio.

Il 17 luglio 2009, il DFGP ha annunciato con un comunicato stampa gli sforzi messi in atto dalla sua responsabile e dalla DelCG che avevano avviato i colloqui necessari per addivenire a una soluzione negoziata del caso Tinner accettabile per l'insieme degli interessati. D'intesa con il DFGP, la DelCG ha salutato con un proprio comu-

¹⁴⁰ Comunicato del DFGP del 17.7.2009: «Caso Tinner: il Consiglio federale vuole trovare una soluzione insieme agli interessati».

nicato stampa¹⁴¹ del 20 luglio 2009 la disponibilità del dipartimento a un compromesso che tenesse conto degli interessi divergenti agli atti del caso Tinner.

Il 6 agosto 2009, la responsabile del DFGP ha risposto alla DelCG che motivi di sicurezza rendevano impossibile mettere a disposizione del procedimento penale anche i documenti originali, oltre agli intercalari. Di conseguenza, non era più necessario conservare gli atti originali ai fini del procedimento penale. Comunque, il Consiglio federale aveva deciso il 27 luglio 2009 di soprassedere all'esecuzione della sua decisione del 24 giugno 2009 per tenere conto dell'eventualità che la DelCG, per imperativi connessi con l'esecuzione del proprio mandato, ritenesse necessario un rinvio della distruzione degli atti in questione.

Il 25 agosto 2009 la DelCG si è nuovamente intrattenuta con la responsabile del DFGP. In tale occasione la DelCG ha sottolineato che la prevista distruzione dei piani di costruzione di armi nucleari aveva causato un conflitto di interessi tra il potere esecutivo e il potere giudiziario e non tanto un conflitto di interessi tra il potere esecutivo e l'organo di alta vigilanza. Nella sua veste di organo di alta vigilanza parlamentare la DelCG è chiamata a occuparsi di un tale conflitto. Essa non ha però mai sostenuto che i piani di costruzione delle armi nucleari dovevano essere conservati al solo scopo di permettere l'esercizio dell'alta vigilanza.¹⁴²

Nella discussione con la responsabile del DFGP è pure stato evocato il rifiuto del DFGP di trasmettere alla DelCG copia del raccoglitore n. 10. Anche dopo aver preso conoscenza del raccoglitore n. 10 sul posto, fondandosi sul proprio illimitato diritto di ottenere qualsivoglia informazione, la DelCG aveva insistito nel voler ricevere copia del raccoglitore. La segretaria generale del DFGP aveva informato la Delegazione il 3 luglio 2009 che sulla trasmissione del raccoglitore doveva pronunciarsi il Consiglio federale. Il DFGP avrebbe presentato l'apposita domanda nell'ambito della successiva seduta ordinaria del Consiglio federale. Il 18 agosto 2009, la responsabile del DFGP aveva invitato per scritto la DelCG a spiegare concretamente cosa volesse controllare e quali fossero gli interessi che richiedevano la trasmissione di tali atti. Occorrevano queste indicazioni per poter prendere le misure di sicurezza necessarie in caso di trasmissione degli atti e formulare all'attenzione della Delegazione adeguate proposte concernenti la protezione delle informazioni.¹⁴³

A tale riguardo la DelCG ha risposto alla responsabile del DFGP che dispone di diritti assoluti d'informazione cui non può essere opposto alcun interesse a conservare il segreto. La Delegazione decide in modo autonomo e definitivo sull'esercizio dei propri diritti d'informazione e non ha alcun obbligo di esporre al Consiglio federale le motivazioni delle proprie richieste di informazioni. La DelCG ha tuttavia offerto alla responsabile del DFGP di sentirla conformemente all'articolo 153 capoverso 3 LParl prima della produzione dei documenti. In occasione del loro colloquio

¹⁴¹ Comunicato stampa della DelCG del 20.7.2007: «Die GPDel begrüsst die Bereitschaft des EJPD, eine Lösung für die unterschiedlichen Interessen an den Akten im Fall Tinner zu finden» (La DelCG saluta la disponibilità del DFGP a trovare una soluzione che tenga conto degli interessi divergenti relativi agli atti del caso Tinner).

¹⁴² Nel suo rapporto del 19.1.2009 la DelCG era già pervenuta alla conclusione che il NPT autorizzava la Svizzera a rimanere in possesso dei piani di costruzione delle armi nucleari soltanto nella misura in cui questi ultimi erano impiegati in un procedimento penale in corso. Avendo il Consiglio federale esplicitamente escluso tale impiego, secondo il diritto internazionale pubblico la Svizzera non poteva rimanere in possesso dei piani di costruzione delle armi nucleari. In tali circostanze nemmeno le necessità dell'alta vigilanza giustificavano la conservazione degli atti.

¹⁴³ Secondo lo scritto non pubblicato della responsabile del DFGP alla DelCG del 18.8.2009.

la responsabile del DFGP e la DelCG hanno riconosciuto il diritto incontestato della Delegazione di chiedere e ricevere il raccoglitore da essa desiderato in qualsivoglia momento.

Durante il colloquio la DelCG ha pure appreso che, una volta eliminati i doppioni dalle 103 pagine di piani di costruzione di armi nucleari, rimanevano 58 pagine contenenti informazioni sulla costruzione di queste armi e sulle loro componenti. La DelCG è altresì stata informata che, a inizio agosto 2009, il giudice istruttore federale ha potuto consultare presso la PGF i documenti concernenti l'arricchimento dell'uranio.

Prescrizioni sulla consultazione dei documenti concernenti l'arricchimento dell'uranio

Per quanto concerne gli atti ritrovati dell'incarto Tinner, il Consiglio federale ha deciso il 24 giugno 2009 che i piani di costruzione di armi nucleari andavano distrutti e che le autorità di perseguimento penale, gli accusati, i loro avvocati e i giudici avrebbero potuto consultare i documenti sull'arricchimento dell'uranio in una forma non suscettibile di compromettere gli imperativi della politica di sicurezza.¹⁴⁴ Tuttavia, nell'ambito dell'istruzione preparatoria, non ha consentito al giudice istruttore federale di versare tali documenti o le loro copie agli atti dell'incarto penale.

Visto che possono servire alla fabbricazione di combustibile per le centrali nucleari e di materiale fissile per le armi nucleari, le tecniche di arricchimento dell'uranio soggiacciono alla legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)¹⁴⁵ che disciplina l'impiego dei beni che possono essere impiegati a fini militari e civili. La DelCG ha pertanto chiesto alla SECO informazioni sulla prassi relativa al trattamento di tali beni.

