

06.004

## **Rapporto annuale 2005 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali**

del 20 gennaio 2006

---

*«Il corpo rappresentativo non deve esser scelto per prendere risoluzioni attive (...), ma per fare delle leggi o per garantire la buona esecuzione di quelle che egli ha fatto, cosa che può benissimo fare, che nessun altro, anzi, può far meglio.»  
Montesquieu, Lo spirito delle leggi, libro XI, capitolo VI*

[*Antologia degli scritti politici di Montesquieu*, a cura di N. Matteucci, trad. di G. Morandi, Bologna, Il Mulino, 1961, pp. 151–152]

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 55 della legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione per l'anno 2005.

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

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

20 gennaio 2006

In nome delle Commissioni della gestione  
delle Camere federali:

I presidenti,  
Kurt Wasserfallen, consigliere nazionale  
Hansruedi Stadler, consigliere agli Stati

## Indice

<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>3927</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>3933</b>
<b>2 Mandato e organizzazione</b>	<b>3936</b>
2.1 Mandato, strumenti e ambito di vigilanza delle CdG	3936
2.2 Organizzazione delle CdG	3938
2.3 Diritti di informazione e natura confidenziale dei lavori	3941
2.4 Collaborazione delle CdG con altre Commissioni parlamentari	3943
<b>3 Singoli argomenti</b>	<b>3945</b>
3.1 Politica economica e finanziaria	3945
3.1.1 La protezione del consumatore nel commercio elettronico	3945
3.1.2 Strumenti della Confederazione per tener in considerazione gli interessi delle PMI	3946
3.1.3 Ripartizione dei 21,1 miliardi di franchi ricavati dalle eccedenze delle riserve auree	3947
3.2 Giustizia	3948
3.2.1 Conflitto interno al Tribunale federale delle assicurazioni	3948
3.2.2 Inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale	3950
3.2.3 Problemi legati all'assistenza giudiziaria internazionale prestata alla Russia	3951
3.2.4 Attuazione del Progetto efficienza	3952
3.2.5 Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione	3954
3.2.6 Tutela dell'infanzia nel quadro di misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri	3956
3.3 Stato e Amministrazione	3956
3.3.1 Politica del personale della Confederazione	3956
3.3.2 Occupazioni accessorie degli impiegati della Confederazione	3958
3.3.3 Politica d'informazione del DFAE	3959
3.3.4 Riforma dell'Amministrazione	3961
3.3.5 Organizzazione della protezione dei dati nell'Amministrazione federale	3962
3.3.6 Soddisfazione dei collaboratori dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia	3963
3.3.7 Esperti esterni interpellati dall'Amministrazione federale	3964
3.3.8 Politica d'informazione del Consiglio federale concernente Swisscom	3965
3.4 Affari esteri e sviluppo	3966
3.4.1 Coerenza e direzione strategica delle attività della DSC	3966
3.4.2 Concessione di visti	3966
3.4.3 Legge sul materiale bellico: contestate le autorizzazioni rilasciate dal Consiglio federale	3969
3.5 Sicurezza sociale e sanità	3970
3.5.1 Attuazione delle disposizioni volte a promuovere la trasparenza nel campo della previdenza professionale	3970

3.5.2	Armonizzazione della statistica sanitaria e della statistica sociale	3972
3.5.3	Aumento del numero di rendite e ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità	3973
3.5.4	Swissmedic	3976
3.5.5	Sorveglianza del mercato dei medicinali	3977
3.5.6	Chiarimenti relativi a presunti legami privilegiati tra il Groupe Mutuel e il capo del DFI	3978
3.5.7	Rapporto annuale 2003 sulle assicurazioni sociali ai sensi dell'articolo 76 LPG	3980
3.5.8	Obbligo per il Consiglio federale di rendere conto sull'esercizio dell'alta sorveglianza sulla Suva	3981
3.6	Sicurezza	3982
3.6.1	Rapporto interno dell'ispettorato del DDPS	3982
3.6.2	Assunzione di personale militare di carriera	3983
3.6.3	Swissint	3984
3.6.4	Addetti alla difesa	3985
3.6.5	Protezione dello Stato e servizi di informazione	3986
3.6.5.1	Mandato e organizzazione della DelCG	3986
3.6.5.2	Introduzione alle attività della DelCG	3987
3.6.5.3	Nuovi principi d'azione della DelCG	3988
3.6.5.4	Delimitazione delle inchieste della DelCG rispetto alle inchieste amministrative interne	3989
3.6.5.5	Gestione della politica di sicurezza da parte del Consiglio federale	3991
3.6.5.6	Protezione delle fonti nell'ambito del SAP e del SIS	3993
3.6.5.7	Servizio informazioni militare e Servizio informazioni delle Forze aeree	3994
3.6.5.8	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS (progetto «Onyx»)	3996
3.6.5.9	Gestione finanziaria del SIS	3997
3.6.5.10	Banca dati ISIS	3999
3.6.5.11	Protezione dei dati nel settore della sicurezza dello Stato	4000
3.6.5.12	Infrastrutture di condotta e di protezione dei Cantoni	4001
3.6.5.13	Denuncia di un rifugiato politico contro i servizi di informazione svizzeri	4003
3.6.5.14	Osservazioni sull'affare Mohamed Achraf e sul dispositivo di sicurezza della Svizzera	4005
3.6.5.15	Visita di lavoro della DelCG all'Aia e a Berlino	4007
3.6.5.16	Altri temi rilevanti del settore d'esame della DelCG	4009
3.7	Trasporti	4012
3.7.1	Sicurezza nell'aviazione civile	4012
3.7.2	Ruolo dell'ex capo del DFF in occasione della fondazione della compagnia aerea nazionale Swiss	4014
3.8	Politica dell'asilo e degli stranieri	4015
3.8.1	Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri	4015
3.9	Cultura e ricerca	4017
3.9.1	Expo.01	4017

3.9.2	Vigilanza delle fondazioni: l'esempio delle fondazioni del dottor Rau	4018
3.9.3	Ricerca dell'Amministrazione federale	4019
3.10	Politica ambientale	4020
3.10.1	Gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale	4020
<b>4</b>	<b>Rapporti di gestione 2004 e altri rapporti</b>	<b>4021</b>
4.1	Rapporto di gestione 2004 del Consiglio federale	4021
4.1.1	Panoramica	4021
4.1.2	Prevenzione delle pandemie	4023
4.2	Rapporti di gestione 2004 del Tribunale federale, del Tribunale federale delle assicurazioni e del Tribunale penale federale	4024
4.2.1	Rapporto di gestione 2004 del Tribunale federale	4024
4.2.2	Rapporto di gestione 2004 del Tribunale federale delle assicurazioni	4026
4.2.3	Rapporto di gestione 2004 del Tribunale penale federale	4027
4.2.4	Sviluppo della parte statistica del rapporto di gestione dei Tribunali della Confederazione	4028
4.2.5	Decreto federale che approva i rapporti di gestione dei Tribunali della Confederazione: modifica del diritto	4029
4.2.6	Immunità dei membri dei Tribunali della Confederazione per pareri espressi dinanzi alle Camere e ai loro organi	4030
4.3	Altri rapporti trattati dalle CdG	4031
	<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>4034</b>
<b>Allegati</b>		
1	Rapporto annuale 2005 del Controllo parlamentare dell'amministrazione	4036
2	Alcuni dati sull'attività generale delle Commissioni della gestione	4066
3	Tabelle degli interventi parlamentari delle CdG	4069

## Elenco delle abbreviazioni

AESA	Agenzia europea per la sicurezza aerea
AF	Assemblea delle camere federali
AFIS	Sistema automatico d'identificazione delle impronte digitali
AI	Assicurazione per invalidità
AIVD	<i>Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst</i> (servizio di informazione civile dei Paesi Bassi)
Art.	Articolo
BND	<i>Bundesnachrichtendienst Deutschland</i> (Servizi di informazione della Germania)
BNS	Banca nazionale svizzera
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
Boll. Uff. N	Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale
Boll. Uff. S	Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati
ca.	circa
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissione delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ( <i>RS 0.101</i> )
CFB	Commissione federale delle banche
CFIA	Commissione federale sugli infortuni aeronautici
CIP-N	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; <i>RS 220</i> )
COMINT	Communication Intelligence (esplorazione radio)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 ( <i>RS 101</i> )
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 ( <i>RS 311.0</i> )
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPS	Commissioni della politica di sicurezza delle Camere federali
CPSI	Centro di Politica di Sicurezza Internazionale
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
cpv.	capoverso
CSCF	Comitato di sicurezza del Consiglio federale
CSI	Comunità degli Stati Indipendenti

CSSS-S	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle Camere federali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DeICG	Delegazione delle Commissioni della gestione
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
DNA	Acido desossiribonucleico
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
EAU	Emirati Arabi Uniti
FDA	<i>Food and Drug Administration</i>
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FinDel	Delegazione delle finanze delle Camere federali
FRT	Formazione, ricerca e tecnologia
GCSI	Gruppo di coordinamento Società dell'informazione
GEMAP	Gestione con mandato di prestazioni e budget globale
GTAZ	<i>Terrorismus-Abwehr-Zentrum</i> , Germania
HUMINT	<i>Human Intelligence</i>
ib.	ibidem
ICI	Istanza di controllo indipendente
IFPD	Incaricato federale della protezione dei dati
IFRS	International Financial Reporting Standards
incl.	incluso
ISIS	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato
JANUS	Sistema d'informazione degli Uffici centrali di polizia giudiziaria
LAI	Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20)
LAINF	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (RS 832.20)
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)

LAsi	Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (RS 142.31)
LAssV	Legge federale del 18 giugno 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita (RS 961.61)
LAVS	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10)
LBN	Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (RS 951.11)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze; RS 614.0)
LCSI	Legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (RS 241)
LDDS	Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20)
LEp lett.	Legge sulle epidemie (RS 818.101) lettera
LFIM	Legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata (RS 312.8)
LFPr	Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (RS 412.10)
LFSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (RS 510.10)
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
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 sul personale federale del 24 marzo 2000 (RS 172.220.1)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40)
LResp	Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali; (Legge sulla responsabilità; RS 170.32)
LTF	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (Legge sul Tribunale federale; FF 2005 3643)
LTPF	Legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (RS 173.71)
LTram	Legge sul Tribunale amministrativo federale (FF 2005 3689)

MIVD	<i>Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst</i> (servizi di informazione militare dei Paesi Bassi)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
n.	Numero
NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico ( <i>North Atlantic Treaty Organization</i> )
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NLR	<i>Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium</i> (Laboratorio Nazionale di Navigazione Aerea e Spaziale dei Paesi Bassi)
OAssV	Ordinanza del 29 novembre 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita (RS 961.611)
OCGE	Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la condotta della guerra elettronica (RS 510.292)
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OMSI	Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120.2)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
Onyx	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
OPI	Ordinanza sulla pandemia d'influenza (RS 818.101.23)
OPubb	Ordinanza del 17 novembre 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale; (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512.1)
OSINF	Ordinanza del 26 settembre 2003 sui servizi d'informazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport; (Ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS; RS 510.291)
OSINT	<i>Open source intelligence</i>
PCF	Polizia criminale federale
PF	Politecnici federali
PMI	Piccole e medie imprese
PRC	Piano di rinuncia a determinati compiti
PS O3	Programma di sgravio 2003
PS O4	Programma di sgravio 2004
PS	Partito socialista svizzero
Publica	Cassa pensione della Confederazione
PVMC	Programma di valutazione della medicina complementare

RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RS 171.13)
RCSt	Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RS 171.14)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale del diritto federale
RUAG	Holding delle imprese federali d'armamento
RUMBA	Gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale
SAFIR	Progetto «Safety First» per migliorare la sicurezza nell'aviazione
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SCOCI	Servizio di coordinazione nazionale contro la criminalità su Internet
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
seg.	segunte
segg.	seguenti
SIM	Servizio informazioni militare
SINFFA	Servizio informazioni delle Forze aeree
SIS	Servizio informazioni strategico
SISSY	Swiss Intelligence Support System
SPFA	Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino
SWISS GAAP RPC	<i>Swiss Generally Accepted Accounting Principles</i> , ossia raccomandazioni relative alla presentazione dei conti (principio svizzero di presentazione dei conti)
SWISS GAAP RPC 26	Principio di presentazione dei conti per istituti di previdenza del personale
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFIAML	Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
UIIA	Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici

USBV	Dispositivi esplosivi ed incendiari non convenzionali
UST	Ufficio federale di statistica
Valutazione EFFI- QM-BV	Misure interdipartimentali intese a migliorare l'efficacia nell'Amministrazione federale
WEF	<i>World Economic Forum</i>
ZfDG-Gremium	<i>Zollfahndungsdienst-Gremium</i> , Germania (servizi di ricerche doganali)

# Rapporto

## 1 Introduzione

Le Commissioni della gestione (CdG) e la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) esercitano, su incarico delle Camere, l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale, i Tribunali della Confederazione come pure su ogni ente al quale la Confederazione ha affidato un compito. Conformemente all'articolo 55 della legge sul Parlamento<sup>1</sup>, nel presente rapporto le CdG e la DelCG illustrano i principali lavori che hanno svolto durante il 2005 e descrivono la prassi del controllo della gestione pubblica.

Pur avendo una vasta portata, l'alta vigilanza parlamentare non costituisce uno strumento di conduzione governativa. Si tratta al contrario di un controllo di ordine politico, mediante il quale il Parlamento valuta il lavoro dirigenziale svolto dalle autorità federali, senza per questo pretendere di sostituirsi a loro. In altre parole, le CdG non sono autorizzate a impartire al Consiglio federale istruzioni sul modo in cui esercitare le sue competenze, né a imporgli di assumere determinate misure. Tanto meno sono autorizzate ad abrogare o modificare decisioni assunte dalle autorità (art. 26 cpv. 4 LParl). Nel caso una di esse infranga le disposizioni di legge o travalichi i confini delle sue competenze, le CdG si limitano a mettere in luce la situazione e a richiedere l'intervento degli organi responsabili. Nel corso del 2005 le CdG sono state chiamate più volte a giudicare della liceità di determinate decisioni del Consiglio federale. In un caso si è trattato della distribuzione del ricavato della vendita delle riserve auree in eccesso della Banca nazionale (cfr. n. 3.1.3); nell'altro di autorizzazioni rilasciate dal Consiglio federale per l'espportazione di materiale bellico (cfr. n. 3.4.3).

L'alta vigilanza parlamentare non affranca pertanto il Governo dalla sua responsabilità nella gestione della cosa pubblica. Esso ha il dovere di esercitare una vigilanza costante e sistematica sull'Amministrazione federale (art. 8 cpv. 3 LOGA<sup>2</sup>) e garantire l'adempimento dei compiti costituzionali e legali (art. 24 cpv. 1 OLOGA<sup>3</sup>). Il controllo parlamentare ha una funzione esclusivamente sussidiaria. D'altra parte, determinati problemi incontrati dall'Amministrazione federale sono spesso riconducibili alla debolezza del controllo esercitato dal Consiglio federale. L'ispezione sul ruolo della Confederazione nell'aumento dei premi versati dall'assicurazione invalidità (cfr. n. 3.5.3) ne è un esempio lampante.

Per questa ragione le CdG hanno voluto dedicare il loro seminario annuale di formazione alle modalità dell'esercizio della vigilanza sull'Amministrazione federale. In occasione dell'esame del rapporto di gestione 2004 del Consiglio federale hanno d'altronde chiesto ai membri dell'Esecutivo di descrivere la loro attività di vigilanza (cfr. n. 4.1.1). Hanno potuto in questo modo constatare che questa funzione è svolta, se non esclusivamente, almeno in maniera prevalente a livello di dipartimenti. Le Commissioni ritengono tuttavia che essa non vada completamente delegata ai dipar-

<sup>1</sup> LF del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS **171.10**).

<sup>2</sup> LF del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**).

<sup>3</sup> O del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**).

timenti, che seguono spesso approcci molto diversi (p. es. non sempre prevedono un organo di controllo interno), ma deve rimanere parte integrante della funzione di gestione svolta dal Collegio governativo nel suo insieme. Per questa ragione le CdG ritengono che il compito di vigilare sull'Amministrazione debba essere svolto per tutti i dipartimenti sulla base di criteri unitari.

Le CdG possono svolgere la loro funzione di controllo soltanto in maniera puntuale e devono pertanto poter contare su un'efficace vigilanza da parte del Consiglio federale. Per quanto possa apparire paradossale, rafforzare l'autorità dell'Esecutivo nei confronti dell'Amministrazione contribuisce a migliorare la vigilanza esercitata a sua volta dal Parlamento. Quanto più il Consiglio federale si impegna nella gestione dell'Amministrazione, tanto più efficiente diventa l'alta vigilanza. Le CdG hanno pertanto chiesto che l'Esecutivo dedichi particolare attenzione al progetto di riforma dell'Amministrazione (cfr. n. 3.3.4).

Procedure e strutture amministrative efficienti costituiscono senz'altro una condizione imprescindibile per garantire il funzionamento ottimale dei servizi della Confederazione; non va però dimenticata l'importanza del ruolo svolto sotto questo aspetto dal personale. La qualità del lavoro dell'Amministrazione federale dipende direttamente dai suoi collaboratori. Ogni organizzazione che punti a funzionare in modo ottimale deve dedicare al suo personale una particolare attenzione. Esso costituisce la vera e propria colonna vertebrale dell'Amministrazione. Benché la politica del personale svolga un ruolo essenziale, essa è molto difficile da giudicare e rientra inoltre nella sfera di competenza esclusiva del Consiglio federale e dei tribunali federali. Le CdG si premuniscono pertanto della massima circospezione nell'esprimere giudizi in questo ambito. A volte il loro intervento si rende assolutamente necessario, in particolare quando i problemi legati alla gestione del personale pregiudicano l'adempimento dei compiti affidati a un'autorità o a un servizio. Per questo motivo, durante il 2005 esse hanno reagito a segnali di insoddisfazione lanciati dal personale dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT; cfr. n. 3.3.6) come pure a segnali di conflitti interni emersi presso il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA; cfr. n. 3.2.1).

Negli ultimi anni, a causa della delicata situazione attraversata dalle finanze federali e delle relative conseguenze (soppressione di posti, rinuncia a determinati compiti, oppure loro reimpostazione), i servizi dell'Amministrazione hanno dovuto più volte rimettersi in discussione. In questo contesto anche il Parlamento ha delle responsabilità da assumersi. Senza venir meno alla loro voce critica, le Camere devono saper ascoltare i segnali che giungono dall'Amministrazione e tenerne conto non solo nell'esercizio delle loro funzioni di controllo, ma anche per quanto riguarda le loro decisioni in materia finanziaria e legislativa. Il Parlamento pretende dal Consiglio federale che attui in maniera scrupolosa le sue decisioni; come contropartita deve assicurare una certa continuità nelle sue decisioni e deve mettere a disposizione del Governo e dell'Amministrazione i mezzi per realizzare i compiti loro assegnati.

Il rapporto annuale non pretende di offrire una sintesi completa di tutte le attività delle CdG durante il periodo in esame. Esso costituisce al contrario una scelta di argomenti che le Commissioni ritengono significativi per quanto concerne, da un lato, i problemi e le lacune delle autorità e dei servizi della Confederazione e, dall'altro, i successi da essi conseguiti.

Durante il 2005 le CdG si sono occupate di diversi dossier, pubblicando più volte i loro risultati. Vanno in particolare menzionati i rapporti sulle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (cfr. n. 3.8.1), sull'efficacia dei test PMI (cfr. n. 3.1.2), sul sistema di gestione delle risorse ambientali RUMBA (cfr. n. 3.10.1) e sull'attività informativa del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE; cfr. n. 3.3.3).

In altri casi i risultati delle inchieste delle CdG sono pubblicati per la prima volta nel presente rapporto. Si tratta in particolare delle ricerche concernenti l'assistenza giudiziaria internazionale (cfr. n. 3.2.3), il rilascio di visti (cfr. n. 3.4.2), la coordinazione nella statistica sanitaria e sociale (cfr. n. 3.5.2) e la diffusione di un rapporto interno dell'Ispettorato del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS; cfr. n. 3.6.1), a cui si aggiungono le questioni trattate prevalentemente dalla DelCG, descritte al numero 3.6.5.

Ulteriori ispezioni sono attualmente in corso, e le CdG contano di portarle a termine entro il 2006. Si tratta in particolare delle inchieste concernenti gli addetti alla difesa (CdG-N), il ricorso a consulenti esterni (CdG-S) nonché la coerenza e la conduzione strategica della politica di sviluppo (CdG-S). Lo stesso vale per i lavori della CdG-N sulle attività di ricerca dell'Amministrazione federale («Ressortforschung»).

Nel 2006, inoltre, cominceranno nuove ispezioni. Tra gli argomenti che verranno affrontati, vanno menzionati in particolare la protezione contro i pericoli naturali, la trasparenza nell'aumento dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria come pure la gestione degli immobili della Confederazione in ambito civile. Le Commissioni lanceranno inoltre un progetto pilota, nel corso del quale svolgeranno un audit sulla gestione di un ufficio federale.

Il presente rapporto – esattamente questo è il suo ruolo – illustra diversi problemi e lacune riscontrati nella gestione dell'Amministrazione. Nel contempo dà la dovuta rilevanza anche ai successi e ai progressi conseguiti. Quando le CdG intervengono per criticare eventuali irregolarità all'interno dell'Amministrazione non intendono in alcun caso realizzare una sorta di espiazione collettiva; esse mirano esclusivamente a migliorare il funzionamento dell'Amministrazione e delle strutture su cui essa si regge oppure a lanciare le necessarie riforme. Per questo motivo le CdG si esprimono spesso sotto forma di raccomandazioni. L'alta vigilanza parlamentare costituisce essenzialmente un controllo positivo, basato sulla fiducia che deve caratterizzare il dialogo costante tra il Parlamento e le autorità controllate. Nella cultura amministrativa, quest'approccio intende sviluppare la capacità di individuare gli errori, senza tentare di dissimularli, ma traendone i necessari insegnamenti per il futuro.

Il compito dell'alta vigilanza parlamentare non può essere svolto contando sull'improvvisazione. Esso richiede un importante impegno personale ai membri del Parlamento – in particolare ai Presidenti delle Commissioni e delle Sottocommissioni. In occasione del passaggio di consegne di metà legislatura, le CdG desiderano ringraziare vivamente coloro che, a partire dal dicembre del 2003, hanno condotto i loro lavori all'insegna della collegialità e dell'efficacia, ossia l'onorevole Hans Hofmann, consigliere agli Stati, e l'onorevole Hugo Fasel, consigliere nazionale. Con il loro esempio, essi hanno saputo incarnare e promuovere lo spirito del consenso a cui è improntato il lavoro delle CdG.

Le CdG intendono infine ringraziare le collaboratrici e i collaboratori delle segreterie e del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) per il loro costante e leale sostegno.

Le Commissioni della gestione hanno approvato il presente rapporto e la sua pubblicazione nel corso della loro seduta plenaria del 20 gennaio 2006. Il testo è stato sottoposto in forma di progetto alle autorità interessate, conformemente all'articolo 157 della legge sul Parlamento. Nell'elaborazione del testo definitivo si è tenuto ampiamente conto dei pareri di quest'ultime.

## **2 Mandato e organizzazione**

### **2.1 Mandato, strumenti e ambito di vigilanza delle CdG**

Su mandato delle Camere federali, le CdG si fanno carico dell'alta vigilanza sull'operato del Consiglio federale e dell'Amministrazione, dei Tribunali della Confederazione e degli altri enti ai quali la Confederazione ha affidato un compito. Questa competenza è sancita nell'articolo 169 della Costituzione federale<sup>4</sup> e nell'articolo 52 della legge sul Parlamento.

Nell'esercizio del loro mandato le CdG si attengono ai principi da loro stesse promulgati<sup>5</sup>. Le Commissioni verificano principalmente che:

- le autorità federali operino nello spirito della Costituzione e delle leggi, che i compiti loro demandati dal legislatore siano adempiuti e che gli obiettivi prefissati siano conseguiti (verifica della legalità);
- le misure prese dallo Stato siano ragionevoli e che il Consiglio federale utilizzi correttamente il margine decisionale di cui dispone (verifica dell'opportunità);
- le misure prese dallo Stato conseguano gli effetti auspicati (verifica dell'efficacia).

Le CdG adempiono i loro compiti:

- svolgendo ispezioni, ossia esami approfonditi, di cui si fanno carico direttamente con l'aiuto delle loro segreterie;
- dando incarico al CPA, a esse direttamente sottoposto, di effettuare valutazioni e perizie<sup>6</sup>;
- esaminando il rapporto di gestione annuale del Consiglio federale e i rapporti di attività dei Tribunali della Confederazione, come pure i rapporti annuali di altri organi della Confederazione (Commissione federale delle Banche [CFB], Politecnici federali [PF], Banca Nazionale Svizzera [BNS] e così via);

<sup>4</sup> Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost; RS **101**).

<sup>5</sup> I principi d'azione delle CdG (29.8.2003 e 4.9.2003) sono stati pubblicati nell'allegato 2 del rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1435 segg.).

<sup>6</sup> Rapporto annuale 2005 del CPA allegato al presente rapporto (all. 1).

- trattando determinati rapporti che il Consiglio federale e gli uffici federali sono tenuti a presentare loro in applicazione di varie normative<sup>7</sup>;
- compiendo visite presso autorità e servizi della Confederazione;
- occupandosi di richieste di vigilanza inoltrate da terzi;
- verificando l’attuazione delle raccomandazioni che hanno rivolto al Consiglio federale e ai Tribunali della Confederazione;
- presentando alle Camere federali un rapporto annuale sulle attività da loro svolte (art. 55 LParl) e depositando atti e iniziative parlamentari.

La vigilanza delle CdG si esercita su un ambito estremamente vasto: all’alta vigilanza parlamentare sottostanno tutte le attività del Consiglio federale e dell’Amministrazione come pure la gestione dei Tribunali della Confederazione, eccezion fatta per la loro giurisprudenza (art. 30 cpv. 1 e art. 191 Cost., art. 26 cpv. 4 LParl).

Anche tutte le collettività di diritto pubblico e privato nonché le persone fisiche e giuridiche che svolgono compiti per conto della Confederazione – come La Posta, FFS SA, RUAG, Skyguide o la fondazione Pro Helvetia – sono soggette, sebbene in forma meno diretta, all’alta vigilanza parlamentare, come pure i Cantoni, se hanno ricevuto mandato di applicare il diritto federale (art. 46 cpv. 1 e art. 49 cpv. 2 Cost.).

Fatta eccezione per gli oggetti di cui devono occuparsi per legge, le CdG possono definire liberamente l’orientamento delle loro analisi. A questo scopo stabiliscono ogni anno un programma per definire le loro priorità in ogni ambito amministrativo. A volte succede che ricevano mandati precisi dalle Camere federali o da altre commissioni parlamentari.

Alle CdG vengono inoltre trasmesse domande sulla gestione delle autorità federali (art. 129 LParl)<sup>8</sup> che possono scaturire da singole persone, organizzazioni, gruppi di interesse, partiti politici o anche da autorità cantonali. Spesso queste domande accompagnano reclami su presunte carenze o irregolarità dell’Amministrazione federale.

Le CdG trattano di regola diverse dozzine di domande all’anno (cfr. all. 2), che tuttavia solo in pochi casi sfociano in inchieste più approfondite. Spesso l’autore della domanda, pur in buona fede, solleva questioni che, per diversi motivi, esulano dalle competenze del Parlamento o che possono essere risolte in maniera più semplice. Succede tuttavia anche che le Commissioni siano confrontate a domande capziose, incomprensibili e verbose, a volte addirittura redatte in lingue non nazionali. A domande prive di senso le CdG non danno risposta.

<sup>7</sup> P. es. art. 31 LF del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51), art. 5 cpv. 1 LF del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), art. 8 cpv. 1 O del 10 giugno 2004 sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell’ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazione (RS 172.220.111.5) o art. 20 DF del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul transito alpino; RS 742.104).

<sup>8</sup> Il trattamento delle richieste di vigilanza è descritto nel rapporto annuale 2004 delle CdG e della DELCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1707).

Nel corso del 2005 due domande in particolare sono state oggetto di lavori di vasta portata, i cui risultati sono riportati nel presente rapporto. La prima riguarda la distribuzione del ricavo della vendita delle riserve auree in eccesso della Banca nazionale (cfr. n. 3.1.3), la seconda l'esportazione di materiale bellico (cfr. n. 3.4.3).

## 2.2 Organizzazione delle CdG

La CdG-N si compone di 25 consiglieri nazionali, la CdG-S di 13 consiglieri agli Stati. Ogni Commissione è suddivisa in Sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl; art. 14 cpv. 3 RCN<sup>9</sup> e art. 11 cpv. 1 RCS<sup>10</sup>), alle quali sono attribuiti i diversi ambiti di vigilanza costituiti dai sette dipartimenti federali, dalla Cancelleria federale e dai Tribunali della Confederazione.

Di regola il vero e proprio lavoro di analisi (p. es. audizione, perizie, richieste di documentazione) viene compiuto dalle Sottocommissioni su mandato delle CdG. Le Sottocommissioni riferiscono i risultati dei loro esami mediante rapporti alla Commissione plenaria, l'organo cui spetta il potere decisionale. Le Commissioni plenarie hanno il compito di emanare i rapporti e di sottoporre raccomandazioni alle autorità politiche responsabili (art. 158 LParl).

Ogni Commissione nomina tre membri, che formano la DelCG. Questa vigila in modo dettagliato e costante sulle attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi di informazione strategica civile e militare (art. 53 cpv. 2 LParl). La Delegation si costituisce da sé (art. 53 cpv. 1 LParl). Dispone di diritti di informazione molto ampi, sanciti dagli articoli 154 e 155 della legge sul Parlamento. Le Commissioni possono anche istituire gruppi di lavoro o Sottocommissioni ad hoc, per analizzare argomenti che richiedono conoscenze tecniche specifiche. Durante l'anno in esame è stata costituita una Sottocommissione ad hoc incaricata di esaminare il ruolo assunto dal Consiglio federale nei confronti di Swisscom. Il gruppo di lavoro istituito nel 2004 per esaminare i problemi interni al Tribunale federale delle assicurazioni è stato sciolto all'inizio del 2005, alla conclusione dell'ispezione.

I presidenti delle Sottocommissioni conservano il loro mandato per tutta la legislatura, i presidenti delle Commissioni plenarie e della DelCG cambiano ogni biennio. Dal 1° gennaio 2006 la CdG-N è presieduta dal consigliere nazionale Kurt Wasserfallen (subentrato all'onorevole Hugo Fasel, Presidente della CdG-N per il 2004 e il 2005) e la CdG-S dal consigliere agli Stati Hansruedi Stadler (subentrato all'onorevole Hans Hofmann, Presidente della CdG-S per gli anni 2004 e 2005). Alla DelCG, la consigliera agli Stati Helen Leumann-Würsch (Presidente della DelCG per il 2004 e il 2005) è stata sostituita dall'onorevole Hans Hofmann.

Durante l'anno in esame vi sono state diverse modifiche nella composizione della CdG-N: Jean-Michel Cina, dimissionario dal Consiglio nazionale, ha lasciato il suo posto all'onorevole Sep Cathomas, mentre le consigliere nazionali Brigitte Häberli-Koller ed Edith Graf-Litscher sono succedute agli onorevoli Dominique de Buman e Hans Stöckli. Il consigliere nazionale Ruedi Noser ha sostituito l'onorevole Felix Gutzwiler.

<sup>9</sup> Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RCN; RS 171.13).

<sup>10</sup> Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RCS; RS 171.14).

All'interno della CdG-S vi è stato un solo cambiamento: il neoeletto consigliere agli Stati Pierre Bonhôte ha sostituito l'onorevole Alain Berset.

I nomi dei membri della CdG-S, delle Sottocommissioni e della Delegazione (stato al 31 dicembre 2005) sono riassunti nella tavola 1.

*Tavola 1*

**Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della Delegazione  
(stato al 31 dicembre 2005)**

<i>CdG-N (Commissione plenaria)</i>	<i>CdG-S (Commissione plenaria)</i>
Fasel Hugo (Presidente), Wasserfallen Kurt (Vicepresidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cathomas Sep, Daguét André, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Graf-Litscher Edith, Gyr-Steiner Josy, Häberli-Koller Brigitte, Janiak Claude, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Noser Ruedi, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Hofmann Hans (Presidente), Stadler Hansruedi (Vicepresidente), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Bonhôte Pierre, Briner Peter, Escher Rolf, Hess Hans, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle, Saudan Françoise, Wicki Franz
<i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i>	
Glasson Jean-Paul (Presidente), Beck Serge, Daguét André, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Meier- Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Béguelin Michel (Presidente), Amgwerd Madeleine, Briner Peter, Escher Rolf, Kuprecht Alex, Ory Gisèle
<i>Sottocommissione DFGP/CaF</i>	
Meier-Schatz Lucrezia (Presidente), Binder Max, Brunner Toni, Daguét André, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Häberli- Koller Brigitte, Janiak Claude, Müller Geri, Wasserfallen Kurt	Hess Hans (Presidente), Amgwerd Madeleine, Bonhôte Pierre, Escher Rolf, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle

<i>Sottocommissione DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (Presidente), Fasel Hugo, Glur Walter, Graf-Litscher Edith, Noser Ruedi, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Roth-Bernasconi Maria, Waber Christian, Wasserfallen Kurt	Briner Peter (Presidente), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Bonhôte Pierre, Kuprecht Alex, Saudan Françoise
<i>Sottocommissione DFI/DATEC</i>	
Binder Max (Presidente), Beck Serge, Fasel Hugo, Graf-Litscher Edith, Häberli-Koller Brigitte, Mathys Hans Ulrich, Noser Ruedi, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth- Bernasconi Maria, Veillon Pierre- François, Waber Christian	Stadler Hansruedi (Presidente), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Saudan Françoise
<i>Sottocommissione Tribunali</i>	
Janiak Claude (Presidente), Brunner Toni, Cathomas Sep, Daguet André, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Müller Geri	Wicki Franz (Presidente), Bonhôte Pierre, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle
<i>DelCG</i>	
Leumann-Würsch Helen (Presidente), Hofmann Hans (Vicepresidente), Fasel Hugo, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Wicki Franz	
<i>Gruppo di lavoro LPP</i>	
Fasel Hugo (Presidente), Beck Serge, Glur Walter, Gyr-Steiner Josi, Mathys Hans Ulrich, Pedrina Fabio, Riklin Kathi, Rossini Stéphane	
<i>Sottocommissione ad hoc «Swisscom»</i>	
Waber Christian (Presidente), Fasel Hugo, Graf-Litscher Edith, Meier-Schatz Lucrezia, Wasserfallen Kurt, un rappresentante della frazione UDC (vacante)	

Nel 2005 le CdG, la DelCG, le Sottocommissioni e gli altri gruppi di lavoro si sono riuniti 112 volte; ogni seduta è durata da mezza giornata a due giornate intere.

## 2.3

### **Diritti di informazione e natura confidenziale dei lavori**

Per l'esercizio del loro compito di alta vigilanza le CdG dispongono di diritti di informazione di vasta portata (art. 150 e art. 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). Queste possono richiedere di essere sentite dalle CdG prima dell'audizione di uno dei loro sottoposti (art. 153 cpv. 1 lett. c e 162 cpv. 1 lett. c LParl). Gli impiegati che vengono interrogati dalle CdG sono sciolti dal loro segreto d'ufficio. Le Commissioni hanno inoltre il diritto di compiere visite a tutti i servizi della Confederazione, preavvisando o meno. Esse possono richiedere tutti gli atti rilevanti e possono, se del caso, ricorrere a esperti.

Esistono due eccezioni per quanto riguarda i diritti di informazione delle CdG. Da un lato esse non possono richiedere documentazione legata al processo decisionale del Collegio governativo. Si tratta principalmente di documenti che riguardano decisioni imminenti, come quelli in particolare della procedura di corapporto (art. 15 LOGA). Non hanno inoltre alcun diritto di chiedere informazioni che devono rimanere segrete nell'interesse della protezione dello stato e dei servizi di informazione strategica (art. 150 cpv. 2 LParl).

Entrambe queste riserve non sono applicate alla DelCG. Essa dispone infatti, grazie all'articolo 169 capoverso 2 della Costituzione federale e all'articolo 154 della legge sul Parlamento, di diritti di informazione illimitati rispetto alle autorità e agli organi che sottostanno alla sua vigilanza. Essa può non solo richiedere tutte le informazioni necessarie all'esercizio dei suoi compiti, ma anche ordinare interrogatori formali di testimoni (art. 155 LParl), indipendentemente dal segreto d'ufficio e dal segreto militare.

I diritti di informazione di vasta portata di cui godono CdG e la DelCG le vincolano, d'altra parte, alla confidenzialità. Esse rispettano pertanto regole organizzative e procedurali volte a garantire la protezione del segreto (art. 150 cpv. 3 LParl).

La confidenzialità cui sono tenute le CdG è dovuta al fatto che esse, sovente, sono costrette a gestire informazioni delicate, concernenti le attività del Governo e dei tribunali, che comportano segreti d'ufficio o anche dati personali.

La confidenzialità è necessaria per garantire l'indipendenza delle CdG, poiché mantiene segrete le considerazioni che hanno contribuito a determinarne i pareri. Il segreto delle discussioni intende favorire l'indipendenza di giudizio dei membri della Commissione e promuovere un clima di aperta discussione. I membri della Commissione sono a loro volta vincolati al segreto d'ufficio quanto alle informazioni di cui vengono a conoscenza nell'esercizio del loro mandato (art. 8 LParl). Le infrazioni possono essere punite con misure disciplinari (art. 13 cpv. 2 LParl) o perseguite a livello penale (art. 320 CP<sup>11</sup>).

Non da ultimo, il principio della confidenzialità cui sottostà l'operato delle CdG intende consentire alle persone interrogate la possibilità di comunicare le informazioni di cui sono a conoscenza esprimendosi liberamente e in maniera indipendente.

<sup>11</sup> Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0).

Questo principio non è fine a sé stesso; intende bensì preservare la procedura da eventuali pressioni esterne e logiche di partito. Costituisce pertanto una chiave per il successo dell'alta vigilanza parlamentare e, contemporaneamente, una garanzia d'efficienza.

Nei casi in cui le CdG decidono di pubblicare informazioni su irregolarità o carenze gestionali, la legge riconosce alle autorità interessate il diritto di esprimersi prima che le notizie vengano diffuse (art. 157 LParl). Nella prassi, le Commissioni presentano loro, dapprima, un rapporto provvisorio, sul quale esse possono prendere posizione per scritto; possono però anche chiedere di discutere direttamente con il collegio delle CdG competente per il loro caso. Nella loro presa di posizione hanno la possibilità di esporre i loro argomenti, contestare la valutazione della situazione o presentare nuove fattispecie. Il rapporto finale delle CdG ne tiene debito conto e, di norma, viene pubblicato, sempre che non vi si oppongono interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LParl). Questo può essere il caso di determinati rapporti della DelCG.

In merito alla confidenzialità dei lavori, l'ultimo rapporto annuale delle CdG menziona la domanda di un giudice istruttore cantonale che, appellandosi alle disposizioni del Codice penale concernenti l'assistenza giudiziaria, aveva chiesto di poter esaminare i verbali di audizione<sup>12</sup>. Egli intendeva in questo modo verificare se le dichiarazioni degli impiegati della Confederazione di fronte alle CdG corrispondessero a quanto affermato dagli stessi nel corso del procedimento penale da lui istruito. Dopo che i Presidenti delle Commissioni rifiutarono più volte di dar seguito alla sua richiesta – rifiuto fondato sul principio della confidenzialità dei lavori delle CdG – egli ha inoltrato una denuncia presso il Tribunale penale federale (TPF).

Il TPF, pur confermando nella sua decisione del 18 aprile 2005<sup>13</sup> la delibera dei Presidenti delle CdG, ha espresso tuttavia alcune riserve. Mentre i Presidenti delle CdG ritengono che le autorità parlamentari della Confederazione non siano soggette all'obbligo di garantire assistenza giudiziaria e contestano pertanto la competenza in questo ambito del TPF, esso non esclude dal canto suo che, in linea di principio, un'autorità legislativa possa essere tenuta all'assistenza giudiziaria nell'ambito di una procedura penale di diritto federale. Nella fattispecie in esame, il Tribunale ha respinto tuttavia la richiesta del giudice istruttore, considerando che l'interesse delle Commissioni a mantenere segrete le loro deliberazioni interne fosse preponderante rispetto alle esigenze della procedura penale, ammesso e non concesso che queste fossero fondate: fatto quest'ultimo tutt'altro che scontato («l'intérêt des commissions au secret de leurs débats internes l'emporte en effet clairement sur les besoins de la procédure pénale, pour peu que ceux-ci soient même donnés en l'occurrence, ce qui est loin d'être évident»). La decisione del TPF è inappellabile.

<sup>12</sup> Rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1722 seg.).

<sup>13</sup> Decisione della Camera dei ricorsi del Tribunale penale federale del 18 aprile 2005, BB.2005.19 (non pubblicata).

## 2.4

### Collaborazione delle CdG con altre Commissioni parlamentari

In ragione dell'ampiezza del loro ambito di vigilanza, che comprende tutti i compiti dello Stato, le CdG e la DelCG hanno molteplici contatti con diversi organi parlamentari. Interlocutrici particolarmente importanti sono le Commissioni delle finanze (CdF) e la Delegazione delle finanze (DelFin).

Durante il 2005 le Sottocommissioni responsabili delle CdG e delle CdF hanno organizzato diverse sedute comuni per trattare i rapporti di gestione e i bilanci annuali di RUAG, Posta, FFS SA, Swisscom SA, Skyguide nonché del Consiglio dei PF. Di quest'ultimo, le Sottocommissioni hanno inoltre esaminato congiuntamente il preventivo 2006. Nell'ambito di questa collaborazione, da diversi anni un membro della DelFin partecipa ai lavori della CdG-N sulla realizzazione del Progetto efficienza, lanciato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) per rafforzare a livello federale la lotta contro la criminalità. La DelCG, dal canto suo, ha collaborato con la DelFin nell'ambito della vigilanza sulla gestione finanziaria dei servizi di informazione (cfr. n. 3.6.5.9) e del sistema elettronico di esplorazione Onyx (cfr. n. 3.6.5.8).

Durante l'anno in esame, la Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV), istituita conformemente al dettato dell'articolo 54 della legge sul Parlamento, ha tenuto due sedute di coordinamento. Durante la seduta di giugno essa ha discusso forma e contenuto dei rapporti sulla politica del personale della Confederazione, che l'Esecutivo sottopone regolarmente alle Commissioni di vigilanza in applicazione dell'articolo 5 capoverso 1 della legge sul personale federale. La CPV ha invitato il Consiglio federale a integrare questo rapporto, in futuro, con un confronto tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti. Su proposta della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S), la CPV ha inoltre deciso di incaricare il CPA di esaminare la situazione della fondazione Pro Helvetia<sup>14</sup>. In occasione della seduta di dicembre, la CPV ha invece preso atto del programma di verifica che CdG, DelFin, CPA e Controllo federale delle finanze (CFF) intendono mettere in pratica nel 2006. La Conferenza ha inoltre deciso di sottoporre a un controllo le misure assunte dalla Confederazione per meglio verificare l'efficacia dell'azione statale (art. 170 Cost.).

Le CdG hanno inoltre intrattenuto numerosi contatti con la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN), incaricata del controllo parlamentare sulla realizzazione della Nuova ferrovia alpina (NFTA), a cui appartengono quattro membri delle CdG, quattro membri delle CdF e quattro membri delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT). In occasione di ogni loro seduta plenaria, le CdG sono informate dei lavori della DVN. Ogni anno, inoltre, esse verificano il suo rapporto di attività, che presentano poi alle Camere federali. I dettagli della collaborazione tra CdG, CdF e CTT da un lato e DVN dall'altro sono stati definiti nelle nuove direttive<sup>15</sup>, entrate in vigore il 1° gennaio 2005.

<sup>14</sup> Cfr. n. 3.2 del rapporto annuale 2005 del CPA (all. 1 del presente rapporto).

<sup>15</sup> I «Principi operativi sulle modalità di lavoro e sul coordinamento dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina» sono stati pubblicati in allegato al rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1820 segg.; all. 3).

La segreteria delle CdG e la segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA) si sono riunite in occasione di sei sedute di coordinamento, che sono servite a sintonizzare gli ambiti di attività e hanno consentito lo scambio di dossier e di informazioni sui lavori in corso.

L'istituzione di questo forum per la collaborazione tra le CdG e gli altri organi parlamentari di controllo si è rivelata particolarmente appropriata. Esso permette di migliorare la coordinazione dell'alta vigilanza del Parlamento, di consolidarne la professionalità, di ottimizzare l'impiego delle risorse, di assicurare lo scambio di informazioni e di evitare inutili doppioni. Le CdG intrattengono inoltre contatti con le Commissioni legislative, responsabili per le consultazioni preliminari in merito ai disegni di legge sottoposti al Parlamento. In determinati casi, le CdG traggono dalle loro attività di controllo considerazioni utili per il lavoro del Legislativo. È quanto è avvenuto ad esempio nel caso del dossier aperto dalla CdG-N in merito alle misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri (cfr. n. 3.8.1). La CdG-N ha trasmesso alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) diversi utili raccomandazioni per l'esame della legge sugli stranieri<sup>16</sup> emanata dal Parlamento il 16 dicembre 2005. La CdG-S ha inoltre consegnato alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSS-S) il suo rapporto sull'applicazione dell'assicurazione invalidità (cfr. n. 3.5.3), che elenca diverse raccomandazioni da esaminare in occasione delle deliberazioni sul disegno di 5ª revisione dell'assicurazione invalidità<sup>17</sup>.

In altri casi, le Commissioni legislative rimandano le CdG a diversi problemi dell'applicazione del diritto oppure le invitano a compiere delle analisi. La CIP-N, ad esempio, ha chiesto alla CdG-N di esaminare il problema delle indennità versate ai membri delle commissioni extra-parlamentari: teme infatti che in questo ambito esistano enormi disparità, non conformi a quanto previsto dalla legge. La Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) ha dal canto suo chiesto alla CdG-N di esaminare il dossier relativo al trasferimento del controllo aereo militare nel nuovo edificio di Skyguide a Dübendorf. La CdG-N dovrà chiarire i motivi per cui il primo credito di 10 milioni concesso dalle Camere federali nel 2002 si è rivelato insufficiente e per quale ragione il Consiglio federale ha presentato la richiesta di un credito supplementare di 11,5 milioni di franchi.<sup>18</sup>

Quanto alla DelCG, essa intrattiene contatti con le Commissioni della politica di sicurezza (CPS) in merito all'organizzazione dei servizi di informazione. In particolare, ha sostenuto in Consiglio nazionale la richiesta della CPS-N di emanare una legge quadro per i servizi di informazione<sup>19</sup>. In occasione della seduta del 31 ottobre 2005, la DelCG ha inoltre illustrato alla Commissioni degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) le chiavi di volta della sua attività nonché dei suoi controlli delle banche dati legate alla protezione dello Stato.

<sup>16</sup> Messaggio del Consiglio federale dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri (FF 2002 3327).

<sup>17</sup> Messaggio del Consiglio federale del 22 giugno 2005 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (5a revisione dell'AI) (FF 2005 3989).

<sup>18</sup> Messaggio del Consiglio federale del 25 maggio 2005 sugli immobili del DDPS 2006 (FF 2005 3271 segg.).

<sup>19</sup> Mozione 05.3001 «Base legale completa per il sistema dei servizi d'informazione» dell'11 gennaio 2005.

Le CdG sono molto soddisfatte dell'eccellente collaborazione tra le Commissioni, grazie alla quale è possibile, in generale, evitare sovrapposizioni e doppioni. Malgrado gli ingenti sforzi profusi, a volte capita che le Commissioni legislative ingeriscano nella sfera di competenza delle CdG, trattando temi che concernono inequivocabilmente l'alta vigilanza parlamentare. È stato il caso, ad esempio, della prevista vendita di carri armati svizzeri all'Iraq; numerosi rappresentanti del Consiglio federale e dell'Amministrazione sono stati invitati a esprimersi davanti alle diverse Commissioni legislative, benché l'esecuzione della legislazione concernente l'esportazione di materiale bellico rientri senza ombra di dubbio nell'ambito di competenza delle CdG (cfr. n. 3.4.3).

Per evitare che simili situazioni si ripetano, le CdG hanno chiesto agli Uffici delle Camere federali di disciplinare chiaramente l'esame, a livello parlamentare, di determinati dossier, come ad esempio il rapporto annuale della BNS o il progetto per la riforma dell'Amministrazione (cfr. anche n. 3.3.4).

Che diverse Commissioni si occupino degli stessi temi non costituisce di per sé un problema, tanto più che in questo modo si favorisce direttamente il miglioramento dell'informazione del Parlamento sull'attività del Governo e si contribuisce a migliorare l'operato del Legislativo. Questa tendenza è per contro negativa se non coordinata o, peggio, se strumentalizzata a scopi partitici.

### **3 Singoli argomenti**

#### **3.1 Politica economica e finanziaria**

##### **3.1.1 La protezione del consumatore nel commercio elettronico**

Entro la fine del maggio 2005 la CdG-N attendeva il parere del Consiglio federale sugli accertamenti e le raccomandazioni da essa formulate nell'ambito dell'ispezione sulla protezione dei consumatori nel commercio elettronico, conclusasi nel novembre del 2004<sup>20</sup>. L'esame aveva permesso di stabilire che in diversi ambiti del commercio elettronico – in ragione delle prescrizioni generali del diritto delle obbligazioni<sup>21</sup>, della legge federale contro la concorrenza sleale<sup>22</sup> e della legge federale sull'informazione dei consumatori<sup>23</sup> – i consumatori sono meno protetti rispetto alle forme tradizionali di commercio (come nel caso di acquisti effettuati direttamente al negozio o per posta sulla base di un catalogo). Sempre nell'ambito del commercio elettronico, la Commissione aveva anche rilevato la necessità di intervenire a favore dei consumatori per quanto riguarda il problema della protezione dei dati.

Il DFGP, responsabile del dossier, ha chiesto in seguito una proroga, tenuto conto che il parere del Consiglio federale era stato rinviato al secondo semestre poiché si erano resi necessari ulteriori approfondimenti per quanto concerne la revisione parziale del diritto delle obbligazioni e della legge federale contro la concorrenza

<sup>20</sup> Rapporto della CdG-N del 9 novembre 2004 sulla protezione del consumatore nel commercio elettronico: aspetti contrattuali e protezione dei dati (FF **2005** 4453).

<sup>21</sup> Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni, CO; RS **220**).

<sup>22</sup> Legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI; RS **241**).

<sup>23</sup> Legge federale del 5 novembre 1990 sull'informazione dei consumatori (LIC; RS **944.0**).

sleale. In merito agli accertamenti e alle raccomandazioni della CdG-N non toccate dai progetti di revisione in corso, il Consiglio federale ha potuto presentare il suo parere già a fine agosto. Per quanto riguarda il resto, si è invece pronunciato nel dicembre del 2005. Tenuto conto dei risultati controversi raccolti dalla procedura di consultazione su un avamprogetto di legge federale sul commercio elettronico con conseguente revisione del diritto delle obbligazioni, il Consiglio federale ha comunicato alla CdG-N la sua intenzione di rinunciare a modificare la tutela giuridica del consumatore. A causa della proroga del termine, la CdG-N non ha potuto trattare i pareri del Consiglio federale ancora entro il 2005. Si occuperà pertanto del dossier in maniera approfondita all'inizio del 2006.

### **3.1.2 Strumenti della Confederazione per tener in considerazione gli interessi delle PMI**

La CdG-N ha affrontato, sulla base di una valutazione del CPA<sup>24</sup>, la questione del grado di conoscenza, dell'impiego nonché dell'influsso dei test PMI della Confederazione<sup>25</sup>. Si tratta, in particolare, di tre strumenti: innanzi tutto l'analisi d'impatto della regolamentazione, che illustra le ripercussioni economiche di un nuovo testo legislativo prima che esso venga emanato. I test di compatibilità PMI del Seco, che consistono in sondaggi presso le imprese, rappresentano il secondo strumento. Infine è stato esaminato anche il Forum PMI, che consiste in una commissione federale di esperti composta in maggioranza da piccoli imprenditori, incaricata di prendere posizione sugli effetti che eventuali progetti normativi potrebbero avere su questo tipo di imprese. Obiettivo comune di questi strumenti è creare la necessaria trasparenza attorno alle ripercussioni economiche di progetti legislativi. In questo modo si intende sensibilizzare l'Amministrazione federale e le istanze politiche decisionali.

I risultati della valutazione sono deludenti. Malgrado il grado di conoscenza vari a seconda dello strumento e dell'attore considerato, è possibile constatare che i test PMI, benché siano già trascorsi diversi anni dalla loro introduzione, in media non sono molto conosciuti dalle persone a cui idealmente si rivolgono. Non sorprende pertanto che il loro impiego nel processo decisionale politico rimanga molto limitato. Una lacuna fondamentale è rappresentata dal fatto che i loro risultati siano poco, o non siano per niente, discussi a livello della direzione dei dipartimenti, del Consiglio federale e delle Commissioni legislative.

Accanto alla conoscenza in parte scarsa dei test, altri fattori contribuiscono al loro scarso impiego. L'analisi d'impatto della regolamentazione, ad esempio, viene spesso elaborata solo poco prima che la redazione del messaggio del Consiglio federale giunga a termine. Anche il Forum PMI, di solito, esprime il suo parere troppo tardi. La valutazione ha potuto nel contempo rilevare che non sempre la qualità delle analisi d'impatto della regolamentazione e dei test di compatibilità PMI è ineccepibile.

Benché l'influsso dei test PMI sul processo decisionale politico sia difficile da valutare, considerata la scarsa conoscenza degli strumenti a disposizione, del loro impiego limitato nonché dei risultati dei sondaggi condotti dal CPA, la CdG-N è

<sup>24</sup> Rapporto annuale 2005 del CPA, n. 2.1.1 nell'allegato 1 del presente rapporto.

<sup>25</sup> Rapporto della CdG-N del 20 maggio 2005 concernente i test PMI della Confederazione e le conseguenze per la legislazione (FF 2006 2991).

comunque giunta alla conclusione che l'impatto di questi strumenti sia estremamente ridotto. L'obiettivo, in sé più che condivisibile, di riuscire a fare in modo che gli interessi delle PMI siano tenuti in considerazione nel processo decisionale politico, non è pertanto raggiunto dagli appositi test, almeno così come concepiti e utilizzati finora.

Sulla base di questi risultati, la CdG-N ritiene ora necessario che tanto il Consiglio federale quanto il Parlamento intervengano per trovare una soluzione: ha pertanto invitato l'Esecutivo a prendere atto dei risultati dei test PMI e a trasmetterli in seguito alle Commissioni legislative competenti. La CdG-N ritiene che al momento dell'elaborazione di un progetto di legge l'analisi d'impatto della regolamentazione debba essere elaborata e impiegata con tempestività, così da farla effettivamente influire sulle decisioni. Questa analisi, i test di compatibilità PMI e i pareri del Forum PMI vanno inoltre meglio coordinati dal punto di vista cronologico. Il Parlamento e le sue Commissioni dovrebbero, dal canto loro, prendere atto in maniera sistematica dei risultati dei test PMI nelle loro valutazioni. D'altronde, la CdG-N ritiene importante migliorare la qualità di questi test, e suggerisce di adottare misure organizzative adeguate, impiegare i mezzi a disposizione con accortezza e sensibilizzare tutti gli uffici. Ha presentato al Consiglio federale una serie di raccomandazioni in questo senso, e attende un parere in merito entro la primavera del 2006.

### **3.1.3 Ripartizione dei 21,1 miliardi di franchi ricavati dalle eccedenze delle riserve auree**

Il 2 febbraio 2005 il Consiglio federale ha deciso di versare il ricavato della vendita delle riserve auree non più necessarie della BNS nella misura di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni. Si è visto costretto a compiere questo passo dopo che il 16 dicembre 2004 la Camera alta aveva deciso per la seconda volta di non entrare in materia in merito al suo disegno di decreto federale concernente l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro della Banca Nazionale<sup>26</sup>; in questo modo un ulteriore tentativo di creare la base legale per un impiego delle riserve auree eccedenti non previsto dal diritto in vigore era andato a vuoto. Nella sua valutazione della situazione, l'Esecutivo è giunto alla conclusione che anche ulteriori proposte per impiegare in modo mirato il ricavato della vendita delle riserve auree non sarebbero state in grado, a medio termine, di ottenere la maggioranza parlamentare e che, pertanto, andava applicato il diritto vigente. Tanto più che i Cantoni reclamavano il pagamento della loro parte.

Contrariamente a quanto dichiarato dappprincipio dal Consiglio federale, il versamento dei 21,1 miliardi di franchi sulla base della decisione dell'Assemblea generale della BNS dell'aprile 2005 ha potuto avvenire ancora durante l'anno. Sulla base di un accordo tra il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e la BNS, l'intera somma è stata corrisposta a Confederazione e Cantoni tra il maggio e il luglio del 2005.

La decisione del Consiglio federale non ha mancato di suscitare controversie a livello politico. Il 7 febbraio 2005, il Partito socialista svizzero (PS) ha, da parte sua, inoltrato una richiesta scritta in cui chiede alla CdG-N di esercitare la sua vigilanza in questo ambito. Esso ritiene che la decisione presa dal Consiglio federale il 2 febbraio 2005 non sia conforme alla legge. Il PS avanza inoltre dubbi sulla legittimi-

<sup>26</sup> Cfr. Boll. Uff. 2004 S 907 segg.

tà del dividendo di 21,1 miliardi di franchi per l'anno 2005 e sulla mancanza di un accordo tra Cantoni e Confederazione sul volume della ripartizione dell'utile annuale per garantirne una distribuzione costante a medio termine. Quest'ultima è prevista dall'articolo 31 capoverso 2 della legge sulla Banca Nazionale<sup>27</sup>. La critica del PS alla liceità della decisione presa dal Consiglio federale il 2 febbraio 2005 si basa in particolare su di una perizia giuridica che esso ha commissionato al professor Philippe Mastronardi dell'Università di San Gallo. Quest'ultima è stata messa a disposizione della CdG-N.

La Commissione ha incaricato la Sottocommissione responsabile di esaminare questa domanda; essa, nel corso del 2005, ha convocato a più riprese rappresentanti dell'Amministrazione federale, della BNS e anche i professori di diritto Philippe Mastronardi e Paul Richli (Università di Lucerna). Parallelamente, ha incaricato il professor Richli di elaborare una perizia giuridica che tenga conto delle posizioni tanto del Consiglio federale, quanto del PS, ponendole a confronto. La perizia è attualmente nelle mani della CdG-N, che non ha potuto concludere la sua inchiesta entro l'anno, pur essendosi già chinata sui primi risultati intermedi. Essa concluderà i suoi lavori presumibilmente entro la prima metà del 2006.

## **3.2 Giustizia**

### **3.2.1 Conflitto interno al Tribunale federale delle assicurazioni**

Il 6 dicembre 2004 le CdG avevano espresso un parere scritto nei confronti del TFA a proposito di un conflitto interno legato alla nomina dei nuovi membri delle camere del Tribunale (cfr. rapporto annuale<sup>28</sup>). Vi affermavano, tra l'altro, che la delicata situazione all'interno del Tribunale andava affrontata con la massima serietà. Esse non ritenevano tuttavia che il normale funzionamento del TFA fosse pregiudicato dal conflitto, anche se la situazione influiva negativamente sul clima di lavoro e pertanto anche sull'assolvimento dei compiti. Per questa ragione si sono rifiutate di intervenire direttamente nel conflitto o di proporre al Tribunale delle soluzioni concrete al problema. Nel loro parere, inoltre, hanno ricordato il loro rapporto 2003<sup>29</sup>, nel quale avevano consigliato al TFA di creare, nell'ambito della sua autonomia organizzativa e amministrativa, i necessari meccanismi per risolvere i conflitti interni (raccomandazione 9).

Nelle prime settimane del 2005 il conflitto si è inasprito ulteriormente, giungendo fino ai mezzi di informazione. Dopo intensi colloqui all'interno del Tribunale e grazie anche alla mediazione di entrambi i Presidenti delle Sottocommissioni delle CdG, le divergenze d'opinioni hanno potuto essere superate, ed è stato possibile presentare una dichiarazione comune, approvata da tutti gli undici giudici. Essa ribadisce i seguenti punti:

- la composizione delle Camere decisa a maggioranza dal Tribunale nel dicembre 2003 è valida;

<sup>27</sup> Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (LBN; RS **951.11**).

<sup>28</sup> Rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1707 segg.).

<sup>29</sup> Inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale. Rapporto delle CdG del 6 ottobre 2003 (FF **2004** 4999).

- i due giudici in conflitto tra di loro continuano ad appartenere alla stessa Camera, ma non sono più impiegati nello stesso collegio giudicante, in modo da non dover condividere alcun dossier;
- a parte l'eccezione menzionata, tutti i giudici sono d'accordo di collaborare in futuro con tutti gli altri membri del Tribunale.

Dando seguito alla raccomandazione del CdG, il 22 febbraio 2005 il TFA ha inoltre emanato un regolamento volto a disciplinare la collaborazione e la gestione dei conflitti, di cui ha presentato un esemplare anche alle CdG. Dal punto di vista del contenuto, le sue disposizioni corrispondono in parte ad un regolamento affine emanato dal Tribunale federale (cfr. n. 3.2.2). Esistono tuttavia anche importanti differenze: il Tribunale federale prevede, nel caso della mediazione di un conflitto, che la Conferenza dei direttori, una volta esaurite a tutti i livelli le possibilità di composizione dei conflitti, possa istituire una commissione ad hoc; mentre nel caso del TFA, la competenza non solo di gestire i contrasti, ma anche di porvi termine, spetta alla direzione del Tribunale. Quest'ultimo renderà conto dell'accaduto al Parlamento solo nel caso in cui il normale funzionamento del Tribunale sia pregiudicato. I suoi giudici si impegnano a non trasferire il conflitto a livello di opinione pubblica, e questo principio di riservatezza vale anche internamente. Solo la Corte plenaria potrà decidere, su mandato della direzione, se un rapporto debba essere trasmesso all'organo parlamentare competente, ma dapprima occorrerà verificare se il normale funzionamento del Tribunale sia effettivamente pregiudicato. Il Tribunale federale, invece, prevede di sottoporre i suoi conflitti interni al Parlamento in quanto autorità legislativa e di alta vigilanza solo se tutte le possibilità di risolvere autonomamente il problema si sono rivelate inutili. La Conferenza dei presidenti decide se sottoporre o meno un rapporto all'organo parlamentare competente.

Le Sottocommissioni competenti per i tribunali hanno esaminato dettagliatamente il regolamento in questione e il 29 aprile 2005, in occasione della loro visita presso il TFA, si sono dichiarate soddisfatte che in tal modo questi abbia dato seguito al parere delle CdG del 6 dicembre 2004. Di fronte alla direzione del Tribunale esse hanno inoltre dichiarato che queste nuove direttive tengono adeguatamente conto del principio di risoluzione autonoma dei conflitti interni e che le CdG saranno tenute a intervenire soltanto nel caso di problemi che dovessero effettivamente pregiudicare il normale funzionamento del Tribunale. Le Sottocommissioni tengono comunque a precisare che la funzione di alta vigilanza delle CdG non può essere in alcun modo limitata da queste regole. Esse sono giunte alla conclusione che, in casi limite, sia concepibile che anche a un solo membro del Tribunale si rivolga alle CdG, e questa possibilità non deve essergli negata. Sarebbe d'altronde altrettanto sbagliato che egli, nel caso in cui abbia fornito determinate informazioni alle CdG, sia in seguito sanzionato per questa ragione all'interno del Tribunale.

### 3.2.2

## Inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale

Nel rapporto del 6 ottobre 2003<sup>30</sup> concernente la loro inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale, le CdG ebbero modo di esporre le loro conclusioni in merito al cosiddetto «incidente dello sputo», occorso l'11 febbraio 2003, come pure i risultati delle loro indagini su presunte irregolarità avvenute presso la Corte di cassazione penale del Tribunale federale<sup>31</sup>. Nel frattempo le raccomandazioni espresse in tale rapporto sono state prese in considerazione e messe in pratica.

Sulla scia della raccomandazione 9, che lo invitava a esaminare l'opportunità di istituire meccanismi destinati alla risoluzione interna di conflitti, il 21 dicembre 2004 il Tribunale federale presentò alle CdG il regolamento interno da esso previsto a tale scopo. Le Sottocommissioni competenti lo hanno analizzato dettagliatamente e il 15 aprile 2005, in occasione della loro visita al Tribunale federale, si sono dichiarate soddisfatte che il Tribunale, emanando questo regolamento interno, abbia tenuto conto della raccomandazione 9 delle CdG; hanno inoltre presentato alla direzione del Tribunale una dichiarazione dal tenore equivalente a quella già indirizzata al TFA in merito al regolamento previsto da quest'ultimo (cfr. n. 3.2.1). Il presidente del Tribunale federale ha sottolineato che questo regolamento non risolve tutti i problemi e ha aggiunto che la prevenzione attiva dei conflitti riveste un aspetto molto importante. Dopo gli incidenti di cui è stato teatro, il Tribunale è oramai sensibilizzato a questo genere di situazione e ha avuto modo di trarne i dovuti insegnamenti. Esso ha organizzato dei seminari dove ha potuto beneficiare della consulenza di esperti del settore e ne pianifica altri per il futuro ai quali, con ogni probabilità, prenderanno parte anche i giudici del TFA. La nuova legge sul Tribunale federale<sup>32</sup>, che entrerà in vigore probabilmente all'inizio del 2007, attribuisce espressamente alla nuova Corte plenaria il compito di emanare un regolamento concernente la composizione delle controversie che potessero emergere tanto tra i giudici del Tribunale penale quanto tra quelli del Tribunale amministrativo (art. 15 cpv. 1 lett. a). Il presidente del Tribunale federale ha preso in considerazione la possibilità di riunire in uno solo i due regolamenti emanati nel frattempo in tale ambito dal TFA e dal Tribunale federale.

Le CdG si riservano di analizzare a tempo debito le disposizioni prese in merito alla loro raccomandazione 8, in cui invitavano il Tribunale federale a riservare un diritto di partecipazione dei giudici alla composizione dei collegi giudicanti; il Tribunale federale intende infatti affrontare questo argomento, ma solo una volta giunti alla fase di applicazione della nuova legge che lo concerne.

<sup>30</sup> Inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale. Rapporto delle CdG del 6 ottobre 2003 (FF **2004** 4999).

<sup>31</sup> Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1468 segg.). Rapporto annuale 2004 del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1733).

<sup>32</sup> Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; FF **2005** 3643).

### 3.2.3

### **Problemi legati all'assistenza giudiziaria internazionale prestata alla Russia**

Durante gli scorsi anni la Svizzera ha prestato assistenza giudiziaria alla Russia in numerosi casi, in parte spettacolari. Ciò ha dato adito a controversie in merito alla procedura applicata, rispettivamente, dal Ministero pubblico della Confederazione e dall'Ufficio federale di giustizia (UFG). Basti citare i casi Borodin, Berezo-vskij/Aeroflot/ Forus, Chodorkovskij/Yukos, senza dimenticare il più recente caso Adamov. L'assistenza giudiziaria internazionale offerta alla Russia è stata stigmatizzata, nella stampa ma in parte anche nella dottrina, come troppo remissiva e priva di senso critico.

L'assistenza giudiziaria svizzera alla Russia in materia penale si trova in una situazione conflittuale: in veste di Paese membro della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, la Federazione russa può, da un lato, richiedere la collaborazione della Svizzera. D'altro lato, essa rimane pur sempre un Paese in cui il sistema giudiziario subisce un influsso politico molto forte e, pertanto, non è sufficientemente indipendente – un punto di vista rinsaldatosi ulteriormente dopo il caso Yukos e la condanna di Chodorkovskij e Lebedev pronunciata alla fine del maggio 2005. La CdG-S si è pertanto chiesta se, prestando la dovuta assistenza giudiziaria, la Svizzera abbia eventualmente offerto il suo aiuto alle autorità russe in procedure non ineccepibili dal punto di vista dello Stato di diritto.

La CdG-S ha sentito l'ambasciatore svizzero a Mosca e ha chiesto informazioni al responsabile del DFGP e ai rappresentanti delle autorità d'esecuzione del Ministero pubblico della Confederazione e dell'UFG in merito alle procedure di assistenza giudiziaria internazionale attualmente applicate e alla prassi generale seguita dalla Svizzera in tale ambito.

I risultati di questo audit indicano che l'assistenza giudiziaria viene concessa sulla base di criteri giuridici molto stretti; secondo il diritto svizzero, ciò comporta solo un esame formale, e questo esclude qualsiasi considerazione in merito all'eventuale colpevolezza o ai dati di fatto. Le autorità d'esecuzione si dichiarano tendenzialmente favorevoli a offrire alla Russia un'ampia assistenza giudiziaria, poiché la ritengono importante, tanto per la piazza finanziaria ed economica svizzera, quanto per lo sviluppo dello Stato di diritto e della democrazia russa. Sperano inoltre che una buona cooperazione con le autorità russe di perseguimento penale possa favorire lo svolgimento di processi in corso in Svizzera. La prassi elvetica riserva poco spazio alle considerazioni di ordine politico. Innanzitutto, in veste di membro del Consiglio d'Europa e di firmataria della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>33</sup>, la Russia va considerata uno Stato di diritto. Inoltre, in Svizzera, i diritti delle istanze coinvolte sono garantiti dalle vie di ricorso fino al Tribunale federale. Poste di fronte alla questione, le autorità di esecuzione hanno negato con forza che, offrendo la sua assistenza, la Svizzera abbia prestato aiuto alle autorità giudiziarie russe in procedure non sempre ineccepibili dal punto di vista dello Stato di diritto. Nessuno dei casi presi in considerazione ha dato l'impressione di fondarsi su un'incriminazione costruita ad hoc. Le autorità svizzere di perseguimento penale non hanno avuto modo di confermare i sospetti che mancassero effettive imputazioni e che innocenti

<sup>33</sup> Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS **0.101**).

siano stati incriminati grazie a capi d'accusa pretestuosi o fittizi. Il capo del Dipartimento, analizzando il problema dal punto di vista politico, ha affermato che l'assistenza giudiziaria a Paesi quali la Russia pone sempre di fronte a un dilemma, ma ritiene che sia altrettanto sconsigliato assicurare troppo facilmente la propria assistenza giudiziaria che non prestarla affatto. Le richieste concernenti casi politici delicati devono essere esaminate con la massima cura. Il responsabile del DFGP ha infine dichiarato che il suo Dipartimento sta attualmente prendendo in considerazione se e in che misura sia necessario intervenire a livello di applicazione, di cooperazione tra le autorità responsabili e, eventualmente, anche a livello di legge. Sulla base di questo primo audit, la Sottocommissione ha deciso di riprendere le consultazioni entro la fine del primo semestre del 2006.

### **3.2.4 Attuazione del Progetto efficienza**

In collaborazione con la Delegazione delle finanze, la CdG-N assiste ai lavori di realizzazione del cosiddetto Progetto efficienza e analizza in particolare i rapporti semestrali presentati dai suoi responsabili (cfr. rapporti annuali delle CdG<sup>34</sup>).

Il Progetto efficienza prende origine dal decreto delle Camere federali del 22 dicembre 1999. Modificando il Codice penale, il Parlamento assegnò alle autorità federali la direzione dei procedimenti penali per i casi complessi di importanza intercantonale e internazionale nei settori della criminalità organizzata, del riciclaggio di denaro e della corruzione (art. 340<sup>bis</sup> cpv. 1 CP). La lotta a questo genere di criminalità particolarmente grave, che inizialmente spettava ai Cantoni, passava in tal modo alla Confederazione. Nei casi di criminalità economica grave, alla Confederazione fu inoltre assegnata la competenza sussidiaria di aprire un'inchiesta (art. 340<sup>bis</sup> cpv. 2 CP). Le nuove disposizioni entrarono in vigore il 1° gennaio 2002.

Allo scopo di esaminare gli ultimi rapporti semestrali della direzione del Progetto efficienza, rispettivamente del 31 dicembre 2004 e del 30 giugno 2005, la CdG-N ha convocato rappresentanti del Ministero pubblico della Confederazione, della Polizia criminale federale (PCF) e delle autorità cantonali. Sulla base delle informazioni raccolte durante questo audit, la CdG-N esprime le seguenti considerazioni in merito allo stato attuale del Progetto efficienza.

Nel 2000, il Progetto prevedeva di estendere progressivamente, entro il 2006, le strutture delle autorità federali di perseguimento penale in seno al Ministero pubblico della Confederazione, alla Polizia criminale federale e all'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI), per un totale di 942 posti e di un budget annuale di 142 milioni di franchi. Fino al 2003 l'estensione procedette secondo i termini pre-stabiliti. Approvando il programma di sgravio 2003, tuttavia, il Parlamento decise di bloccare questo processo. Entro la fine del 2006, pertanto, il Progetto efficienza andrebbe riesaminato, così da decidere del suo futuro. L'interruzione avvenne a livello di 511 posti di lavoro e di 114 milioni di franchi di budget. Nel quadro del processo budgetario, il preventivo 2005 è stato ulteriormente corretto verso il basso (112,36 mio fr.). A partire dal 2006 e fino al 2008 dovrebbe inoltre entrare in vigore anche il Piano di rinuncia a determinati compiti (PRC); esso comporterà tagli per un ammontare complessivo di circa 6,5 milioni di franchi, che a loro volta condurranno

<sup>34</sup> P. es. rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1736 segg.).

alla soppressione di posti di lavoro e a licenziamenti e pertanto a un ridimensionamento delle autorità federali di perseguimento penale.

Alla fine del primo semestre del 2005 il numero di dossier si è sviluppato, complessivamente, entro i termini che prevedeva il progetto. Le autorità federali di perseguimento penale sono però confrontate con un numero maggiore di cosiddette «procedure non complesse» che derivano dalla prassi e che non sono state previste inizialmente. Tra gli imprevisti (inevitabilmente, poiché dettata dall'attualità) figura anche la lotta al terrorismo, in particolare il suo finanziamento: essa richiede l'impiego di ingenti mezzi, che vengono poi a mancare in altri settori. Le procedure complesse richiedono molto personale e durano di norma più a lungo di quanto previsto inizialmente. L'UGI si trova attualmente in una posizione particolarmente difficile, al punto che il Ministero pubblico della Confederazione è costretto a prestargli soccorso mettendogli a disposizione suoi impiegati. La procedura a due livelli attualmente in vigore, molto complicata (le investigazioni di polizia giudiziaria spettano al Ministero pubblico della Confederazione e alla PCF, mentre l'indagine preliminare spetta all'UGI), parallelamente a ingenti problemi nel passaggio dei dossier comportano ulteriori rallentamenti che, a loro volta, implicano alla fine un ritardo nella messa in stato d'accusa di fronte al Tribunale penale federale.

Tra gli aspetti positivi meritano una menzione particolare i primi successi nelle inchieste e le prime confische di denaro che, in parte, affluiscono nelle casse della Confederazione. Il livello di formazione dei nuovi agenti federali, inizialmente rivelatosi, almeno in parte, insufficiente, è stato nel frattempo perfezionato. Parimenti, la cooperazione con le autorità cantonali, criticata dapprincipio poiché lacunosa, ha subito un sensibile miglioramento; attualmente i Cantoni la ritengono buona.

Già nel gennaio del 2004 i responsabili del Progetto efficienza avevano messo in guardia sulle possibili conseguenze di una limitazione delle risorse: dall'intralcio nelle procedure fino alla prescrizione di casi, ciò che, naturalmente, sarebbe inaccettabile in uno Stato di diritto. Le ripercussioni che il blocco del progetto di estensione ha avuto finora non rendono uno scenario di questo genere completamente improbabile, anzi: le procedure si fanno tendenzialmente sempre più lunghe e, nell'esame di casi in sospenso, si è sempre più sovente costretti ad adottare una chiave di priorità. Dato che il Ministero pubblico della Confederazione è costretto a impiegare un maggior numero di persone per formulare le imputazioni dei casi avanzati, gli mancano le risorse per aprirne di nuovi e per trattare quelli in sospenso. La PCF, l'istituzione di gran lunga più toccata dal blocco, non è in grado di mettere a disposizione più personale per le indagini preliminari, visto che essa deve concentrarsi sulle procedure pendenti. Con le indagini preliminari, viene a mancare anche, nel campo della lotta della criminalità organizzata, una risorsa fondamentale per individuare atti criminali in corso. Conseguenza inevitabile: il numero di nuovi dossier che vengono aperti nel settore della criminalità organizzata è inferiore alle cifre previste inizialmente, ma ciò non significa che questo genere di casi diminuisca, al contrario. Il Ministero pubblico della Confederazione ritiene che, in questo settore, moltissimi dati restino sommersi. Nel suo rapporto sul primo semestre del 2005, la direzione del Progetto efficienza rende noto che in quel periodo il Ministero pubblico della Confederazione non è stato in grado di occuparsi di ben 14 procedure (9 per mancanza di risorse, 5 per mancanza di risorse e competenza facoltativa): un fatto mai successo finora.

La CdG-N si chiede, innanzitutto, se limitando le risorse sia ancora possibile onorare sufficientemente il mandato istituzionale. Secondariamente, se il blocco delle assunzioni imposto all'inizio del 2004 metta in pericolo l'efficacia della lotta alla criminalità, soprattutto quella particolarmente grave (criminalità organizzata, finanziamento del terrorismo, riciclaggio di denaro). In terzo luogo, se ciò abbia ripercussioni negative sulla sicurezza del Paese e sulla sua piazza economica e finanziaria. La Commissione ritiene che sia ancora un po' presto per rispondere a queste domande; non vuole inoltre prendere posizione in anticipo rispetto al termine del periodo di pausa di riflessione, ovvero la fine del 2006. Tuttavia, di fronte alle numerose questioni che restano aperte e agli interessi in gioco, non ritiene motivato che il bilancio 2006 comporti una riduzione degli effettivi, appena un anno dopo aver deciso una pausa di riflessione al termine della quale il progetto dovrebbe essere riesaminato. Ha pertanto chiesto alle Commissioni delle finanze (CdF) di esaminare se, tenuto conto di questo aspetto, non sarebbe più coerente e più adeguato al tipo di problemi che occorre risolvere escludere il Progetto efficienza dal Piano di rinuncia a determinati compiti dell'Amministrazione e prevedere nel bilancio 2006 una voce della portata, per lo meno, di quella prevista nel bilancio 2005.

Le CdF hanno preso nota dei timori della CdG-N, ma hanno tuttavia escluso di opporre una controproposta al preventivo 2006 del Consiglio federale.

### **3.2.5 Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione**

Nell'autunno del 2004 i media puntarono il dito su presunti errori e disguidi nel funzionamento del Ministero pubblico della Confederazione. Il capo del DFGP annunciò che sarebbe stata presa in considerazione la possibilità di unificare i competenti meccanismi di vigilanza, suddivisi tra più istanze. Il 6 dicembre 2004 la CdG-N decise di esaminarne il funzionamento e chiese a entrambe le autorità in questione, ossia il Tribunale penale federale e il DFGP, di presentare un rapporto sulla loro attività di vigilanza. Convocò inoltre il Procuratore generale della Confederazione per conoscere il suo parere.