Il 25 agosto 2009 la DelCG ha esaminato la risposta della SECO del 7 agosto 2009. Secondo la SECO, l'articolo 4 NPT compensa la Svizzera per la rinuncia alle armi nucleari conferendole un diritto inalienabile di promuovere la ricerca, la produzione e l'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare. Di conseguenza, il diritto internazionale garantisce alle persone e alle imprese residenti in Svizzera il diritto di promuovere la ricerca, la produzione e l'utilizzazione pacifica dei beni citati negli allegati dell'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI)¹⁴⁶. L'allegato tecnico 2 relativo all'articolo 3 OBDI menziona esplicitamente tra questi beni le centrifughe a gas, i sistemi di centrifugazione e i loro elementi costruiti o concepiti per l'arricchimento di uranio.

L'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego disciplina la procedura di autorizzazione per l'esportazione, l'importazione e il transito di beni utilizzabili a fini civili e militari. Le prescrizioni dell'ordinanza si applicano a tali beni dal momento in cui valicano la frontiera svizzera. Per possedere in Svizzera questi beni e i relativi piani di costruzione l'OBDI non prevede però il rispetto di condizioni o oneri particolari. La situazione è diversa per quanto concerne la loro esportazione. Così, già nel 2004, prima della querela penale contro i Tinner, la SECO aveva dovuto

¹⁴⁴ Comunicato stampa del DFGP del 24.6.2009.

¹⁴⁵ Legge federale del 13.12.1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (Legge sul controllo dei beni a duplice impiego; RS **946.202**).

¹⁴⁶ Ordinanza del 25.6.1997 sull'esportazione, l'importazione e il transito dei beni utilizzabili a fini civili e militari e dei beni militari speciali (Ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego, RS **946.202.1**).

to accertare se le loro imprese avevano illecitamente esportato beni soggetti ad autorizzazione.¹⁴⁷

Le indagini della DelCG hanno rivelato che il Consiglio federale aveva assoggettato i documenti sull'arricchimento dell'uranio, di fatto sotto la sua custodia, a prescrizioni più severe di quelle previste dal diritto svizzero sul controllo dei beni a duplice impiego per la custodia dei medesimi documenti da parte di privati. Da questa decisione dell'Esecutivo è risultata una situazione assurda in cui il Consiglio federale aveva contestato il diritto del giudice istruttore federale di disporre dei documenti sull'arricchimento dell'uranio, sebbene il diritto vigente nemmeno permetta alle autorità svizzere di vietare a privati o ditte residenti in Svizzera di possedere siffatti documenti.

Interpellanza del presidente della DelCG e conclusione dell'inchiesta

L'11 agosto 2009 il presidente della DelCG ha inoltrato un'interpellanza intitolata «Applicazione del diritto d'urgenza (art. 184 cpv. 3 e 185 cpv. 3 Cost.) da parte del Consiglio federale» (Ip. 09.3729) a cui il Collegio esecutivo ha tempestivamente risposto il 2 settembre 2009, in tempo per la sessione autunnale delle Camere federali¹⁴⁸.

L'8 settembre 2009 la DelCG ha discusso il parere del Consiglio federale concernente l'interpellanza depositata dal proprio presidente. Ha inoltre redatto, e comunicato al Consiglio federale con lettera del 15 settembre 2009, una valutazione finale degli avvenimenti relativi al caso Tinner accaduti dopo il mese di gennaio 2009.

In tale valutazione ha rilevato che l'alta vigilanza parlamentare verifica la gestione degli affari da parte del potere esecutivo secondo i criteri legali. La DelCG ha pienamente svolto questo compito eseguendo l'inchiesta sul caso Tinner sulla quale ha riferito nel proprio rapporto del 19 gennaio 2009. Dopo aver appreso a fine gennaio 2009 del ritrovamento di una parte degli atti relativi al caso Tinner avvenuto nel dicembre 2008, la Delegazione ha compiuto un nuovo, approfondito esame di questi documenti e della loro importanza per il procedimento penale contro i Tinner. Ha poi rammentato che all'inizio dell'estate aveva avuto modo di constatare che le conclusioni a cui era pervenuto il suo rapporto conservavano la loro validità. Così facendo la DelCG ha espletato pienamente e in modo approfondito le proprie mansioni legali.

Nella sua lettera al Consiglio federale la DelCG ha pure preso posizione in merito alla funzione e al ruolo dell'alta vigilanza parlamentare. Fermo restando che non ha il potere di revocare o modificare le decisioni del Consiglio federale, l'alta vigilanza parlamentare ha diritto di raccomandare all'Esecutivo un determinato modo di procedere. Nel recente passato la Delegazione ha fatto più volte uso di tale diritto di rivolgere raccomandazioni nell'ambito del caso Tinner. Il Consiglio federale ha seguito le raccomandazioni su alcuni punti, su altri no. La DelCG rileva pertanto che, in questa situazione, il Collegio esecutivo deve assumere le proprie responsabilità per le decisioni che ha preso sia per quanto concerne i piani di costruzione di armi nucleari ancora esistenti sia per quanto riguarda le eventuali conseguenze della loro distruzione, probabilmente intempestiva. La DelCG deplora che il Consiglio

¹⁴⁷ Rapporto della DelCG del 19.1.2009 sul caso Tinner (FF 2009 4353), pag. 5019.

¹⁴⁸ Comunicato stampa del DFGP del 2.9.2009: Evitare commistioni tra le responsabilità del potere esecutivo e quelle del potere legislativo.

federale non abbia discusso la situazione con rappresentanti dell'UGI e del TPF, autorità competente per promuovere l'accusa.

La DelCG si è inoltre espressa sulla conformità al diritto della decisione del 24 giugno 2009 con cui il Consiglio federale ordina la distruzione dei piani di costruzione delle armi nucleari.

In proposito la Delegazione ha fatto le seguenti constatazioni: in uno Stato di diritto la distruzione di materiale probatorio è in linea di massima problematica; le pertinenti disposizioni del diritto internazionale e nazionale consentono l'impiego dei piani di costruzione di armi nucleari ai fini di perseguimento penale; quanto alla possibilità di custodire in luogo sicuro tali documenti non vi erano dubbi; la legge federale sulla procedura penale prevede sufficienti misure di tutela del segreto e di protezione; non vi era urgenza temporale né sussistevano indizi certi di minacce dirette o indirette della sicurezza interna o esterna. Tenuto conto di tali constatazioni, la DelCG ha comunicato al Consiglio federale che manteneva la propria posizione secondo cui l'ingerenza del Consiglio federale nell'indipendenza delle autorità giudiziarie non era né giustificata né proporzionale.

La distruzione dei piani di costruzione delle armi nucleari avrebbe pertanto dovuto essere differita fino alla sospensione del procedimento o almeno fino a una decisione di primo grado del TPF e i piani avrebbero dovuto rimanere al sicuro sotto la custodia del Consiglio federale.

Il 23 settembre 2009, il Consiglio degli Stati ha discusso l'interpellanza presentata dal presidente della DelCG che ha presentato la posizione della Delegazione rilevando che quest'ultima aveva già comunicato al Consiglio federale la propria valutazione finale e aveva quindi temporaneamente sospeso la propria inchiesta.¹⁴⁹

Nel suo parere concernente l'interpellanza 09.3729, il Consiglio federale ha spiegato che «non contesta i diritti di prendere visione degli atti della DelCG secondo l'articolo 169 capoverso 2 Cost. e l'articolo 153 capoverso 4 LParl». Rileva inoltre che l'articolo 169 capoverso 2 Cost. dà alla DelCG un diritto di informazione assoluto e l'articolo 153 capoverso 4 LParl conferisce alla Delegazione, e non al Consiglio federale, la facoltà di decidere definitivamente sull'esercizio dei diritti d'informazione. In occasione del dibattito del 23 settembre 2009 i diritti d'informazione della DelCG non erano pertanto più oggetto di contestazione.

Il 5 novembre 2009, la DelCG ha ricevuto una lettera dei presidenti delle Camere federali secondo cui la legge sul Parlamento non attribuisce loro alcuna competenza di intervenire in una disputa tra il Consiglio federale e la DelCG sui diritti d'informazione di quest'ultima.

I presidenti dei due Consigli hanno tuttavia riconosciuto l'importanza delle questioni sollevate dalla DelCG nella sua lettera del 3 luglio 2009 dal profilo del rapporto tra il Parlamento e il Consiglio federale e pertanto hanno esplicitamente sottoposto queste tematiche al Collegio governativo.

I presidenti dei due Consigli hanno peraltro constatato con soddisfazione in occasione del dibattito svoltosi alla Camera dei Cantoni il 23 settembre 2009 che il Consiglio federale ha cessato di contestare i diritti d'informazione della DelCG e che la Delegazione ha potuto imporre la sua posizione.

¹⁴⁹ Boll. Uff. 2009 S 966–971

Hanno anche rilevato che, secondo l'articolo 169 capoverso 2 Cost. e gli articoli 153 e 154 LParl, la DelCG ha diritto di chiedere e consultare tutti i documenti in possesso del Consiglio federale che sono necessari per esercitare l'alta vigilanza. La legge prevede peraltro che la Delegazione decida definitivamente sulla portata e la forma dei suoi diritti d'informazione.

I presidenti hanno pure sottolineato che la situazione iniziale non presentava alcuna ambiguità dal profilo giuridico. Nei conflitti che la oppongono al Consiglio federale riguardo all'esercizio dei suoi diritti d'informazione, la DelCG ha un diritto costituzionale e legale di imporre la sua posizione al Governo che deve ottemperarvi. Hanno rammentato che in occasione della revisione della LParl il legislatore ha esplicitamente rinunciato a prevedere eccezioni. Quando è richiesto di produrre un documento, il Consiglio federale ha tuttavia diritto di formulare riserve che la DelCG deve esaminare.

3.9.3 Attuazione della LSIC

La LSIC in quanto risultato dell'iniziativa parlamentare della DelCG

Nel marzo 2007 il consigliere agli Stati Hans Hofmann, presidente della DelCG, ha depositato l'iniziativa parlamentare 07.404 nel cui ambito chiedeva per conto della Delegazione che le mansioni dei servizi informazioni civili fossero concentrate in un solo dipartimento al fine di migliorare la collaborazione e il flusso di informazioni tra i due servizi informazioni civili: il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) e il Servizio informazioni strategico (SIS). Così facendo si voleva in particolare mettere a disposizione dei membri dei servizi informazioni civili tutte le informazioni necessarie per affrontare con successo le attuali minacce transfrontaliere.

Su mandato della CdG-S, la DelCG ha concretizzato l'iniziativa parlamentare elaborando un progetto preliminare di legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC). Questo progetto preliminare è stato approvato dalla CdG-S il 29 febbraio 2008 unitamente al rapporto della Commissione. Dopo aver ricevuto il parere del Consiglio federale, la CdG-S ha concluso il proprio esame del progetto il 15 maggio 2008. Il progetto elaborato dalla DelCG è poi stato sottoposto al Consiglio degli Stati senza essere sostanzialmente modificato.

Prima dell'approvazione del progetto preliminare della LSIC da parte del Consiglio degli Stati durante la sessione estiva 2008, il 21 maggio 2008 il Consiglio federale aveva deciso di trasferire dal DFGP al DDPS le unità del SAP incaricate della raccolta di informazioni¹⁵⁰. Un'organizzazione di progetto costituita a tal fine dal DFGP e dal DDPS era stata incaricata di completare il trasferimento entro il 1° gennaio 2009. Il DFGP ha assunto la direzione dei necessari lavori giuridici.

Dopo l'approvazione del progetto da parte del Consiglio degli Stati l'11 giugno 2008, il Consiglio nazionale ne seguiva le orme il 23 settembre 2008. Il 3 ottobre 2008 l'Assemblea federale ha adottato la LSIC in votazione finale.

Dall'estate del 2008 la DelCG è stata regolarmente informata dalla responsabile del DFGP e dal responsabile del DDPS sui lavori giuridici e organizzativi necessari per preparare il trasferimento del SAP al DDPS entro inizio 2009. Poiché l'adozione

¹⁵⁰ Comunicato stampa del DDPS del 22.5.2008: «Parti del Servizio di analisi e prevenzione (SAP) passeranno dal DFGP al DDPS».

della LSIC il 3 ottobre 2008 ha preceduto il trasferimento del SAP al DDPS, la DelCG ha considerato importante che il servizio fosse integrato nel nuovo dipartimento in accordo con i principi sanciti della LSIC.

Il Consiglio federale trasferisce il SAP al DDPS in via d'ordinanza

Con scritto del 14 novembre 2008, la DelCG ha attirato l'attenzione del DFGP sulla necessità di coordinare con la LSIC le modifiche giuridiche rese necessarie dal trasferimento del SAP al DDPS. Soltanto così facendo sarebbe stato possibile garantire che la LSIC sarebbe entrata in vigore nella versione adottata dal Parlamento. La DelCG ha pertanto pregato il DFGP di sottoporle le ordinanze con cui il Consiglio federale aveva intenzione di disciplinare il trasferimento del SAP nel nuovo dipartimento. Secondo l'articolo 151 LParl, la Commissione competente può esigere che il disegno di un'ordinanza del Consiglio federale le sia sottoposto per parere.