Nel suo esame, la CdG-N si è concentrata in particolare sull'attuale suddivisione della vigilanza tra Tribunale penale federale e DFGP, come ciò funzioni nella pratica e quali eventuali problemi di sovrapposizione e di delimitazione possano esistere. Dal punto di vista strettamente *amministrativo*, il Ministero pubblico della Confederazione sottostà alla vigilanza del Consiglio federale, che delega questo compito al DFGP. Per quanto concerne invece la sua attività nel settore delle indagini di polizia giudiziaria in merito a cause di diritto penale federale, esso sottostà alla vigilanza *tecnica* della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. Esenti da questa vigilanza tecnica sono alcuni singoli settori di attività del Ministero pubblico, quali ad esempio lo svolgimento di procedure di assistenza giudiziaria su incarico dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). Per questi settori, il DFGP esercita, accanto alla vigilanza amministrativa, anche quella tecnica. Il Tribunale penale federale ritiene che questa ripartizione della vigilanza comporti attualmente determinate goffaggini formali. Sempre secondo il Tribunale penale federale, esse possono certo venir considerate uno svantaggio, ma ciò dipende unicamente dal punto di vista. Prendendo posizione in merito, la Corte dei reclami penali ha affermato che una grossa lacuna dell'attuale sistema di vigilanza non sta tanto nella sua delimitazione, quanto piuttosto nel fatto che la Corte, pur essendo autorizzata a sorvegliare il lavoro del Ministero pubblico e pur potendo dargli determinate istruzioni, non dispone

tuttavia di nessun potere coercitivo. Ad esempio, essa non dispone di alcuno strumento di tipo disciplinare e deve, quando necessario, rivolgersi al DFGP. Nel rapporto della Corte dei reclami penali concernente la sua attività di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione per il periodo compreso tra aprile e dicembre 2004, appare chiaro che essa attua e sviluppa sistematicamente la sua vigilanza e, mediante ispezioni e liste trimestrali di punti in sospenso, riesce ad avere una visione approfondita del modo in cui sono trattati i casi; in tal modo è già riuscita a formulare le prime disposizioni intese ad aumentare l'efficienza, come ad esempio per migliorare la coordinazione con l'UGI. Agli occhi del Tribunale penale federale, non è necessario tanto un nuovo disciplinamento della vigilanza, quanto piuttosto una revisione, possibilmente a breve termine, della procedura penale federale<sup>35</sup> (cfr. anche n. 4.2.3).

Il DFGP ritiene, dal canto suo, che la suddivisione delle competenze non sia sempre chiara. Esso considera che la vigilanza amministrativa comprenda anche la gestione delle risorse, ma che un coerente intervento di controllo in tal senso sia fortemente ostacolato dal fatto che mancano le possibilità di fornire le adeguate indicazioni in merito a compiti e costi. In diversi settori, inoltre, le opinioni divergono ampiamente. In generale, i punti di vista del Ministero pubblico della Confederazione e delle sue due autorità di vigilanza in merito ai concetti stessi di vigilanza tecnica o amministrativa non sono per niente univoci. Appare inoltre poco chiaro chi decida quando i punti di vista delle due istanze divergono. Già nel giugno del 2004 il DFGP analizzò internamente la situazione giuridica e giunse alla conclusione che occorreva reimpostare rapidamente il disciplinamento in questo ambito.

Chiamato ad esprimersi, il Procuratore generale della Confederazione ha insistito sul fatto che la sorveglianza tecnica debba essere esercitata da un'istanza cui siano garantiti i mezzi per farlo. Il Ministero pubblico della Confederazione non si oppone a una vigilanza tecnica competente e funzionante, al contrario. Considera tuttavia che i requisiti per esercitarla si possano trovare solo in un tribunale, poiché esso dispone dell'esperienza pratica necessaria per quanto concerne l'applicazione delle procedure: ciò non è invece il caso del Dipartimento. Il Procuratore generale ritiene inoltre che le autorità di perseguimento penale debbano poter lavorare indipendentemente da qualsiasi considerazione di ordine politico. Egli ha aggiunto che è importante che la popolazione abbia l'impressione che l'operato dell'autorità di perseguimento penale sia improntato alla massima indipendenza. Per questa ragione è meglio che si tenga quanto più possibile lontano dalla politica.

Sulla base delle informazioni raccolte, la CdG-N non ritiene necessario intervenire immediatamente a livello di alta vigilanza. Le commissioni legislative competenti esamineranno l'imminente e atteso messaggio del Consiglio federale in merito al nuovo disciplinamento in questo ambito. A tempo debito, la CdG-N prenderà in considerazione l'opportunità di presentare un corapporto.

<sup>35</sup> Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP; RS 312.0).

### **3.2.6 Tutela dell'infanzia nel quadro di misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri**

Nel quadro delle sue indagini in merito all'applicazione e alle ripercussioni di misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri (cfr. n. 3.8.1), la CdG-N ha potuto appurare che, nel caso in cui esse riguardino persone giovani, sorgono inevitabilmente alcune questioni legate alla tutela dell'infanzia, che vanno approfondite. La CdG-N ha pertanto incaricato la Sottocommissione competente di esaminare gli aspetti e le ripercussioni di questo problema.

La Sottocommissione ha deciso di raccogliere innanzitutto informazioni concernenti l'applicazione pratica, nel caso di persone giovani, della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista di rinvio coatto. Poiché i Cantoni svolgono un ruolo centrale nell'applicazione delle misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri, la Sottocommissione ha indirizzato loro una lista di domande, allo scopo di raccogliere i dati necessari concernenti la prassi in vigore nel caso di carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto di giovani a partire dai 15 anni e dell'assistenza che viene loro fornita.

Sulla base dei dati e delle informazioni che le saranno presentati dai Cantoni, la Sottocommissione deciderà in merito a quali aspetti della problematica effettuare le sue audizioni.

## **3.3 Stato e Amministrazione**

### **3.3.1 Politica del personale della Confederazione**

La politica della Confederazione in materia di personale è un argomento di cui le CdG si occupano ogni anno e in merito al quale svolgono esami approfonditi. L'articolo 5 capoverso 1 della legge sul personale federale obbliga l'Esecutivo a verificare periodicamente il conseguimento degli obiettivi posti alla sua politica del personale e a presentare un rapporto alle Camere. Esso è tenuto ad accordarsi con le commissioni parlamentari di vigilanza sulla forma e sul contenuto di tale rapporto.

Anche quest'anno le sottocommissioni consultive delle CdG hanno discusso con rappresentanti dell'Ufficio federale del Personale (UFPER) e dei dipartimenti il rapporto annuale del Consiglio federale in materia di politica del personale. Si è discusso in particolare dei risultati del sondaggio svolto nel 2004 sulla soddisfazione professionale del personale, dell'applicazione della legge sul personale federale in relazione al Programma di sgravio e al Piano di rinuncia a determinati compiti (PRC) dell'Amministrazione come pure degli impulsi che il Consiglio federale dà alla politica del personale.

Le conclusioni delle CdG sono state espresse in una lettera indirizzata dalla CPV al Consiglio federale. In essa sono stati sollevati timori in merito ai cattivi risultati del sondaggio concernente la soddisfazione professionale del personale. Nel contempo le CdG hanno potuto constatare che i dipartimenti hanno riconosciuto la necessità di intervenire e stanno preparando misure in tal senso. Esse hanno ribadito la loro intenzione di dedicare, in futuro, particolare attenzione a questo argomento. Hanno inoltre preso conoscenza del rapporto che l'Amministrazione federale ha redatto in merito. Nella loro lettera, le commissioni parlamentari di vigilanza si sono dette sorprese che, pur dopo l'entrata in vigore della legge sul personale federale e contra-

riamente a quanto annunciato già tre anni fa dall'Esecutivo, il rapporto annuale di quest'ultimo non abbia previsto alcun confronto tra obiettivi posti e risultati effettivamente ottenuti. Come si può tuttavia dedurre da un suo comunicato stampa del 19 ottobre 2005, il Consiglio federale intende completare il rapporto per il 2005 con un confronto di questo genere. Le commissioni parlamentari di vigilanza hanno già rilevato più volte che il rapporto annuale in questione dovrebbe fungere maggiormente da strumento di gestione per la politica del personale.

La forma del rapporto sulla politica del personale è andata delineandosi nel corso degli anni; ora si tratta di rivederla, tenendo conto dell'essenziale. Le commissioni parlamentari di vigilanza ritengono che, per il resto, il rapporto sia uno strumento senz'altro adeguato per esaminare la politica della Confederazione in questo settore. Durante il 2006, pertanto, dovrebbe essere possibile concludere l'accordo, previsto dalla legge, tra Consiglio federale e commissioni parlamentari di vigilanza.

Nel maggio del 2005, le CdG hanno discusso con il capo del DFF, in margine alle consultazioni concernenti il rapporto di gestione 2004 del Consiglio federale, le *condizioni quadro della politica della Confederazione in materia di personale*. Le Commissioni ritengono che, sullo sfondo dei programmi di sgravio e dei contributi che i collaboratori della Confederazione dovranno versare a Publica, si sia giunti, dal punto di vista della politica del personale, a una soglia critica; l'equilibrio delle relazioni con i partner sociali andrà in futuro sorvegliato con particolare cura.

Durante il 2005 la CdG-S ha approfondito *ulteriori aspetti legati alla politica della Confederazione in materia di personale*. A questo scopo ha analizzato criticamente la posizione e le competenze dell'UFPER, soprattutto in considerazione del fatto che la politica decentrata applicata dalla Confederazione in questo campo (p. es. per quanto concerne la riduzione del personale in base al piano sociale) non è sempre univoca. Il Consiglio federale, da parte sua, esaminerà il sistema della politica della Confederazione in materia di personale come pure la posizione dell'UFPER nel quadro della riforma dell'Amministrazione. Esso ha d'altronde già definito il ruolo dell'UFPER per quanto concerne lo smantellamento di posti di lavoro nell'ordinanza sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni<sup>36</sup>.

La posizione dell'UFPER è stata messa in discussione anche in seguito al comunicato stampa del DFGP del 17 giugno 2005 concernente la riorganizzazione dei servizi centrali del Dipartimento, che prevedeva lo smantellamento di 116 posti di lavoro. Tenuto conto del fatto che il Consiglio federale, conformemente all'articolo 5 della legge sul personale federale, coordina e dirige l'attuazione della politica del personale, la CdG-S intendeva appurare fino a che punto le misure prese a livello dipartimentale si armonizzassero con la politica del personale decisa dal Governo e con la riforma dell'Amministrazione in corso. La risposta del Consiglio federale ha chiarito la sua posizione in merito, da un lato, agli ambiti della politica del personale che vanno formulati centralmente e, dall'altro, alle competenze che si esercitano decentrate. La suddivisione tra competenze centrali e decentrate nella politica della Confederazione in questo ambito è, d'altronde, una delle tematiche della prevista riforma dell'Amministrazione. La CdG-S ha pertanto deciso che terrà conto di questa problematica nel quadro delle sue analisi in tale ambito.

<sup>36</sup> Ordinanza del 10 giugno 2004 sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni (RS 172.220.111.5).

La CdG-S ha inoltre raccolto informazioni sul principio del salario al merito, introdotto dalla legge sul personale federale, chiedendo in particolare sino a che punto la delicata situazione finanziaria della Confederazione non ne ostacolasse l'applicazione. È tuttavia emerso che, finora, le parti di salario legate al merito hanno potuto essere versate senza problemi.

Per quanto concerne i *pensionamenti anticipati*, restava ancora aperta una questione sollevata nel 2004, ossia verificare se la regola che prevede di diminuire di 100 000 franchi il credito per il personale di un determinato servizio nel caso in cui un posto venga liberato grazie ad un pensionamento anticipato nel quadro del piano sociale possa avere effetti indesiderati<sup>37</sup>. In considerazione dell'imminente e capillare smantellamento di posti di lavoro all'interno dell'Amministrazione federale e dell'applicazione dell'ordinanza sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni questa prassi è stata nel frattempo abbandonata, soprattutto allo scopo di evitare ripercussioni indesiderate.

### **3.3.2 Occupazioni accessorie degli impiegati della Confederazione**

Nel corso del dicembre 2004 la CdG-N chiese al Consiglio federale di esaminare se e in che misura la prassi in base alla quale l'Amministrazione federale autorizza suoi impiegati a svolgere occupazioni accessorie non causi conflitti d'interesse, non pregiudichi eventualmente la prestazione lavorativa al servizio della Confederazione o non intacchi il principio di parità di trattamento tra impiegati federali dipendenti da diverse unità dell'Amministrazione; a partire da questa valutazione, il Consiglio federale avrebbe inoltre dovuto presentare degli standard minimi. Nell'ambito della verifica dell'effettiva applicazione delle raccomandazioni che aveva espresso nel 1999<sup>38</sup>, la CdG-N ha constatato che le autorizzazioni vengono rilasciate, almeno in parte, secondo criteri differenti da servizio a servizio. Dalle indagini svolte in merito alle singole autorizzazioni rilasciate nei Dipartimenti e nella Cancelleria federale sono inoltre emersi potenziali conflitti d'interessi e potenziali sovraccarichi di singoli collaboratori. Il Consiglio federale ha pertanto incaricato l'UFPER di valutare la prassi attualmente in vigore e di elaborare standard minimi. Il termine di consegna della relativa valutazione alla CdG-N scadeva il 30 settembre 2005.

Il 30 settembre 2005 il DFF, responsabile del dossier, ha tuttavia chiesto alla CdG-N di far slittare questo termine alla fine del marzo 2006; in tal modo, ha affermato, sarebbe stato possibile tenere conto dei risultati di due progetti trasversali in corso concernenti la riforma dell'Amministrazione. La CdG-N non ha tuttavia voluto prendere posizione in merito a questa richiesta prima di essere dettagliatamente informata sull'attuale stato di questi progetti. Il direttore dell'UFPER le ha fornito i relativi chiarimenti alla fine dell'ottobre 2005.

La CdG-N ha così potuto constatare che il Consiglio federale e l'UFPER condividono i suoi timori. Essa è venuta a conoscenza del fatto che, dieci mesi dopo le sue

<sup>37</sup> Rapporto annuale 2004 delle CdG e della Delegazione delle CdG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1744).

<sup>38</sup> Rapporto della CdG-N del 12 marzo 1999: Occupazioni accessorie dei funzionari e attività professionali di ex funzionari, in particolare sotto il profilo dei conflitti d'interesse (FF 1999 8618).

raccomandazioni e malgrado un esplicito mandato del Consiglio federale, apparentemente alcuni dipartimenti continuano a rifiutarsi di fornire all'UFPER le informazioni necessarie, in particolare quelle concernenti la lista di occupazioni accessorie autorizzate stilata l'anno scorso dai dipartimenti e dalla Cancelleria federale. Questo rifiuto non può che sollevare perplessità, poiché in tal modo i dipartimenti in questione non solo bloccano i lavori dell'UFPER, ma impediscono anche al Consiglio federale e alla CdG-N di assolvere i loro compiti. La CdG-N si è pertanto rivolta immediatamente al Consiglio federale, chiedendogli di fare in modo che tutti i dipartimenti nonché la Cancelleria federale fornissero al più presto all'UFPER le informazioni necessarie alla valutazione, così da permettere a quest'ultimo di adempiere il suo mandato.

Tenuto conto di questa situazione e sebbene fosse convinta che la valutazione in questione e l'elaborazione di standard minimi avrebbero potuto essere senz'altro svolti anche senza il concorso dei risultati dei progetti di riforma dell'Amministrazione, la CdG-N non ha potuto fare altro che accettare un rinvio del termine, che scivola ora alla fine del marzo 2006. Essa ha tuttavia dichiarato al Consiglio federale di esigere la presentazione dei risultati della valutazione e di concreti standard minimi entro i termini del mandato espresso nel dicembre del 2004. Per elaborarli, l'UFPER ha assoluto bisogno che gli siano fornite informazioni più dettagliate di quelle relativamente generali che figurano nelle liste fornite alla CdG-N.

### **3.3.3                   Politica d'informazione del DFAE**

Nel corso della primavera del 2002 l'ambasciatore svizzero a Berlino fu oggetto di articoli scandalistici in merito a una sua presunta relazione extra-coniugale. Le rivelazioni scatenarono un'ampia campagna politica e mediatica, che sfociò nel richiamo dell'ambasciatore e, per concludere, nelle sue dimissioni.

Il rapporto che la CdG-N ha pubblicato il 7 aprile 2005<sup>39</sup> ricostruisce gli avvenimenti, allo scopo di valutare il ruolo svolto dal DFAE a livello di informazione e comunicazione. In esso la Commissione ha inoltre inteso prendere spunto dalla vicenda per suscitare una riflessione di più ampio respiro sulle relazioni tra media e mondo politico.

In generale, la CdG-N ritiene che in tale occasione la politica d'informazione messa in atto dal DFAE non sia stata né coerente né efficace, peccando inoltre di una certa e necessaria distanza. Se da un lato è vero che nei suoi commenti alla stampa l'allora capo del Dipartimento si mostrò sempre ponderato e obiettivo, insistendo d'altronde sul diritto dell'ambasciatore alla tutela della sua sfera privata, il responsabile dell'informazione, dal canto suo, rispose rapidamente – per non dire affrettatamente – alle domande rivoltegli dai giornalisti, lasciandosi andare ad una serie di commenti e allusioni. L'errore più grave che egli ha commesso è stato soprattutto quello di rispondere ai giornalisti, ovvero a coloro che avevano aperto la polemica, senza prima essersi rivolto all'ambasciatore e senza essere minimamente informato del contenuto preciso delle fotografie e del testo dell'imminente articolo. Mettendo in relazione una problematica di morale coniugale (e ancora non è detto che questa sia

<sup>39</sup> Rapporto della CdG-N del 7 aprile 2005 concernente l'attività informativa del DFAE nell'ambito del richiamo dell'ambasciatore di Svizzera in Germania nella primavera 2002 (FF 2005 4549).

stata intaccata) con quella dell'immagine della Svizzera all'estero e chiedendo ripetutamente un esame delle circostanze, il responsabile dell'informazione del DFAE diede all'affare una dimensione politica che, di fatto, esso non aveva. La Commissione ritiene incoerente questo atteggiamento: da un lato proclamare che la relazione extraconiugale dell'ambasciatore non riguardava altri che lui, e men che meno il Dipartimento, e nel contempo esigere spiegazioni poiché ne andava dell'immagine della Svizzera.

Ciò detto, secondo la Commissione anche l'ambasciatore condivide una parte delle responsabilità: dopo aver smentito le rivelazioni dei giornalisti, portò la discussione a un livello personale, lanciandosi in una critica dei media. E, soprattutto, non si attenne alla strategia di comunicazione proposta dal DFAE.

Notizie sovente contraddittorie tanto per la forma quanto per il contenuto, provenienti da fonti diverse, condussero a un'informazione ambigua, che finì per alimentare la polemica in luogo di placarla. La Commissione ritiene che il Dipartimento avrebbe dovuto comunicare in modo più chiaro la sua posizione, senza ritornare in seguito sulle sue posizioni.

La politica d'informazione del DFAE fu certo pessima, ma occorre sottolineare che le ripercussioni nella stampa furono semplicemente sproporzionate, e ben presto persero di vista il punto all'origine di tutto l'affare. La CdG-N considera che questi avvenimenti rispecchino l'evoluzione del paesaggio massmediatico, all'origine di un modo di informare sempre più veloce, polarizzato, personificato e teatrale, a scapito, evidentemente, di qualità e contenuti. Queste condizioni mettono una forte pressione sulle autorità, che si trovano a oscillare tra l'intenzione di chiarire il proprio operato e la voglia di piacere ai giornalisti. La compiacenza e persino le amicizie che legano sovente i media e le autorità inferiscono danni considerevoli alla qualità dell'informazione e creano un clima di costante tensione. Ciò si ripercuote negativamente sul lavoro dei politici i quali, volenti o nolenti, si inchinano alle esigenze dei mezzi di comunicazione di massa, cui sacrificano persino, nel peggiore dei casi, le loro priorità.

Nelle sue conclusioni, la CdG-N invita il Consiglio federale e l'Amministrazione a riorientare la loro politica dell'informazione, focalizzandola su quanto è veramente essenziale per la comprensione degli affari governativi. Prega inoltre le autorità di conservare una certa discrezione nei confronti dei giornalisti, evitando di prender parte ai tumulti che questi fomentano e di lasciarsi adescare dalle insidie del marketing e dalla politica-spettacolo.

Nel suo parere del 19 ottobre 2005, il Consiglio federale ha precisato di non condividere completamente le conclusioni della Commissione, come pure il giudizio che essa ha espresso su alcune persone. Ha tuttavia ammesso che la comunicazione del DFAE non si è sempre svolta nel migliore dei modi.

Il Consiglio federale condivide i timori espressi dalla Commissione in merito al ruolo dei media. Se da un lato esso respinge la proposta di istituire una rete o un'autorità di regolazione sotto controllo statale, sottoscrive tuttavia l'appello che la Commissione ha rivolto all'etica professionale dei giornalisti, delle redazioni, delle aziende attive nel mondo dell'informazione e delle associazioni professionali, cogliendo l'occasione per chiedere a queste ultime di elaborare e applicare delle norme di autoregolazione.

Il Consiglio federale si è detto conscio che il ritmo di produzione cui sottostanno i media è diverso e più rapido di quello seguito dai processi decisionali nel mondo politico. Esso si dichiara tuttavia attento a una comunicazione tempestiva e sostanzialmente intenzionato ad applicare una politica dell'informazione globale e obiettiva. Aggiunge che, d'altra parte, l'informazione ufficiale non deve assumere le forme di un marketing politico.

La CdG-N ha preso atto della posizione del Consiglio federale in occasione della sua seduta del novembre 2005 e ha deciso di chiudere il dossier.

### **3.3.4 Riforma dell'Amministrazione**

Dopo che il Parlamento ha respinto la riforma della direzione dello Stato, il 18 agosto 2004 il Consiglio federale decise formalmente di procedere a una riforma dell'Amministrazione. Il 7 settembre 2005 ha fornito indicazioni più precise e concrete sugli obiettivi che intende perseguire: migliorare l'efficacia della gestione dell'Amministrazione federale, chiarire le responsabilità dei dipartimenti e degli uffici e semplificare alcuni processi e alcune strutture. La riforma dovrebbe inoltre essere l'occasione di imporre una nuova cultura amministrativa, all'insegna della trasparenza e dello spirito innovativo.

Nel quadro dell'esame del rapporto di gestione 2004 del Consiglio federale, la CdG-S ha chiesto a tutti i membri del Collegio governativo e alla cancelliera della Confederazione di prendere posizione in merito al progetto di riforma. Le opinioni raccolte, fortemente divergenti per quanto concerne le priorità, hanno persuaso la Commissione a seguirne da vicino lo svolgimento. L'obiettivo è mettere sufficiente pressione sul Governo affinché il progetto porti i suoi frutti; strategia che gode del resto anche del favore del Presidente della Confederazione<sup>40</sup>. Non va dimenticato che in passato si sono visti altri progetti analoghi naufragare, proprio perché è mancata da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione la chiara volontà politica di attuarli. D'altronde, quanto la CdG-N aveva già potuto constatare nel 1993 in margine al progetto EFFI-QM-BV è sempre ancora valido<sup>41</sup>.

Il 18 ottobre 2005 la CdG-S ha avuto uno scambio di opinioni con il capo del DFF, in veste di presidente del comitato del Consiglio federale per la riforma dell'Amministrazione, con la cancelliera della Confederazione e con i delegati dell'Esecutivo. La Commissione ha voluto essere informata in particolare sugli obiettivi e sugli oggetti della riforma, così come sullo scadenzario previsto.

Alla fine del colloquio, la Commissione ha potuto constatare che gli obiettivi della riforma dell'Amministrazione corrispondono al mandato affidato dal Parlamento al Consiglio federale mediante la legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (art. 8 cpv. 2 LOGA). Ritiene tuttavia che questo progetto sia ambizioso, soprattutto in considerazione dello sfondo su cui esso si staglia, reso particolarmente difficile dallo smantellamento di posti di lavoro e dalla delicata situazione in cui versano le finanze federali. In molti settori dell'Amministrazione

<sup>40</sup> Boll. Uff. 2005 S 441 seg.

<sup>41</sup> Valutazione EFFI-QM-BV. Misure interdipartimentali intese a migliorare l'efficienza nell'Amministrazione federale. Analisi della definizione dei compiti e dell'attuazione delle misure fino a gennaio 1991 da parte della CdG-N sulla base di un esame dell'OPCA, 15 novembre 1993 (FF 1994 I 398).

questa situazione è fonte di paure, come hanno potuto dimostrare i risultati del sondaggio sulla soddisfazione professionale del personale.

Tenuto conto di questa situazione, la Commissione ha chiesto espressamente che il personale e i partner sociali vengano coinvolti nel processo di riforma. Ciò non presuppone solo un'informazione costante e trasparente degli impiegati, ma anche trattative con le associazioni del personale. La Commissione ritiene inoltre che la riforma dell'Amministrazione potrà essere portata a termine con successo solo con l'appoggio senza riserve di tutti i membri del Consiglio federale.

Parallelamente, la Commissione ha espresso il desiderio che la riforma e altri progetti in corso (quali p. es. i programmi di sgravio 2003 e 2004, il Piano di rinuncia a determinati compiti dell'Amministrazione o altri progetti di riorganizzazione all'interno dei dipartimenti) siano meglio armonizzati, così che il Parlamento possa decidere con cognizione di causa. Essa si è poi detta favorevole a un maggiore coinvolgimento del Parlamento nel processo di riforma. La CdG-S ha infine deciso di chiedere ogni tre mesi informazioni in merito all'avanzamento del progetto.

### **3.3.5 Organizzazione della protezione dei dati nell'Amministrazione federale**

Nel quadro dell'esame<sup>42</sup> portato a termine nel novembre del 2003, la CdG-N giunse alla conclusione che fosse necessario un riorientamento delle attività dell'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD) per l'Amministrazione federale. Nel giugno del 2003, infatti, a causa delle risorse limitate a sua disposizione, questi aveva deciso di potenziare la sua attività di sorveglianza a scapito di quella dedicata alla consulenza. Questo riorientamento fece sì che i compiti di consulenza e di supervisione di progetti nell'ambito della protezione dei dati siano stati demandati in larga parte ai relativi responsabili degli uffici e dei dipartimenti.

Data la situazione, la CdG-N ritenne indispensabile chiarire in dettaglio il ruolo dell'Incaricato della protezione dei dati e consolidare la sua autorità. A questo scopo espresse diverse raccomandazioni: chiese innanzitutto che competenze e compiti dei diversi consulenti a livello federale fossero definiti nel dettaglio e disciplinati in modo omogeneo, così da garantire un'elevata qualità nell'ambito della protezione dei dati in seno all'Amministrazione. Essa suggerì di subordinare sistematicamente i vari consulenti alla direzione del loro ufficio o del loro dipartimento, di rivalutare le risorse a loro disposizione e di sviluppare ulteriormente le possibilità di aggiornamento. Chiese inoltre che gli strumenti di coordinazione intra- e interdipartimentali fossero migliorati e rafforzati, in particolare per quanto concerne la collaborazione tra i responsabili della sicurezza e i consulenti per la protezione dei dati.

Il 24 marzo 2004 il Consiglio federale espresse il suo parere sul rapporto della CdG-N<sup>43</sup>. Esso dichiarò innanzitutto di attribuire una grande importanza alla protezione dei dati in seno all'Amministrazione federale e annunciò di aver richiesto un aumento degli effettivi in dotazione dell'Incaricato. La sua richiesta fu approvata dalle Camere nell'ambito del bilancio 2004, con il sostegno della CdG-S. L'Esecutivo

<sup>42</sup> Questioni relative all'organizzazione della protezione dei dati in seno all'Amministrazione federale. Rapporto della CdG-N del 21 novembre 2003 (FF **2004** 1215).

<sup>43</sup> Parere del Consiglio federale del 24 marzo 2004 (FF **2004** 1233).

giudicò inoltre che il ruolo del consulenti attivi a livello dipartimentale andasse valorizzato, annunciando una serie di misure in tal senso.

Su domanda della CdG-N, il 29 giugno 2005 il Consiglio federale ha nuovamente preso posizione in merito a questi provvedimenti. Esso si è impegnato a emanare un'ordinanza, in cui disciplinerà nel dettaglio i compiti dell'Incaricato federale. Sarà allora possibile anche determinare in che misura sia opportuno istituzionalizzare il gruppo di lavoro interdipartimentale sulla protezione dei dati. I dipartimenti sono stati invitati a definire nei capitoli d'onere dei rispettivi consulenti quale percentuale del loro tempo di lavoro questi debbano dedicare alla protezione dei dati. I dettagli della loro formazione e del loro aggiornamento dovranno essere chiariti in un prossimo futuro, in collaborazione con l'Incaricato federale.

Il 28 ottobre 2005 la CdG-N ha preso atto della posizione dell'Esecutivo e ha deciso di chiudere il dossier. Essa troverà tuttavia ancora modo di occuparsi della questione della protezione dei dati in seno all'Amministrazione, in particolare nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione del Consiglio federale.

### **3.3.6 Soddifazione dei collaboratori dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia**

Mossa da diverse indicazioni giuntele, che avevano evocato sviluppi negativi nella politica del personale dell'UFFT, tra la fine del 2004 e l'inizio del 2005 la CdG-N ha voluto raccogliere informazioni in merito. I suoi timori sono d'altronde stati avvalorati dai risultati che il sondaggio sulla soddisfazione professionale del personale della Confederazione del 2004 ha riscosso all'interno di questo ufficio.

Nel 2000 i risultati del sondaggio svolto tra il personale furono ancora influenzati dalla fusione, nel nuovo UFFT, dei precedenti Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML) e Ufficio federale dei problemi congiunturali. La CdG-N constatò con costernazione che quattro anni dopo, malgrado miglioramenti introdotti in numerosi settori, diversi importanti indicatori del sondaggio standardizzato si erano persino incrinati e che la fusione in molti altri ambiti era lungi da considerarsi consolidata. Nel sondaggio del 2004, in effetti, l'Ufficio non aveva registrato un risultato dei più brillanti, in particolare per quanto concerne la sua direzione generale e la diffusione delle informazioni necessarie allo svolgimento dei compiti affidatigli. I suoi collaboratori ritenevano che un peggioramento sensibile si fosse riscontrato anche nelle possibilità di impiegare le proprie capacità e le proprie conoscenze e di assumersi responsabilità. Altrettanto negativi furono i risultati del sondaggio condotto presso i collaboratori dell'Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale.

La CdG-N prese dapprima in considerazione la possibilità che queste valutazioni negative fossero legate alle grandi sfide che l'UFFT e i suoi collaboratori si erano trovati e si trovavano ad affrontare (p. es. l'applicazione della nuova legge sulla formazione professionale<sup>44</sup>). Le audizioni svolte in maniera capillare e a tutti i livelli gerarchici e una visita sul posto mostrarono tuttavia che il malessere degli impiegati non era riconducibile alle sfide cui essi erano sottoposti. Emersero invece problemi soprattutto nei rapporti tra numerosi collaboratori e la direzione generale. Il flusso di

<sup>44</sup> Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10).

informazioni dall'alto verso il basso fu sovente definito pessimo, e anche la collaborazione tra i diversi settori venne criticata. La collaborazione tra i responsabili di singoli fascicoli fu invece considerata soddisfacente.

Parallelamente alle indagini della CdG-N, l'UFFT decise di assumere contromisure. La direzione dell'Ufficio incaricò un gruppo di lavoro, composto da collaboratori, di analizzare la situazione del personale e di proporre possibili soluzioni. La CdG-N poté constatare che il direttore era alla ricerca di un migliore contatto con le diverse sezioni.

La CdG-N considera che il suo ruolo sia innanzitutto quello di promuovere una presa di coscienza, e di indicare ai responsabili dell'Ufficio e del Dipartimento i problemi da essa rilevati. A questo scopo ha cercato di dialogare con il direttore dell'Ufficio e con il capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e nella primavera del 2005 ha deciso di redigere un rapporto in merito.

Il 18 novembre 2005 la Commissione è stata costretta a prendere atto della decisione di cambiare la direzione dell'UFFT, presa dal Consiglio federale due giorni prima. Sulla base dell'inchiesta che aveva condotto in precedenza, essa ha ritenuto che le decisioni prese dal Consiglio federale, più che rappresentare una possibile via d'uscita, rischiano di peggiorare addirittura la situazione, nuocendo a medio termine al funzionamento interno dell'UFFT e allo svolgimento dei compiti che gli sono affidati. La Commissione, inoltre, giudica incomprensibile la decisione di trasferire il direttore dell'Agenzia per la promozione dell'innovazione (KTI/CTI) ad altri incarichi. Appena all'inizio dell'anno, infatti, aveva potuto constatare che proprio in questo settore le cose andavano per il meglio, e che il direttore godeva di tutto l'appoggio dei suoi collaboratori. In questo modo si rischia unicamente di destabilizzare ulteriormente la situazione del personale. La CdG-N si è pertanto rivolta al Consiglio federale, sottoponendogli quanto da lei appurato e rendendogli presente la gravità della situazione. Essa intende inoltre seguire molto da vicino lo sviluppo della situazione all'interno dell'UFFT.

La CdG-N è persuasa che l'UFFT rivesta un ruolo fondamentale nel settore della formazione professionale e del sostegno all'innovazione. Essa ritiene inoltre importante che, riuniti sotto lo stesso tetto, i diversi settori dell'Ufficio possano sviluppare sinergie tra di loro e lo ha fatto presente al capo del DFE.

### **3.3.7 Esperti esterni interpellati dall'Amministrazione federale**

La CdG-S ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di esaminare le modalità con le quali l'Amministrazione federale ricorre alla consulenza di esperti esterni<sup>45</sup>. Le CdG hanno deciso di compiere questo passo sulla scia delle critiche sempre più aspre espresse a questo proposito nel mondo della politica e dei media. Gli interventi parlamentari presentati in questo ambito sottolineano che attualmente non esistono né dati chiari in merito alla portata finanziaria dei mandati di questo tipo, né una panoramica della prassi con cui essi sono aggiudicati. Non mancano inoltre i sospetti di nepotismo, poiché è ormai appurato che, da anni, determinati uffici federali ricorrono sempre ai servizi dei medesimi esperti esterni.

<sup>45</sup> Rapporto annuale 2005 del CPA, n. 2.2.3 (all. 1 del presente rapporto).

La Sottocommissione della CdG-S ha precisato il mandato del CPA, basandosi su di un primo abbozzo di progetto elaborato dallo stesso, in cui si suggerivano tre possibili varianti di indagine. Compito del CPA sarà redigere un inventario capillare della portata finanziaria, della quantità e del tipo di lavori esterni affidati dall'Amministrazione federale (1° cerchio). Concretamente, esso stilerà un inventario completo di tutti i mandati della Confederazione messi a bilancio per l'anno 2004, in tutti i dipartimenti e nella Cancelleria federale; a ciò aggiungerà una serie di approfonditi controlli per campionatura in singoli uffici. La sua indagine si concentrerà sulla prassi seguita in tutta l'Amministrazione per aggiudicare tali mandati e sulle relative attività di coordinamento, direzione e controllo in seno ai singoli dipartimenti. Per la prima volta sarà possibile proporre una panoramica su questo tipo di pratica, corredata da dati statistici omogenei.

### **3.3.8                      Politica d'informazione del Consiglio federale                                   concernente Swisscom**

Il 23 novembre 2005 il Consiglio federale ha deciso di creare le condizioni giuridiche necessarie a una cessione completa della partecipazione della Confederazione a Swisscom SA, e ha nel contempo preso una serie di decisioni concernenti gli investimenti esteri e la distribuzione dei dividendi di Swisscom. Queste decisioni non sono state comunicate in modo coerente e sono state interpretate in termini diversi dai singoli consiglieri federali, causando un inevitabile scompiglio nell'opinione pubblica. Durante la conferenza stampa indetta per il 2 dicembre 2005, il Presidente della Confederazione ha deplorato, a nome del Consiglio federale, che la comunicazione delle decisioni dell'Esecutivo, pur essendo chiaramente definita, abbia involontariamente provocato confusioni.

Durante la loro seduta del 7 dicembre 2005 le CdG hanno deciso di affrontare l'argomento e hanno pertanto sottoposto al Consiglio federale una serie di domande in vista del loro seminario del 19/20 gennaio 2006 dedicato alla politica dell'informazione.

Accanto a considerazioni in merito all'organizzazione e al coordinamento della politica dell'informazione in seno ai dipartimenti, le CdG si attendono anche informazioni concernenti il modo in cui la comunicazione delle decisioni del 23 novembre 2005 è stata pianificata e si è poi realmente svolta. Il Consiglio federale è così chiamato a pronunciarsi sugli insegnamenti che ha potuto trarre da questi avvenimenti.

Il dossier è stato attribuito alla CdG-N, che svolgerà indagini più approfondite. In occasione della sua seduta del 15 dicembre 2005 essa ha deciso all'unanimità di esaminare approfonditamente i diversi aspetti legati alla decisione presa dal Consiglio federale il 23 novembre 2005.

A questo scopo ha istituito una Sottocommissione ad hoc, in cui sono rappresentate tutte le frazioni. I suoi membri sono gli onorevoli Christian Waber (presidente), Hugo Fasel, Edith Graf Litscher, Lucrezia Meier-Schatz e Kurt Wasserfallen (il posto attribuito all'UDC è per il momento vacante).

La Sottocommissione è incaricata di determinare i fatti e la loro cronologia, di analizzare i processi decisionali e le questioni giuridiche all'intersezione tra diritto azionario e legislazione concernente le imprese di telecomunicazione, nonché di

esaminare le modalità con cui il Consiglio federale ha fornito le informazioni e ha gestito la comunicazione.

La Sottocommissione intende presentare alla CdG-N i risultati delle sue indagini nel corso della primavera del 2006.

### **3.4 Affari esteri e sviluppo**

#### **3.4.1 Coerenza e direzione strategica delle attività della DSC**

La politica svizzera della cooperazione allo sviluppo gode di ampio riconoscimento per quanto concerne la sua qualità tecnica, i suoi elevati standard di integrazione e la sua professionalità. È quanto evidenziato, in particolare, dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nella sua *peer review* 2005. Da parte di diversi attori e in vari rapporti di valutazione concernenti le attività e il funzionamento della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) sono state tuttavia avanzate alcune critiche, riguardanti in particolare la dispersione tematica e regionale, la trasparenza della destinazione dei fondi, così come il controllo e la condotta politica delle attività della DSC.

Nell'ambito del suo programma annuale 2005, la CdG-S ha pertanto deciso di incaricare il CPA dello svolgimento di una valutazione delle attività della DSC<sup>46</sup>. Tra le numerose varianti di ricerca proposte dal CPA, la Sottocommissione competente della CdG-S ha scelto di valutare la coerenza tra gli obiettivi della politica svizzera della cooperazione allo sviluppo da un lato e gli interventi della DSC dall'altro.

Questa valutazione esamina la coerenza tra le priorità e gli obiettivi definiti dal Parlamento e dal Consiglio federale da un lato e il contenuto dei programmi e dei progetti della DSC dall'altro. Si tratta altresì di analizzare la pertinenza dei processi decisionali in materia di cooperazione allo sviluppo, come pure il ruolo e le competenze dei diversi attori che intervengono in questo processo.

La Sottocommissione competente viene informata su base regolare in merito all'avanzamento dei lavori del CPA. È previsto che quest'ultimo presenti il suo rapporto alla CdG-S nella primavera 2006. La Commissione ne trarrà quindi le proprie conclusioni politiche.

#### **3.4.2 Concessione di visti**

In un comunicato stampa del 18 marzo 2005, il DFAE ha annunciato l'apertura di un'inchiesta relativa alla presunta concessione abusiva di visti al Perù. In seguito, il MPC ha rivelato l'esistenza di altri quattro casi di inchieste aperte per presunte illegalità connesse con la concessione di visti. È opportuno osservare, in questo contesto, che la DelCG era già stata informata l'11 ottobre 2004 in merito ai lavori in corso relativi a inchieste dal contenuto identico aperte presso le rappresentanze diplomatiche svizzere di Mosca, Belgrado e Oman.