Il 20 novembre 2008 la responsabile del DFGP ha informato la DelCG che il Consiglio federale aveva intenzione di eseguire il trasferimento del SAP al DDPS nella LMSI fondandosi sull'articolo 8 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)¹⁵¹ procedendo così nel rispetto della LSIC adottata dalle Camere federali nella votazione finale del 3 ottobre 2008¹⁵². La responsabile del DFGP ha comunque precisato che l'entrata in vigore della LSIC avrebbe reso necessaria la modifica delle disposizioni della LMSI in materia di organizzazione.

Il 24 dicembre 2008 sono state pubblicate nella Raccolta ufficiale (RU) diverse modifiche di ordinanze decise dal Consiglio federale il 12 dicembre 2008 nell'ottica del previsto trasferimento del SAP nel DDPS. Il Consiglio federale aveva anche emanato un'ordinanza con cui modificava diverse disposizioni di legge, tra le quali vi erano anche norme della LMSI¹⁵³. Per compiere tali modifiche legislative si era fondato esplicitamente sull'articolo 8 capoverso 1 LOGA.

Nella seduta del 30 gennaio 2009, la Delegazione ha constatato che il Consiglio federale aveva emanato questa ordinanza senza consultarla malgrado la richiesta in tale senso alla responsabile del DFGP. La DelCG è pure giunta alla conclusione che, con l'entrata in vigore della LSIC, sarebbe venuta a crearsi una situazione di conflitto tra le modifiche apportate alla LMSI dal Consiglio federale e le modifiche della LMSI previste dalla LSIC¹⁵⁴. Nella lettera del 30 gennaio 2009 la DelCG ha attirato l'attenzione del Consiglio federale sulle proprie conclusioni e ha annunciato che avrebbe continuato a seguire l'evoluzione di questa problematica.

Questioni sollevate dalla DelCG e riguardanti le modifiche apportate alla LMSI per il trasferimento del SAP

Il 30 gennaio 2009, la DelCG ha incontrato per la prima volta il nuovo capo del DDPS. Da inizio 2009, con il trasferimento del SAP il DDPS diveniva responsabile dei due servizi informazioni. Spettava ormai al DDPS fissare la data per l'entrata in vigore della LSIC, il cui termine referendario era scaduto inutilizzato il 22 gennaio 2009, ed elaborare le ordinanze necessarie. La DelCG ha convenuto con il capo del

¹⁵¹ Legge federale del 21.3.1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**).

¹⁵² Secondo la lettera non pubblicata della responsabile del DFGP alla DelCG del 20.11.2008, pag. 2.

¹⁵³ Ordinanza sull'adeguamento delle disposizioni legali in seguito al trasferimento delle unità di informazioni del Servizio di analisi e prevenzione nel DDPS (RU **2008** 6261).

¹⁵⁴ Secondo la lettera non pubblicata della DelCG al Consiglio federale del 30.1.2009.

DDPS che, prima dell'emanazione delle ordinanze, sarebbe stata consultata come previsto dall'articolo 151 LParl.

Il 25 febbraio 2009 la DelCG ha sentito diversi collaboratori dell'amministrazione che avevano collaborato alla stesura delle decisioni del Consiglio federale del 12 dicembre 2008. Nella sua lettera del 10 marzo 2009 la DelCG ha informato il DFGP e il DDPS che secondo le sue constatazioni il DFGP (nella sua veste di dipartimento responsabile) non si era adoperato per garantire il coordinamento delle modifiche del 12 dicembre 2008 con la LSIC e che queste ultime sarebbero state in conflitto con la LSIC dal momento della sua entrata in vigore¹⁵⁵.

Nella lettera la DelCG spiega poi che il previsto conflitto di norme riguarda l'allegato alla LSIC che prevede la modifica di alcune disposizioni della LMSI. Secondo la DelCG, il Consiglio federale dovrebbe mettere in vigore la LSIC nella versione approvata dal Parlamento, vale a dire nella versione contenente le citate modifiche della LMSI. Peraltro il DDPS, prima di proporre al Consiglio federale di abrogare, fondandosi sulla LOGA, le disposizioni dell'allegato della LSIC che modificano la LMSI, dovrebbe ottenere un parere giuridico per stabilire se il Collegio esecutivo è abilitato a farlo. In questo caso la DelCG si attendeva che il DDPS avrebbe chiesto alla Cancelleria federale, il servizio federale competente per quanto concerne la LOGA, di fornire un parere giuridico.

La DelCG ha pure constatato che il 12 dicembre 2008 il Consiglio federale ha pure trasferito dal DFGP al DDPS l'obbligo del controllo amministrativo previsto nell'articolo 26 capoverso 1 LMSI e applicabile ormai soltanto alle unità del SAP trasferite al DDPS. Le modifiche del Consiglio federale del 12 dicembre 2008 hanno di conseguenza escluso il sistema di informazione elettronico HOOGAN, non trasferito al DDPS, dal controllo amministrativo previsto nella succitata disposizione. Finora il SAP era stato competente per la gestione di tale banca dati (art. 21*h* segg. OMSI¹⁵⁶) e l'articolo 22 OMSI obbligava il DFGP a sottoporre a un controllo concomitante o successivo l'intera attività del SAP. Di conseguenza, il diritto previgente assoggettava la banca dati HOOGAN al controllo previsto nell'articolo 26 LMSI; nel 2008, per esempio, la banca dati era stata repertoriata alla rubrica «Protezione dello Stato» del piano di controllo del DFGP¹⁵⁷.

L'articolo 8 LSIC dichiarava l'articolo 26 capoverso 1 LMSI applicabile a tutti i servizi civili che adempiono compiti d'informazione. Con questo rinvio la LSIC faceva sì che l'obbligo di controllo di cui all'articolo 26 capoverso 1 LMSI rimanesse applicabile ai compiti informativi del SAP anche dopo il suo trasferimento al DDPS. Inoltre, la LSIC non aveva modificato il tenore di questa disposizione della LMSI, affinché rimanesse applicabile alle attività ancora di competenza del DFGP, vale a dire della fedpol. Così, la banca dati HOOGAN continuava a essere gestita dalla fedpol e restava assoggettata all'articolo 26 capoverso 1 LMSI anche dopo lo scorporo del SAP dal DFGP. La LSIC garantiva così che, indipendentemente dal dipartimento responsabile, i compiti previsti dalla LMSI fossero assoggettati all'obbligo di controllo di cui all'articolo 26 capoverso 1 LMSI.