<sup>46</sup> Cfr. il rapporto annuale 2005 del CPA, n. 2.2.2, pubblicato nell'Allegato 1 del presente rapporto.

Il 7 aprile 2005, la CdG-N è stata informata nei dettagli dal capo del DFAE e dal direttore delle risorse e della rete esterna del DFAE in merito all'estensione e alla portata dei casi esaminati dal MPC, come pure in merito alle misure adottate per migliorare le procedure di concessione dei visti. In seguito a questo colloquio, la CdG-N ha deciso di procedere a una nuova valutazione della situazione relativa all'efficacia delle misure adottate. Su richiesta della CdG-N, il capo del DFGP e il capo del DFAE hanno quindi preso posizione, sei mesi più tardi, in merito a varie questioni legate alle procedure di concessione dei visti e ai controlli.

Da questi documenti emerge che l'esame delle richieste di visti è suddiviso tra diverse autorità: il DFAE e le sue rappresentanze diplomatiche all'estero, l'Ufficio federale della migrazione (UFM), i Cantoni e i valichi di frontiera. L'UFM è responsabile della redazione e dell'aggiornamento delle direttive concernenti la concessione di visti nonché della loro compatibilità con il diritto superiore. Inoltre, l'UFM conferisce mandato alle rappresentanze diplomatiche svizzere all'estero e ai valichi di frontiera per la concessione di alcuni visti. Il 90 per cento circa delle richieste di visto è trattato dalle rappresentanze diplomatiche all'estero su mandato dell'UFM. Se tuttavia il richiedente esige una decisione formale suscettibile di ricorso, è però l'UFM a emetterla. Il DFAE, rispettivamente le rappresentanze svizzere all'estero concedono visti nel proprio ambito di competenza unicamente nei casi aventi portata politica (p. es. nel caso di titolari di passaporti diplomatici). Per quanto concerne invece le autorità cantonali della migrazione, esse sono competenti nella misura in cui per il soggiorno previsto è necessario un permesso di dimora (art. 15 segg. LDDS<sup>47</sup>).

Per varie ragioni, in particolare di ordine politico e di sicurezza, le competenze delle rappresentanze all'estero possono essere revocate, in particolare in presenza di eventi particolari quali l'esplosione di un conflitto in un Paese. In generale, un simile provvedimento riguarda tuttavia unicamente alcuni gruppi di persone. In questo caso, la rappresentanza diplomatica all'estero è strettamente vincolata alla decisione dell'UFM, come pure a quella dei servizi coinvolti dell'Amministrazione federale (p. es. l'Ufficio federale di polizia [Fedpol] e il Segretario di Stato dell'economia [Seco]).

Le rappresentanze svizzere all'estero concedono ogni anno oltre 500 000 visti, ossia all'incirca 2000 per giorno lavorativo. Occorre notare che le 12 rappresentanze diplomatiche più sollecitate in questo senso hanno concesso quasi il 60 per cento dei visti rilasciati all'estero. Si consideri, a titolo di esempio, che la sola ambasciata svizzera di Pechino rilascia almeno 30 000 visti all'anno, contro i circa 3000 visti rilasciati dall'ambasciata di Lima. In queste condizioni, è evidente che un controllo approfondito di ogni domanda non è attuabile, a meno di impiegare mezzi decisamente significativi. Osserviamo d'altro canto che, se è chiaro che i reati nell'ambito della concessione dei visti non devono essere in nessun caso tollerati, questi sono tuttavia marginali in rapporto al numero di visti rilasciati ogni anno. Più spesso, la difficoltà risiede piuttosto nel controllo delle condizioni per l'ottenimento del visto (p. es. autenticità dei documenti o delle motivazioni del viaggio).

L'UFM, il DFAE e le rappresentanze diplomatiche all'estero dispongono in particolare dei seguenti strumenti di controllo:

<sup>47</sup> Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20).

- ispezioni periodiche presso le rappresentanze all'estero e ispezioni puntuali in caso di sospetto;
- apparecchiature che consentono di verificare l'autenticità dei documenti; presso alcune rappresentanze è disponibile un sistema automatico di identificazione delle impronte digitali;
- banca dati centrale per la concessione dei visti che consente di tenere una statistica dettagliata delle domande, dei visti rilasciati e di quelli respinti, nonché dei collaboratori coinvolti. L'evoluzione del volume di attività può fornire indicazioni relative all'eventuale presenza di irregolarità;
- contatti sul posto con le rappresentanze diplomatiche di altri Paesi o con i servizi locali della migrazione; in caso di dubbio, verifica da parte dell'UFM e del Cantone interessato;
- indicazioni e reclami di terze persone.

Ogni rappresentanza diplomatica stabilisce, nell'ambito di una direttiva interna, la procedura, la strategia di pubblicazione delle condizioni di rilascio dei visti e le competenze di ciascuno dei collaboratori che partecipano al processo in funzione delle condizioni locali (p. es. situazione politica, aspetti relativi alla sicurezza). La direttiva è sottoposta alla verifica dell'UFM, ma la responsabilità generale per il rilascio spetta al capomissione. Le rappresentanze diplomatiche esaminano i documenti presentati con la domanda di visto e si assicurano in generale, per mezzo di un colloquio personale, che lo scopo dichiarato corrisponda esattamente alle reali intenzioni del richiedente, che quest'ultimo lasci nuovamente la Svizzera entro il termine stabilito e che disponga di mezzi finanziari sufficienti per il suo soggiorno in Svizzera.

La Commissione ha constatato in generale che la concessione di visti è un'attività che espone il personale consolare a pressioni di vario genere. In alcuni casi non è raro che persone che desiderano procurarsi indebitamente un visto offrano ai funzionari del DFAE somme di denaro o regali esercitando su di loro pressioni fisiche o psicologiche. In virtù dei legami sociali intrattenuti all'interno del Paese, i collaboratori locali sono particolarmente esposti a questo tipo di rischio. A causa dei vincoli di budget, in questi ultimi anni il DFAE è stato indotto ad assumere prevalentemente personale locale per l'evasione delle richieste di visto. Per la maggior parte del tempo sono loro a operare in prima linea, sebbene per principio sia sempre un funzionario trasferibile del servizio consolare del DFAE a varare la decisione definitiva in merito alle richieste di visto.

La Commissione constata che il DFAE è consapevole del problema. Il DFAE ha descritto per sommi capi le misure correttive già adottate o che intende adottare allo scopo di migliorare la regolamentazione della concessione dei visti: una formazione specifica del personale incaricato del vaglio delle richieste di visto, l'attuazione di un duplice controllo, ispezioni speciali in aggiunta alle ispezioni ordinarie, organizzazione di un corso per il personale locale o, ancora, sostituzione dei collaboratori locali con del personale svizzero soggetto alla disciplina dei trasferimenti. La Commissione ha insistito in modo particolare affinché i capimissione si assumano più chiaramente le loro responsabilità di controllo in questo settore.

La CdG-N si è dichiarata soddisfatta delle spiegazioni fornite dal DFAE e dall'UFM. Nel 2006 la Commissione si terrà al corrente sull'avanzamento delle procedure giudiziarie di attuazione dei provvedimenti annunciati dal DFAE. Essa seguirà

inoltre con interesse le conseguenze dell'adesione della Svizzera agli accordi di Schengen sulle misure pianificate in materia di visti.

### **3.4.3                    Legge sul materiale bellico: contestate le autorizzazioni rilasciate dal Consiglio federale**

Il 29 giugno 2005, il Consiglio federale si è pronunciato su quattro domande di esportazione di materiale bellico che rientrano nell'ambito di competenza della legge federale sul materiale bellico<sup>48</sup>. I servizi competenti dell'Amministrazione federale gli avevano sottoposto queste domande in virtù della loro portata per la politica estera e di sicurezza del nostro Paese. In tutti e quattro i casi, il Consiglio federale ha autorizzato l'autorità competente, il Seco, ad accogliere le domande.

La prima decisione riguarda l'esportazione verso gli Emirati Arabi Uniti (EAU) di 180 veicoli M113 per il trasporto di truppe del valore di circa 12 milioni di franchi, destinati a essere offerti al governo iracheno. Secondo il Consiglio federale, l'autorizzazione di tale esportazione avrebbe dovuto contribuire ad aiutare il governo iracheno a istituire efficaci servizi di polizia, di controllo delle frontiere e di protezione delle installazioni per preservare l'ordine pubblico e la sicurezza, ivi compresa la lotta contro il terrorismo. Il Consiglio federale ha reputato che questa decisione poteva contribuire a velocizzare la stabilizzazione della situazione in Iraq ed era coerente con la risoluzione n. 1546 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e dunque che le forniture di materiale militare in questione non contravvenivano alle misure di embargo internazionali.

In seguito ai test nucleari condotti dall'India e dal Pakistan nel giugno 1998, il Consiglio federale aveva deciso di non approvare più alcuna domanda di esportazione di materiale bellico verso questi due Paesi. Con la sua decisione del 29 giugno 2005, esso ha ripristinato la procedura ordinaria prevista dalla LMB. Affinché la richiesta di esportazione possa essere autorizzata, le condizioni sancite dalla legge devono sempre essere soddisfatte. In una decisione di principio, il Consiglio federale ha abilitato il Seco, incaricato delle autorizzazioni, a rispondere affermativamente a una domanda preliminare concernente l'ottenimento di licenze presentata dall'India e relativa alla costruzione di cannoni per la difesa antiaerea calibro 35 mm e la fornitura parziale di pezzi separati per un valore totale di 300 milioni di franchi sull'arco di cinque anni. Per quanto concerne il Pakistan, il Consiglio federale ha autorizzato il Seco ad approvare una richiesta di mediazione riguardante un contratto per la vendita di 736 veicoli M113 per il trasporto delle truppe. È previsto che i veicoli in questione vengano destinati esclusivamente a interventi dell'ONU in Paesi quali la Sierra Leone, la Liberia, il Congo, il Burundi e, successivamente, il Sudan.

Per quanto concerne la decisione relativa alla Corea del Sud, si tratta di un'importazione temporanea e di una riesportazione destinata a lavori di manutenzione di 50–100 ogive di missili aria-aria modello *Sidewinder* per un valore massimo di 2,5 milioni di franchi. Il Consiglio federale ha basato la propria decisione in particolare sul fatto che questo Paese non mette a rischio né la sicurezza internazionale, né la stabilità regionale, che ha una componente costruttiva nei confronti della comunità internazionale e che diversi Stati europei forniscono già armamenti alla Corea del Sud. Il Consiglio federale reputa altresì che la neutralità non sia in conflitto sotto

<sup>48</sup> Cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale del 29 giugno 2005.

alcun aspetto con l'esportazione di materiale bellico verso la Corea del Sud. Esso sottolinea altresì che questa commessa offre alla società coinvolta l'occasione di sfruttare e di coltivare il vasto know-how posseduto nel campo della manutenzione di missili *Sidewinder*, utilizzati anche dall'esercito svizzero.

A metà del 2005, il consigliere nazionale Joseph Lang ha depositato una richiesta in cui invita la CdG-N a verificare la legittimità delle decisioni prese dal Consiglio federale. La richiesta riguarda la gestione del Consiglio federale ed è pertanto di competenza delle CdG. Vista la delicatezza dell'argomento e in conformità con l'articolo 32 LMB, le CdG esaminano ogni anno il rapporto del Consiglio federale sugli aspetti di dettaglio di tali esportazioni. La CdG-N è dunque perfettamente in grado di porre le decisioni del Consiglio federale del 29 giugno 2005 in un'ottica di lungo periodo e di verificarne la coerenza nella continuità delle autorizzazioni sinora accordate. La CdG-N è dunque entrata nel merito della richiesta depositata dal consigliere nazionale Joseph Lang. La Sottocommissione competente ha tenuto le prime udienze con i rappresentanti dell'amministrazione a fine ottobre 2005. A quella data, un gruppo di lavoro interdipartimentale dell'Amministrazione federale stava esaminando la procedura di rilascio delle autorizzazioni, motivo per cui la CdG-N ha deciso di attendere che esso presentasse il proprio rapporto (previsto per la fine del 2005) prima di trarre le sue conclusioni.

Nell'ambito di questa inchiesta, la CdG-N cerca comunque di rispondere alle domande relative ai 40 obici blindati M109 acquistati nel 2004 dagli Emirati Arabi Uniti (EAU) e rintracciati in Marocco all'inizio del 2005. L'esportazione di questi obici è stata autorizzata a condizione che gli EAU non li riesportassero. La Sottocommissione ha constatato che gli EAU hanno effettivamente rilasciato una dichiarazione scritta in tal senso. Il DDPS è entrato in possesso molto presto di alcune informazioni che hanno indotto a pensare che gli EAU potessero fornire questi obici al Marocco, mentre il DFE, competente in materia, ha ricevuto le prime informazioni sull'argomento soltanto a fine marzo 2005. Nell'ottica dell'alta sorveglianza, occorre pertanto chiedersi se i flussi d'informazione e la collaborazione tra i servizi coinvolti dell'Amministrazione federale siano adeguati. La Sottocommissione ha iniziato a esaminare la questione in occasione delle udienze summenzionate. A tale proposito occorre esaminare inoltre nel dettaglio lo strumento della dichiarazione di utilizzo finale. Anche questo aspetto rientra nel mandato affidato al gruppo di lavoro interdipartimentale. Le CdG presenteranno in tempo utile la loro valutazione finale su questo aspetto.

## **3.5 Sicurezza sociale e sanità**

### **3.5.1 Attuazione delle disposizioni volte a promuovere la trasparenza nel campo della previdenza professionale**

In seguito al suo studio sulla problematica della ripartizione delle eccedenze nel campo della previdenza professionale<sup>49</sup>, la CdG-N ha deciso di seguire molto da vicino la vigilanza in questo settore e i relativi processi.

<sup>49</sup> Cfr. il rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1749 segg.).

Il primo pacchetto della 1ª revisione della LPP<sup>50</sup> è entrato in vigore il 1° aprile 2004, accompagnato da misure che migliorano la trasparenza a livello di gestione delle istituzioni di previdenza e della gestione paritetica. La legge sull'assicurazione vita<sup>51</sup> e l'ordinanza sull'assicurazione vita<sup>52</sup> hanno subito a loro volta modifiche nell'ambito di questa revisione. Le nuove norme di legge obbligano le istituzioni private di assicurazione sulla vita che esercitano un'attività nel campo della previdenza professionale a istituire un fondo di sicurezza speciale e a tenere una contabilità che distingua in modo dettagliato gli importi destinati al risparmio, quelli legati ai rischi e quelli relativi ai costi amministrativi. Inoltre, le disposizioni che mirano a promuovere la trasparenza nel settore della previdenza professionale prevedono che almeno il 90 per cento delle eccedenze debba essere retrocesso agli assicurati (tale percentuale è definita attualmente anche quota-parte minima o *legal quote*).

L'applicazione delle norme volte a promuovere la trasparenza nel settore della previdenza professionale implica nel contempo importanti lavori di natura concettuale. Nell'ottica del prosieguo dell'applicazione delle raccomandazioni da essa formulate in occasione della sua inchiesta, la CdG-N si tiene al corrente sui lavori concernenti la promozione della trasparenza nel campo della previdenza professionale. Così, nel corso dell'anno in rassegna, il gruppo di lavoro della CdG-N ha discusso con esperti in materia di tenuta dei conti e di casse pensioni, nonché con rappresentanti dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS).

La CdG-N si è inoltre informata, in parallelo, sui seguenti ambiti:

- valutazione secondo la norma *Swiss GAAP RPC 26*<sup>53</sup> e limiti concernenti le disposizioni che disciplinano la tenuta dei conti secondo il Codice delle obbligazioni e gli IFRS (*International Financial Reporting Standards*);
- metodologia di calcolo della riserva matematica;
- separazione del fondo di sicurezza dalla previdenza professionale;
- creazione di condizioni che consentano l'introduzione del nuovo conto d'esercizio e interrelazioni con la tenuta dei conti degli istituti di previdenza;
- meccanismo di calcolo della quota parte minima e della ripartizione delle eccedenze;
- procedura seguita dall'UFAS nella realizzazione della parità all'interno degli organi di direzione delle istituzioni di previdenza;
- ristrutturazione e ottimizzazione della sorveglianza esercitata nel campo della previdenza professionale.

Non è ancora possibile al momento procedere a una valutazione dell'attuazione delle disposizioni volte a promuovere la trasparenza nel settore della previdenza professionale. Le condizioni di maggiore trasparenza sono state in buona parte appena

<sup>50</sup> Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS **831.40**).

<sup>51</sup> Legge federale del 18 giugno 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita (LAssV; RS **961.61**).

<sup>52</sup> Ordinanza del 29 novembre 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita (OAssV; RS **961.611**).

<sup>53</sup> Raccomandazioni concernenti la presentazione dei conti delle istituzioni di previdenza professionale.

elaborate e devono ancora essere applicate. Resta inoltre ancora aperto un certo numero di domande.

Se ne deduce che i lavori di attuazione delle disposizioni volte a promuovere la trasparenza sono estremamente complessi. Gli specialisti dei servizi della Confederazione che vi partecipano e gli esperti delle compagnie di assicurazione e degli istituti di previdenza sono stati esposti a notevoli sollecitazioni. L'attuazione e l'ulteriore evoluzione in questo settore saranno determinanti ai fini della creazione di condizioni di trasparenza ed esigeranno un notevole impegno da parte degli uffici incaricati della sorveglianza, l'UFAP e l'UFAS.

La CdG-N rimane del parere che le assicurazioni sulla vita potranno riconquistare la fiducia perduta a causa della loro mancanza di trasparenza solo al prezzo di un rigoroso rispetto di queste nuove norme. Stando così le cose, una maggiore trasparenza e un'accresciuta professionalizzazione obbligheranno gli istituti di previdenza a procedere a un risanamento delle proprie strutture.

### **3.5.2 Armonizzazione della statistica sanitaria e della statistica sociale**

La CdG-N aveva già affrontato nel 2004 il processo di ottimizzazione della statistica sanitaria e della statistica sociale, nonché dei rispettivi dati<sup>54</sup>. La Commissione ha chiesto al direttore del Dipartimento federale dell'interno (DFI) di stendere un rapporto sulla strategia seguita in materia di armonizzazione delle due statistiche. Il rapporto è stato presentato dall'Ufficio federale di statistica (UFS) nel febbraio del 2005. In questo documento, l'UFS informa la CdG-N in merito alle priorità e ai progetti degli uffici coinvolti nella politica sanitaria.

La produzione e l'utilizzo delle informazioni statistiche nel campo della sanità sono regolarmente oggetto di discussioni tra la direzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e quella dell'UFS. Per quanto concerne la sicurezza sociale, il coordinamento delle esigenze informative nonché la produzione e l'utilizzo delle statistiche sono assicurati congiuntamente dall'UFS e dall'UFAS per mezzo di riunioni trimestrali a livello di divisioni e di settori. L'UFS svolge un ruolo chiave nello sviluppo del sistema d'informazione sanitario, in particolare per quanto concerne le cure sanitarie ambulatoriali che non sono documentate o lo sono solo in misura insufficiente. Il suo obiettivo è di evitare le inchieste specifiche nei casi in cui le informazioni desiderate vengono già raccolte nell'ambito di altri processi amministrativi e possono essere regolarmente riprese dalle unità amministrative coinvolte per mezzo di un semplice flusso di dati. In stretta collaborazione con l'UFSP, l'UFS ha iniziato a pianificare una statistica delle cure sanitarie ambulatoriali e ha già avviato un certo numero di lavori preparatori in questo senso.

Per quanto concerne la statistica sanitaria, la strategia di armonizzazione prevede anche che i diritti di accesso degli utenti privilegiati, quali ad esempio le direzioni cantonali della sanità, diano accesso a loro volta a strumenti di analisi destinati a facilitare l'utilizzo dei dati statistici, in particolare nel campo dell'esecuzione della legge sull'assicurazione malattie<sup>55</sup>. In tal modo, compiti identici saranno svolti in

<sup>54</sup> Cfr. il rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1751).

<sup>55</sup> Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS **832.10**).

funzione delle medesime basi di dati e per mezzo degli stessi strumenti, e ciò consentirà non solo di svolgerli a minor costo, ma anche di confrontarne i risultati.

Il rapporto dell'UFS sottolinea che oltre che della creazione di una base legale nell'ambito del secondo pacchetto di revisione della LAMal (progetto 2A sul finanziamento ospedaliero), l'elaborazione di un sistema d'informazione statistica coerente e la realizzazione di una statistica che soddisfi le esigenze urgenti nel settore delle cure ambulatoriali necessiteranno anche di mezzi finanziari supplementari.

Nonostante il rapporto dettagliato dell'UFS, la CdG-N stenta a identificare una linea strategica chiara nel settore dell'armonizzazione dei dati sanitari. È vero che dal 2002 la cooperazione è continuamente migliorata; tuttavia, essa si basa ancora essenzialmente su accordi che a parere della CdG-N non sono sufficientemente formali e vincolanti. La Commissione guarda pertanto con favore al ruolo chiaro che l'UFS intende assumere in questo settore.

Nel maggio 2005, nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione 2004 del Consiglio federale, le CdG hanno condiviso con il capo del DFI le loro preoccupazioni al riguardo. Tenuto conto del gran numero di strutture e di soggetti coinvolti, esse si domandano se le informazioni indispensabili ai fini delle decisioni politiche e della gestione del sistema sanitario potranno essere trattate in modo sufficientemente credibile ed efficace. Le Commissioni si preoccupano particolarmente per i rapporti e il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni. In generale, il capo del DFI condivide questa insoddisfazione per quanto concerne il sistema nel suo insieme. Egli ha però voluto sottolineare, in parallelo, gli sforzi di armonizzazione e di comunicazione compiuti dai Cantoni. Per quanto riguarda gli altri miglioramenti necessari, il capo del DFI ha rimandato le CdG ai lavori di revisione della LAMal attualmente in corso, in particolare per quanto concerne le basi legali concernenti la raccolta di dati statistici presso tutti gli attori del sistema sanitario.

La CdG-N è del parere che sia indispensabile vigilare sugli sviluppi in atto nel campo della statistica sanitaria. Occorrerà procedere a una rivalutazione a uno o due anni di distanza dall'entrata in vigore delle nuove modalità proposte in campo statistico nell'ambito della revisione della LAMal. La questione di un finanziamento duraturo che garantisca basi statistiche adeguate a lungo termine riveste tuttavia già oggi un'importanza cruciale.

### **3.5.3 Aumento del numero di rendite e ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità**

Lo scorso anno la CdG-S ha presentato a grandi linee la valutazione relativa all'AI<sup>56</sup>. Il 19 agosto 2005, basandosi sulle perizie del CPA<sup>57</sup> e dell'*Interface Institut für Politikstudien* come pure su indagini proprie, la CdG-S ha approvato il suo rapporto finale<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Cfr. il rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1752).

<sup>57</sup> Cfr. il rapporto annuale 2005 del CPA, n. 2.1.2, pubblicato nell'Allegato 1 del presente rapporto.

<sup>58</sup> Cfr. il rapporto della CdG-S sull'aumento del numero di rendite versate dall'assicurazione invalidità del 19 agosto 2005 ([www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)).

Lo studio della CdG-S fornisce una visione d'insieme dei fattori che portano a un aumento del numero di rendite versate dall'AI e del ruolo svolto dalla Confederazione nel settore della sorveglianza e della preparazione della legislazione relativa all'AI. Essa esamina altresì la situazione del personale della Confederazione in rapporto all'evoluzione in atto su scala nazionale. Dal canto suo, la CdG-S ha tratto dal suo studio conclusioni relative alla 5ª revisione della legge sull'assicurazione invalidità<sup>59</sup> attualmente in corso. Il rapporto della Commissione contiene due mozioni e 15 raccomandazioni.

Nelle sue conclusioni la CdG-S ha criticato in particolare il fatto che, nonostante l'estensione delle competenze della Confederazione in materia di sorveglianza, l'obiettivo di un'applicazione uniforme delle disposizioni concernenti l'assicurazione prevista dall'articolo 64 capoverso 2 LAI non è stato raggiunto, né è perseguito con il dovuto rigore. Né il Consiglio federale, né l'UFAS hanno utilizzato i margini di manovra di cui dispongono nel campo della sorveglianza. Sebbene alcune lacune concernenti la sorveglianza esercitata dalla Confederazione sull'AI fossero già state riscontrate a monte della 4ª revisione della LAI, alcune questioni essenziali non sono ancora state regolamentate. Manca a tutt'oggi una moderna sorveglianza esercitata in modo professionale. A ciò si aggiungono problemi di delimitazione rispetto ai Cantoni e un'analisi dei dati talvolta lacunosa. La CdG-S ha pertanto invitato il Consiglio federale a elaborare una strategia globale di sorveglianza intensificata sull'esecuzione dell'AI.

Per quanto concerne la preparazione delle basi decisionali e della legislazione in materia di AI, la CdG-S era decisamente critica nei confronti del Consiglio federale e dell'UFAS. Sebbene le finanze dell'AI abbiano iniziato a deteriorarsi seriamente dal 1993, il Consiglio federale e l'UFAS non hanno colto la portata del problema posto dall'aumento del numero di rendite e non l'hanno affrontato di petto, intraprendendo tutto ciò che era in loro potere per sviluppare strategie di risposta a tale incremento. L'UFAS ha assolto con scarsa efficacia ai compiti di sua competenza in materia di legislazione AI. Questa scarsa efficacia è stata favorita anche dalla mancanza di collaborazione interna nel settore della ricerca e dal fatto che il ricorso a soggetti esterni è stato fatto tardi e non è stato sistematico. A ciò si aggiunge il fatto che la mancanza di collaborazione tra l'UFAS e gli uffici cantonali dell'AI ha bloccato qualsiasi sviluppo efficace del diritto. La CdG-S ha invitato il Consiglio federale a sviluppare attivamente il diritto e a sfruttare le varie risorse in modo più efficace.

Sebbene il numero di beneficiari di rendite AI sia in aumento ormai da anni, per mancanza di dati fondati e basi scientifiche a tutt'oggi non è ancora stato possibile spiegare in modo esaustivo le origini di tale evoluzione. Inoltre, il Consiglio federale e l'UFAS non si sono assunti le proprie responsabilità. Sebbene l'articolo 68 LAI assegni alla Confederazione una missione scientifica in questo settore, non esiste a tutt'oggi alcun concetto di ricerca definitivo nel settore dell'AI. Affinché le ipotesi e le supposizioni non debbano più costituire l'unica base di riflessione, la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a condurre un'analisi approfondita dei fattori che sono all'origine delle rendite e che fino ad oggi sono stati ben poco studiati.

<sup>59</sup> Legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20).

Convinta che la Confederazione, in qualità di datore di lavoro, debba dare il buon esempio, la CdG-S ha deciso di confrontare l'attuazione dell'AI a livello nazionale con la situazione esistente in seno all'Amministrazione federale. Il tempo occorso all'Amministrazione federale per rispondere alle domande della Commissione – un anno – è indice di una mancanza di trasparenza e di un'insufficiente qualità dei dati disponibili all'interno della Confederazione. I dati a disposizione non hanno consentito interpretazioni conclusive né confronti della situazione esistente all'interno della Confederazione con l'evoluzione in corso a livello nazionale. Di conseguenza, la situazione del personale della Confederazione nel campo dell'AI poggia su considerazioni puramente speculative. La CdG-S è inoltre giunta alla conclusione che il Consiglio federale non dispone di alcuna strategia globale per influenzare e guidare l'evoluzione dell'AI fra i propri collaboratori. Nel suo rapporto del 17 agosto 2005, il Consiglio federale non è in grado di escludere nel prossimo futuro, in base ai programmi di alleggerimento dei preventivi e al Piano di rinuncia a determinati compiti, un aumento del numero di casi di invalidità. In un rapporto del 18 novembre 1999, la CdG-N aveva già constatato che in caso di ristrutturazione i tagli al personale sono operati a spese dell'AI e delle casse pensioni.<sup>60</sup> Il Consiglio federale dà l'impressione di voler rinunciare a raccogliere le sfide che gli si pongono e sembra invece rassegnarsi ad accettare un aumento del numero di casi di invalidità all'interno dell'Amministrazione federale quando vengono operate ristrutturazioni. Per la CdG-S, una simile passività del Consiglio federale è incomprensibile e intollerabile. La CdG-S esige dal Consiglio federale trasparenza per quanto concerne l'evoluzione dell'AI all'interno della Confederazione, nonché una strategia globale unita a misure supplementari volte a ridurre a lungo termine la percentuale di beneficiari di rendite AI tra il personale della Confederazione.

Affinché i costi legati alla concessione di prestazioni dell'assicurazione invalidità siano trasparenti, la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a effettuare un'analisi approfondita delle interazioni tra l'AI e la previdenza professionale.

Nel corso della sua inchiesta, la CdG-S è giunta alla conclusione che nell'ambito della 5ª revisione dell'AI è necessario discutere in modo approfondito la problematica relativa alla sorveglianza esercitata sull'attuazione dell'AI. Essa ha proposto in particolare di rinunciare alla formazione di una nuova commissione di sorveglianza come quella prevista dal (nuovo) articolo 64b LAI, poiché la responsabilità in materia di sorveglianza ne risulterebbe divisa, aumentando così il rischio di lacune di sorveglianza. Ciò accrescerebbe inoltre la complessità della sorveglianza esercitata sull'esecuzione dell'AI e non contribuirebbe in alcun modo a migliorare l'efficacia della sorveglianza.

In conformità con l'articolo 157 LParl, il Consiglio federale ha avuto modo di prendere posizione in merito al rapporto della Commissione e di esporre il modo in cui intende soddisfare le esigenze di quest'ultima. Egli ha reso noto il proprio parere il 21 dicembre 2005, parere che sarà trattato dalla CdG-S nel corso del primo trimestre 2006. La CdG-S ha comunicato le proprie conclusioni alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità delle Camere federali, invitandola a volerne tenere conto in occasione della 5ª revisione della LAI.

<sup>60</sup> Cfr. il rapporto della CdG-N sulla prassi della Confederazione in materia di prepensionamento per ragioni organizzative e per cause di malattia del 18 novembre 1999 (FF 2000 1075 segg.).

Nell'agosto del 2004, la CdG-S ha pubblicato un rapporto che analizza i problemi intervenuti in occasione della creazione di Swissmedic, istituto federale incaricato della sorveglianza del mercato degli agenti terapeutici. Un anno più tardi, la Commissione ha fatto visita a Swissmedic nell'intento di esaminare l'evolvere della situazione e lo stato di avanzamento nell'attuazione delle raccomandazioni da essa indirizzate al Consiglio federale.

La CdG-S ha tracciato un bilancio molto incoraggiante della sua visita. Si è trovata di fronte a un'equipe dirigenziale intraprendente e ha potuto constatare che erano stati compiuti importanti progressi in tutti i settori esaminati. La maggior parte dei collaboratori di Swissmedic è riunita presso due sedi, contro la decina precedente; al momento della visita era inoltre sul punto di essere approntata una nuova banca dati e una strategia informatica era in fase di definizione; il servizio giuridico dispone di collaboratori competenti e motivati; le lacune nel diritto di applicazione sono oggetto di progetti legislativi che dovrebbero partire nei termini previsti; una nuova base legale che disciplina le autorizzazioni speciali per l'importazione di medicinali non autorizzati in Svizzera ha semplificato notevolmente il sistema; i rischi connessi con l'acquisto di medicinali su Internet sono stati resi noti al pubblico a più riprese e attraverso differenti canali; infine, i rapporti con i Cantoni sono migliorati.

La Commissione ha rilevato altresì con soddisfazione che le difficoltà istituzionali legate ai rapporti tra Swissmedic e l'UFSP e la segreteria generale del DFI sono in procinto di essere risolte e che le raccomandazioni della CdG-S hanno svolto un ruolo significativo nell'avvio di un processo di conciliazione e di chiarimento delle competenze. Dal 2007, gli strumenti di direzione e di controllo dell'istituto saranno così completamente riveduti. Una strategia interna sarà integrata nel nuovo mandato di prestazione, il cui svolgimento sarà controllato dalla segreteria generale del DFI. La Commissione è del parere che le soluzioni abbozzate costituiscano un passo importante verso una chiara delimitazione dei compiti e delle competenze.

Conformemente a quanto auspicato dalla CdG-S, è quindi effettivamente intervenuta una fase di consolidamento. I problemi evidenti di Swissmedic appartengono ormai al passato. In una lettera indirizzata al Consiglio federale, la CdG-S ha tuttavia rilevato alcuni punti che meritano di essere seguiti ulteriormente con attenzione. In primo luogo, la Commissione ha sottolineato l'importanza di una comunicazione aperta e continua di Swissmedic con i suoi vari partner. Una simile comunicazione passa attraverso un'informazione rapida e trasparente all'attenzione degli specialisti e del pubblico, ma anche attraverso un ascolto costante delle esigenze e delle osservazioni delle autorità cantonali. I rapporti con i Cantoni, pur avendo continuato a migliorare dalla nascita di Swissmedic, possono ancora essere fonte di conflitti ed è importante prestarvi attenzione. Lo scambio di informazioni deve inoltre essere intensificato a livello internazionale.

La CdG-S ha inoltre preso atto del notevole carico di lavoro del servizio giuridico di Swissmedic. L'evoluzione della situazione in questo settore deve essere seguita da vicino e richiederà eventualmente l'adozione di provvedimenti. Occorre inoltre portare avanti lo sviluppo dei sistemi informatici e gli sforzi volti a riunire la totalità dei collaboratori presso due sole sedi. Dal canto suo, Swissmedic ha informato la CdG-S delle difficoltà che l'istituto incontrerà nell'applicazione della legge federale

sulla trasparenza dell'amministrazione<sup>61</sup>. La Commissione ha chiesto al Consiglio federale di esaminare questi problemi e di adottare le misure necessarie.

La CdG-S ha reputato che l'indipendenza degli organi dirigenti di Swissmedic da qualsiasi interesse particolare è una condizione imprescindibile per garantire la credibilità dell'istituto. La commissione ha chiesto al Consiglio federale di assegnare a questo aspetto la massima importanza in occasione della nomina del nuovo presidente e dei nuovi membri del consiglio d'istituto a fine 2005.

Per la CdG-S, l'inchiesta relativa a Swissmedic è conclusa. La Commissione non dubita che il Consiglio federale saprà tenere conto delle constatazioni e delle domande formulate più sopra. Essa si riserva inoltre la facoltà di procedere, nel medio termine, a una nuova valutazione della situazione nell'ambito del suo mandato di alta sorveglianza.

### **3.5.5 Sorveglianza del mercato dei medicinali**

A fine settembre 2004, il farmaco antinfiammatorio Vioxx è stato ritirato dal mercato dopo la pubblicazione dei risultati di uno studio che dimostra l'esistenza di un rischio cardiovascolare accresciuto nelle terapie dalla durata molto lunga. In seguito a tale annuncio, un'inchiesta del Senato americano ha evidenziato malfunzionamenti nella sorveglianza del mercato farmaceutico. Negli Stati Uniti, tale sorveglianza è esercitata dalla *Food and Drug Administration* (FDA). In particolare, l'inchiesta del Senato ha fatto emergere una mancanza di indipendenza, ossia una certa compiacenza della FDA nei confronti dell'industria farmaceutica.

La questione ha alimentato una reale sfiducia nei confronti dell'industria e ha sollevato questioni relative alla capacità delle autorità competenti di sorvegliare il mercato. Alla luce di questi accadimenti, la CdG-S ha deciso di esaminare il modo in cui l'autorità svizzera di sorveglianza del mercato, Swissmedic, ha esercitato le sue prerogative nel caso del Vioxx e di altri farmaci antinfiammatori, i cosiddetti «inibitori della COX-2» quali il Celebrex e il Bextra. Questi medicinali sono tuttora o erano fino a poco tempo or sono in vendita sul mercato svizzero.

In un rapporto dettagliato allestito su sua richiesta, la CdG-S è stata informata in merito alle considerazioni che hanno guidato Swissmedic in occasione dell'ottenimento delle autorizzazioni alla commercializzazione degli inibitori della COX-2, alle informazioni di cui disponeva Swissmedic dopo la loro immissione sul mercato, nonché alle diverse misure di sorveglianza adottate. La Commissione si è inoltre intrattenuta su questo rapporto con i rappresentanti di Swissmedic in occasione di una visita effettuata all'istituto alla fine del 2005 (cfr. a questo proposito il n. 3.5.4).

L'analisi retrospettiva degli avvenimenti evidenzia che le autorità svizzere di sorveglianza hanno percepito per tempo, nella misura di quanto consentito dalle conoscenze disponibili, i rischi connessi con gli antinfiammatori inibitori della COX-2 e hanno adottato misure volte a ridurre tali rischi. Secondo il parere di Swissmedic, non vi è dubbio che i risultati di uno studio condotto alla fine del 2000 avrebbero consentito di appurare l'esistenza di un rischio cardiovascolare accresciuto connesso con l'assunzione del Vioxx; tuttavia questi risultati sono stati mal interpretati. Ciò

<sup>61</sup> Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3).

non sarebbe però dovuto a una verifica mal condotta, bensì al fatto che altri risultati importanti non erano ancora noti all'epoca. Swissmedic ha inoltre ammesso che, in alcuni casi, l'esame dei dossier e l'adozione di misure di sorveglianza (quali p. es. l'inserimento di un avvertimento nel foglietto illustrativo del Vioxx) sono durati relativamente a lungo. Swissmedic ha giustificato il problema adducendo una mancanza di personale. In seguito, l'istituto ha iniziato a rafforzare il settore della sorveglianza del mercato. Una procedura di riesame della sicurezza di tutti i farmaci antinfiammatori – compresi quelli convenzionali – è attualmente in corso.

La CdG-S si è informata anche sugli strumenti e le risorse di cui dispone Swissmedic in generale per vigilare su un prodotto terapeutico dopo la sua commercializzazione, nonché sull'organizzazione interna della sorveglianza presso Swissmedic. In effetti, nel caso del Vioxx, le lacune della FDA hanno trovato una spiegazione in particolare nella mancanza di indipendenza della divisione incaricata della sorveglianza rispetto alla divisione preposta all'autorizzazione dei medicamenti. Alla luce di questa constatazione, la divisione della FDA incaricata della sorveglianza è stata distaccata prima di tutto dalla divisione incaricata della commercializzazione ed è stata inoltre dotata di maggiori competenze e risorse. Al contrario, Swissmedic ha chiesto che la sorveglianza di un prodotto sia assicurata dalla stessa persona che ha condotto anche l'esame della domanda di commercializzazione. La conoscenza preliminare degli studi effettuati e del dossier di autorizzazione alla commercializzazione consentirebbe in effetti di interpretare efficacemente eventuali nuovi dati concernenti il medicamento e, se del caso, di reagire in tempi brevi. La formazione di due divisioni distinte esigerebbe inoltre considerevoli risorse supplementari rispetto alle dimensioni dell'istituto Swissmedic. Quest'ultimo ha tenuto d'altro canto a sottolineare che l'indipendenza e l'obiettività in occasione della valutazione dei rischi e dei benefici di un medicamento costituiscono la sua «ragion d'essere», senza la quale Swissmedic non potrebbe adempiere alla sua missione di fondo.

In base alle spiegazioni fornite, la CdG-S ha reputato che Swissmedic abbia proceduto a un esame critico della condotta tenuta nel caso degli antinfiammatori inibitori della COX 2 e abbia saputo trarne le opportune conseguenze. La Commissione ha pertanto deciso che non era il caso di adottare misure supplementari a titolo di alta sorveglianza parlamentare.

### **3.5.6 Chiarimenti relativi a presunti legami privilegiati tra il Groupe Mutuel e il capo del DFI**

Il 1° luglio 1999, il DFI ha deciso di includere a titolo provvisorio, più precisamente fino al 30 giugno 2005, cinque metodi di medicina complementare (medicina antroposofica, omeopatia, terapia neurale, fitoterapia e medicina cinese) nell'assicurazione malattie di base. Affinché essi potessero essere inclusi in via definitiva nell'assicurazione di base, occorre che la loro efficacia, la loro adeguatezza e il loro carattere economico fossero dimostrati, in conformità con l'articolo 32 LAMal. Nel 1999 il DFI ha lanciato a tale scopo il «programma di valutazione delle medicine complementari».

Il 3 giugno 2005 il DFI ha deciso di esonerare, con effetto al 1° luglio 2005, le compagnie di assicurazione malattie dall'obbligo di assunzione delle prestazioni derivanti da questi cinque metodi di medicina complementare. L'elemento determinante di questa decisione era costituito dall'insufficienza di elementi probatori del

fatto che queste prestazioni soddisfacessero i criteri essenziali stabiliti dalla LAMal, ovvero il loro carattere economico, ma più in particolare la loro efficacia e la loro adeguatezza.

In parallelo, il DFI ha annunciato che ci si poteva attendere che gli assicuratori proponessero, per queste prestazioni, assicurazioni complementari a un costo accessibile a tutti gli assicurati. Il dipartimento ha inoltre raccomandato agli assicurati di negoziare con la loro assicurazione malattie soluzioni transitorie per i trattamenti in corso. Il 13 giugno 2005, il DFI ha fornito agli assicuratori una raccomandazione in tal senso.

Già il 6 giugno 2005 il Groupe Mutuel ha annunciato che gli assicurati affiliati alle sue casse potevano, grazie alla nuova assicurazione complementare Alterna, mantenere la loro assicurazione per le medicine naturali senza interruzioni, senza questionario medico e senza limite d'età, al prezzo di sei franchi al mese (tre per i bambini). Il 9 giugno 2005, il Groupe Mutuel ha lanciato una campagna pubblicitaria nazionale per promuovere questo nuovo prodotto.

L'assicurazione malattie Assura ha criticato questa iniziativa del Groupe Mutuel in due lettere aperte indirizzate al capo del DFI (il 17 e il 21 giugno 2005). In questi scritti, il direttore generale dell'Assura accusava il Groupe Mutuel di aver beneficiato di informazioni insider sulla decisione del DFI del 3 giugno 2005. L'Assura dichiarava in effetti che era impossibile creare un prodotto, ottenere le necessarie autorizzazioni amministrative e lanciare una campagna mediatica in soli quattro giorni. Inoltre, l'Assura giudicava sospetta la rapidità con cui l'UFAP aveva trattato questo caso rispetto a una richiesta da essa depositata il 17 giugno 2005 e concernente l'approvazione delle tariffe del suo stesso nuovo prodotto di assicurazione complementare Medna, che l'UFAP non era in grado di trattare entro il 1° luglio a causa dei tempi troppo stretti.

In seguito, la vicinanza tra il capo del DFI e il Groupe Mutuel, come pure la possibile influenza di questa assicurazione malattie sulle decisioni di politica sanitaria, sono state oggetto di discussioni nei media e negli ambienti politici.

È in questo contesto che il 21 giugno 2005 la CdG-S ha deciso di valutare l'esistenza di eventuali legami privilegiati tra il Groupe Mutuel e il capo del DFI e di procedere a udienze a tale riguardo. La CdG-S ha annunciato che la decisione relativa al seguito da dare alla questione sarebbe stata presa dopo aver svolto i lavori preliminari della propria Sottocommissione competente in materia. Qualora i sospetti si fossero rivelati fondati, sarebbe stata condotta un'indagine approfondita.

Oltre all'abituale studio dei documenti, la Sottocommissione incaricata dell'esame preliminare ha proceduto finora a un'udienza dei rappresentanti dell'UFSP e dell'UFAP e ha inoltre condotto discussioni informali. Essa ascolterà il capo del DFI l'11 gennaio 2006 e prevede di chiudere la propria inchiesta nel corso del primo trimestre del 2006.

La legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali<sup>62</sup> è entrata in vigore il 1° gennaio 2003. Secondo l'articolo 76 capoverso 1 LPGA, il Consiglio federale sorveglia l'applicazione delle assicurazioni sociali e ne rende regolarmente conto. Nel presentare il relativo rapporto annuale 2003, il Consiglio federale ha assolto per la prima volta a questo suo compito legale. Gli uffici delle Camere federali hanno trasmesso il rapporto alle CdG che l'hanno trattato nell'ambito dell'esame del rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione 2004.

Le CdG hanno rilevato che le informazioni sulle assicurazioni sociali sono preziose e completano giudiziosamente il rapporto di gestione del Consiglio federale. Il rapporto 2003 offre un buon quadro d'insieme dell'applicazione delle assicurazioni sociali e identifica in modo trasparente e tempestivo le sfide che queste ultime dovranno affrontare, consentendo così di migliorare la condotta e il coordinamento delle assicurazioni sociali.

Le Commissioni hanno tuttavia deplorato che il Consiglio federale, ma anche le CdG, abbiano potuto essere portate a conoscenza del rapporto solo troppo tardi. In effetti, è solo nel novembre 2004 che il Consiglio federale ha approvato questo rapporto che si basa su dati e informazioni relativi all'esercizio 2003. A quel punto, molte informazioni avevano già perduto la loro attualità e non potevano più essere utilizzate nell'ambito del processo politico. Ciò non riguarda peraltro unicamente i dati statistici; anche altri contenuti possono infatti risultare molto rapidamente superati.

Le CdG non sono soddisfatte di questa situazione e attendono che venga accordata un'attenzione particolare all'attualità di questo rapporto, il cui contenuto è per il resto eccellente. Esse hanno pertanto invitato il capo del DFI a perseguire un adeguamento della sua agenda e hanno altresì suggerito che questo rapporto contempli anche fatti che hanno caratterizzato l'importante settore dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Anche il capo del DFI è del parere che la presentazione tardiva del rapporto non sia soddisfacente. Egli ha precisato che questa situazione è stata in buona parte dovuta all'organizzazione decentrata delle assicurazioni sociali e al gran numero di servizi coinvolti e ha invitato pertanto l'amministrazione a ridurre al massimo i termini per la stesura del rapporto 2004.

Il capo del Dipartimento federale dell'interno ha inoltre chiesto all'UFAS di cercare di restringere ancor più i termini di stesura per quanto concerne i prossimi rapporti e di esaminare assieme al Seco la raccolta delle principali informazioni sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Nel secondo messaggio concernente l'11<sup>a</sup> revisione dell'AVS del 21 dicembre 2005, il Consiglio federale propone di modificare l'articolo 76 LPGA e di abolire l'obbligo di rendiconto. Questa misura rientra nel programma di sgravio 04 e nel Piano di rinuncia a determinati compiti. Le CdG hanno preso atto di questa intenzione; la decisione in materia spetta ora al Parlamento.

<sup>62</sup> Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS 830.1).

### 3.5.8

#### **Obbligo per il Consiglio federale di rendere conto sull'esercizio dell'alta sorveglianza sulla Suva**

Il 22 settembre 2005, in seguito alla vendita controversa di immobili realizzata dall'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (Suva), la CdG-N ha deciso di esaminare in modo approfondito se era il caso di adottare misure a titolo di alta sorveglianza parlamentare.

All'inizio di settembre 2005, il Ministero pubblico del Cantone Ticino ha avviato un'azione penale per indagare sulle irregolarità constatate nell'ambito della vendita di immobili appartenenti alla Suva. All'inizio di ottobre, a fronte dell'interesse nazionale della questione e degli esiti dell'indagine condotta fino ad allora, il Ministero pubblico della Confederazione ha dato il cambio all'autorità di perseguimento penale ticinese.

Il DFI ha chiesto alla Suva di presentargli a metà novembre 2005 un primo rapporto su tutte le transazioni immobiliari effettuate nel corso dei cinque anni precedenti. Il 19 ottobre 2005, inoltre, il Consiglio federale ha deciso di esaminare l'organizzazione, la realizzazione e la sorveglianza delle transazioni immobiliari effettuate dalla Suva. Questo esame consentirà di concentrarsi in via accessoria su alcuni aspetti, quali l'organizzazione del consiglio di amministrazione, l'attuazione dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri o le attività accessorie ad essi collegate. Il Consiglio federale ha incaricato il DFI di presentargli un rapporto corrispondente al più tardi nel corso del mese di febbraio 2006.

Il 18 novembre 2005, la CdG-N ha deciso, tenuto conto degli esami in corso a livello di Consiglio federale e di Ministero pubblico della Confederazione, di rinunciare per il momento alle proprie investigazioni. Essa è del parere che, nel suo ruolo di autorità incaricata dell'esercizio dell'alta sorveglianza sulla Suva (art. 61 cpv. 3 LAINF<sup>63</sup>), l'esame di questi aspetti sia primariamente di competenza del Consiglio federale. La CdG-N ha pertanto deciso di attendere il rapporto di quest'ultimo, invitandolo in ogni caso a rendere conto, nell'ambito di questo rapporto, sull'alta sorveglianza esercitata a tutt'oggi sulla Suva. Essa desidera farsi un'idea dell'organizzazione generale e degli strumenti dell'alta sorveglianza esercitata dalla Confederazione ai sensi della LAINF e ottenere una visione d'insieme dell'esercizio effettivo di tale sorveglianza nel corso di questi ultimi anni, nonché delle principali osservazioni che ne sono emerse. La CdG-N si aspetta inoltre che il Consiglio federale le fornisca informazioni approfondite sul funzionamento dell'alta sorveglianza per quanto concerne la controversa vendita di immobili.

La CdG-N deciderà in seguito sul seguito da dare alla questione, basandosi sul rapporto del Consiglio federale atteso per il mese di febbraio 2006.

<sup>63</sup> Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (RS 832.20).

## 3.6

## Sicurezza

### 3.6.1

### Rapporto interno dell'ispettorato del DDPS

Nell'agosto del 2004 un rapporto dell'ispettorato del DDPS è stato oggetto di una fuga di notizie verso i media<sup>64</sup>. Questo rapporto, che conteneva i risultati di un'analisi dettagliata delle prestazioni del DDPS in materia di politica di sicurezza, conteneva inoltre anche critiche severe nei confronti della segreteria generale del dipartimento e della direzione di quest'ultimo. Dopo essere stato trasmesso a dodici alti funzionari del DDPS, la prima bozza del rapporto è stata presentata al capo del dipartimento che ha chiesto la stesura di due rapporti finali; gli estratti relativi alla direzione del dipartimento dovevano figurare in uno di essi, all'attenzione esclusiva del capo del DDPS. Qualche giorno dopo il commento dei media a questi fatti, il DDPS ha annunciato le dimissioni del segretario generale del dipartimento.

La CdG-S si è interessata alle condizioni in cui era avvenuta la stesura del rapporto interno dell'ispettorato del DDPS. Essa ha esteso a questo scopo la cerchia delle persone coinvolte all'interno del dipartimento e ha consultato la totalità dei documenti pertinenti. Al termine del suo esame, la CdG-S ha concluso che il dipartimento aveva commesso una serie di atti maldestri.

Da un lato, la CdG-S ha constatato che lo scopo dell'analisi condotta dall'ispettorato non era chiaramente definito. Il mandato è stato dapprima modificato dal capodipartimento, poi interpretato in modo estensivo dall'ispettorato stesso. Quest'ultimo si è pertanto espresso su questioni legate alla direzione del dipartimento anche se queste non rientravano nel mandato conferitole. A tale riguardo, la CdG-S ha criticato con decisione il fatto che le osservazioni fatte dall'ispettorato in merito alla direzione del dipartimento fossero state portate a conoscenza di subordinati del capo del dipartimento senza che quest'ultimo avesse mai avuto l'opportunità di essere ascoltato. La CdG-S ha rilevato d'altra parte che l'attuazione del mandato non è stata seguita in modo sufficientemente rigoroso dallo stato maggiore del capo del dipartimento responsabile. Sarebbe inoltre stata commessa una serie di atti maldestri a livello di informazione e di comunicazione. Questi problemi non erano tuttavia indice di malfunzionamenti significativi in seno al dipartimento.

La Commissione ha reputato nondimeno che la missione dell'ispettorato e la sua posizione in seno alla segreteria generale del dipartimento meritassero un chiarimento e ha emanato diverse raccomandazioni in tal senso. Essa ha chiesto inoltre che le competenze e i processi in materia di attribuzione e di esecuzione dei mandati venissero migliorati. D'altro canto, la Commissione ha suggerito di invitare un organo di revisione ad avviare un'analisi dei metodi di lavoro dell'ispettorato (*peer review*).

La CdG-S ha reso partecipe delle proprie conclusioni il capo del DDPS, che ha dichiarato di condividere in ogni suo punto il giudizio della Commissione. Nel dicembre del 2005, quest'ultima ha ricevuto un rapporto sul seguito avuto dalle sue raccomandazioni, che essa esaminerà all'inizio del 2006.

<sup>64</sup> Cfr. il rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1756).

### 3.6.2

### Assunzione di personale militare di carriera

Il nuovo sistema d'istruzione di Esercito XXI, entrato in vigore il 1° gennaio 2004, ha portato con sé un cambiamento radicale dell'organizzazione delle scuole reclute e della formazione dei quadri militari. Contrariamente al principio che prevaleva in precedenza, secondo cui è «la milizia a formare la milizia», Esercito XXI prevede una professionalizzazione dell'istruzione di base. La scuola reclute è oggi articolata in tre parti. Nelle prime due parti, quella dedicata all'istruzione generale di base (7 settimane) e all'istruzione di base specifica per la funzione (6 settimane), le reclute vengono istruite da militari di carriera e da militari contrattuali. È soltanto a partire dalla quattordicesima settimana, ossia nella terza e ultima parte della scuola reclute dedicata all'istruzione di reparto (5 o 8 settimane a seconda dei casi), che la responsabilità della direzione è assunta dagli ufficiali e sottoufficiali di milizia che hanno terminato la loro formazione di quadri.

Allo scopo di valutare direttamente sul campo l'attuazione del nuovo sistema di istruzione, alla fine del 2004 la CdG-N ha fatto visita a una prima scuola reclute, poi a una seconda scuola reclute nell'ottobre del 2005. La seconda visita è stata effettuata allo scopo di valutare in quale misura, a quasi due anni dall'introduzione della riforma, alcune «malattie di gioventù» fossero state debellate. La Commissione si è inoltre informata sulla situazione relativa all'ultima parte della scuola reclute, quando la direzione della formazione passa ai quadri di milizia.

In occasione delle sue visite, la CdG-N si è intrattenuta separatamente con tutte le categorie di personale militare presenti sul posto - dalle reclute ai militari di carriera, ai militari contrattuali fino ai quadri di milizia.

Tra gli aspetti positivi rilevati, la CdG-N ha potuto riscontrare un miglioramento della qualità dell'istruzione impartita alle reclute. È stata inoltre notata in positivo l'organizzazione modulare dell'insegnamento durante l'istruzione di base. Le esercitazioni svolte nell'ambito della formazione consentono di acquisire competenze nel combattimento che sotto il regime di Esercito 95 erano andate perdute. Inoltre, il nuovo sistema di reclutamento funziona con soddisfazione di tutte le parti interessate. Le reclute sono orientate meglio e soprattutto motivate. Poche di loro lasciano prematuramente la scuola (circa il 6%, principalmente per ragioni mediche, contro il 20% circa del vecchio regime). Le raccomandazioni fatte sulla scorta dei test psicologici condotti al momento del reclutamento e riguardanti il potenziale delle reclute come possibili quadri sono state giudicate utili. La Commissione ha inoltre potuto rendersi conto che i problemi riscontrati inizialmente nella pianificazione degli effettivi delle scuole reclute sembrano essere stati risolti. I comandanti delle scuole affermano ora di disporre di dati sufficientemente attendibili riguardo al numero di reclute previsto nelle scuole.

Le visite della CdG-N hanno tuttavia evidenziato anche l'esistenza di difficoltà significative che necessitano ancora di una soluzione. I problemi riguardano in particolare le condizioni di lavoro dei militari di carriera, lo statuto dei militari contrattuali e la formazione dei quadri di milizia. La Commissione deciderà all'inizio del 2006 in merito alla prosecuzione dei suoi lavori.

### 3.6.3

### Swissint

Nell'ambito del suo programma annuale 2005, la CdG-S ha fatto visita a Swissint, il centro di competenza per gli impieghi di promovimento della pace all'estero dell'Esercito svizzero. Ricordiamo che circa 230 militari svizzeri sono attualmente coinvolti in due missioni nei Balcani (KFOR ed EUFOR) e che quasi 30 osservatori militari e ufficiali di stato maggiore sono attivi al momento in Afghanistan, in Etiopia, in Eritrea, in Georgia, nel Congo, in Medio Oriente, in Sudan e in Corea. L'esercito dispone inoltre di una decina di specialisti in materia di sminamento, impegnati in diversi Paesi. Swissint offre una formazione adeguata a tutte le categorie di militari che si recano all'estero nell'ambito di un impiego di promovimento della pace, come anche ad alcuni civili (p. es. in collaborazione con la DSC e Fedpol).

In generale, la CdG-S è rimasta favorevolmente impressionata dal lavoro svolto da Swissint. Essa è rimasta colpita in particolare dallo spirito pratico e dall'aderenza alle realtà territoriali che caratterizzano lo svolgimento e la concezione della formazione. Si tratta di inculcare molto rapidamente a volontari provenienti da ambienti molto diversi conoscenze militari minime, integrando in permanenza la dimensione del dialogo, della gestione dei conflitti e della comprensione della situazione locale. Sul piano del comando, una linea gerarchica breve consente di informare rapidamente, se necessario, il capo dell'esercito.

In occasione della sua visita, la CdG-S ha tuttavia constatato che il reclutamento dei militari per le missioni all'estero, in particolare quello dei quadri, non è regolamentato. Questo problema emerge in modo particolarmente acuto in relazione con la decisione del Consiglio federale dell'8 settembre 2004, che mira a raddoppiare i mezzi impiegati a partire dal 2008. Se nel corso del 2006 non saranno adottate misure attive nel campo del reclutamento, l'obiettivo strategico del Consiglio federale ne risulterà gravemente compromesso.

Per ovviare alla carenza di quadri, appare inevitabile prendere in considerazione – salvo eccezioni – un obbligo di impiego all'estero per tutti i futuri militari di carriera. Ulteriori misure, tra cui lo sfruttamento ottimale del potenziale offerto dai soldati in servizio lungo e l'elaborazione di incentivi monetari (in particolare fiscali), sono attualmente oggetto di studio. È previsto inoltre di migliorare l'informazione del pubblico e soprattutto degli ambienti economici in merito alle missioni all'estero. Secondo il parere della CdG-S, è fondamentale sviluppare le strategie volte a valorizzare, anche all'interno dell'esercito, l'esperienza acquisita in occasione delle missioni all'estero. Troppo spesso, infatti, militari di carriera motivati non ottengono il consenso del loro superiore gerarchico per partecipare a simili missioni. La CdG-S ha inoltre stimato che esiste un potenziale ancora non sufficientemente sfruttato fra i militari provenienti dalle regioni latine della Svizzera. Nei casi in cui la lingua di lavoro principale è il tedesco (come nel caso dei Balcani), occorre individuare misure innovative che consentano di superare questa barriera linguistica e permettano il reclutamento privilegiato di volontari latini.

La CdG-S continuerà a seguire con attenzione gli sviluppi in questo settore dell'esercito svizzero.

### 3.6.4 Addetti alla difesa

Come specificato nel precedente rapporto annuale<sup>65</sup>, la CdG-N ha portato avanti nel 2005 i suoi lavori concernenti gli addetti alla difesa.

Gli addetti alla difesa rappresentano gli interessi della Svizzera all'estero sul piano della politica di sicurezza e degli affari militari. Il loro compito consiste in particolare nel consigliare i capi missione nel campo della politica di sicurezza e degli affari militari, come pure nel ricercare e analizzare dati importanti ai fini dell'informazione, procedendo nel contempo a una prima valutazione di questi ultimi. Essi svolgono inoltre la funzione di ufficiali di collegamento con i ministeri della difesa e le forze armate negli Stati di accreditamento e fungono infine da punto di contatto per tutte le questioni militari e di politica della sicurezza e stabiliscono contatti a vantaggio di Armasuisse, nonché di fornitori svizzeri presenti sul mercato degli armamenti.

La Svizzera conta quindici addetti alla difesa, cinque aggiunti e un capo ufficio, accreditati presso le autorità di 68 Paesi. La rete copre principalmente i Paesi europei, il Medio Oriente, l'Asia centrale e il Sudest asiatico, l'Estremo Oriente, il Maghreb e il Nord America. Gli addetti alla difesa sono distribuiti tra le ambasciate di Ankara, Belgrado, Berlino, Kiev, Cairo, Londra, Madrid, Mosca, Parigi, Pechino, Roma, Stoccolma, Tokio, Vienna e Washington. A queste capitali si aggiungeranno nel 2006 Islamabad e Nuova Delhi.

Il reclutamento ha luogo tra gli ufficiali professionisti, i collaboratori dell'Amministrazione federale con il rango di ufficiali e gli ufficiali di milizia. Esso si basa su un processo di selezione differenziato che ricalca quello utilizzato dal DFAE per i diplomatici ma tiene conto anche delle esigenze specifiche relative agli addetti alla difesa. Gli addetti alla difesa possiedono per principio il grado di colonnello; nel caso delle sedi di Parigi e di Washington, come pure in alcuni casi particolari, quello di ufficiale generale. Gli addetti alla difesa aggiunti possiedono generalmente il grado di tenente colonnello o di maggiore. Gli addetti alla difesa sono subordinati al capo missione. Essi ricevono tuttavia le direttive riguardanti le questioni operative correnti direttamente dal DDPS. La scelta delle destinazioni d'intervento è fatta in base alla pianificazione del personale del settore delle relazioni internazionali e della difesa.

Nell'ambito dei suoi lavori, la Commissione si è interrogata sul ruolo e sulla necessità degli addetti alla difesa partendo dalla constatazione che il ventaglio di sfide che si presentano nel campo della politica di sicurezza esula di gran lunga dalle mere questioni militari. La Commissione intende inoltre esaminare la coerenza e l'utilità del dispositivo degli addetti alla difesa in rapporto all'evoluzione intervenuta a livello internazionale nel campo della politica di sicurezza.

Nel corso dell'anno in rassegna, la CdG-N ha condotto udienze con il coordinatore dei servizi d'informazione, il capo dell'esercito e il capo della Direzione della politica di sicurezza del DDPS.

La Commissione ha inoltre esaminato un rapporto – steso su sua richiesta dal DDPS – sulle reti di addetti alla difesa esistenti in altri Paesi europei quali l'Austria, il Belgio, la Spagna, la Finlandia, l'Irlanda, la Norvegia, i Paesi Bassi, il Portogallo e

<sup>65</sup> Cfr. il rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1757 segg.).

la Svezia. Da questo rapporto emerge che le reti di questi Paesi sono paragonabili a quelle della Svizzera. Non va tuttavia dimenticato che questi Stati, in virtù della loro appartenenza all'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) o all'Unione Europea (UE), dispongono di canali d'informazione da cui è invece esclusa la Svizzera.

Infine, la Commissione è stata informata dal DDPS sulle ragioni che hanno portato il Consiglio federale a decidere, nell'agosto del 2004, la riapertura della posizione di addetto alla difesa in India, così come l'apertura di una nuova sede in Pakistan. Queste sedi saranno rese operative nel corso del 2006.

La CdG-N deciderà all'inizio del 2006 quali conclusioni e raccomandazioni trasmettere al Consiglio federale.

### **3.6.5 Protezione dello Stato e servizi di informazione**

#### **3.6.5.1 Mandato e organizzazione della DelCG**

La DelCG ha il mandato di vigilare sull'attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi di informazione strategica (art. 53 cpv. 2 LParl).

Per protezione dello Stato, la DelCG intende tutte le misure istituite dalle autorità per prevenire e reprimere le azioni contro la sovranità territoriale, la neutralità o l'economia della Svizzera o che, più in generale, costituiscono una minaccia seria per l'esistenza, la stabilità e l'integrità dell'ordine costituzionale democratico della Svizzera. Sono compresi in questa definizione in particolare il terrorismo, l'estremismo violento, il crimine organizzato, lo spionaggio e la proliferazione di armi di distruzione di massa.

I servizi di informazione comprendono invece tutte le attività dell'Amministrazione federale e di altri organi che assumono compiti per conto della Confederazione per raccogliere, in Svizzera e all'estero, informazioni utili alla politica di sicurezza del nostro Paese e per valutarle.

L'alta vigilanza della DelCG ha lo scopo di fornire al Parlamento e al pubblico la garanzia che gli organi che operano nei settori inerenti alla protezione dello Stato e ai servizi di informazione rispettino la legislazione. Oltre a verificare la legalità di queste attività, la DelCG ne valuta l'adeguatezza e l'efficacia (art. 52 cpv. 2 LParl).

La DelCG adempie i suoi compiti di controllo:

- procedendo a ispezioni, che sono esami approfonditi che essa stessa effettua con l'aiuto della sua segreteria o di esperti;
- chiedendo ai servizi della Confederazione di consegnarle rapporti e documenti;
- procedendo all'audizione di agenti della Confederazione o di persone in qualità di terzi chiamati a fornire informazioni o in veste di testimoni;
- effettuando visite, preannunciate o no, ai servizi interessati della Confederazione;
- trattando le richieste che le sono rivolte da terzi;
- assicurando il seguito delle raccomandazioni che rivolge al Consiglio federale.

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

Nella prassi, la DelCG esamina sia la politica e la gestione dei servizi sia le questioni operative.

La DelCG dispone, conformemente alla Costituzione federale e alla legge, di diritti d'informazione molto estesi (art. 169 cpv. 2 Cost.; art. 154 LParl). Ha il diritto assoluto di esigere tutte le informazioni di cui ha bisogno per esercitare le sue competenze. Questo diritto concerne anche i documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale o che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di informazione strategico-militari (art. 154 cpv. 2 lett. a LParl). La DelCG può inoltre interrogare tutti i servizi, le autorità o le persone che assumono compiti per conto della Confederazione. Può interrogare persone in veste di testimoni (art. 154 cpv. 2 lett. b LParl). Non possono esserle contestati né il segreto d'ufficio né il segreto militare.

La DelCG è un organo comune della CdG-N e della CdG-S. Si compone di tre consiglieri agli Stati e di tre consiglieri nazionali. Si costituisce autonomamente e sceglie il suo presidente per due anni.

Nell'anno in rassegna, la DelCG era composta dalla consigliera agli Stati Helen Leumann-Würsch (presidente), dei consiglieri agli Stati Hans Hofmann (vicepresidente) e Franz Wicki, e dei consiglieri nazionali Hugo Fasel, Jean-Paul Glasson e Claude Janiak.

### **3.6.5.2 Introduzione alle attività della DelCG**

I compiti della DelCG si sono sviluppati e diversificati nel corso degli ultimi anni, in particolare per rispondere alla crescente importanza dell'informazione nella lotta contro il terrorismo e contro la proliferazione di armi di distruzione di massa. Dagli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti e dell'11 marzo 2004 in Spagna, i Paesi europei, compreso il nostro, hanno dotato i loro servizi di informazione di ulteriori mezzi e hanno aumentato la collaborazione reciproca, sia bilaterale sia multilaterale.

In Svizzera, molti chiedono un ampliamento delle competenze legali dei servizi di informazione nella lotta contro la minaccia del terrorismo<sup>66</sup>. Il Consiglio federale è disposto a dar seguito a queste esigenze nell'ambito della seconda fase dei lavori di revisione della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna<sup>67</sup>. Alcune misure sono allo studio, come l'autorizzazione degli organi di protezione dello Stato a effettuare intercettazioni telefoniche preventive o a osservare fatti in locali privati.

<sup>66</sup> Cfr. il postulato 05.3006 «Lottare più efficacemente contro il terrorismo e il crimine organizzato», del 21 febbraio 2005.

<sup>67</sup> Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

È ancora troppo presto per valutare queste proposte. Rimane il fatto che qualsiasi aumento dei mezzi per dotare i servizi di informazione di competenze supplementari pone un delicato problema di equilibrio tra la necessità di proteggere i diritti individuali e l'obbligo dello Stato di prevenire le minacce per la Confederazione. Secondo la DelCG, un aumento delle competenze dei servizi di informazione non è privo di rischi e deve essere controbilanciato da un rafforzamento dei dispositivi di informazione e di controllo, in particolare parlamentare.

Considerate le sue dimensioni e il suo carattere di milizia, la DelCG non può procedere a un controllo esaustivo di tutte le attività dei servizi di informazione. Eccezion fatta per gli oggetti che deve esaminare obbligatoriamente in virtù della legge<sup>68</sup>, la DelCG stabilisce ogni anno un programma di lavoro che contiene diversi punti forti. Per allestire il suo programma, essa tiene conto di diversi criteri come la possibilità che attività particolari minaccino i diritti e le libertà individuali, la necessità di garantire il seguito delle inchieste precedenti, le priorità e le preoccupazioni del Parlamento e del pubblico ecc.

Nonostante i suoi mezzi limitati, la DelCG si impegna a esaminare il maggior numero di questioni possibili vegliando, sul medio termine, a una ripartizione equa delle sue attività di controllo tra tutti i settori che rientrano nella sua vigilanza.

Nel periodo in rassegna, la DelCG ha trattato un numero considerevole di oggetti nel corso di 16 sedute, ognuna delle quali è durata in media un giorno intero.

La presentazione sistematica delle attività della DelCG andrebbe ben oltre quanto è possibile descrivere nel presente rapporto. I casi presentati nei numeri da 3.6.5.4 a 3.6.5.15 sono stati scelti dalla DelCG. Lo scopo è di illustrare al Parlamento e al pubblico ciò che la DelCG trova particolarmente interessante o significativo.

Nel numero 3.6.5.16 sono riassunti i principali altri affari trattati anche se, in alcuni casi, non è possibile dare indicazioni dettagliate su alcune questioni coperte dal segreto.

### **3.6.5.3 Nuovi principi d'azione della DelCG**

L'attuale concezione della DelCG risale al 1992 e risulta superata per molti aspetti, in particolare a causa dell'evoluzione della prassi e delle nuove basi legali che disciplinano l'azione della DelCG. Per questo motivo, la DelCG ha deciso di adeguarla di conseguenza.

I nuovi principi d'azione della DelCG<sup>69</sup> costituiscono da un lato le direttive per le future attività della Delegazione. D'altro lato, hanno lo scopo di rendere trasparenti gli obiettivi e le procedure della Delegazione, non solo per le autorità di controllo, ma anche per il Parlamento e il pubblico. Il principio della separazione dei poteri si esprime in modo che la DelCG non può sostituirsi né a un capo di dipartimento né al Consiglio federale, dal momento che quest'ultimo assume la responsabilità finale dell'attività del governo e dell'amministrazione. Uno dei compiti principali della DelCG consiste inoltre nell'assicurare l'efficacia della gestione della politica di

<sup>68</sup> Cfr., p. es., l'art. 11 cpv. 3 LMSI e l'art. 8 dell'ordinanza del 17 novembre 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali, OPubl; RS 170.512.1).

<sup>69</sup> Cfr. i principi d'azione della DelCG del 16 novembre 2005 ([www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)).

sicurezza svolta dal Consiglio federale. Occorre sottolineare che, nonostante la separazione dei poteri, l'alta vigilanza della DelCG dev'essere molto rigida. La Delegazione segue di conseguenza le attività che rientrano nel suo settore di vigilanza intrattenendo contatti diretti con il Consiglio federale, in particolare con il Comitato di sicurezza del Consiglio federale (CSCF) e con i servizi interessati dell'Amministrazione federale. La DelCG accorda inoltre una grande importanza al riconoscimento precoce dei problemi.

I principi d'azione consentono inoltre di attuare le disposizioni legali che disciplinano i rapporti tra la DelCG e le CdG e stabiliscono in particolare le questioni sulle quali la DelCG decide in modo autonomo e quelle per le quali deve consultare le CdG. Una parte importante dei principi d'azione stabilisce che la DelCG deve rendere conto regolarmente dei suoi lavori alle CdG e la questione dell'informazione al pubblico.

Tenuto conto del fatto che l'alta vigilanza sulle attività che rientrano nella protezione dello Stato e nell'informazione è di sua competenza, la DelCG dispone di un ampio diritto all'informazione. Il segreto d'ufficio e il segreto militare non possono esserle contestate. Questo diritto implica che la DelCG sia tenuta al segreto e debba garantire il trattamento confidenziale delle informazioni di cui viene a conoscenza. La confidenzialità e la protezione delle fonti occupano quindi un ruolo importante nei nuovi principi d'azione della DelCG.

Questi principi sono stati sottoposti alle autorità interessate per parere. Le CdG ne prenderanno atto nel gennaio 2006 ed essi dovrebbero entrare in vigore il 1° marzo 2006.

#### **3.6.5.4 Delimitazione delle inchieste della DelCG rispetto alle inchieste amministrative interne**

L'anno scorso<sup>70</sup>, la DelCG ha dato indicazioni sullo stato di realizzazione delle due raccomandazioni depositate dalla Delegazione nel 2003<sup>71</sup> e volte disciplinare i rapporti tra le inchieste parlamentari e quelle del governo.

La prima raccomandazione proponeva di limitare la possibilità del Consiglio federale di ordinare un'inchiesta amministrativa su affari o persone già interessati da un'inchiesta della DelCG. In effetti i lavori parlamentari sui rapporti dei servizi di informazione svizzeri con il Sudafrica erano stati fortemente ostacolati da un'inchiesta amministrativa ordinata parallelamente dal DDPS. Ne era risultato un conflitto procedurale che aveva pregiudicato l'inchiesta parlamentare.

La seconda raccomandazione chiedeva al Consiglio federale di adeguare le disposizioni sulle inchieste amministrative in modo da definire più chiaramente i diritti e i doveri degli organi incaricati delle inchieste, in particolare nei confronti dei mandanti e delle persone interessate dall'inchiesta. La Delegazione ha inoltre chiesto che le regole procedurali applicabili alle inchieste amministrative fossero fissate in modo più preciso.

<sup>70</sup> Cfr. il rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali, del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1760 segg.).

<sup>71</sup> Cfr. il rapporto della DelCG del 30 settembre 2003. Delimitazione delle inchieste della Delegazione delle Commissioni della gestione rispetto alle inchieste amministrative interne alla luce degli accertamenti sugli eventi relativi al Sudafrica. (FF **2004** 4629).

Le due raccomandazioni sono state attuate. Hanno dato luogo a due modifiche legislative che sono entrate in vigore nel corso del 2005.

La prima modifica riguarda la LParl. Quest'ultima è stata completata il 17 dicembre 2004 con un nuovo articolo del seguente tenore:

*Art. 154a Ripercussioni delle inchieste della Delegazione delle Commissioni della gestione su altri procedimenti o indagini*

*<sup>1</sup> Inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione riguardanti fatti o persone che sono oggetto di un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione possono essere avviate o proseguite unicamente con l'autorizzazione di quest'ultima.*

*<sup>2</sup> La Delegazione delle Commissioni della gestione decide sull'autorizzazione dopo aver sentito il Consiglio federale.*

*<sup>3</sup> Se è controversa la necessità dell'autorizzazione, decide in merito, a maggioranza dei due terzi di tutti i membri, la Delegazione delle Commissioni della gestione.*

*<sup>4</sup> Un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione non impedisce l'esecuzione di procedimenti giudiziari civili e amministrativi né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale.*

Questa modifica è entrata in vigore, conformemente alla decisione della Conferenza di coordinamento dell'Assemblea federale, il 1° maggio 2005<sup>72</sup>.

Da parte sua, il Consiglio federale ha deciso il 10 dicembre 2004 una modifica dell'OLOGA<sup>73</sup>. I nuovi articoli 27a–27j OLOGA precisano in particolare lo scopo delle inchieste amministrative, le autorità autorizzate a ordinarle, le competenze degli organi incaricati delle inchieste e i diritti delle persone interessate dall'inchiesta. L'articolo 27b OLOGA stabilisce inoltre che un'inchiesta amministrativa non deve ostacolare le indagini effettuate da un organo di vigilanza parlamentare; se si prevede un conflitto procedurale, l'autorità che ha ordinato l'apertura dell'inchiesta amministrativa deve sospenderla o interromperla. Nel frattempo, il Consiglio federale ha abrogato l'articolo 97 dell'ordinanza sul personale federale<sup>74</sup>. Queste due modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2005.

Dal momento che le due esigenze della DelCG sono state completamente soddisfatte, la Delegazione ha deciso di concludere questo oggetto.

<sup>72</sup> RU 2005 4793

<sup>73</sup> Modifica del 10 dicembre 2004 (RU 2004 5251).

<sup>74</sup> Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3), abrogazione del 10 dicembre 2004 (RU 2004 5251).

### 3.6.5.5

## Gestione della politica di sicurezza da parte del Consiglio federale

Dopo i suoi lavori nel 2004, nel 2005 la DelCG ha proseguito le sue attività relative alla gestione della politica di sicurezza della Confederazione. Si ricorda che la DelCG aveva espresso diverse critiche al riguardo nel 2004<sup>75</sup>, in particolare dopo alcuni eventi che avevano coinvolto i servizi di informazione.

Nel maggio del 2005, la DelCG è stata informata sul grado di attuazione dello stato maggiore CSCF deciso dal Consiglio federale il 22 dicembre 2004. Lo stato maggiore CSCF ha il compito di sostenere gli organi direttivi della Confederazione in materia di sicurezza, sia in situazioni normali sia in caso di eventi particolari (p. es. grandi manifestazioni) o di crisi (p. es. catastrofi naturali, attentati ecc.). Il compito dello stato maggiore CSCF consiste inoltre in una presentazione integrata delle informazioni necessarie per la gestione politica di un evento o di una crisi. Lo stato maggiore CSCF deve funzionare attorno a un nucleo di collaboratori fissi che potrà essere allargato in modo modulare ad altri specialisti della Confederazione e a rappresentanti dei Cantoni a dipendenza della situazione. In caso di crisi o di situazione particolare, lo stato maggiore CSCF viene rivalutato e diventa uno stato maggiore di crisi. Lo stato maggiore CSCF è già stato impegnato in occasione delle intemperie che hanno colpito la Svizzera nell'agosto del 2005. Si prevede che lo stato maggiore CSCF sarà pienamente operativo entro la fine del 2006.

Il 22 giugno 2005, il Consiglio federale ha preso diversi provvedimenti per migliorare il coordinamento tra i servizi di informazione:

- dal gennaio 2006, il SIS e il SAP coopereranno più strettamente nei settori del terrorismo, della criminalità organizzata e della proliferazione di armi di distruzione di massa. Il Consiglio federale ha deciso di istituire tre piattaforme grazie alle quali i collaboratori del SIS e del SAP si scambieranno le loro informazioni e procederanno ad analisi comuni;
- si prevede inoltre che il SIS e il Centro di politica di sicurezza internazionale (CPSI) del DFAE collaborino nel settore delle analisi internazionali. Occorre inoltre aumentare lo scambio di informazioni tra il SIS e il DFAE affinché le informazioni del SIS raggiungano le unità operative del DFAE in tempo utile e nella forma auspicata da queste ultime;
- il Consiglio federale ha infine deciso di sopprimere la funzione del coordinatore delle informazioni e di subordinare l'ufficio di valutazione della situazione e di riconoscimento precoce al nuovo stato maggiore CSCF.

La DelCG ha discusso nei dettagli le decisioni del Consiglio federale in occasione di uno scambio di pareri che ha avuto luogo con la Delegazione del Consiglio federale per la sicurezza nell'agosto del 2005.