La DelCG ritiene che la modifica dell'articolo 26 capoverso 1 LMSI decisa dal Consiglio federale il 12 dicembre 2008 ha conseguenze concrete per la vigilanza e

¹⁵⁵ Secondo la lettera non pubblicata della DelCG al DFGP e al DDPS del 10.3.2009.

¹⁵⁶ Ordinanza del 27.6.2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS 120.2).

¹⁵⁷ Capitolo 2 del programma d'ispezione 2008, del 23.1.2008, dell'ispettorato del DFGP.

l'alta vigilanza. La Delegazione ha pertanto invitato il DFGP a spiegare per quali motivi la nuova versione del succitato articolo esclude dalla vigilanza alcuni compiti del DFGP che vi erano precedentemente assoggettati e quale sia il fondamento giuridico di questa decisione del Consiglio federale.

Nella sua risposta del 26 marzo 2009, la responsabile del DFGP fa riferimento all'interpretazione storica dell'articolo 26 capoverso 1 LMSI sostenendo che il legislatore, quando ha adottato la LMSI e la sua revisione del 24 marzo 2006, non aveva previsto di applicare il controllo amministrativo previsto dalla summenzionata disposizione anche alla lotta contro la violenza nell'ambito delle manifestazioni sportive (e quindi alla banca dati HOOGAN). Anche secondo la pratica pluriennale del DFGP l'articolo 26 LMSI va interpretato esclusivamente nel senso di una vigilanza sulle attività per la protezione dello Stato, come attestano i programmi di controllo¹⁵⁸.

Per quanto concerne la situazione giuridica sancita dalla LSIC, il DFGP osserva che l'articolo 8 LSIC dispone chiaramente che l'applicazione dell'articolo 26 capoverso 1 LMSI è limitata ai servizi civili che svolgono compiti d'informazione. Modificando l'articolo 26 LMSI, cui l'articolo 8 LSIC fa riferimento, il Consiglio federale ha unicamente posto in essere le finalità legislative dell'articolo 8 LSIC.

La responsabile del DFGP rileva inoltre che il 12 dicembre 2008 non era stato possibile garantire pienamente il coordinamento delle modifiche legislative decise dal Consiglio federale con le disposizioni della LMSI modificate con l'adozione della LSIC. Il DDPS doveva infatti stabilire la struttura definitiva dell'organizzazione del servizio informazioni civile, prima di poter decidere in quale misura il progetto legislativo in corso sotto la sua direzione avrebbe derogato alle disposizioni della LMSI modificate dalla LSIC. Inoltre, la responsabile del DFGP ha tenuto a rassicurare la DelCG che la Cancelleria federale si sarebbe certamente espressa nell'ambito della consultazione degli uffici su eventuali nuove modifiche di disposizioni legislative fondate sulla LOGA.

Il 19 maggio 2009 la DelCG ha discusso la presa di posizione della responsabile del DFGP. Ha deciso di chiedere un parere giuridico per determinare in quali circostanze il Consiglio federale poteva, fondandosi sulla LOGA, derogare alle modifiche organizzative della LMSI operate dalla LSIC. Secondo l'articolo 8 capoverso 1 LOGA, il Consiglio federale definisce un'organizzazione razionale dell'Amministrazione federale. Può derogare alle disposizioni sull'organizzazione previste in altre leggi federali; sono fatti salvi i casi in cui l'Assemblea federale limita espressamente le competenze del Consiglio federale in materia di organizzazione.

Il parere doveva determinare se, con le modifiche della LMSI del 12 dicembre 2008, il Consiglio federale ha ecceduto le competenze conferitegli dall'articolo 8 capoverso 1 LOGA. In tal caso, l'autore del parere doveva anche indicare cosa avrebbe dovuto fare l'Esecutivo per porre correttamente in vigore la LSIC nella versione adottata dal Parlamento. L'emerito professor Georg Müller ha accettato di redigere un tal parere per conto della DelCG entro l'autunno.

¹⁵⁸ Secondo la lettera non pubblicata della responsabile del DFGP alla DelCG del 26.3.2009.

Il Consiglio federale era competente per modificare la LMSI fondandosi sulla LOGA?

Il professor Müller ha presentato il suo parere alla DelCG il 29 settembre 2009¹⁵⁹. Nel parere sostiene che il legislatore ha voluto lasciare al Consiglio federale la competenza di decidere a quale dipartimento assoggettare i servizi informazioni civili. Il Consiglio federale non ha però stabilito l'organizzazione dei servizi informazioni civili come previsto dalla LSIC, vale a dire nell'ambito di un'ordinanza di esecuzione della LSIC medesima o di una modifica delle relative ordinanze concernenti l'organizzazione dei Dipartimenti¹⁶⁰. Ha invece modificato le disposizioni della LMSI fondandosi sull'articolo 8 capoverso 1 LOGA.

Il parere giunge alla conclusione che, così facendo, il Consiglio federale ha creato una contraddizione formale tra la LSIC e le disposizioni della LMSI da esso modificate in via d'ordinanza. Ha pure rilevato che gran parte di siffatte modifiche della LMSI concordano con la LSIC. Riguardo alla contraddizione formale l'autore del parere preferisce rinunciare a stabilire se il Consiglio federale abbia ecceduto le competenze conferitegli dall'articolo 8 capoverso 1 LOGA.

Il parere ha però riscontrato che il contenuto di sei articoli della LMSI modificati dal Consiglio federale non corrisponde alla versione delle corrispondenti disposizioni risultante dalla modifica della LMSI operata dal Parlamento con l'adozione della LSIC. Tra questi, oltre all'articolo 26 LMSI, occorre menzionare l'articolo 13a LMSI concernente le misure contro la propaganda violenta. Le modifiche del Consiglio federale hanno fatto sì che il servizio informazioni rimanga abilitato a mettere al sicuro il materiale impiegato a scopi propagandistici, nonostante che nell'ambito della LSIC tale competenza fosse stata riservata alle autorità di polizia e doganali. Tenuto conto delle differenze materiali, l'autore del parere conclude che le modifiche di queste sei disposizioni compiute dal Consiglio federale in via d'ordinanza non sono valide, perché contraddicono la LSIC nella versione votata dal Parlamento.

Il parere propone che il Consiglio federale modifichi l'ordinanza del 12 dicembre 2008 in modo tale che, nel momento dell'entrata in vigore della LSIC, siano abrogate tutte le modifiche della LMSI previste nell'ordinanza medesima. Nell'ordinanza d'esecuzione della LSIC, il Consiglio federale potrebbe precisare le modalità secondo le quali i servizi della Confederazione che adempiono mansioni di servizi informazioni civili sono subordinati al DDPS.