Attualmente, la DelCG non è convinta della ristrutturazione proposta. Ritiene che le misure prese dal Consiglio federale non consentano di migliorare la gestione politica dei servizi di informazione né tantomeno di rafforzarla. In effetti, nel modello proposto, la Delegazione del Consiglio federale rimane un organo interdepartimentale privo di qualsiasi potere decisionale sui servizi di informazione. La gestione politica rimane divisa tra il DDPS e il DFGP le cui culture in materia di servizi

<sup>75</sup> Cfr. rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali, del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1761 segg.).

d'informazione sono molto diverse. La DelCG ritiene che questa situazione crei ridondanze e non apporti alcun beneficio per la sicurezza della Svizzera. Inoltre, il modello delle piattaforme non integra la PGF che detiene informazioni importanti nel settore della sicurezza interna.

La DelCG è convinta che i servizi di informazione dovrebbero essere attribuiti allo stesso dipartimento, ciò che faciliterebbe la loro gestione e il loro controllo. La Delegazione chiede che il SIS e il SAP siano sottoposti il più rapidamente possibile a una direzione comune. In questo modo si potrebbero riunire le competenze e sfruttare meglio le sinergie e le risorse disponibili. Le visite che la DelCG ha effettuato nei Paesi Bassi e in Germania hanno confermato la fondatezza di questo approccio (cfr. n. 3.6.5.15).

Nonostante le sue riserve e la sua volontà di riforme più ambiziose, la DelCG non intende agire immediatamente. Essa ritiene che i provvedimenti presi dal Consiglio federale vadano nella giusta direzione dal momento che dovrebbero consentire di migliorare lo scambio di informazioni tra il SIS e il SAP e la coerenza dei loro lavori.

La Delegazione seguirà attentamente l'applicazione dei provvedimenti decisi dal Consiglio federale per valutare gli effetti concreti sulle prestazioni dei servizi di informazione. Il Consiglio federale ha peraltro già incaricato la Delegazione del Consiglio federale per la sicurezza di presentare un rapporto sulle esperienze fatte entro la fine del 2006. In base ai risultati, la DelCG proporrà modifiche legislative.

Si osserva in questo contesto che la Delegazione del Consiglio federale per la sicurezza ha elaborato, nell'ottobre del 2005, una lista dei suoi bisogni in materia di informazione. Questo lista – detta «lista svizzera» – comprende tutte le domande di informazioni che possono essere soddisfatte solo ricorrendo ai mezzi particolari dei servizi di informazione e che non possono essere ottenute da fonti aperte o da fonti interne dell'amministrazione. La «lista svizzera» è stata presentata alla DelCG nel novembre del 2005. La Delegazione saluta questa iniziativa che costituisce l'inizio di una politica dei servizi d'informazione.

Parallelamente a questi lavori, l'11 gennaio 2005 la CPS-N ha pubblicato un rapporto<sup>76</sup> nel quale illustra le sue riflessioni sulla situazione dei servizi di informazione. Questo rapporto ha fatto seguito a un'iniziativa parlamentare<sup>77</sup>, depositata nel 2002, che chiedeva tra l'altro l'istituzione di una commissione dei servizi d'informazione indipendente dalle CdG. Nel suo rapporto, la CPS-N ha tuttavia constatato che la DelCG funziona in modo soddisfacente e che non occorre istituire un nuovo organo parlamentare. La CPS-N ha tuttavia osservato che la DelCG non dispone di risorse sufficienti e che il rafforzamento dei suoi mezzi costituisce una priorità.

Analogamente alla DelCG, la CPS-N ha ammesso che è importante rafforzare la gestione politica dei servizi di informazione e unificare le basi legali su cui si fondano le loro attività. A questo scopo, la CPS-N ha depositato una mozione<sup>78</sup> che chiede l'istituzione di basi legali uniformi per i servizi di informazione. Occorre delimitare

<sup>76</sup> Cfr. il rapporto della CPS-N sulla riorganizzazione del Servizio informazioni strategico e l'istituzione di un controllo parlamentare, dell'11 gennaio 2005 (FF 2005 3363).

<sup>77</sup> Cfr. l'iniziativa parlamentare 02.403 «Riorganizzazione del Servizio informazioni strategico e istituzione di un controllo parlamentare», del 4 marzo 2003.

<sup>78</sup> Cfr. la mozione 05.3001 «Istituzione di basi legali complete per i servizi di informazione», dell'11 gennaio 2005.

il campo delle attività e precisare gli obiettivi, i mezzi e i metodi dei servizi di informazione.

Al termine dei dibattiti parlamentari<sup>79</sup>, la mozione è stata trasmessa al Consiglio federale sotto forma di mandato d'esame. Il Consiglio federale è incaricato di studiare, entro la fine del 2006, se è opportuno istituire nuove basi legali per regolamentare il sistema di informazione e per determinare se, e come, le leggi esistenti devono essere rivedute. Il Consiglio federale è stato incaricato di presentare le conclusioni del suo esame in un rapporto.

### 3.6.5.6 Protezione delle fonti nell'ambito del SAP e del SIS

La protezione delle fonti, in altre parole la protezione dell'identità, dei luoghi, dell'infrastruttura, degli accessi e delle missioni delle fonti di informazione<sup>80</sup> rivestono importanza cruciale per l'attività di informazione. Senza un efficace protezione delle fonti che limiti al massimo la cerchia delle persone informate, è impensabile potersi procurare informazioni mediante fonti umane (*Human intelligence [HUMINT]*). Il settore HUMINT (ottenimento di informazioni sensibili da parte o con l'aiuto di persone) mantiene tutta la sua importanza nonostante i progressi tecnologici realizzati in particolare nel settore dell'esplorazione radio (*Communication intelligence [COMINT]*).

Per quanto concerne il SIS, le basi giuridiche in materia si trovano nell'articolo 99 capoverso 4 della legge sull'esercito e sull'amministrazione militare. Per quanto riguarda il SAP, fa fede l'articolo 17 capoverso 7 LMSI. Mentre la prima disposizione prevede una protezione completa delle fonti, quella della LMSI va meno lontano e garantisce una protezione solo nelle relazioni con l'estero.

Nel corso del primo trimestre del 2005, la DelCG si è occupata della protezione delle fonti nell'ambito del SAP e del SIS e si è informata sulle regole applicate in materia. Oltre al suo scopo principale – limitare il numero di persone informate –, la protezione delle fonti deve soddisfare altre esigenze. Occorre in particolare trovare una soluzione che consenta di rispettare l'obbligo di archiviazione e di garantire il controllo della qualità delle informazioni. Ricordiamo che nelle conclusioni a cui era giunta nell'ambito della sua inchiesta sui contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid<sup>81</sup>, la DelCG aveva chiesto l'armonizzazione della protezione delle fonti tra il SAP e il SIS.

I rapporti consegnati dai due servizi hanno consentito alla DelCG di constatare che la protezione delle fonti è presa molto sul serio. Dopo aver confrontato le due concezioni di protezione dei dati, la DelCG ritiene che quella del SIS ricorra a una sistemica più chiara e comprenda sia la protezione al proprio interno sia verso i servizi partner. Il rapporto del SAP rimane relativamente vago per diversi aspetti.

<sup>79</sup> Boll. Uff. 2005 N 660, 2005 S 675, 2005 N 1560.

<sup>80</sup> Art. 11 cpv. 2 dell'ordinanza del 26 settembre 2003 sui servizi d'informazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS, OSINF; RS 510.291).

<sup>81</sup> Esame dei contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid. Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 18 agosto 2003 (FF 2004 1981).

Nel suo rapporto, il SAP annuncia che l'armonizzazione della protezione delle fonti del suo servizio con quella del SIS avrà luogo nell'ambito della seconda fase della revisione della LMSI. Questa armonizzazione è importante dal profilo dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare e deve essere realizzata a breve scadenza. Come primo passo in questa direzione, la DelCG ha raccomandato al SAP di ispirarsi alla concezione del SIS e di procedere a una maggiore differenziazione della protezione delle fonti nella misura consentita dalla legge. La DelCG ritiene che l'attuazione di questa concezione sarebbe opportuna anche in vista della prossima revisione delle basi legali. Nel suo parere, il capo del DFGP si è detto d'accordo con l'opinione della Delegazione. Considerato il budget limitato del SAP, la realizzazione di questa prima tappa è stata annunciata per la fine del 2005. All'inizio del dicembre 2005, il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna<sup>82</sup>, includendovi in particolare la protezione delle fonti del SAP. La DelCG ha inoltre ricevuto in diverse occasioni la garanzia che la seconda fase della revisione della LMSI terrà conto della protezione delle fonti nella misura auspicata. La DelCG continuerà a seguire questo oggetto da vicino nel 2006.

### **3.6.5.7 Servizio informazioni militare e Servizio informazioni delle Forze aeree**

Il DDPS conta, oltre al SIS, due altri servizi di informazione: il Servizio informazioni militare (SIM) e il Servizio informazioni delle Forze aeree (SIFA). I loro compiti sono stabiliti nell'ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS<sup>83</sup>.

Nell'esercizio 2005, la DelCG ha chiesto di ricevere informazioni sulle missioni e le funzioni di questi due servizi e ha sentito i rispettivi capi.

La missione del SIM consiste nel coordinare le attività di informazione necessarie per la pianificazione, lo sviluppo, la gestione, la disponibilità, l'istruzione e l'impiego nell'ambito della difesa e dell'esercito. Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 OSINF, il SIM dirige la rete informativa integrata militare in occasione di tutti gli impieghi dell'esercito in Svizzera e all'estero. Il SIM ricorre inoltre al Centro informazioni dell'esercito (CIE) per avviare il processo militare di pianificazione dell'impiego (messa in stato d'allerta) e per approvare gli interventi in corso. Il CIE è incaricato di osservare in permanenza la situazione in materia di sicurezza sia in Svizzera sia all'estero e di valutarne le componenti importanti per l'esercito.

Il SIM opera in stretta collaborazione con il SIS, il SAP e altri organi federali e cantonali. Mantiene inoltre contatti regolari con i servizi di informazione militare esteri, collaborando strettamente con il SIS. In occasione di impieghi militari internazionali, il SIM è inoltre in contatto con gli organi competenti di questi servizi mediante le sue cellule nazionali di informazione (National Intelligence Cell, NIC).

Il SIM è il centro di competenza della Confederazione per tutte le questioni relative alla minaccia militare. In sostanza, è un servizio di analisi e un centro di gestione dell'informazione per gli organi dei servizi d'informazione dell'esercito. La ricerca

<sup>82</sup> Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS 120.2).

<sup>83</sup> Ordinanza del 26 settembre 2003 sui servizi d'informazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS, OSINF; RS 510.291).

delle informazioni utili ha luogo se possibile con i mezzi dell'esercito mediante le reti informative militari integrate (SIFA, NIC, relazioni internazionali del settore della difesa, cellule di informazione della truppa, osservazione, esplorazione radio ecc.) e le fonti pubbliche. La ricerca ha inoltre luogo in collaborazione con il SIS, il SAP e altri organi federali e cantonali. Nell'ambito del budget dell'equipaggiamento personale e del materiale che sarà rinnovato nel 2006 (BER 2006), il SIM acquisirà quattro cellule di informazione mobili (*Swiss Intelligence Support System*, Sissy) per sostenere sul posto gli impieghi della truppa in Svizzera e all'estero.

Il SIM riceve il suo mandato di base direttamente dal capo dell'esercito. A livello organizzativo, è tuttavia subordinato al capo dello stato maggiore di condotta dell'esercito. Il suo budget ammonta a circa tre milioni di franchi (2005) e comprende 26 posti di lavoro. Il SIM può ricorrere a ufficiali di milizia per rafforzare i suoi effettivi, in particolare in caso di interventi dell'esercito di lunga durata.

Il SIFA è invece un'organizzazione civile nell'ambito delle Forze aeree. Fino alla fine del 2005 era subordinato al capo dell'impiego delle Forze aeree; dal 1° gennaio 2006 è subordinato al capo dello stato maggiore delle Forze aeree.

Il SIFA è il servizio di informazioni più piccolo del DDPS. Nel 2005, comprendeva otto collaboratori con un budget di 1,2 milioni di franchi. Il SIFA assicura il servizio informazioni per gli impieghi delle Forze aeree e per la loro pianificazione (art. 4 cpv. 1 OSINF). Esse riguardano in particolare gli impieghi dell'aviazione svizzera in occasione del WEF o in caso di catastrofe, ma anche le prestazioni del servizio di trasporto aereo della Confederazione. Se per esempio un consigliere federale utilizza un aeromobile delle forze aeree svizzere per recarsi in una zona di potenziali conflitti, il SIFA deve valutare la situazione in materia di sicurezza e segnalare i rischi e pericoli eventuali per le persone e gli aeromobili.

Il SIFA è inoltre il centro di competenza della Confederazione in materia di informazioni per tutte le questioni relative alla guerra aerea, alle forze aeree estere e ai loro mezzi.

Come il SIM, il SIFA è principalmente un servizio di analisi. Valuta le informazioni liberamente accessibili sulla stampa specializzata e in occasione di congressi. Il SIFA riceve le informazioni la cui acquisizione richiede mezzi particolari per il tramite del SIS e dell'esplorazione radio. Il SIFA mantiene inoltre contatti regolari con una decina di servizi di informazione esteri, in collaborazione con il SIS.

La DelCG ritiene che la ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra i diversi servizi di informazione del DDPS sia chiaramente definita a livello dei testi regolamentari. La collaborazione tra i servizi funziona in modo soddisfacente e in uno spirito positivo. Lo stesso vale per i contatti del SIM con il SAP.

Allo stato attuale delle informazioni, la DelCG ritiene che non sia necessario prendere provvedimenti nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare.

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

Nel 2005, la DelCG ha proseguito il controllo dell'attuazione delle raccomandazioni formulate nel suo rapporto pubblicato alla fine del 2003<sup>84</sup>. Alcune di esse sono già state realizzate.

La DelCG aveva in particolare chiesto al Consiglio federale di presentare al Parlamento un disegno di legge per disciplinare le esplorazioni di comunicazioni all'estero. Attualmente, le esplorazioni si basano in gran parte su ordinanze<sup>85</sup> del Consiglio federale e questa situazione non è soddisfacente. In effetti, la Costituzione federale esige che qualsiasi limitazione grave della sfera privata – è il caso per le esplorazioni di comunicazioni – deve essere fondata su una base legale (art. 36 Cost.). Questo significa quindi che spetta al legislatore, e non al governo, regolare la questione.

Il Consiglio federale ha deciso di dar seguito alla richiesta della DelCG nell'ambito della seconda revisione della LMSI, il cui messaggio dovrebbe essere sottoposto al Parlamento entro il primo semestre del 2006. La revisione della LMSI comprenderà anche una modifica parziale della legge sull'esercito e sull'amministrazione militare. Grazie a queste due decisioni, sarà possibile rispondere anche a un'altra esigenza della DelCG che chiedeva di rendere la nostra legislazione sulle esplorazioni di comunicazioni all'estero conforme con quella della CEDU.

La DelCG ha inoltre raccomandato al Consiglio federale di allestire una strategia sull'arco di cinque anni che illustri gli sforzi degli investimenti materiali e umani che il DDPS e il DFGP prevedono nel settore delle fonti di informazioni. Anche questa raccomandazione è stata approvata dal Consiglio federale che ha incaricato il DDPS e il DFGP di studiare la messa a punto di questa strategia. I due dipartimenti hanno presentato alla DelCG le loro prime idee sulla questione nel corso del 2005. Queste riflessioni devono essere concretizzate nell'ambito della riforma degli strumenti di gestione della politica di sicurezza della Confederazione.

Le raccomandazioni che la DelCG aveva rivolto direttamente al DDPS hanno dato buoni risultati. Nell'ottobre del 2005, il DDPS ha presentato alla Delegation il suo nuovo studio concettuale sull'evoluzione e lo sviluppo tecnologico dell'esplorazione elettronica. In questo studio, il DDPS ha proceduto a un'analisi dei rischi tecnologici e finanziari che minacciano la realizzazione del progetto Onyx e i provvedimenti che intende prendere se necessario.

Secondo la DelCG, il seguito del progetto Onyx dipenderà in ampia misura dagli effettivi che potranno essere messi a disposizione. In effetti, sembra difficilmente concepibile che il DDPS investa denaro per aumentare le capacità di esplorazione di Onyx senza aumentare nel frattempo le capacità di analisi nell'ambito dei servizi di informazione. Per il momento, gran parte delle capacità di Onyx non può essere sfruttata per mancanza di personale.

<sup>84</sup> Cfr. il rapporto della DelCG sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS (progetto «Onyx»), del 10 novembre 2003 (FF **2004** 1299).

<sup>85</sup> Cfr. l'art. 9a dell'ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS **120.2**) e l'ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la condotta della guerra elettronica (OCGE; RS **510.292**).

Per quanto concerne la politica di informazione del DDPS sul progetto Onyx, la DelCG constata che essa è migliorata. È stato elaborato un concetto di comunicazione che prevede un'informazione libera sullo stato di realizzazione del progetto. Nel marzo e nell'ottobre 2005, il DDPS ha pubblicato due comunicati stampa sull'installazione e la messa in servizio di nuove antenne a Heimenschwand e a Leuk.

Oltre a esaminare questo provvedimento, la DelCG ha proceduto nel 2005 a un esame quantitativo e qualitativo delle informazioni fornite da Onyx. A questo scopo ha ricevuto due rapporti del SIS sulle prestazioni del sistema Onyx. La DelCG ha discusso questi rapporti con il direttore del SIS e con il capo del DDPS. Ha inoltre avuto uno scambio di opinioni con l'istanza di controllo indipendente (ICI) in occasione della presentazione del suo secondo rapporto annuale. L'ICI, istituita dall'articolo 15 OCGE, ha il compito di verificare la legalità e la proporzionalità dei mandati di esplorazione affidati a Onyx.

Nel luglio del 2005, la DelCG ha infine effettuato una visita a tutte le installazioni del sistema Onyx situate nei Cantoni di Berna e del Vallese.

### **3.6.5.9 Gestione finanziaria del SIS**

Nella primavera del 2005, la DelCG ha effettuato una visita non preannunciata presso il SIS per verificare la sua gestione finanziaria e controllare l'uso che questo servizio fa dei crediti messi a sua disposizione.

La gestione finanziaria del SIS è stabilita nelle istruzioni del capo del DDPS del 22 agosto 2003. Queste istruzioni sono basate sull'articolo 38 LOGA e disciplinano in particolare le competenze del direttore del SIS in materia di spese: tutte le spese inferiori a 100 000 franchi sono di competenza del direttore del SIS che a sua volta può delegare la sua competenza a livelli inferiori; le spese superiori a 100 000 franchi devono invece essere approvate preventivamente dal segretario generale del dipartimento. La sorveglianza finanziaria dei conti del SIS ha luogo conformemente alla legge sul Controllo delle finanze<sup>86</sup>. Nella prassi, i conti del SIS sono riveduti a intervalli regolari dell'ispettorato delle finanze del settore Difesa, che trasmette i suoi rapporti direttamente al capo del DDPS e al CDF. Il CDF comunica i rapporti di revisione alla Delegazione delle finanze e alla DelCG con eventuali commenti.

In occasione della sua visita, la Delegazione ha esaminato per sondaggio la gestione dei conti e dei crediti 2003 e 2004 e ha consultato le pezze contabili originali. I controlli della DelCG hanno riguardato anche il volume dell'incasso, la gestione degli anticipi e la tenuta degli inventari. Infine, la DelCG ha esaminato la regolamentazione delle firme e le prescrizioni in materia di inventari, di spese di rappresentanza e di indennizzo delle fonti.

La DelCG è stata soddisfatta delle informazioni che ha ricevuto. Le hanno consentito di farsi un'opinione sulla legalità e la regolarità delle spese effettuate dal SIS e sul modo in cui è garantita la gestione finanziaria. La DelCG ha potuto in particolare constatare che i rischi finanziari legati alla protezione delle fonti sono compensati da misure di controllo interne adeguate.

<sup>86</sup> Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (LCF; RS 614.0).

La valutazione dell'opportunità e dell'efficacia delle spese del SIS è tuttavia più delicata. Per poter giudicare, la DelCG deve confrontare le spese stanziare con i risultati ottenuti, tenuto conto delle priorità e dei bisogni stabiliti dalle autorità politiche in materia di informazione. La DelCG opera in questo senso in particolare per il sistema di esplorazione Onyx per il quale chiede regolarmente al DDPS di presentarle i risultati concreti dell'esplorazione elettronica e dei relativi costi.

La DelCG osserva che la valutazione economica dell'utilità dell'informazione ottenuta da un servizio di informazioni è un esercizio difficile. Qual è per esempio il valore di un'informazione che consente di bloccare attività nel settore della proliferazione di armi di distruzione di massa, di ostacolare i preparativi di organizzazioni terroristiche o di consentire al Consiglio federale di concludere con successo un negoziato?

Si sa anche che un'informazione di qualità si ottiene raramente sulla base di una sola fonte, ma è il risultato di una serie di informazioni multiple più o meno costose. Un'informazione non ha quindi necessariamente un valore particolare in quanto tale e questo rende difficile stabilire un rapporto costi-utilità. Capita spesso che le informazioni raccolte dai servizi di informazione diano risultati solo molto tempo dopo.

Nonostante queste difficoltà, la DelCG ha chiesto al Consiglio federale di esaminare i provvedimenti da prendere per migliorare la relazione tra i costi e l'utilità delle attività dei servizi di informazione. Il Consiglio federale si è dichiarato disposto a prendere provvedimenti nell'ambito del nuovo modello contabile della Confederazione.

In generale, la DelCG ritiene che l'efficacia dei servizi di informazione debba essere ricercata anche in una migliore collaborazione tra i diversi servizi del DDPS e del DFGP attivi nella ricerca di informazioni. Di conseguenza, la DelCG ha chiesto al Consiglio federale di allestire una strategia sull'arco di cinque anni che illustri gli sforzi materiali, finanziari e umani che il DDPS e il DFGP intendono intraprendere nel settore delle fonti di informazione (*Open Source Intelligence* [OSINT]<sup>87</sup>, HUMINT, COMINT, collaborazione con i servizi partner) e della loro utilizzazione. Il Consiglio federale ha incaricato il DDPS e il DFGP di studiare l'attuazione di questa strategia e di presentarla alla DelCG.

La DelCG ha comunicato le sue osservazioni sulla gestione finanziaria del SIS alla Delegazione delle finanze. Dal canto suo, la Delegazione delle finanze ha informato la DelCG sulle linee direttrici allestite dal DDPS per il trattamento finanziario dei progetti segreti. Queste linee direttrici hanno lo scopo di garantire un trattamento e una gestione finanziaria corretti dei progetti segreti e stabiliscono i compiti, le competenze e le procedure. Le linee direttrici prevedono tra l'altro che i responsabili dei progetti segreti debbano fornire indicazioni qualitative sull'effetto e l'utilità dei sistemi progettati quando chiedono crediti. La Delegazione delle finanze e la DelCG devono essere informate una volta all'anno sullo stato dei progetti segreti.

La DelCG è favorevole all'adozione di queste linee direttrici che consentiranno una maggiore trasparenza nel seguito parlamentare dei progetti sensibili del DDPS, sia sul piano finanziario – di competenza della Delegazione delle finanze – sia sul piano della gestione e del controllo dell'efficacia, che competono alla DelCG. La DelCG e la Delegazione delle finanze ne verificheranno insieme l'applicazione nel corso del 2006.

<sup>87</sup> Informazione mediante fonti aperte.

### 3.6.5.10 Banca dati ISIS

Nell'ambito del suo mandato di alta vigilanza, la Delegazione esamina, a intervalli regolari, le diverse banche dati della Confederazione, in particolare la banca dati ISIS<sup>88</sup> che tratta le informazioni relative alla protezione dello Stato. La banca dati ISIS è gestita dal SAP, l'unico servizio abilitato a introdurre dati nel sistema. Un servizio di controllo interno verifica tutti i dati raccolti, in particolare l'indicazione delle fonti, la valutazione dell'informazione e la durata di conservazione.

Nel 2004, la DelCG ha ricevuto, in relazione con l'esame del rapporto del Consiglio federale sull'estremismo<sup>89</sup>, diversi dati statistici sulle informazioni contenute nel sistema ISIS. Il sistema ISIS conteneva all'epoca non meno di 60 000 nomi di persone, di cui circa 3500 di nazionalità svizzera; i rimanenti dati concedevano stranieri, tra i quali una gran parte non abitava in Svizzera. La struttura dei dati è stata completamente riorganizzata con l'introduzione del nuovo sistema ISIS-NT all'inizio del 2005, tanto che non è più possibile un confronto dei dati con le cifre del 2004.

La DelCG ha inoltre constatato che il numero di dati registrati in ISIS è aumentato notevolmente in questi ultimi anni: da 40 000 circa nel 1997, ha raggiunto la cifra di 60 000 nel 2004. Questa progressione si spiega in gran parte con l'evoluzione della minaccia dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e con il fatto che la Confederazione partecipa, sia in Svizzera sia a livello internazionale, alle misure volte a lottare contro il terrorismo islamico.

Con i suoi sondaggi, la DelCG veglia affinché il SAP proceda al controllo di qualità sulle informazioni introdotte nel sistema ISIS e verifichi a intervalli regolari i blocchi di dati registrati (autocontrollo), al più tardi cinque anni dopo la registrazione della prima comunicazione (art. 16 cpv. 1 dell'ordinanza ISIS<sup>90</sup>). Questa verifica è volta a cancellare i dati che non sono più necessari. In generale i dati concernenti terzi registrati da più di tre anni sono cancellati. Finora, l'esperienza ha mostrato che quasi due terzi dei blocchi di dati sono cancellati totalmente o in parte entro cinque anni. Gli altri dati possono essere memorizzati in ISIS per un periodo massimo di 15 anni (art. 17 cpv. 1 dell'ordinanza ISIS).

In occasione di una visita non preannunciata effettuata al SAP nel maggio del 2005, la DelCG ha esaminato in relazione con l'affare Achraf (cfr. n. 3.6.5.14), come le informazioni dei servizi esteri vengono verificate dal SAP e successivamente introdotto nel sistema ISIS. In un altro caso, in relazione con il vertice del G-8, la DelCG ha esaminato nei dettagli a quali condizioni i dati del sistema ISIS possono essere comunicati ad autorità di sicurezza estere.

La DelCG ha inoltre contatti regolari con l'IFPD che esercita, nella sua sfera di competenza, una serie di controlli della banca dati ISIS (art. 27 LPD<sup>91</sup>).

<sup>88</sup> Informatisiertes Staatschutz-Informationssystem (Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato).

<sup>89</sup> Cfr. il rapporto del Consiglio federale sull'estremismo (in risposta al Postulato 02.3059 del gruppo popolare democratico del 14 marzo 2002), del 25 agosto 2004 (FF 2004 4425).

<sup>90</sup> Ordinanza del 30 novembre 2001 sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (RS 120.3).

<sup>91</sup> Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1).

La Delegazione mantiene contatti molto stretti con l'ispettorato della segreteria generale del DFGP dal quale riceve tutti i rapporti d'ispezione. Secondo la LMSI, l'ispettorato deve verificare, per conto del capo del DFGP, la legalità, l'opportunità e l'efficacia delle attività di Fedpol (art. 26 cpv. 1 LMSI; art. 22 OMSI). Questo controllo ha luogo periodicamente secondo un programma che viene comunicato alla Delegazione. Nel 2005, la Delegazione ha in particolare preso atto dei risultati di un'ispezione sull'archiviazione di dati conservati su supporti informatici e delle raccomandazioni adottate dal DFGP.

La Delegazione esamina infine ogni anno, come esige la legge (art. 11 cpv. 3 LMSI), le liste confidenziali delle organizzazioni e dei gruppi le cui attività o i cui membri sono concretamente sospettati di minacciare la sicurezza interna o esterna. In tale occasione, ha chiesto informazioni concrete sui criteri scelti per iscrivere un'organizzazione nelle liste confidenziali. Queste liste servono in particolare alla raccolta di informazioni che sono in seguito memorizzate in ISIS.

Da quanto precede risulta che la Delegazione esamina regolarmente, in modo diretto o indiretto, la banca dati ISIS:

- vegliando affinché il SAP disponga di procedure di controllo e di verifica dei dati introdotti in ISIS e cancelli a intervalli regolari i dati diventati obsoleti;
- prendendo atto dei rapporti d'ispezione dell'ispettorato della segreteria generale del DFGP e del seguito dato alle raccomandazioni;
- scambiando regolarmente pareri con l'IFPD;
- effettuando essa stessa controlli puntuali, annunciati o no, e chiedendo rapporti al DFGP.

### **3.6.5.11 Protezione dei dati nel settore della sicurezza dello Stato**

Il 22 aprile 2005, la DeICG ha incontrato l'IFPD e diversi suoi collaboratori per discutere diversi aspetti concernenti la protezione dei dati nel settore della protezione dello Stato.

Le discussioni hanno riguardato principalmente il diritto di accesso indiretto del cittadino. Conformemente all'articolo 18 capoverso 1 LMSI e all'articolo 14 capoverso 2 della legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione<sup>92</sup>, ogni persona ha il diritto di chiedere all'IFPD di verificare se dati che la concernono sono trattati conformemente al diritto nella base di dati relativa alla protezione dello Stato (ISIS), in quella della PGF (JANUS) o in quella sul riciclaggio di denaro. Quando riceve una domanda di questo tipo, l'IFPD comunica al richiedente una risposta del tenore sempre identico secondo la quale nessun dato che lo concerne è stato trattato in modo non conforme alla legge o, nel caso di un eventuale errore nel trattamento dei dati, che ha indirizzato all'Ufficio federale la raccomandazione di correggerlo. Questi due elementi figurano in ogni risposta che l'IFPD comunica ai richiedenti. Anche se questa soluzione è stata voluta dal legislatore, una

<sup>92</sup> Legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC; RS 360).

simile risposta non consente tuttavia loro di sapere se sono oggetto o no di iscrizioni in queste basi di dati. La DelCG si è occupata del numero di domande corrispondenti che sono state depositate e degli errori più frequenti che l'IFPD ha potuto constatare in occasione dei suoi controlli. Dopo l'istituzione di questi diritti di accesso indiretti, l'incaricato ha ricevuto 130 domande concernenti ISIS, circa 80 domande concernenti JANUS e circa 60 domande concernenti le basi di dati sul riciclaggio di denaro. L'IFPD ha precisato all'attenzione della Delegazione che i diritti di cui dispone in materia gli consentono solo di effettuare solo controlli limitati della plausibilità. Questa situazione non è del tutto soddisfacente.

La DelCG ha inoltre affrontato la questione del diritto di accesso successivo secondo l'articolo 18 capoverso 6 LMSI. Questa disposizione prevede che le persone registrate che hanno depositato una domanda di informazione saranno informate non appena gli interessi legati al mantenimento della sicurezza interna non esigano più il segreto, al più tardi alla scadenza dell'obbligo di conservare i dati, conformemente alla LPD, sempre che questo non determini un volume di lavoro eccessivo. In occasione di un controllo effettuato nel 2004, l'IFPD ha chiesto al SAP di esaminare nuovamente le esigenze stabilite nell'articolo 18 capoverso 6 LMSI per tutti i casi interessati. In seguito agli interventi dell'IFPD, il SAP ha informato a posteriori tutte le persone che avevano chiesto di consultare ISIS, le cui iscrizioni in questa base di dati erano state cancellate. Anche in futuro, l'IFPD provvederà affinché venga attuata questa disposizione. Con la scusante del lavoro eccessivo, la PGF non ha invece mai applicato l'articolo 14 della legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (banca dati Janus) prima del controllo summenzionato effettuato nel 2004. Dopo questo controllo, l'IFPD ha fatto pervenire a Fedpol una serie di raccomandazioni che hanno portato a un concetto di attuazione di questa disposizione.

Dopo l'approvazione da parte del Popolo degli accordi di associazione a Schengen e Dublino, il 5 giugno 2005, la DelCG si è informata sullo stato di preparazione dei provvedimenti legati alla loro attuazione. A questo proposito, l'IFPD dovrà assumere compiti supplementari, molto complessi per quanto concerne il diritto di accesso indiretto. Dovrà controllare il rispetto delle disposizioni relative alla protezione dei dati da parte dei responsabili del sistema nazionale di informazione di Schengen e partecipare alle diverse istanze di Schengen. A questo proposito avrà bisogno di risorse supplementari.

L'IFPD è inoltre competente in materia di protezione dei dati nel settore del SIS. È al corrente dell'esistenza delle basi di dati corrispondenti.

La DelCG ha fatto un bilancio positivo di questo incontro e manterrà contatti regolari con l'IFPD.

### **3.6.5.12 Infrastrutture di condotta e di protezione dei Cantoni**

Nel 2003, la DelCG ha proceduto a una visita delle infrastrutture di condotta protette del Consiglio federale<sup>93</sup>. In tale occasione, ha ricevuto informazioni dettagliate sulle infrastrutture di condotta civili e militari della Confederazione. Nel 2005, la Delega-

<sup>93</sup> Cfr. il rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1506).

zione ha deciso di concentrare la sua attenzione sulle infrastrutture di condotta di protezione esistenti nei Cantoni. Ha chiesto al DDPS di prepararle un rapporto su questa questione.

Le infrastrutture cantonali di condotta e di protezione sono il risultato di una stretta collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. La maggior parte delle opere di protezione sono installazioni combinate che comprendono una parte civile, una parte militare e un'infrastruttura comune.

La concezione delle opere di protezione combinate risale alla guerra fredda. Si basa su una lettera confidenziale e su un regolamento del Consiglio federale del 26 marzo 1975 a tutti i governi cantonali. Nella concezione dell'epoca, queste infrastrutture combinate avevano lo scopo di ottimizzare l'efficacia della collaborazione tra i governi cantonali e l'esercito in caso di guerra; si trattava inoltre di ridurre i costi riunendo gli sforzi delle autorità civili e dei servizi dell'esercito. Con il suo regolamento, il Consiglio federale rispondeva a un postulato depositato cinque anni prima, nel 1970. Quest'ultimo invitava il Consiglio federale a esaminare se non fosse opportuno dare ai governi cantonali istruzioni uniformi per la costruzione di rifugi destinati sia agli stati maggiori (...) sia ai governi cantonali, che contenessero inoltre principi di ripartizione delle spese.<sup>94</sup>

Attualmente, 18 Cantoni hanno costruito opere di protezione combinate. Ginevra, Lucerna, Sciaffusa, Basilea Città, Giura e Ticino non possiedono queste installazioni. Alcuni Cantoni hanno istituito un'infrastruttura comune, come Nidvaldo e Obvaldo. I Cantoni di Svitto e di Zugo (1977), di Vaud (1977, parte civile) e di Turgovia (1979) sono stati i primi ad allestire opere di protezione; i Cantoni di Soletta (1995), Vaud (1995, parte militare) e Appenzello Interno (1997, senza parte militare) sono stati gli ultimi.

Le installazioni sono state costruite sotto la responsabilità dei Cantoni in quanto committenti. Ogni opera è stata oggetto di un contratto specifico tra la Confederazione e i Cantoni e disciplina la ripartizione dei costi per ogni parte, civile o militare, sia per la costruzione sia per l'esercizio e la manutenzione.

Dal profilo dei costi, la Confederazione ha finanziato tutta la costruzione delle parti militari; le infrastrutture civili sono state sussidiate in una misura variabile dal 30 al 60 per cento dei costi da parte della Confederazione, mentre l'importo restante è stato assunto dai Cantoni. Le 18 costruzioni protette sono state finanziate mediante diverse rubriche del budget della Confederazione. Queste rubriche sono state oggetto di messaggi segreti fino alla metà degli anni Novanta. Le commissioni militari dell'epoca (oggi: CPS) sono state informate ogni anno sui progetti di costruzione dei Cantoni.

La Confederazione ha speso sinora quasi 80 milioni di franchi per finanziare queste 18 opere di protezione. A queste cifre vanno aggiunte le spese annuali di manutenzione e di esercizio, ripartite a metà tra la Confederazione e i Cantoni. Ogni anno, il settore Difesa del DDPS paga 200 000 franchi per la parte militare.

<sup>94</sup> Cfr. il postulato 10605 «Rifugi antiaerei per i governi cantonali», del 16 giugno 1970, in: Riassunto delle deliberazioni dell'Assemblea federale, sessione invernale 1970, IV, 1970, p. 17.

Le opere di protezione sono classificate. Sottostando alla legge federale concernente la protezione delle opere militari<sup>95</sup>, che vieta in particolare qualsiasi divulgazione o pubblicazione di informazioni su di esse (luogo, aspetto, struttura, funzionamento ecc.). Si ricorda che la divulgazione di informazioni sulle opere di protezione dei Cantoni di Berna e di Argovia è stata oggetto recentemente di procedimenti penali. In un caso, il capo dell'esercito ha rivolto una riprensione disciplinare a un politico cantonale. In un altro caso, la giustizia militare ha punito un giornalista con una multa disciplinare di 400 franchi.

Secondo il DDPS, le opere di protezione sono utilizzate in modo diverso, a causa in particolare degli standard di costruzione diversi, dal momento che le prime infrastrutture sono state realizzate quasi vent'anni fa. La maggior parte delle installazioni servono attualmente come posti di comando per le autorità cantonali in caso di eventi gravi o di catastrofi (terremoto, situazione di contaminazione radioattiva ecc.). Alcuni rifugi vicini ai capoluoghi cantonali sono inoltre utilizzati dall'amministrazione cantonale. Fino agli anni Novanta, gli stati maggiori di condotta cantonali e gli stati maggiori territoriali effettuavano regolarmente esercizi congiunti. Un'utilizzazione più intensa delle infrastrutture è per ora difficile a causa del loro carattere segreto che limita fortemente la loro accessibilità. Sono attualmente in fase di studio proposte di modifica.

La questione del futuro e della futura destinazione delle opere di protezione è attualmente oggetto di lavori diretti dall'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) in collaborazione con i servizi del settore Difesa del DDPS. I Cantoni interessati sono stati invitati a trasmettere le loro riflessioni a questo proposito. Nel corso del 2006 avranno luogo discussioni approfondite con i Cantoni. Per il momento, non si prevede di cambiare destinazione a queste installazioni, anche se alcune di esse saranno parzialmente declassificate per ampliarne le possibilità di utilizzazione.

La Delegazione ha giudicato soddisfacenti le informazioni ricevute dal DDPS. Non ritiene necessario intervenire nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare.

### **3.6.5.13 Denuncia di un rifugiato politico contro i servizi di informazione svizzeri**

Nel corso del 2005, diversi parlamentari hanno ricevuto corrispondenza dal signor K., un rifugiato politico del Vicino Oriente in Svizzera da quattro anni. K. afferma di essere oggetto di pressioni da parte dei servizi di informazione svizzeri e che questi ultimi vogliono apparentemente utilizzarlo come infiltrato in ambienti islamici. Nelle sue lettere, K. sostiene di essere stato mandato in prigione a seguito di una rissa inscenata dai servizi di informazione svizzeri. Una volta in prigione, K. sarebbe stato messo in una cella d'isolamento e sottoposto a diverse forme di pressione psichiche e fisiche per aver rifiutato di collaborare con i servizi di informazione svizzeri. Anche il fratello di K., che risiede negli Stati Uniti, ha scritto diverse lettere ad autorità svizzere per sostenerne la causa.

<sup>95</sup> Legge federale del 23 giugno 1950 concernente la protezione delle opere militari (RS 510.518).

Vista la risonanza che questo affare ha avuto in Svizzera e sulla stampa araba, la DelCG se n'è occupata nell'ambito del suo mandato di alta vigilanza. La Delegazione ha esaminato i rimproveri nei confronti dei servizi di informazione svizzeri e ha sentito il SIS e il SAP.

Da queste informazioni risulta che K. ha esercitato per diversi anni una funzione di ufficiale superiore a capo della direzione giuridica di un ministero di uno Stato del Vicino Oriente. Negli anni 90, K. è stato oggetto di minacce nel suo Paese, pare a causa di articoli di stampa nei quali denunciava la corruzione esistente tra le autorità. Nel 2000, il suo caso è stato comunicato alla Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite. K. ha lo statuto di rifugiato politico.

Il 15 febbraio 2005, K. è stato arrestato a Ginevra per aver attaccato un cittadino africano con un coltello. Su ordine di un giudice istruttore ginevrino, K. è stato posto in detenzione preventiva nel carcere di Champ-Dollon e accusato di lesioni corporali ed eventualmente tentativo di omicidio.

Durante la sua detenzione, K. ha indirizzato molte lettere a diversi consiglieri federali, a organizzazioni internazionali e a parlamentari per denunciare le circostanze del suo arresto e le sue condizioni di detenzione. Nelle sue lettere, K. affermava inoltre che il suo arresto era stato ordinato dai servizi segreti svizzeri, in seguito al suo rifiuto di collaborare con essi. Il suo caso è stato oggetto di un articolo, nel giugno 2005, sul giornale *ash-Sharg al-Awsat* e di comunicazioni su diversi siti e forum Internet. Dalla sua liberazione, avvenuta nel giugno del 2005, K. lancia appelli di odio e di vendetta contro le autorità svizzere.

Dalle inchieste della DelCG risulta che il SAP ha avuto a che fare con K. nel settembre del 2001. Il SAP volere in particolare sapere se K. disponesse di informazioni su un attentato che aveva avuto luogo nel suo Paese nel 1997 e nel quale erano morti cittadini svizzeri. Intendeva inoltre verificare se K. potesse fornire informazioni sull'assassinio di un diplomatico a Ginevra nel 1995. K. non ha potuto fornire alcuna indicazione utile. La Delegazione dispone delle informazioni dettagliate su questo incontro.

Esclusa questa audizione del SAP, i servizi di informazione non hanno mai contattato K. né cercato di collaborare con lui. K. ha invece contattato il SAP nell'ottobre del 2004 per spiegare che aveva diversi problemi con individui sospettati di essere membri dei servizi di sicurezza del suo Paese. In occasione di questo colloquio telefonico, K. ha precisato al SAP che sarebbe stato ricevuto dal capo della polizia di Ginevra. Né il SAP né il SIS hanno avuto altri contatti con K.

Per quanto concerne gli appelli all'odio e alla vendetta che K. lancia su Internet contro la Svizzera e le sue autorità, i servizi competenti del DFGP ritengono che per il momento non ci sono pericoli per la sicurezza del Paese. L'affare continua tuttavia a essere seguito da vicino dalle autorità affinché possano prendere, se del caso, le misure adeguate.

Per quanto concerne le condizioni di detenzione nel carcere di Champ-Dollon, la Delegazione ha invitato K. a rivolgersi alla commissione dei visitatori ufficiali del Gran Consiglio ginevrino, il cui compito è di controllare i luoghi di detenzione situati sul territorio della Repubblica e del Cantone di Ginevra. Riguardo invece ai motivi della detenzione di K., la DelCG osserva che essi risultano da una procedura penale che è di competenza solo delle autorità cantonali.

La DelCG ritiene che le accuse di K. nei confronti delle autorità della Confederazione siano prive di qualsiasi fondamento e che K. non sia mai stato messo sotto pressione dai servizi di informazione svizzeri. Per quanto posso giudicare, la DelCG ritiene che il comportamento delle autorità della Confederazione sia stato adeguato in questa circostanza e non dia adito ad alcuna critica.

### **3.6.5.14 Osservazioni sull'affare Mohamed Achraf e sul dispositivo di sicurezza della Svizzera**

Alla fine dell'ottobre 2004, si è potuto leggere sulla stampa internazionale e nazionale che la polizia spagnola aveva smantellato una cellula di presunti terroristi islamici, sospettati di aver pianificato un attentato contro la Corte penale spagnola (*Audiencia nacional*). Il capo designato della cellula era un certo Mohamed Achraf, detenuto in Svizzera al momento dei fatti. In seguito è risultato che Mohammed Achraf era stato arrestato il 28 agosto 2004 all'aeroporto di Zurigo-Kloten per un delitto minore. Al momento della pubblicazione degli articoli sulla stampa, si trovava in detenzione in vista dell'espulsione, dal momento che la sua domanda d'asilo era stata respinta.

Queste informazioni hanno sollevato una serie di domande nell'opinione pubblica e hanno suscitato controversie. Molti media si sono chiesti se la Svizzera avrebbe potuto correre il rischio di rimettere in libertà un presunto terrorista pericoloso prima del 19 ottobre 2004, vale a dire prima che le autorità giudiziarie spagnole avessero ufficialmente informato le autorità giudiziarie svizzere del loro sospetto di terrorismo nei confronti di Mohamed Achraf.

Dagli articoli pubblicati sulla stampa risulta che diversi rappresentanti delle autorità, tra cui il MPC e il direttore delle prigioni zurighesi, siano rimasti sorpresi dagli articoli di stampa. Hanno inoltre in parte lamentato il fatto che non siano state informate ufficialmente più in fretta. Dai resoconti sulla stampa risulta tuttavia che, secondo il comunicato stampa del DFGP del 3 novembre 2004, il SAP si occupava già di questo affare prima che diventasse pubblico e che era in contatto con i servizi partner spagnoli. Nel suo comunicato stampa il DFGP ha insistito sul successo delle misure che hanno consentito di arrestare e di consegnare alla giustizia il presunto terrorista Mohamed Achraf e sulla professionalità degli organi di sicurezza svizzeri.

Il 22 novembre 2004, la DelCG ha deciso di esaminare l'affare Achraf in modo approfondito nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare. In effetti, la sicurezza internazionale sarebbe stata messa in pericolo e l'immagine della Svizzera ne avrebbe sofferto se l'autorità cantonale avesse liberato Mohamed Achraf o l'avesse rinvio al suo presunto Paese d'origine (l'Algeria) prima che il SAP lo avesse localizzato, anche se la presunzione di terrorismo si è in seguito rivelata infondata. La DelCG ha rivolto un'attenzione particolare alla collaborazione e al coordinamento tra i diversi servizi federali interessati. In questo modo, ha dato seguito anche a un mandato della CdG-N che gli chiedeva di esaminare il coordinamento tra i servizi federali incaricati della protezione dello Stato. La DelCG ha reso pubbliche le sue osservazioni in un rapporto riassuntivo del 7 dicembre 2005.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Cfr. rapporto della DelCG del 16 novembre 2005 intitolato «Il dispositivo di sicurezza della Svizzera e il caso Mohamed Achraf – una valutazione riassunta sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare» (FF 2006 3441).

Le autorità federali hanno identificato e localizzato in tempo Mohamed Achraf in collaborazione con i Cantoni, ciò che ha permesso la sua estradizione in Spagna nel 2005. L'inchiesta della DelCG ha tuttavia mostrato che il dispositivo di sicurezza della Svizzera può essere ulteriormente migliorato, in particolare a livello dei servizi federali interessati e della cooperazione della Confederazione con i Cantoni. In effetti, anche lacune poco importanti possono comportare gravi conseguenze quando c'è di mezzo la sicurezza. Questo vale in particolare nella lotta contro ambienti ben organizzati ed efficaci come quelli del terrorismo.

La DelCG richiede che le comunicazioni provenienti da servizi partner stranieri sul tema del terrorismo presunto che riguardano la Svizzera – come le comunicazioni dei servizi di informazione spagnoli concernenti Mohamed Achraf – debbano essere trattate con un'attenzione particolare per due motivi. Esse non solo costituiscono – come peraltro molte altre comunicazioni – una messa in guardia contro un rischio potenziale per la sicurezza, ma un errore nel loro trattamento può pregiudicare la reputazione internazionale della Svizzera. La DelCG ritiene di conseguenza che il SAP avrebbe dovuto accordare maggiore attenzione alle comunicazioni provenienti dalla Spagna. La Delegazione si aspetta dal Consiglio federale che prenda misure per correggere questa situazione. La DelCG ritiene in particolare che le direzioni di SAP e Fedpol avrebbero dovuto essere informate prima della situazione e ha rivolto una raccomandazione in questo senso al Consiglio federale. Secondo la Delegazione, la durata del processo di esame delle domande è stata relativamente lunga. Non è da escludersi che, in altre circostanze, le decisioni non avrebbero potuto essere prese in tempo. Per la DelCG, è quindi indispensabile ridurre i termini di trattazione delle domande, sia mediante misure di tipo organizzativo sia ricorrendo eventualmente a più personale.

La DelCG ritiene inoltre che l'attuale procedura utilizzata per verificare se una persona ricercata è detenuta in un Cantone non è soddisfacente. Essa consiste in una domanda rivolta a tutti i Cantoni che li incarica di procedere alle verifiche necessarie e di trasmettere i risultati della loro ricerca al SAP. La DelCG considera urgente istituire un sistema elettronico che consenta al SAP di verificare rapidamente se una persona ricercata si trova in detenzione in qualche parte della Svizzera.

Nell'ambito della collaborazione tra i servizi della Confederazione, la DelCG ha constatato lacune che erano peraltro già state rilevate in altre occasioni. In particolare, lo scambio di informazioni tra la PGF, il SAP e il SIS dev'essere rafforzato in modo sostanziale. Anche il coordinamento dell'acquisizione e del trattamento dell'informazione deve essere imperativamente migliorato, come chiede già da tempo la Delegazione. In questo settore, la DelCG segue da vicino, nell'ambito dell'alta vigilanza, diversi progetti di riforma attualmente in corso. Ha di conseguenza deciso, in relazione alle sue constatazioni sulla collaborazione tra i servizi nell'affare Mohamed Achraf, di attendere prima di rivolgere le sue raccomandazioni al Consiglio federale e di presentarle nell'ambito di questi progetti di riforma.

La DelCG ha invitato il Consiglio federale a prendere posizione sul suo rapporto entro la fine di marzo del 2006.

### 3.6.5.15 **Visita di lavoro della DelCG all'Aia e a Berlino**

Dal 26 al 29 giugno 2005 la DelCG è stata dapprima all'Aia e poi a Berlino. Obiettivo del suo viaggio era di conoscere il sistema di protezione dello Stato, dei servizi di informazione e del loro controllo parlamentare nei Paesi Bassi e in Germania per contribuire a migliorare l'alta vigilanza dei servizi di informazione e della protezione dello Stato in Svizzera. Dai sistemi esteri la DelCG contava anche di ricevere impulsi atti a migliorare la collaborazione tra i servizi di informazione svizzeri e la loro gestione.

In vista della collaborazione della Svizzera con Europol, la DelCG ha reso visita anche a quest'organizzazione dove si è potuta informare, con grande interesse, soprattutto sulle banche dati disponibili e sui diritti d'accesso.

La DelCG ha pure avuto un interessante scambio di informazioni con la commissione olandese omologa (*Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*). Ha constatato che il controllo esercitato da quest'ultima è caratterizzato dalle peculiarità del sistema politico dei Paesi Bassi e consiste in gran parte in un controllo di tipo politico dei ministeri o ministri interessati. Il sistema olandese conosce anche un Coordinatore della raccolta di informazioni che è direttamente subordinato al Primo ministro e dirige il suo stato maggiore nonché una *supervisory committee* che gode di ampi diritti. Quest'ultimo è composto prevalentemente da ex giudici e verifica la legittimità delle attività dei servizi di informazione. Fa rapporto direttamente ai ministri competenti.

All'Aia la DelCG ha incontrato anche il capo dei due grandi servizi di informazione dei Paesi Bassi. Il *Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (MIVD) è il servizio di informazione militare di Paesi Bassi. Il suo compito consiste soprattutto nell'accertare il potenziale degli eserciti stranieri e la situazione in caso di crisi internazionali in cui l'esercito olandese è impegnato o potrebbe esserlo. Il fatto che il MIVD sia attivo in patria e all'estero e, indipendentemente dal luogo d'intervento, in base alla legge olandese goda degli stessi diritti presentava un interesse particolare per la DelCG. Le priorità dell'attività di informazione vengono concordate ogni anno con i clienti principali, ma il programma annuale è deciso dal ministro della difesa.

Il secondo servizio di informazione dei Paesi Bassi è quello civile (*Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst*; AIVD) e fa parte del Ministero dell'interno. È completamente staccato dalle autorità preposte al procedimento penale ed è incaricato principalmente della protezione dello Stato. Operazioni che interessano altri Paesi devono essere autorizzate dal Primo ministro. Il suo mandante principale è il ministro dell'interno. Nei Paesi Bassi i reclami dei cittadini nei confronti dei servizi di informazione sono trattati da un ombudsman nazionale.

La visita all'Aia ha condotto la DelCG a fare le constatazioni elencate qui di seguito:

- I servizi di informazione olandesi sono retti da una base legale comune e dettagliata.
- Sono soggetti direttamente all'autorità del loro rispettivo ministro e, in parte, anche del Primo ministro.
- La separazione dei due servizi si basa sul criterio «civile – militare» e non «nazionale – estero».

- Entrambi i servizi di informazione pubblicano un rapporto annuale che in forma sulle loro attività.
- I Paesi Bassi dispongono di diversi strumenti di coordinamento.
- L’alta vigilanza parlamentare è principalmente di natura politica.

A Berlino la DelCG ha incontrato rappresentanti dell’organo di controllo dei servizi di ricerche doganali (*Zollfahndungsdienst-Gremium*, ZfDG-Gremium), dell’organo parlamentare di controllo (*Parlamentarisches Kontrollgremium*), del servizio federale di informazione (*Bundesnachrichtendienst*, BND), dell’ufficio federale per la tutela della Costituzione (*Bundesamt für Verfassungsschutz*, BfV) e il Coordinatore della raccolta di informazioni della Cancelleria federale.

Lo *ZfDG-Gremium* esamina la legittimità delle misure adottate dai servizi di ricerche doganali in relazione alla legislazione in materia di controllo delle esportazioni sotto l’aspetto della tutela dei diritti fondamentali. L’organo non ha la competenza di interrompere le misure in corso. Esercita il controllo su un settore che, in precedenza, era già oggetto del controllo giudiziario.

Il *Parlamentarisches Kontrollgremium* è l’omologo tedesco della DelCG. Sorveglia il governo federale per quanto riguarda l’attività del BfV, del servizio di controspionaggio militare (*Militärischer Abschirmdienst*) e del BND. Di regola a queste riunioni sono presenti rappresentanti della Cancelleria federale, un segretario di Stato del Ministero dell’interno e del Ministero della difesa e il capo dei servizi di informazione. L’organo di controllo parlamentare ha il diritto di trattare qualsiasi tema, di consultare tutti i documenti, di convocare persone e di avvalersi di esperti. L’organo può informare il pubblico soltanto se i due terzi dei suoi membri lo decidono. Presenta un rapporto al Parlamento tedesco (*Bundestag*) a metà e alla fine di ogni legislatura.

Il *BND* è l’unico servizio di informazione concernente l’estero della Repubblica federale di Germania: durante le missioni all’estero della *Bundeswehr* (le forze armate tedesche), il BND assicura le informazioni *extra-muros*, mentre il servizio di controspionaggio militare quelle *intra muros*. Il BND è direttamente subordinato alla Cancelleria federale. Le discussioni si sono concentrate soprattutto sui punti di contatto del BND con il BfV nell’ambito della lotta contro il terrorismo. Il BND partecipa al centro comune di lotta contro il terrorismo (*gemeinsamer Terrorismusbwehrzentrum*, GTAZ) diretto dal BfV. I mandanti principali del BND sono la Cancelleria federale e il Ministero degli affari esteri.

Il *BfV* è il servizio di informazione interno della Repubblica federale di Germania. Impiega 2500 collaboratori, di cui 300 a Berlino. La legge sulla tutela della Costituzione, che disciplina in particolare anche la cooperazione con altre autorità e la protezione dei dati, costituisce la base legale della sua attività. I principali campi di attività del BfV sono la lotta contro il terrorismo, l’estremismo di destra e di sinistra e il controspionaggio. Si coordina con gli organi preposti alla tutela delle Costituzioni dei *Länder*, ma non ha l’autorità di impartire istruzioni.

Il Coordinatore della raccolta di informazioni sostiene il Delegato per i servizi di informazione (*Beauftragter für die Nachrichtendienste*) che è anche a capo della Cancelleria federale. Il BND è subordinato al capo della Cancelleria federale. Il Coordinatore è incaricato di coordinare e intensificare la collaborazione tra i servizi di informazione tedeschi. Il fatto che il BfV non sia l’autorità superiore delle autorità di tutela delle Costituzioni dei *Länder* rappresenta una vera sfida. Lo stesso vale per

il coordinamento delle attività dei servizi di informazione con il *Bundeskriminalamt* (Dipartimento federale anticrimine). I mandati al BND sono gestiti dalla Cancelleria federale che esercita anche un controllo di gestione permanente sul BND.

La visita a Berlino ha condotto la DelCG a fare le constatazioni elencate qui di seguito.

- Il coordinamento tra i servizi di informazione, ma anche con il *Bundeskriminalamt* riveste una grande importanza.
- La struttura federalista nell'ambito della tutela della Costituzione cela una vera sfida.
- Nell'ambito della lotta contro il terrorismo la Germania è giunta alla conclusione che le strutture attuali non sono più in grado di far fronte alla minaccia potenziale e che occorre quindi migliorare sensibilmente la collaborazione tra i servizi di informazione (centro comune per la lotta contro il terrorismo).
- La (alta) vigilanza sui servizi di informazione è suddivisa tra diversi organi parlamentari ed extraparlamentari, ma l'organo parlamentare di controllo esercita il controllo più esteso.

### **3.6.5.16 Altri temi rilevanti del settore d'esame della DelCG**

Oltre agli oggetti summenzionati, nel corso dell'anno in rassegna la DelCG ha esaminato i temi seguenti:

- lo stato dei lavori concernenti le due revisioni della LMSI (1<sup>a</sup> parte: lotta contro il razzismo, la tifoseria violenta e la propaganda violenta; 2<sup>a</sup> parte: misure relative all'estremismo e al terrorismo);
- i rapporti del SAP con le autorità di sicurezza estere (art. 6 OMSI);
- la lista dei contatti del SIS con i servizi di informazione esteri (art. 7 OSINF);
- il giudizio delle operazioni e dei programmi di ricerca nell'ambito della protezione dello Stato (art. 14 cpv. 4 OMSI);
- l'esame delle liste delle organizzazioni e dei gruppi le cui attività sono oggetto di misure preventive ai sensi della LMSI (liste d'osservazione, cfr. art. 11 cpv. 2 lett. b LMSI e art. 17 OMSI);
- la lista dei fatti che i Cantoni e le autorità devono annunciare a fedpol, ma che, in virtù dell'obbligo di mantenere il segreto, non possono essere pubblicati (art. 11 cpv. 2 lett. a LMSI e art. 8 cpv. 2 lett. d OMSI);
- l'attuazione delle raccomandazioni della DelCG concernenti la distruzione di dati classificati che risalgono ai rapporti del SAP con l'estero<sup>97</sup>;

<sup>97</sup> Cfr. Il rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1773 seg.).

- l’efficacia dell’ordinanza concernente l’estensione degli obblighi di informazione e del diritto di comunicazione di autorità, servizi e organizzazioni a tutela della sicurezza interna ed esterna<sup>98</sup>;
- l’attuazione delle raccomandazioni del DDPS sui contatti dei servizi di informazione svizzeri con il Sudafrica durante l’apartheid<sup>99</sup>;
- la strategia e l’attività di raccolta delle informazioni del SIS e del SAP;
- lo stato dei lavori in vista dell’attuazione degli Accordi bilaterali d’associazione a Schengen e a Dublino.

La DelCG ha inoltre trattato i seguenti rapporti:

- i rapporti d’ispezione e il rapporto annuale 2004 dell’Ispettorato della segreteria generale del DFGP;
- il rapporto annuale 2004 del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) al Tribunale penale federale;
- il rapporto annuale 2004 di fedpol sulla sicurezza interna della Svizzera;
- il rapporto annuale 2004 del Servizio di coordinazione nazionale contro la criminalità su Internet (SCOCI);
- il rapporto annuale 2004 del DDPS concernente le identità fittizie degli agenti del SIS;
- un rapporto sulla sicurezza informatica nel DDPS;
- un rapporto dell’UFM sulle disposizioni di diritto degli stranieri che consentono di adottare misure contro stranieri che, in ragione della loro attività in Svizzera, possono pregiudicare la sicurezza e l’ordine pubblico;
- un parere giuridico dell’Ufficio federale di giustizia (UFG) sulla verifica della definizione legale della criminalità organizzata;
- il rapporto del Consiglio federale sulle società di sicurezza e le società militari private<sup>100</sup>.

L’elenco comprende inoltre diversi rapporti d’analisi dell’Organo direttivo in materia di sicurezza e del SAP sui temi seguenti:

- attività in Svizzera della criminalità organizzata provenienti da Stati della Comunità di Stati Indipendenti (CSI);
- minaccia islamica in Svizzera;
- fabbisogno di petrolio della Cina e ripercussioni in Svizzera;
- stato della democrazia in Serbia;

<sup>98</sup> Ordinanza del 7 novembre 2001 concernente l’estensione degli obblighi di informazione e del diritto di comunicazione di autorità, servizi e organizzazioni a tutela della sicurezza interna ed esterna; RS **120.1**.

<sup>99</sup> Cfr. Il rapporto della DelCG delle Camere federali sull’esame dei contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell’apartheid, 18 agosto 2003 (FF **2004** 1981).

<sup>100</sup> Rapporto del Consiglio federale sulle società di sicurezza e le società militari private (in risposta al postulato Stähelin 04.3267 del 1° giugno 2004. «Società di sicurezza private), del 2 dicembre 2005 (FF **2006** 587).

- Paesi che hanno la capacità di fabbricare il materiale di fissione necessario a un armamento atomico («Paesi emergenti nucleari»);
- lotta contro il finanziamento del terrorismo;
- fenomeno della pornografia infantile;
- attività dei passatori nel traffico di migranti verso la Svizzera;
- traffico di cocaina svolto in Svizzera da gruppi di delinquenti dominicani.

Durante l'anno in rassegna la DelCG ha avuto diversi colloqui con il capo del DDPS, che è anche presidente della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, con il presidente dell'Organo direttivo in materia di sicurezza e con il Coordinatore della raccolta di informazioni. Durante questi incontri sono stati trattati temi quali il programma di lavoro 2005 dell'Organo direttivo in materia di sicurezza, la situazione nel Vicino e nel Medio Oriente, il terrorismo islamico e i rischi legati alla proliferazione delle armi di distruzione di massa. La DelCG si è intrattenuta con il capo del DDPS anche sull'evoluzione geopolitica della Russia e sulle sue conseguenze per la Svizzera, soprattutto per la piazza finanziaria.

La DelCG si è intrattenuta inoltre a più riprese con il capo del DDPS su differenti temi attinenti alla sicurezza interna, come le attività di gruppi islamici in Svizzera (gruppi criminali provenienti dall'Europa sudorientale e dalla CSI, gruppi mafiosi di origine italiana o cinese, reti criminali dell'Africa occidentale). L'implicazione di cittadini svizzeri in attività correlate con il transfer di tecnologie proibite – soprattutto nella rete Khan<sup>101</sup> – è stata anche frequente oggetto di discussione. La DelCG si è infine informata sulle linee direttrici della seconda parte della revisione della LMSI: nell'estate del 2005 sulla stampa erano infatti apparse indiscrezioni su un eventuale avamprogetto.

La DelCG ha consultato a due riprese il MPC per informarsi sulle procedure in corso. In occasione della seconda visita il MPC e la PGF hanno presentato un primo bilancio relativo all'attuazione della legge federale sull'inchiesta mascherata<sup>102</sup> entrata in vigore il 1° gennaio 2005. Detta legge consente segnatamente di assegnare ai membri del corpo della Polizia un'identità fittizia. Questo tipo di inchiesta mascherata è ammessa soltanto per chiarire reati particolarmente gravi ed è soggetta all'approvazione del presidente della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. L'attuazione della LFIM è ancora nella fase iniziale e presenta diversi problemi pratici che il MPC e la PGF devono ancora risolvere in collaborazione con i Cantoni. La DelCG si è potuta convincere che il MPC fa per ora un uso moderato della possibilità di assegnare identità fittizie. La ragione consiste nel fatto che gestire un'identità fittizia è un'operazione piuttosto complicata e necessita di mezzi logistici e finanziari ingenti.

Nell'anno in rassegna la presidentessa e il vicepresidente della DelCG hanno ricevuto a Berna Vojislav Limov, presidente del comitato di informazione dell'Assemblea parlamentare della Bosnia ed Erzegovina. L'incontro si è svolto su iniziativa del Centro per il controllo democratico delle forze armate di Ginevra. Il Centro ha il compito di incoraggiare gli Stati nei loro sforzi volti a rafforzare il controllo democratico delle forze armate e dei servizi di sicurezza e di informazione.

<sup>101</sup> Abdul Qadeer Khan è il «padre» della bomba atomica pachistana.

<sup>102</sup> Legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata (LFIM; RS 312.8).

Oltre alla visita non annunciata al SAP nell'ambito dell'affare Achraf (cfr. n. 3.6.5.14) e a quella al SIS (cfr. n. 3.6.5.9), nel 2005 la DelCG ha visitato il Servizio di ricerca scientifica della città di Zurigo. Quest'ultimo lavora su mandato di fedpol e del SIS soprattutto nei settori dello sviluppo di apparecchi speciali, della creazione di documenti di sicurezza, dell'analisi di esplosivi, pirotecnica e neutralizzazione di dispositivi esplosivi o incendiari non convenzionali (DEINC).

La Delegazione ha inoltre reso visita all'Ufficio di coordinamento istituito con l'articolo 7 dell'ordinanza sui profili del DNA<sup>103</sup>. L'Ufficio, sottoposto all'Istituto di medicina legale dell'Università di Zurigo, ha il compito di gestire a livello svizzero la banca dati dei profili del DNA<sup>104</sup>. Alla fine di settembre del 2005 la banca dati comprendeva 65 252 strisci della mucosa orale e 10 519 profili di tracce.

## 3.7 Trasporti

### 3.7.1 Sicurezza nell'aviazione civile

Già da diversi anni la CdG-S segue l'attuazione delle misure volte a migliorare la sicurezza nell'aviazione civile<sup>105</sup>. L'obiettivo delle diverse misure e dei progetti è di allestire una vera cultura e una gestione globale della sicurezza.

La CdG-S esercita il suo controllo concomitante anche in base ai rapporti semestrali del DATEC. Nell'anno in rassegna la CdG-S ha potuto prendere atto del terzo e del quarto rapporto di attuazione delle misure volte a migliorare l'organizzazione della sicurezza nell'aviazione civile. Il 21 marzo 2005, inoltre, la sottocommissione competente ha avuto un colloquio con il segretario generale del DATEC e con l'addetto alla sicurezza aerea della segreteria generale del DATEC. Sempre sullo stesso tema, il 20 giugno 2005 la sottocommissione si è intrattenuta con il capo dell'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici (UIIA).

La CdG-S ha potuto constatare che tutte le corporazioni coinvolte hanno fatto notevoli sforzi per realizzare le raccomandazioni formulate nel giugno 2003 dall'istituto olandese dell'aviazione e dello spazio NLR e gli obiettivi del progetto SAFIR (*safety first*). I principali sviluppi sono elencati qui di seguito:

- Il 25 maggio 2005 il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere federali il messaggio concernente la creazione di basi legali per il *non-punitive reporting*. La modifica dell'articolo 20 della legge federale sulla navigazione aerea (LNA)<sup>106</sup> è stata effettuata nell'ambito del progetto relativo alla parteci-

<sup>103</sup> Ordinanza del 3 dicembre 2004 sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e per l'identificazione di persone sconosciute o scomparse (Ordinanza sui profili del DNA; RS 363.1).

<sup>104</sup> Il profilo del DNA è un codice alfanumerico specifico di un individuo, determinato mediante tecniche di biologia molecolare a partire da sequenze non codificanti del patrimonio genetico DNA (art. 2 cpv. 1 della legge federale del 20 giugno 2003 sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e per l'identificazione di persone sconosciute o scomparse [Legge sui profili del DNA; RS 363]).

<sup>105</sup> Cfr. il rapporto annuale 2002/2003 della CdG e delle DelCG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1509 segg.) e il rapporto annuale 2004 della CdG e delle DelCG delle Camere federali del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1658 segg.).

<sup>106</sup> Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0).

pazione della Svizzera all'Agenzia europea della sicurezza aerea (AESA)<sup>107</sup>. Dopo essere stata adottata all'unanimità dal Consiglio degli Stati, la modifica è stata approvata anche dal Consiglio nazionale durante la sessione invernale 2005.

- Il progetto di riorganizzazione in seno all'UFAC è stato concluso alla fine di giugno del 2005. I settori della sicurezza e della politica sono stati separati e la vigilanza puntuale ha ceduto il posto a una gestione globale della sicurezza. Gli effettivi dell'UFAC sono aumentati di 60 posti, com'era stato pianificato. Occorrerà tuttavia ancora un po' di tempo perché la nuova filosofia in materia di sicurezza venga ben assimilata a tutti i livelli.
- Recuperare il ritardo relativo all'attuazione delle raccomandazioni in materia di sicurezza solleciterà ancora fortemente l'UFAC per un periodo di tempo prolungato.
- La vigilanza esercitata dai dipartimenti, così come richiesta dalla CdG-S, ha dato i suoi primi frutti come terza rete di sicurezza. L'attuazione delle raccomandazioni dell'UIIA avviene sotto la direzione dell'addetto alla sicurezza aerea della segreteria generale del DATEC.
- Dopo la soppressione della Commissione federale sugli infortuni aeronautici (CFIA), il controllo della qualità verrà integrato nell'UIIA che, di conseguenza, subirà una riorganizzazione. Il capo del DATEC ha deciso di introdurre un modello in base al quale la qualità e il controlling in seno all'UIIA saranno garantiti da una sorta di «consiglio d'amministrazione». Attualmente si stanno esaminando gli aspetti organizzativi ed economici della soluzione con l'obiettivo di riuscire a integrare le modifiche necessarie a livello legislativo nella prossima revisione della LNA, in ogni caso indispensabile.

Nonostante questi progressi la CdG-S ritiene che il sistema della sicurezza del traffico aereo non si possa ancora considerare consolidato. Numerose tappe intermedie sono state raggiunte, ma gli effetti sulla sicurezza del traffico aereo non sono ancora ottimali. Oltre ai compiti quotidiani, già sufficientemente impegnativi, i diversi progetti in corso rappresentano una notevole sfida e un carico di lavoro non indifferente. Occorre infatti correggere costantemente le debolezze strutturali fondamentali del sistema di sicurezza aerea. Tutte queste diverse attività mettono sotto forte pressione i servizi operativi. La CdG-S si rende conto che migliorare la sicurezza del traffico aereo è un progetto che richiede un grande impegno da parte di tutti gli interessati e si augura che tutti riescano a farcela.

Occorrerà inoltre riuscire a realizzare anche a lungo termine le misure volte a migliorare la sicurezza del traffico aereo in considerazione della crescente pressione esercitata dalla concorrenza e dai costi a cui è sottoposto il settore della navigazione aerea. La sicurezza ha un prezzo e le critiche relative a esagerazioni e oneri considerati troppo elevati si fanno sentire. La CdG-S sostiene le parti interessate nella loro convinzione di proseguire sul cammino intrapreso finalizzato a migliorare la sicurezza. Non si deve accettare nessun compromesso: l'obiettivo consiste infatti nel

<sup>107</sup> Messaggio sulla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea della sicurezza aerea AESA (Modifica dell'Allegato all'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo e della legge sulla navigazione aerea) del 25 maggio 2005 (FF 2005 3479).

raggiungere nel più breve tempo possibile un livello di sicurezza elevato nel confronto europeo.

La CdG-S attende con grande interesse i risultati di un audit esterno di controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del NLR condotto nella prima metà del 2006 su mandato del DATEC.

### **3.7.2 Ruolo dell'ex capo del DFF in occasione della fondazione della compagnia aerea nazionale Swiss**

Il 21 febbraio 2005 l'allora consigliere federale Kaspar Villiger ha inviato una lettera alla CdG-S per far esaminare le insinuazioni mosse da un consigliere nazionale in merito al suo ruolo nell'assegnazione di fondi pubblici a Swissair/Swiss.

La CdG-S si era già occupata, nel 2001 e nel 2002, del ruolo del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nell'ambito della crisi Swissair. La Commissione aveva pubblicato i risultati della sua inchiesta in un rapporto del 19 settembre 2002<sup>108</sup>. Aveva anche esaminato il ruolo del consigliere federale Villiger, allora presidente della Confederazione e capo del DFF<sup>109</sup>. A questo scopo aveva chiesto di esaminare tutta la documentazione essenziale e, sulla base di numerose inchieste, aveva potuto farsi un quadro preciso delle attività dell'allora consigliere federale.

Dall'inchiesta della CdG-S condotta nel 2001/2002 è risultato che il Consiglio federale e l'allora capo del DFF avevano agito nell'interesse generale, in un contesto caratterizzato dalle enormi aspettative di ampie cerchie della popolazione. Per motivi economici e di politica dei trasporti, Consiglio federale e Parlamento si sono impegnati a favore di una compagnia aerea nazionale ridimensionata. Alla CdG-S era chiaro già a quel tempo che questo impegno sarebbe stato giudicato in modo positivo o negativo a seconda dello sviluppo futuro della compagnia aerea nazionale<sup>110</sup>.

Durante l'inchiesta la CdG-S ha inoltre constatato che il Consiglio federale aveva preso coscienza troppo tardi della gravità della crisi di Swissair e che si era lasciato trascinare in una situazione che avrebbe richiesto un intervento deciso. La CdG-S ha tuttavia concluso che l'esito drammatico della crisi Swissair era difficilmente prevedibile, anche per il Consiglio federale. La mancata anticipazione spiega anche il voltafaccia del Consiglio federale circa l'impiego di fondi pubblici. Secondo un comunicato stampa del DFF del 1° ottobre 2001 la portata reale del disastro finanziario del gruppo Swissair è risultata chiara soltanto il fine settimana immediatamente precedente l'immobilizzazione della flotta aerea (*grounding*). L'impiego di fondi pubblici era stato escluso a lungo anche perché il gruppo Swissair stesso non aveva segnalato problemi di liquidità e il Consiglio federale non poteva immaginare come si sarebbero comportati i diversi attori, segnatamente le banche. Queste circostanze spiegano il voltafaccia del Consiglio federale riguardo l'impiego dei fondi pubblici, oggetto di insinuazioni da parte di un membro del Consiglio nazionale.

<sup>108</sup> Cfr. il rapporto della CdG-S sul ruolo del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nell'ambito della crisi Swissair del 19 settembre 2002 (FF **2003** 4663 segg.).

<sup>109</sup> FF **2003** 4710 segg.

<sup>110</sup> FF **2003** 4718 seg.



disponibili. La CdG-N ha quindi chiesto al Consiglio federale di fare in modo che i Cantoni armonizzino i loro metodi di rilevare i dati in modo che questi siano uniformi e comparabili.

Per quanto riguarda l'efficacia delle misure coercitive, dallo studio del CPA risulta che la percentuale di rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti e di stranieri illegali dopo una carcerazione in vista di sfratto ammontava, nei cinque Cantoni esaminati, complessivamente all'84 per cento. La percentuale nel settore della LDDS era nettamente superiore a quella nel settore dell'asilo. La comparazione tra i cinque Cantoni, che praticano una politica differente di espulsione, ha inoltre mostrato che anche la consulenza per il ritorno e l'accompagnamento sotto scorta della polizia all'aeroporto il giorno del rimpatrio si dimostrano efficaci. A causa della diversità dei dati dello studio, la CdG-N è giunta alla conclusione che l'esecuzione dell'allontanamento celi un insieme di interazioni notevolmente complesse che necessitano di ulteriori accertamenti per poter impiegare gli strumenti di esecuzione esistenti nel modo più consono alle necessità. In questo contesto le misure coercitive sono soltanto un elemento tra gli altri nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento che, se impiegato in modo adeguato, si è rivelato efficace.

Le percentuali di rimpatrio più elevate dopo la carcerazione in vista di sfratto sono state registrate nei casi in cui la carcerazione era relativamente breve. Inversamente, più la detenzione si protrae, più tali percentuali si abbassano. Lo studio ha mostrato che nella maggior parte dei casi è nel corso dei primi tre mesi che un detenuto si decide a cooperare per stabilire la sua identità, ottenere i suoi documenti e organizzare il suo viaggio di ritorno. Singoli Cantoni chiedono per quegli stranieri che si oppongono ostinatamente a lasciare la Svizzera un prolungamento della carcerazione in vista di sfratto superiore ai nove mesi attualmente previsti: in questo modo sperano in un effetto deterrente di tipo psicologico e in una maggiore disponibilità dei detenuti di cooperare sin dall'inizio della detenzione. In base allo studio realizzato dal CPA, la CdG-N non è riuscita a determinare con certezza se un prolungamento della carcerazione in vista di sfratto renda lo straniero più disposto a lasciare la Svizzera. In effetti nello studio non è stato esaminato quali effetti possono avere le circostanze concrete legate alla detenzione, come la sua durata, sulla motivazione degli interessati a cooperare a lasciare il Paese. La CdG-N ritiene che, alla fine, la risposta spetti al legislatore che sarà chiamato a prendere una decisione politica nell'ambito dell'attuale revisione della legge sull'asilo. A questo proposito, in base alle audizioni effettuate e alla giurisprudenza del Tribunale federale, la CdG-N ha attirato l'attenzione delle commissioni incaricate dell'esame preliminare sulla necessità di determinare se un prolungamento della carcerazione in vista di sfratto non abbia piuttosto il carattere di una carcerazione cautelativa, cosa che non corrisponde allo spirito della disposizione.

La CdG-N è giunta inoltre alla conclusione che il numero in parte elevato di dossier in sospenso in singoli Cantoni costituisce un problema che deve essere affrontato assieme ai Cantoni stessi. Ha raccomandato al Consiglio federale di approfondirlo, di determinarne le cause e di esaminare le misure adatte a risolverlo. La CdG-N ha inoltre chiesto al Consiglio federale di intensificare gli sforzi volti sia a concludere ulteriori accordi di riammissione sia a mettere in atto quelli già esistenti e di esaminare misure d'incentivazione che favoriscano il rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti e di stranieri in situazione irregolare.

Lo studio sulla delinquenza condotto per conto del CPA ha mostrato che fra il 2001 e il 2002 nei Cantoni di Zurigo e di Ginevra era iscritto nei registri della polizia circa

un terzo dei richiedenti l'asilo, il 12 per cento dei quali per reati legati agli stupefacenti (in particolare allo spaccio). Nello stesso tempo lo studio ha mostrato che le misure coercitive in generale, e il confinamento o l'esclusione in particolare, esercitano un effetto favorevole sulla delinquenza dei richiedenti l'asilo. Il tasso di delinquenza elevato, rispetto alla popolazione residente svizzera, tra i richiedenti l'asilo, in particolare nei primi 12 mesi del loro soggiorno in Svizzera, fa supporre che un consistente numero di soggetti usino lo status di richiedenti l'asilo soltanto come pretesto per soggiornare sul territorio svizzero durante la procedura al fine di dedicarsi ad atti delittuosi (fenomeno della «delinquenza mobile»). La CdG-N ritiene che occorra cercare delle vie per rendere lo statuto di richiedente l'asilo meno attraente per chi lo usa soltanto come pretesto, senza però svantaggiare i richiedenti motivati e in cerca di protezione. La CdG-N ha perciò proposto alle commissioni competenti incaricate dell'esame preliminare, nel quadro dell'attuale revisione della legislazione sugli stranieri e sull'asilo, la possibilità di assegnare un luogo di dimora e di escludere l'accesso a un dato territorio ai richiedenti l'asilo durante i primi 3–6 mesi dalla procedura d'asilo.