Consultazione della DelCG sul diritto d'esecuzione della LSIC

A fine marzo 2009, il capo del DDPS aveva spiegato alla Delegazione cosa avesse deciso il Consiglio federale sul raggruppamento del SAP e del SIS in un nuovo

¹⁵⁹ Parere del professor Georg Müller del 5.9.2009 «*Zuständigkeit des Bundesrates zur Anpassung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit*» (Competenza del Consiglio federale in materia di adeguamento della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna), GAAC 2010.4 (pag. 40–53).

¹⁶⁰ Secondo il rapporto della CdG-S, la LSIC permette al Consiglio federale di stabilire da sé in via d'ordinanza: «Le modifiche previste consistono nel sopprimere il riferimento esplicito a un'unità organizzativa, così da permettere al Consiglio federale di definire le competenze esecutive mediante ordinanza. Senza dover procedere a una modifica legislativa, [il servizio informazioni interno] potrebbe quindi essere scorporato da fedpol e trasferito dal DFGP a un altro Dipartimento». Rapporto della CdG-S del 29.2.2008 sull'Iv. Pa. 07.404 (FF 2008 3447).

ufficio federale¹⁶¹. Il 26 ottobre 2009, il capo del DDPS ha nuovamente incontrato la DelCG informandola sulla stesura allora in corso del diritto d'esecuzione della LSIC. Per poter entrare in vigore a inizio 2010 le relative ordinanze avrebbero dovuto essere approvate dal Consiglio federale entro fine anno.

Come promesso dal capo del DDPS, la DelCG ha ricevuto i disegni delle ordinanze per parere. La Delegazione ha dedicato all'esame di tali disegni l'intera seduta del 18 novembre 2009. Per forgiarsi un'opinione ha sentito i rappresentanti di diversi servizi federali che, durante la consultazione degli uffici, avevano esaminato i disegni degli atti normativi stilati dal DDPS. Il 19 novembre 2009 la DelCG ha inviato al capo del DDPS un primo parere scritto. Il 24 novembre 2009 ha avuto luogo un nuovo incontro con il responsabile di tale dipartimento nel cui ambito il presidente e il vicepresidente della DelCG hanno fornito spiegazioni dettagliate sul parere della Delegazione.

La DelCG ha insistito che non era sua intenzione impedire al DDPS di realizzare le riforme legislative avviate dell'iniziativa parlamentare Hofmann né complicare tale compito al dipartimento. La mancanza di tempo non doveva però nuocere ai lavori, tanto più che la LSIC avrebbe potuto entrare in vigore anche in assenza delle relative ordinanze e che l'attività del nuovo ufficio federale avrebbe potuto prendere il via nel momento scelto dal Consiglio federale. La DelCG ha pertanto raccomandato al DDPS di dedicare il tempo necessario all'esame delle critiche rivolte ai disegni di ordinanze durante la consultazione degli uffici.

Il DDPS ha rielaborato alcuni punti dei disegni sottoponendoli nuovamente alla Delegazione per parere il 30 novembre 2009. Il presidente della DelCG ha approfittato dell'offerta del DDPS e il 1° dicembre 2009 gli ha inviato un secondo parere. Il 4 dicembre 2009 il Consiglio federale ha adottato il pacchetto di ordinanze¹⁶².

Nel suo parere la DelCG verifica innanzitutto la legalità delle ordinanze redatte dal DDPS. In particolare ha controllato se il diritto d'esecuzione è conforme ai principi sanciti dalla LSIC che era stata adottata in seguito a un'iniziativa della Delegazione e da essa concepita. La consultazione di cui all'articolo 151 LParl rispetta la competenza del Consiglio federale in materia di emanazione di ordinanze. La DelCG non ha il potere di modificare le ordinanze sottoposte al suo vaglio. La Delegazione ha però approfittato della consultazione per indicare al DDPS i problemi che ravvisava nei disegni di ordinanze e rivolgergli raccomandazioni.

Nel suo primo parere la DelCG aveva constatato che nel diritto di esecuzione erano proposte disposizioni prive di una base legale in senso formale nel diritto vigente. Così l'ordinanza del DDPS prevedeva di permettere ai collaboratori del servizio informazioni di avvalersi di identità fittizie per svolgere le mansioni di ricerca d'informazioni previste dalla LMSI. A tal fine, secondo la DelCG, mancava però la necessaria base legale. Tale base legale è stata proposta dal Consiglio federale nell'ambito del disegno di revisione LMSI II, nel frattempo rinviato, che prevede un nuovo articolo 14d LMSI dedicato alle identità fittizie. Fondandosi sull'articolo 8 capoverso 1 LOGA, il DDPS aveva anche proposto di modificare la legge sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

¹⁶¹ Comunicato stampa del DDPS del 25.3.2009: raggruppamento dei servizi d'informazione civili in un unico ufficio federale.

¹⁶² Comunicato stampa del DDPS del 4.12.2009: il Consiglio federale approva le basi legali del nuovo Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC).

(LSCPT)¹⁶³ per permettere al servizio informazioni civile di ricevere informazioni sul detentore di collegamenti telefonici. Anche a questo proposito la DelCG ha attirato l'attenzione del DDPS sul fatto che la LOGA non dà tale competenza al Consiglio federale. In seguito il DDPS ha rinunciato a questi due progetti.

A inizio ottobre 2009 la DelCG aveva fatto pervenire il parere del professor Müller al DDPS. Nel colloquio del 26 ottobre 2009 con il capo di questo dipartimento, la Delegazione aveva però appreso che il DDPS, nonostante il parere, non era disposto a rimettere in questione le modifiche della LMSI decise dal Consiglio federale il 12 dicembre 2008. Il DDPS non aveva quindi altra scelta che far abrogare dal Consiglio federale, nel momento dell'entrata in vigore della LSIC, tutte le disposizioni dell'allegato della LSIC che recavano modifica della LMSI. Delle disposizioni modificate dalla LSIC è poi stata soppressa soltanto la disposizione della LMSI sulla protezione delle fonti, d'ora innanzi disciplinata nel nuovo articolo 7 LSIC per l'intero servizio informazioni civile.

Il DDPS non si è premurato di determinare se l'articolo 8 capoverso 1 LOGA conferisce al Consiglio federale la competenza di porre in vigore soltanto in parte una legge licenziata dal Parlamento. Con lettera del 10 marzo 2009 la DelCG aveva chiesto al DDPS di incaricare il servizio giuridico della CaF della redazione di un parere su tale problematica, anche perché la CaF non aveva preso posizione al riguardo durante la consultazione degli uffici.

Anche se nel suo primo parere la DelCG aveva reso attento il DDPS a questa problematica, quest'ultimo ha mantenuto il suo proposito di porre in vigore soltanto una parte della LSIC. Anche se il DDPS ha ottemperato alla LSIC non dotando il servizio informazioni civile di competenze decisionali, tra la LMSI modificata dal Consiglio federale e la LSIC permangono divergenze materiali. La DelCG militava pertanto a favore della messa in vigore della LSIC nella versione approvata dal Parlamento.

Era tuttavia la disciplina del trattamento dei dati a livello di ordinanza a suscitare le maggiori preoccupazioni della DelCG riguardo ai disegni sottoposti. Diverse questioni sollevate dalla Delegazione rimanevano aperte malgrado la discussione con il capo del DDPS del 24 novembre 2009. Pertanto nel suo secondo parere del 1° dicembre 2009 la DelCG ha ripetuto al DDPS le proprie riserve per la mancanza di precisione delle regole sul trattamento dei dati e per la mancanza di trasparenza del progetto pilota della nuova piattaforma informatica ISAS (sistema di informazione sulla sicurezza esterna).

In linea di massima, nel nuovo servizio informazioni la raccolta di informazioni concernenti l'estero (art. 1 lett. a LSIC) dovrebbe essere separata dalla raccolta di informazioni ai sensi della LMSI (art. 1 lett. b LSIC). Tuttavia, i disegni di ordinanze non precisano se i dati personali raccolti in adempimento dei compiti previsti nella LMSI devono poi essere trattati conformemente alle disposizioni della LMSI. Tra queste disposizioni vi sono per esempio l'articolo 3 LMSI che pone i limiti della raccolta e del trattamento delle informazioni e le prescrizioni concernenti il controllo di qualità, la durata di conservazione e le abilitazioni necessarie per accedere a questi dati nel sistema informatico per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS). Questi oneri sono previsti nella LMSI ed espressamente confer-

¹⁶³ Legge federale del 6.10.2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; RS **780.1**).

mati nell'articolo 6 LSIC. Inoltre l'articolo 5 LSIC prevede una normativa esauriente per il trattamento delle informazioni raccolte conformemente all'articolo 1 lettera a LSIC (le informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza).

Secondo il disegno di ordinanza il servizio informazioni civile deve allestire una lista di criteri¹⁶⁴ che indichi se le informazioni vanno memorizzate nel sistema informatico per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS) o nel nuovo sistema di informazione sulla sicurezza esterna (ISAS) e di conseguenza obbedire a normative diverse. I diritti di accesso di queste banche dati non sono disciplinati nell'ordinanza ma si prevede che li regoli il DDPS. Nel momento in cui il DDPS ha consultato la DelCG non era ancora state stilate né la succitata lista di criteri né l'ordinanza dipartimentale¹⁶⁵ concernente i diritti d'accesso.

A queste condizioni la DelCG non è stata in grado di determinare se il diritto di esecuzione previsto rispettava la scissione materiale, ma non necessariamente organizzativa, che la LSIC ha voluto nel servizio informazioni civile. La Delegazione ha pertanto insistito nel secondo parere rivolto al DDPS su quanto sia importante definire con sufficiente precisione le basi legali del trattamento dei dati ed eseguire siffatto trattamento conformemente alle disposizioni di legge.

Il 4 dicembre 2009, quando il Consiglio federale ha adottato le ordinanze concernenti la LSIC, il DDPS non aveva ancora redatto né la lista dei criteri né l'ordinanza dipartimentale. Pertanto, la futura attività di alta vigilanza della DelCG sarà ampiamente dedicata alla conformità legale del trattamento dei dati nell'ambito del servizio informazioni civile.

Le disposizioni dell'ordinanza relative alla nuova banca dati ISAS si fondano sull'articolo 17a della legge federale sulla protezione dei dati (LPD)¹⁶⁶. Questa norma regola l'esercizio delle banche dati nell'ambito dei progetti pilota avviati prima dell'entrata in vigore di un'apposita legge in senso formale. Il 18 novembre 2009, la DelCG ha pertanto chiesto all'IFPDT quali presupposti deve rispettare la messa in opera di un progetto pilota in tali condizioni. Secondo le informazioni ricevute, il progetto pilota deve servire soltanto a elaborare una concezione dettagliata del futuro sistema di informazione e, a elaborazione avvenuta, deve permettere al legislatore di adottare le basi legali in senso formale che siano necessarie. Per evitare lesioni personali ingiustificate, il progetto pilota deve coinvolgere soltanto una parte della cerchia dei futuri utenti e utilizzare dati autentici soltanto nella misura in cui ciò sia strettamente necessario.

Secondo l'IFPDT, il progetto pilota dovrebbe servirsi di dati provenienti dalle esistenti banche dati del SIS. La DelCG aveva compiuto una prima ispezione di tali banche dati nel 2007 riferendone nel suo rapporto annuale¹⁶⁷. Il 26 agosto 2009 la DelCG era nuovamente stata informata sull'utilità di queste banche dati per il trattamento delle informazioni inerenti alla proliferazione e al terrorismo. Poiché i disegni delle ordinanze non contenevano indicazioni sull'eventualità e le modalità di

¹⁶⁴ Art. 19 cpv. 4 dell'ordinanza sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC; RS **121.1**)

¹⁶⁵ Art. 4 cpv. 2 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC; RS **121.2**)

¹⁶⁶ Legge federale del 19.6.1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS **235.1**).

¹⁶⁷ Rapporto annuale 2007 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 25.1.2008 (FF **2008** 4501).

un prosieguo dell'impiego delle citate banche dati, la DelICG ha attirato l'attenzione del DDPS sulle conseguenze che tale omissione avrebbe avuto per la proporzionalità e per l'efficacia dei sistemi di informazione del futuro servizio informazioni civile. La Delegation ha pure raccomandato al DDPS di limitare a due anni la durata del progetto pilota.

4 Rapporti di gestione 2008 e altri rapporti

4.1 Rapporto di gestione 2008 del Consiglio federale

Nel maggio 2009 le CdG, l'intero Collegio governativo e la Cancelliera federale si sono chinati per quattro giorni sulla gestione del Consiglio federale. Le CdG hanno essenzialmente il compito di verificare in quale misura il Consiglio federale ha realizzato gli obiettivi perseguiti. Tra i 16 obiettivi fissati dal Consiglio federale per il 2008, sei sono stati raggiunti completamente, cinque in modo sostanziale e quattro solo in parte. Un obiettivo non ha dato luogo a nessuna misura.

Nel suo rapporto di gestione 2008, il Consiglio federale aveva individuato i cinque indirizzi politici seguenti: rafforzare la piazza economica Svizzera, garantire la sicurezza, rafforzare la coesione sociale, sfruttare le risorse in modo sostenibile e consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato.

Le CdG hanno approvato all'unanimità il rapporto di gestione del Consiglio federale e hanno proposto ognuna al rispettivo Consiglio di fare lo stesso. Le Camere hanno seguito la proposta delle CdG nella sezione estiva.

Al centro delle discussioni delle CdG con il Consiglio federale vi sono stati i seguenti temi:

- stato della riorganizzazione del Governo e dell'Amministrazione
- valutazione della legge sui cartelli
- evoluzione del DDPS verso un Dipartimento della sicurezza
- logistica nel DDPS
- andamento dei costi nel settore della salute
- valutazione del nuovo diritto sull'asilo e degli stranieri
- approvvigionamento energetico
- politica in materia di navigazione aerea: stato dei negoziati con la Germania
- impiego nel DFAE di mediatori esterni all'Amministrazione
- aiuto umanitario della DSC nello Sri Lanka.

Oltre ai temi specifici del settore di cui si occupano, i membri del Consiglio federale e la Cancelliera della Confederazione hanno risposto anche a domande su temi trasversali, che riguardano cioè diversi dipartimenti. Tra di essi sono state al centro delle discussioni le informazioni destinate alla condotta delle attività del Consiglio federale, la gestione dei rischi e il modo in cui il Consiglio federale ha affrontato la crisi finanziaria.

Nel 2009 le informazioni destinate alla condotta delle attività del Consiglio federale sono state oggetto di una valutazione dell'OPCA. Nel 2009 le CdG hanno esaminato

in modo approfondito la gestione dei rischi e il modo in cui il Consiglio federale ha affrontato la crisi finanziaria (cfr. n. 3.1.1 e 3.8.5).

4.2 Rapporto di gestione 2008 del Tribunale federale

Nell'esame del rapporto di gestione del TF, le CdG hanno constatato che il numero delle cause in entrata dopo la fusione (il Tribunale federale di Losanna e il Tribunale federale delle assicurazioni di Lucerna sono stati aggregati per il 1° gennaio 2007) è di nuovo lievemente diminuito rispetto all'anno precedente, ma meno rispetto al notevole calo fatto registrare l'anno prima. Complessivamente le cause in entrata sono state 7147 (nell'anno precedente erano 7195; -48). A Losanna le cause in entrata sono diminuite di 112 unità a 4983 (nell'anno precedente erano 5095), mentre a Lucerna sono aumentate di 64 unità a 2164 (nell'anno precedente: 2100). Nello stesso esercizio, il Tribunale ha liquidato 7515 cause (nell'anno precedente: 7994) ed è stato possibile ridurre da 1290 a 907 (-383) le cause pendenti nelle corti di diritto sociale a Lucerna, mentre a Losanna sono lievemente aumentate di 14 unità (da 1363 a 1377). Il numero delle cause che il TF dovrà trattare si è stabilizzato a un livello elevato. Secondo le dichiarazioni del Tribunale, le cause potranno essere liquidate in termini adeguati, ma non sempre con l'accuratezza richiesta. La durata media di un procedimento è risultata di 151 giorni (anno precedente: 155 giorni).

In occasione della loro visita a Losanna del 24 aprile 2009, le Sottocommissioni delle CdG competenti per i Tribunali hanno inoltre discusso con la Commissione amministrativa del TF, oltre al rapporto di gestione 2008, altri temi relativi all'organizzazione del Tribunale, tra gli altri l'istituzione di un controlling nel TF, questioni attinenti alla vigilanza da parte del TF sui tribunali di primo grado, le esperienze fatte dal Tribunale con le nuove basi legali in vigore dal 1° gennaio 2007 nonché le attuali occupazioni accessorie dei giudici federali. Alla presenza dei presidenti del Tribunale penale federale (TPF) e del Tribunale amministrativo federale (TAF), le Sottocommissioni Tribunali hanno inoltre discusso con la Commissione amministrativa del TF i rapporti d'esercizio e i problemi attuali dei tribunali di primo grado.

4.3 Altri rapporti trattati dalle CdG

Come ogni anno le CdG hanno trattato anche nel 2009 un gran numero di rapporti, sia nell'ambito del rapporto di gestione del Consiglio federale sia indipendentemente da esso. Hanno esaminato i rapporti elencati qui di seguito.

Cancelleria federale

- Rapporto 2008 del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati dei Consigli legislativi (in parte)

DFI

- Rapporto d'attività 2008 sul settore dei Politecnici federali (PF)
- Reporting dei PF e di Swissmedic concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DFGP

- Rapporto di gestione 2008 delle Commissioni federali di ricorso
- Rapporto annuale 2008 della Commissione federale delle case da gioco
- Rapporto di gestione 2008 dell'IPI
- Reporting dell'IPI concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DDPS

- Rapporto 2008 del Consiglio federale sulla strategia di proprietario per le imprese d'armamento della Confederazione
- Rapporto annuale e rapporto finanziario 2008 della RUAG

DFP

- Rapporto di gestione 2008 della CFB
- Rapporto di gestione 2008 di Publica
- Rapporto annuale 2008 dell'UFPER sulla politica del personale della Confederazione
- Rapporto di valutazione sull'inchiesta 2008 presso il personale della Confederazione
- Reporting 2008 di Publica concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DFE

- Rapporto sui dettagli delle esportazioni di materiale bellico nel 2008
- Rapporto 2008 sulla realizzazione degli obiettivi strategici dell'ASRE

DATEC

- Rapporti 2008 relativi alla realizzazione degli obiettivi strategici delle FFS SA, della Posta e di Swisscom
- Rapporto di gestione 2008 delle FFS
- Rapporto di gestione 2008 della Posta
- Rapporto di gestione 2008 di Swisscom
- Rapporto di gestione 2008 di Skyguide
- Rapporto di controlling 2008 su Ferrovia 2000
- Rapporti 2008 sullo stato dei lavori della NFTA
- Rapporto sullo stato dei lavori per il raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità secondo l'articolo 10 della legge sul raccordo RAV

- Rapporto sullo stato dell'introduzione dello European Train Control System (ETCS) in Svizzera
- Reporting delle FFS, della Posta, di Swisscom e di Skyguide concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

Diversi

- Rapporto di gestione 2008 della Banca nazionale svizzera (BNS)