La CdG-N ha invitato il Consiglio federale a esprimersi entro la fine del mese di febbraio 2006 sulle constatazioni e sulle raccomandazioni formulate nel suo rapporto e di rendere conto delle misure che avrà adottato.

## **3.9 Cultura e ricerca**

### **3.9.1 Expo.01**

Alla fine di marzo 2001, dopo aver condotto ricerche approfondite sugli avvenimenti accaduti durante l'organizzazione di Expo.01, la CdG-S ha pubblicato le sue constatazioni sotto forma di un rapporto dettagliato<sup>114</sup>. In questo contesto ha rivolto tre raccomandazioni al Consiglio federale e ha presentato un postulato.

Seguendo la sua prassi, nel 2003 la CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di informarla sullo stato di attuazione delle raccomandazioni e del postulato. Per quanto riguarda la raccomandazione 1 relativa all'inventariazione delle esperienze concernenti la preparazione e l'organizzazione dell'Expo.01 e dell'Expo.02, è stato necessario attendere dapprima la conclusione di tutti i lavori relativi all'Expo.02. Nell'estate del 2003 il Consiglio federale ha incaricato il CDF di fare questo lavoro avvalendosi dell'aiuto dell'Archivio federale. Il CDF ha terminato il suo rapporto finale nel maggio del 2005<sup>115</sup>.

La CdG-S ha trattato il rapporto del CDF nell'autunno 2005. Il rapporto rappresenta un approccio completo e concreto alle esperienze fatte durante l'organizzazione dell'Expo.01 e dell'Expo.02. I principali risultati dell'esame effettuato dal CDF gli hanno consentito di trarre 20 lezioni di cui tenere conto nell'organizzazione di futuri progetti di ampia portata. Il 22 giugno 2005 il Consiglio federale si è espresso favorevolmente su queste lezioni da prendere in considerazione nell'organizzazione di

<sup>114</sup> Cfr. il rapporto della CdG-S intitolato «Problemi durante la preparazione e l'organizzazione dell'Esposizione nazionale 2001 (Expo.01). Analisi nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare» del 27 marzo 2001 (FF **2001** 2240).

<sup>115</sup> Cfr. il rapporto CDF intitolato «Expo.01/02: mandato con responsabilità illimitata. Inchiesta speciale sull'Esposizione nazionale nella Regione dei Tre Laghi», 5/2005 (www.cdf.admin.ch).

future esposizioni nazionali o grandi manifestazioni simili. La CdG-S considera il rapporto del CDF molto prezioso e ritiene che la sua raccomandazione 1 è stata pienamente realizzata.

Il postulato della CdG-S, che invitava il Consiglio federale a creare una legge quadro sul sostegno di manifestazioni di grande portata da parte della Confederazione, è stato realizzato sotto forma di istruzioni del DFF entrate in vigore il 1° aprile 2003<sup>116</sup>. Sono state rese accessibili al pubblico su richiesta della CdG-S che riteneva che il loro contenuto non interessasse soltanto l'Amministrazione federale.

Le raccomandazioni 2 e 3 invitavano il Consiglio federale a istituire un quadro professionale per la preparazione e l'organizzazione di grandi manifestazioni e ad adottare le misure necessarie per il loro accompagnamento e controllo politici. Il Consiglio federale condivide le constatazioni della CdG-S che hanno condotto a dette raccomandazioni dalle quali ha tratto diverse lezioni che sono già state messe a profitto per Expo.02. Il rapporto del CDF ha confermato il punto di vista della Commissione. Avendo il Consiglio federale deciso di prendere in considerazione le lezioni tratte dal rapporto del CDF, è possibile archiviare anche le raccomandazioni 2 e 3 in quanto adempite.

La CdG-S ha così concluso il suo controllo relativo all'ispezione di Expo.01.

### **3.9.2                    Vigilanza delle fondazioni:                                  l'esempio delle fondazioni del dottor Rau**

In questi ultimi anni le CdG si sono occupate a più riprese della vigilanza federale delle fondazioni; i loro lavori sono strettamente legati al ruolo della Confederazione in relazione alla collezione d'arte del dottor Gustav Rau. Nel maggio 2003 la CdG-S aveva sentito il capo della vigilanza federale delle fondazioni e il suo supplente<sup>117</sup>.

In una lettera del 3 settembre 2004 il capo del DFI ha fatto pervenire alla CdG-S un parere giuridico elaborato da un ex giudice federale su mandato del DFI. Dopo averne preso atto nel novembre del 2004, la Commissione ha deciso di parlarne al capo e al segretario generale del DFI. La Commissione si è informata segnatamente sulle condizioni relative all'attribuzione del mandato e sulle conclusioni tratte dal capo del DFI. La CdG-S intendeva in questo modo assicurarsi che il capo del Dipartimento fosse al corrente della portata della tematica e che se ne assumesse la responsabilità politica.

Più tardi la CdG-S è venuta a sapere che il capo del DFGP aveva incaricato l'UFG di esaminare l'azione della Confederazione in relazione alla collezione d'arte del dottor Rau. La Commissione ha chiesto al capo del DFGP di tenerla informata sui risultati dell'esame. Dopo aver preso atto delle conclusioni dell'UFG e di numerosi altri documenti, nel luglio del 2005 la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni al capo del DFI che ha reagito con una lettera datata 2 settembre 2005.

<sup>116</sup> Cfr. le istruzioni del DFF del 1° aprile 2003 concernenti le manifestazioni di grande portata sostenute o organizzate dalla Confederazione ([www.ebv.admin.ch/d/recht/haushalt/pdf/01\\_04\\_03\\_f.pdf](http://www.ebv.admin.ch/d/recht/haushalt/pdf/01_04_03_f.pdf)).

<sup>117</sup> Cfr. il rapporto annuale 2002/2003 della CdG e delle DelCG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1479 seg.).

Su questa base la Commissione ha tuttavia reputato, nell'autunno del 2005, di non disporre di tutti gli elementi necessari per poter trarre conclusioni definitive e ha deciso di effettuare una nuova serie di audizioni. L'8 novembre 2005 la CdG-S si è intrattenuta con il direttore dell'UFG, con rappresentanti delle prefetture di Bülach e Zurigo e con l'autore del parere giuridico incaricato dal DFI.

La CdG-S farà conoscere il suo apprezzamento al Consiglio federale nel corso del 2006.

### **3.9.3 Ricerca dell'Amministrazione federale**

Il principio della ricerca pubblica (*Ressortforschung*) consiste nell'acquisire e sviluppare conoscenze essenziali per il buon funzionamento di uno Stato. La ricerca pubblica dovrebbe quindi fornire basi decisionali agli organi direttivi della Confederazione, servire a identificare tempestivamente problemi importanti sul piano politico o anche aiutare a consolidare la concezione di strategie politiche mediante fatti scientificamente fondati. Nel periodo 2004–2007 la Confederazione investe circa 615 milioni di franchi nella ricerca pubblica.

Anche se l'idea alla base della ricerca pubblica è chiara, svariate cerchie del mondo economico e politico ne criticano tuttavia l'attuazione concreta. Ci si lamenta, per esempio, che il suo finanziamento non è trasparente, che i criteri di selezione dei temi non sono sempre comprensibili e che il coordinamento con altri settori della ricerca finanziata dalla Confederazione (p. es. quella del Fondo nazionale) è a volte carente. Talvolta, inoltre, si dubita della qualità, dell'importanza e dell'utilità dei progetti di ricerca per i processi decisionali concreti. Alcuni criticano anche la carenza, nell'ambito della ricerca dell'Amministrazione federale, di una guida strategica superiore e di organi di vigilanza efficaci. Traendo spunto da tutte queste critiche sono state elaborate diverse misure descritte nei messaggi relativi alla promozione della formazione, della ricerca e della tecnologia (FRT) 2000–2003 e 2004–2007.

È in questo contesto che la CdG-N ha incaricato il CPA di effettuare una valutazione della ricerca dell'Amministrazione federale<sup>118</sup>. La valutazione è incentrata sui piani direttori di ricerca e approfondirà questioni relative all'impiego di fondi, alle procedure decisionali, alla conduzione e al coordinamento della ricerca pubblica nonché all'efficacia e all'attuazione concreta dei piani direttori di ricerca.

I risultati della valutazione consentiranno alla CdG-N di formulare, nell'ottica del messaggio FRT 2008–2011, raccomandazioni fondate e basate su metodi empirici e di definire i piani direttori di ricerca per il periodo menzionato. La CdG-N adotterà il rapporto finale verso la metà del 2006.

<sup>118</sup> Cfr. il rapporto annuale 2005 del CPA, n. 2.2.1, pubblicato nell'allegato 1 del presente rapporto.

### 3.10

## Politica ambientale

### 3.10.1

## Gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale

Nel 2004 la CdG-S ha deciso di far valutare da ditte private la concezione e l'attuazione del programma RUMBA (Gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale). Sulla base dei risultati della valutazione, disponibili nel giugno del 2005<sup>119</sup>, ha constatato con soddisfazione che sia la concezione sia l'attuazione di RUMBA si possono considerare positivamente e che è stato possibile ridurre l'inquinamento ambientale dei servizi che partecipano a RUMBA in ambito aziendale in tutte le categorie di risorse oggetto della valutazione. L'introduzione di RUMBA nei servizi del primo e del secondo cerchio dell'Amministrazione federale progredisce, tanto che l'obiettivo formulato dal Consiglio federale nel 1999, secondo cui tutti i servizi centrali dell'Amministrazione federale avrebbero introdotto RUMBA entro la fine del 2005, dovrebbe essere raggiunto. Una parte non trascurabile di detti servizi si trova tuttavia ancora nella fase d'introduzione<sup>120</sup>. Dal punto di vista della CdG-S è dunque importante continuare ad attribuire una grande importanza alla realizzazione sistematica di RUMBA.

La valutazione relativizza l'immagine mista trasmessa dai rapporti sull'ambiente 2001 e 2003, sia perché disponeva delle cifre relative al 2003 sia perché il gruppo di coordinamento RUMBA ha potuto nel frattempo mettere a punto una qualità migliore dei dati che ha permesso di avere una base di valutazione più solida. Il risultato della valutazione e, quindi, il successo di RUMBA sono confermati nel rapporto sull'ambiente 2005.

La valutazione di cui sono stati incaricati esperti esterni e l'apprezzamento effettuato dalla CdG-S, pubblicati l'8 novembre 2005<sup>121</sup>, rappresentano tuttavia soltanto un bilancio intermedio. Occorre infatti proseguire gli sforzi effettuati dall'Amministrazione a favore di un impiego parsimonioso delle risorse. Sulla base della valutazione la CdG-S ha presentato al Consiglio federale diverse possibilità di ottimizzazione. Occorre migliorare in particolare la gestione interdipartimentale e dipartimentale. Il Consiglio federale dovrebbe anche definire obiettivi quantitativi a livello del programma globale e dei dipartimenti. La CdG-S ritiene che le decisioni che vanno contro l'orientamento di RUMBA devono essere motivate per garantire che RUMBA sia integrato nei processi decisionali e per mantenere viva la motivazione dei collaboratori, essenziale per la realizzazione di RUMBA. Decisioni di questo tipo possono essere necessarie in considerazione dei compiti dei singoli servizi: gli obiettivi di RUMBA, infatti, vengono a trovarsi talvolta in concorrenza con le missioni affidate a un servizio. Le direzioni di tutti i servizi devono quindi essere sistematicamente rappresentate nei singoli gruppi «ambientali» dei servizi stessi.

La CdG-S ha constatato che RUMBA consente anche di risparmiare sui costi. Si aspetta quindi dal nuovo modello contabile della Confederazione, in base al quale i costi causati da un servizio gli vengono attribuiti, che acceleri l'attuazione di

<sup>119</sup> Cfr. il rapporto annuale 2005 del CPA, n. 2.1.4, pubblicato nell'allegato 1 del presente rapporto.

<sup>120</sup> Cfr. il rapporto del gruppo di coordinamento RUMBA intitolato «Rapporto sull'ambiente 2005 dell'Amministrazione federale», p. 13 ([www.rumba.admin.ch](http://www.rumba.admin.ch)).

<sup>121</sup> Cfr. il rapporto della CdG-S intitolato «Konzeption und Umsetzung von RUMBA: eine Zwischenbilanz» dell'8 novembre 2005 (d/f) ([www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)).

RUMBA. Pur considerando la questione dei costi sotto tutti gli aspetti, non bisogna tuttavia dimenticare che i risparmi non rappresentano l'obiettivo principale di RUMBA che in determinati settori, come per esempio il risanamento di edifici, causa tendenzialmente spese supplementari, che possono essere eventualmente compensate a lungo termine grazie alle economie realizzate mediante un consumo più ridotto delle risorse. Secondo la CdG-S, RUMBA può giocare un ruolo importante nel settore delle infrastrutture.

Altre possibilità di ottimizzazione scaturiranno nel corso dell'ulteriore realizzazione di RUMBA e sulla base dei dati che saranno disponibili nei prossimi anni. Dopo che tutte le unità del primo e del secondo cerchio dell'Amministrazione federale avranno introdotto RUMBA e avranno acquisito alcuni anni di esperienza, sarà opportuno che il Consiglio federale proceda a una seconda valutazione.

La CdG-S ha raccomandato di conseguenza al Consiglio federale di proseguire con il programma RUMBA e di garantirne la sostenibilità. Lo ha pregato di esprimersi in merito alle sue constatazioni e raccomandazioni entro la fine di maggio del 2006.

## **4 Rapporti di gestione 2004 e altri rapporti**

### **4.1 Rapporto di gestione 2004 del Consiglio federale**

#### **4.1.1 Panoramica**

Le CdG hanno sottoposto il rapporto di gestione 2004 del Consiglio federale a un esame approfondito e dettagliato e, nel maggio 2005, lo hanno discusso, come ogni anno, con i membri del Consiglio federale e con la cancelliera della Confederazione affrontando i temi più disparati. La panoramica che segue si limita a illustrarne i punti più importanti.

Il capo del DFE è stato interrogato sul pacchetto di misure del Consiglio federale destinato a promuovere la crescita e ha dovuto prendere posizione sull'attuazione della legge sulla formazione professionale. Le CdG si sono interessate anche dello stato attuale delle trattative nell'ambito del ciclo di Doha dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e hanno chiesto precisazioni sulla politica in materia d'informazione del Consiglio federale su questo dossier. Sono stati discussi inoltre il futuro della promozione alla costruzione di abitazioni, l'ulteriore procedere del Consiglio federale in materia di politica regionale e la messa a punto di strumenti destinati all'informazione dei consumatori. Il capo del DFGP si è espresso sulla situazione attuale in materia di asilo e sui problemi relativi ai dati biometrici nel passaporto svizzero. Il progetto sull'efficienza e la riorganizzazione del DFGP (segnatamente gli effetti della riduzione del personale) sono stati anche temi di discussione. Il capo del DFF ha spiegato perché non è ancora stato possibile approvare la legge federale sugli averi in giacenza e ha risposto a domande relative alla vigilanza integrata dei mercati finanziari. Un'attenzione particolare è stata dedicata alle spiegazioni del capodipartimento relative alla vendita di Swiss alla Lufthansa. Le CdG sono state informate sui ritardi nella semplificazione del sistema dell'imposta sul valore aggiunto e sul progetto di potenziare l'attività di controllo in materia di IVA. Inoltre, i problemi relativi alle casse pensioni della Confederazione e delle aziende vicine alla Confederazione hanno fornito lo spunto per porre domande critiche. Nei settori di competenza del DFAE sono stati discussi, tra l'altro, la politica estera della Svizzera in Medio Oriente e in Iraq nonché la cooperazione allo

sviluppo. Anche le prestazioni di assistenza delle rappresentanze svizzere all'estero a favore dei compatrioti in situazioni d'emergenza e le misure di prevenzione della corruzione nel Servizio esterno del DFAE hanno rappresentato altri punti forti della discussione. Il presidente della Confederazione nonché capo del DDPS ha risposto a domande sulla collaborazione militare con forze armate straniere, sulla pianificazione futura dell'esercito e sulla protezione delle ambasciate svizzere all'estero. Il capo del DATEC ha fornito un resoconto della vendita di Swiss, della sua integrazione nella Lufthansa e delle ripercussioni dell'operazione sulla politica svizzera in materia di navigazione aerea. Le CdG hanno inoltre chiesto informazioni sulla valutazione complessiva di tutti i grandi progetti ferroviari, sugli effetti dell'uragano Lothar sulla foresta, sull'elaborazione della legge sulle foreste e sulla panoramica d'insieme dei trasporti pubblici. Nella discussione con il DFI le CdG volevano chiarire soprattutto le questioni relative alle misure di prevenzione in caso di pandemia (in relazione con il virus dell'influenza aviaria, cfr. n. 4.1.2), all'evoluzione dei costi della salute, alla riorganizzazione dell'Ufficio federale della sanità pubblica e ai costi del sistema educativo svizzero. Come era già accaduto l'anno scorso, la cancelliera della Confederazione è stata interrogata sui progressi della nuova struttura dell'informazione e della comunicazione in situazioni straordinarie e sui problemi relativi al progetto di governo elettronico. La discussione con la cancelliera ha toccato anche i ritardi nella realizzazione della riforma dei diritti popolari, i gruppi di lavoro interdepartimentali, le esperienze con gli indicatori quali strumenti di conduzione e la nomina del nuovo portavoce del Consiglio federale.

Oltre che con argomenti specifici del loro settore di competenza, i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione sono stati confrontati anche con questioni trasversali, riguardanti più dipartimenti. Le CdG si sono infatti informate dettagliatamente su come e con quali mezzi garantiscono la vigilanza sui servizi di loro competenza. Dalle discussioni è risultato che i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione prendono la vigilanza dell'amministrazione molto sul serio. Ciononostante è stato anche evidente che sussistono notevoli differenze sul modo di esercitare detta vigilanza. Gli stili di conduzione dei singoli capidipartimento sono infatti molto diversi: la vigilanza può essere esercitata dai superiori gerarchici, mediante lo stato maggiore, la segreteria generale oppure un organo speciale a livello della segreteria generale.

Le CdG si sono occupate anche della parità fra uomo e donna in seno all'Amministrazione federale, promuovendo in particolare le donne nelle funzioni di quadro. In questo contesto hanno posto tutta una serie di domande ai capidipartimento le cui risposte sono state variate, ma mediamente soddisfacenti. Le CdG continueranno quindi a occuparsi di questo oggetto l'anno prossimo.

La riforma dell'amministrazione è un altro argomento trasversale di cui le CdG si stavano occupando già da tempo. I membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione le hanno fatte partecipi delle loro aspettative e dei loro obiettivi in materia. Le CdG hanno constatato che le opinioni in merito differivano da un membro del Consiglio federale all'altro. Le CdG hanno ribadito l'importanza della riforma garantendo che continueranno a seguire l'evoluzione dei progetti e della loro realizzazione esercitando un'alta vigilanza concomitante (cfr. n. 3.3.4).

Le CdG hanno infine affrontato la questione della collegialità in seno al Consiglio federale. I consiglieri federali hanno contestato l'impressione secondo cui apparirebbero sempre meno come organo collettivo e sempre più come capidipartimento. La maggioranza di loro era tuttavia del parere che occorrerebbe discutere sempre più

spesso in modo informale delle sfide e dei problemi futuri in seno al collegio governativo.

Durante la sessione invernale 2005 nell'ambito del dibattito sugli obiettivi per il 2006, il consigliere agli Stati Hofmann, presidente della CdG-S, ha sottolineato l'importanza che le CdG accordano al principio della collegialità in seno al Consiglio federale. Ha assicurato che le CdG continueranno a seguire l'evoluzione della situazione e proseguiranno le loro discussioni con il Consiglio federale.

#### **4.1.2 Prevenzione delle pandemie**

La prevenzione delle pandemie è stato senz'altro uno dei temi più importanti e attuali di cui si sono occupate le CdG nell'ambito del trattamento del rapporto di gestione del Consiglio federale. Dopo che in alcuni Paesi asiatici il virus dell'influenza aviaria è stato trasmesso dai volatili all'uomo e che è stata constatata in Europa la presenza di una variante del virus pericolosa per l'uomo, la maggior parte degli Stati europei ha adottato misure preventive nel caso si manifesti una pandemia di influenza aviaria, cosa che potrebbe accadere se il virus mutasse divenendo trasmissibile tra esseri umani. Per mesi l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha messo in guardia dal diffondersi di questa malattia a livello mondiale e ha raccomandato ai suoi Stati membri di costituire scorte di Tamiflu. In seguito al forte aumento della domanda, la ditta svizzera Roche ha avuto difficoltà a soddisfare tempestivamente tutte le richieste di questo medicamento antinfluenzale.

In considerazione dei rischi che una possibile epidemia d'influenza aviaria può comportare per l'uomo, le CdG si sono interessate da vicino alle questioni legate alla diagnosi precoce. Hanno avuto l'impressione che, per lungo tempo, le autorità federali non hanno accordato l'attenzione necessaria alla prevenzione delle pandemie. Tenuto conto della loro attività di alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, le CdG hanno deciso per tempo di verificare se i servizi competenti della Confederazione avevano adottato tutte le misure preventive in vista di una pandemia di aviaria. L'esame del rapporto di gestione 2004 del Consiglio federale è stato perciò l'occasione per le CdG di chiedere al capo del DFI di fornire spiegazioni dettagliate sulle misure preventive adottate e ancora da adottare. Sono stati argomento di discussione soprattutto la penuria di vaccini e di altri medicinali nonché vantaggi e svantaggi delle soluzioni nazionali e internazionali.

Nell'aprile 2005 il Consiglio federale ha emanato un'ordinanza sulla pandemia d'influenza entrata in vigore il 1° giugno 2005<sup>122</sup>. Con la legge sulle epidemie<sup>123</sup> l'ordinanza costituisce la base legale per le misure di lotta contro una pandemia. Consente di prendere misure organizzative in caso di pandemia e propone un piano che illustra diverse misure preventive (approvvigionamento della popolazione con vaccini e medicinali). Il capo del DFI ha contestato il fatto che il suo dipartimento non avesse accordato importanza sufficiente all'argomento e ha ricordato che, già nel 1995, il DFI aveva istituito un gruppo di esperti – il gruppo di lavoro «Influen-

<sup>122</sup> Ordinanza del 27 aprile 2005 sui provvedimenti per lottare contro una pandemia d'influenza (OPI; RS **818.101.23**).

<sup>123</sup> Legge federale del 18 dicembre 1970 per la lotta contro le malattie trasmissibili dell'uomo (LEp; RS **818.101**).

za» – incaricato di elaborare una strategia e un catalogo di misure nel caso in cui scoppiasse una pandemia d'influenza. La strategia attuale di preparazione a una pandemia d'influenza comprende gli elementi seguenti: (1) sorveglianza dei virus influenzali in circolazione; (2) elaborazione e attualizzazione di un piano nazionale di pandemia; (3) promozione della vaccinazione annuale antinfluenzale presso i gruppi a rischio; (4) approvvigionamento della popolazione di un quantitativo adeguato di medicinali antivirali e di vaccino antinfluenzale; (5) adeguamento delle basi legali; (6) esercizi delle strutture di gestione di crisi; (7) collaborazione internazionale. Il Consiglio federale ha inoltre deciso che, in caso di pandemia, il coordinamento dei dipartimenti interessati spetti al DFI e agli specialisti dell'UFSP.

Il capo del DFI ha assicurato che la Svizzera dispone di una riserva del medicamento antivirale Tamiflu per il 25 per cento della sua popolazione, sufficiente a trattare tutte le persone ammalate e a garantire la profilassi del personale medico nel caso in cui il virus si diffondesse in Svizzera. Ha precisato che la riserva corrisponde alle raccomandazioni dell'OMS fondate sulle esperienze fatte in occasione di pandemie precedenti. L'ordinanza sulla pandemia d'influenza consentirebbe inoltre all'UFSP di concludere contratti di fornitura con fabbricanti di vaccini. Le CdG si sono infine informate sulle ripercussioni del programma di sgravio 03 sulla prevenzione delle pandemie: secondo i dati forniti dal capo del DFI, il budget per la lotta contro le pandemie dovrebbe essere ridotto del 30 per cento.

Il 1° giugno 2005, in occasione della discussione sul rapporto di gestione 2004 nel Consiglio degli Stati, la CdG-S ha invitato il Consiglio federale ad accordare una priorità elevata alla prevenzione delle pandemie. Ha richiamato l'attenzione in particolare sulla necessità di creare riserve sufficienti di medicinali antivirali. Essendo tuttavia la vaccinazione il mezzo più efficace, la CdG-S ha chiesto che l'approvvigionamento della popolazione di vaccini sia garantito dalle capacità di produttori indigeni. Dopo aver constatato che certi problemi continuavano a persistere, la CdG-S ha ribadito la sua richiesta al Consiglio federale in una lettera del 24 ottobre 2005.

Nella sua risposta del 15 novembre 2005, il Consiglio federale ha assicurato alla CdG-S che avrebbe accordato una priorità elevata alla prevenzione delle pandemie e che l'avrebbe informata sulle decisioni da prendere in modo dettagliato.

## **4.2 Rapporti di gestione 2004 del Tribunale federale, del Tribunale federale delle assicurazioni e del Tribunale penale federale**

### **4.2.1 Rapporto di gestione 2004 del Tribunale federale**

In occasione dell'esame del rapporto di gestione 2004 del Tribunale federale, le CdG hanno constatato che, per la seconda volta consecutiva, il numero di nuovi casi era superiore a quello dell'anno precedente. Prima il numero dei nuovi casi era diminuito sin dal 1999. Rispetto all'esercizio precedente si è registrato un netto aumento di ben 242 nuovi casi per arrivare a un totale di 4830 (erano 4588 nel 2003, 34 in più rispetto al 2002). L'aumento è stato rilevante nella seconda corte di diritto pubblico (+141 nuovi casi) e nella prima corte civile (+165).

La durata media di procedura è stata di 90 giorni (contro 88 nel 2003 e 83 nel 2002). Nel 2004 il Tribunale federale ha liquidato 4738 casi (contro 4597 nel 2003), mentre

i casi in sospenso alla fine dell'anno erano 1 302 (contro 1215 alla fine del 2003). Lo scioglimento della Camera d'accusa, conseguenza dell'istituzione del nuovo Tribunale penale federale a Bellinzona, ha permesso di sgravare il Tribunale federale. Il 1° aprile 2004 il Tribunale federale ha trasmesso al Tribunale penale federale i 21 casi ancora in sospenso presso la Camera d'accusa.

Non esistono statistiche che consentano di chiarire perché il numero dei nuovi casi aumenti o diminuisca. Un indizio sarebbe rappresentato dall'evoluzione dei nuovi casi a livello cantonale, dato che esistono valori sul numero di casi trasmessi dai tribunali cantonali al Tribunale federale. Le statistiche cantonali, tuttavia, non sono apprestate in base a criteri uniformi, cosicché i dati disponibili non sono comparabili. Anche se le fluttuazioni del numero di nuovi casi non hanno una spiegazione esatta, il Tribunale federale ritiene che una durata più breve delle procedure contribuirebbe a ridurre il numero; i ricorsi, infatti, non consentirebbero più di ritardare l'entrata in vigore delle sentenze. Per questa ragione il Tribunale federale ha fatto notevoli sforzi negli ultimi anni per abbreviare il tempo necessario a trattare i casi. Malgrado ciò, da due anni a questa parte la durata media della procedura aumenta, pur rimanendo ancora buona in un confronto internazionale. Il Tribunale federale cerca costantemente di equilibrare il numero dei casi liquidati rispetto a quello dei nuovi casi. Attualmente il carico di lavoro è reputato elevato ma, grazie alle risorse concesse dal Parlamento, affrontabile.

Il Tribunale federale e il TFA hanno costituito un plenum di 41 giudici federali composto da membri di entrambi i tribunali per preparare l'attuazione della nuova legge sul Tribunale federale che entrerà in vigore il 1° gennaio 2007 e che prevede l'integrazione del TFA nel Tribunale federale. Le decisioni del plenum sono preparate da un gruppo di lavoro di sette persone, cinque delle quali sono membri del Tribunale federale e due del TFA. A tempo debito il gruppo di lavoro elaborerà anche un'ordinanza relativa alla vigilanza del Tribunale federale di nuova costituzione sui tribunali delle istanze inferiori. Dato che tra questa vigilanza e l'alta vigilanza esercitata dal Parlamento esistono punti di contatto, il Tribunale federale presenterà il progetto di ordinanza alle CdG perché esprimano il loro parere.

Durante una loro visita a Losanna, le sottocommissioni competenti delle CdG hanno trattato con il Tribunale federale anche altre questioni, quali le ripercussioni dei Bilaterali I e II sull'attività del Tribunale federale e sul diritto svizzero e l'aumento del numero di casi in lingua francese. Il Tribunale federale stima al 5 per cento il sovraccarico di lavoro imputabile agli Accordi bilaterali.

Si è discusso anche sulle attività violente dell'associazione «Appel au Peuple» che, nel corso dell'anno in rassegna, ha importunato certi magistrati arrivando persino a manifestare davanti al loro domicilio. In questo contesto le sottocommissioni si sono informate sulla prassi del Tribunale federale per quanto riguarda la ricusa di singoli giudici federali al momento di emettere sentenze riguardanti l'associazione o alcuni dei suoi attivisti. Il Tribunale federale è in grado di garantire la sicurezza dei suoi membri in caso di dimostrazioni che si svolgono davanti alla sua sede. La problematica risiede, piuttosto, nel fatto che potrebbe essere pregiudicata l'indipendenza della giustizia in caso di dimostrazioni sistematiche davanti al domicilio dei giudici federali, di minacce alle loro famiglie e di molestie ai loro vicini. Le denunce sporte dai giudici federali interessati comporterebbero la perdita della loro neutralità nei confronti degli attivisti e li obbligherebbero a ricusarsi nei casi in cui questi sono parte. Dato che gli attivisti sono regolarmente parte nei casi trattati davanti al Tribunale federale, quest'ultimo rischia di veder limitato il suo margine di manovra. Il suo

funzionamento dipende quindi anche dal riuscire a proteggere i giudici federali al loro domicilio. Il Tribunale federale ha condotto discussioni in tal senso con le polizie cantonali e municipali interessate. In ogni caso, la sua pratica in materia di ricusa continuerà a essere molto restrittiva per evitare una paralisi della giustizia.

#### **4.2.2 Rapporto di gestione 2004 del Tribunale federale delle assicurazioni**

Dopo essere diminuito negli ultimi tre anni, il numero dei ricorsi interposti davanti al TFA è leggermente aumentato passando da 2172 a 2233 (+61) nell'anno in rassegna. Sono aumentati particolarmente i casi nel settore dell'assicurazione infortuni (+117), mentre quelli nell'ambito dell'assicurazione vecchiaia e superstiti hanno registrato una diminuzione (-94). Il numero degli affari liquidati (2222) è nettamente inferiore ai 2619 dell'anno precedente (-15 %). I casi in sospeso alla fine dell'anno sono leggermente aumentati (+11) passando dai 1573 dell'anno precedente a 1584. La durata media della procedura, invece, è migliorata riducendosi da 10,4 a 9,2 mesi, segnatamente grazie a un sistema di controllo cronologico introdotto nel 2004. Ciononostante la procedura dura ancora troppo perché nel settore delle assicurazioni sociali molti casi devono poter essere liquidati rapidamente.

Nell'anno in rassegna il TFA si è occupato per la prima volta di un gran numero di casi ai quali si applicava la LPGa, entrata in vigore il 1° gennaio 2003. Nella maggior parte di essi il tribunale è giunto alla conclusione che non esisteva nessun cambiamento in termini di contenuto rispetto al vecchio diritto. Questa constatazione è importante per l'applicazione del diritto; la vasta giurisprudenza in materia, infatti, mantiene tutta la sua validità. Con l'introduzione della procedura di opposizione nell'ambito della LPGa si sperava che diminuisse il numero delle decisioni degli assicuratori impugnate presso i tribunali. Le statistiche del TFA non consentono tuttavia di pronunciarsi in modo convincente su questa questione. Nell'anno in rassegna il numero di casi relativi alle assicurazioni sociali, settore in cui è stata introdotta la procedura di opposizione, era per esempio diminuito nell'ambito dell'AVS e dell'assicurazione contro la disoccupazione, mentre l'AI registrava un aumento. Non sapendo come si sarebbe evoluto il numero di casi senza l'introduzione della procedura di opposizione, non è praticamente possibile esprimersi concretamente in proposito.

Il TFA reputa positivi gli effetti della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, in particolare l'integrazione parziale del TFA nel Tribunale federale mantenendo l'attuale sede di Lucerna, l'introduzione dell'obbligo generale di sopportare le spese e la limitazione del potere di cognizione nell'ambito delle assicurazioni sociali. Dalla riforma, che entra in vigore il 1° gennaio 2007, il TFA si aspetta un certo sgravio.

In occasione della loro visita a Lucerna, il 29 aprile 2005, le sottocommissioni competenti delle CdG si sono inoltre informate sulla situazione nel TFA dopo la composizione del conflitto tra giudici (cfr. n. 3.2.1). La direzione del tribunale ha reso noto che i rapporti tra i giudici si stavano normalizzando e che erano stati fatti progressi tangibili. La discussione ha toccato anche altri temi quali le questioni relative al personale, la preparazione dell'integrazione del tribunale nel Tribunale federale e gli effetti degli Accordi bilaterali I e II sulla giurisprudenza del TFA.

### 4.2.3 Rapporto di gestione 2004 del Tribunale penale federale

Il TPF ha iniziato la sua attività a Bellinzona il 1° aprile 2004. Subito dopo essere stati eletti dall'Assemblea federale, il 1° ottobre 2003, gli undici membri del TPF si sono messi all'opera effettuando lavori preparatori di pianificazione e organizzazione. Si sono dati un regolamento di gestione e hanno eletto le presidenze della Corte penale e della Corte dei reclami penali. Nel 2004 alla Corte penale sono stati sottoposti sette casi: tre sono stati liquidati, mentre quattro erano ancora pendenti alla fine dell'anno in rassegna. Alla Corte dei reclami penali sono stati sottoposti invece 233 reclami, 21 dei quali le sono stati trasferiti dal Tribunale federale il 1° aprile 2004. L'anno scorso la Camera d'accusa del Tribunale federale aveva registrato 148 nuovi casi, cifra che corrisponde a un aumento del 57 per cento. Nel 2004 sono stati liquidati 186 casi (contro i 118 nel 2003). La Camera d'accusa ha parimenti trattato 164 domande di autorizzazione di controlli telefonici. Nel 2004 il MPC ha trasmesso 37 casi all'UGI, subordinato dal punto di vista amministrativo al TPF, che ha aperto altrettante indagini preliminari, sei delle quali sono state concluse. Alla fine del 2004 erano pendenti complessivamente 48 indagini preliminari, compresi i 17 casi in sospenso ripresi dal 2003.

In seguito al ritardo con cui sono entrati i casi penali (cfr. n. 3.2.4 sul «progetto sull'efficienza»), i giudici e i cancellieri della Corte penale avevano meno lavoro rispetto ai loro colleghi della Corte dei reclami penali, pienamente occupati sin dall'inizio. I primi hanno quindi assistito i secondi, ma l'aiuto è stato limitato da un lato per una questione di lingua e dall'altro per ragioni d'incompatibilità legale: un giudice o un cancelliere che ha partecipato a una procedura davanti alla Corte dei reclami penali, non può più partecipare alla procedura penale che segue.

Per quanto riguarda lo sviluppo futuro del TPF, la direzione del tribunale ha indicato che nei prossimi anni ci si potranno attendere dai 15 ai 20 casi penali e circa 300 nuovi reclami all'anno. Il TPF ha tuttavia fatto notare che è molto difficile pianificare questa evoluzione dato che dipende da numerosi fattori. Ha già attirato l'attenzione sulla necessità di procedere a un'estensione importante del tribunale dell'ordine di una Corte dei reclami penali supplementare: a partire dal 2007, infatti, delibererà sui reclami concernenti l'assistenza internazionale in materia penale<sup>124</sup>. La direzione del tribunale ha constatato che, in generale, il TPF è partito bene ed è in grado di svolgere i suoi compiti. Reputa tuttavia che occorreranno ancora numerosi anni prima che la giurisprudenza del nuovo tribunale sia consolidata.

Nell'ambito della sorveglianza che esercita sul MPC e sull'UGI, il TPF ha chiesto a questi servizi di presentargli rapporti trimestrali sui casi in sospenso e rapporti annuali sulla loro attività e ha inoltre effettuato ispezioni in diverse unità decentralizzate del MPC e dell'UGI. La vigilanza esercitata sul MPC è doppia: il DFGP assicura quella amministrativa e il TPF quella materiale. Per quanto riguarda il progetto di legge del DFGP volto a unificare la vigilanza al suo interno, la direzione del tribunale ha precisato alla sottocommissione competente delle CdG che, a suo avviso, l'attuale suddivisione della vigilanza non presenta né inconvenienti né causa difficoltà di ordine pratico. Ha inoltre sottolineato che la Corte dei reclami penali del TPF è particolarmente adatta a esercitare la vigilanza materiale dato che la sua attività

<sup>124</sup> Art. 28 cpv. 1 lett. e della legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (LTPF; RS 173.71), tenore secondo il testo della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTram) sottoposto a referendum (FF 2005 3725).

principale consiste proprio nel sorvegliare il MPC trattando i ricorsi depositati contro certe decisioni di quest'organo.

Il TPF è doppiamente interessato dall'attuazione del *Progetto sull'efficienza* (cfr. anche il n. 3.2.4) : da un lato le risorse accordate al Progetto e l'efficienza degli accertamenti e dell'inchiesta preliminare si ripercuotono sul numero dei casi penali che il TPF deve trattare, mentre dall'altro il TPF, quale autorità di vigilanza sul MPC e sull'UGI, è anch'esso responsabile di migliorare le procedure e l'efficienza. Per attuare l'impegno in cui si è venuto a trovare l'UGI, nell'anno in rassegna il TPF ha concordato con il MPC e l'UGI chiari criteri per trasferire le procedure dal primo al secondo con l'obiettivo di aumentare il grado di istruzione dei casi trattati dal MPC. È auspicata inoltre anche un'armonizzazione del modo in cui il MPC e l'UGI gestiscono i dossier. Due volte all'anno si svolgono sedute di coordinamento a cui partecipano il TPF, il MPC e l'UGI. Il TPF ritiene che il successo del Progetto sull'efficienza potrà essere valutato appena tra alcuni anni.

Il TPF ha segnalato in particolare l'urgenza di una rapida revisione del disciplinamento relativo alla procedura penale federale. Secondo il TPF la legge è troppo datata e la sua densità normativa troppo debole se si pensa alle nuove competenze della Confederazione in materia di perseguimento penale. I metodi di lavoro tra le unità decentralizzate del MPC, attualmente troppo differenti tra di loro, dovrebbero essere disciplinati da regole chiare. In particolare il perseguimento penale a due fasi – inchiesta effettuata dal MPC e indagine preliminare effettuata dall'UGI – non è adatto a soddisfare la complessità della procedura, risultato delle nuove competenze della Confederazione. Secondo il TPF la nuova procedura penale federale garantirebbe l'efficienza, ossia le stesse risorse consentirebbero di ottenere maggiori risultati. La nuova legge aumenterebbe inoltre la certezza del diritto. La revisione dell'attuale procedura penale federale, del resto, è ritenuta importante anche per le procedure applicate dal TPF stesso. Il Tribunale penale federale spera quindi che il Parlamento proceda rapidamente. Il presidente del TPF ha ricordato che, a livello federale, la legge in questione può entrare in vigore immediatamente dopo essere stata adottata, senza periodo di transizione.

#### **4.2.4 Sviluppo della parte statistica del rapporto di gestione dei Tribunali della Confederazione**

Nel suo rapporto del 28 giugno 2002 sull'alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali<sup>125</sup>, la CdG-S raccomandava al Tribunale federale e al TFA di sviluppare la parte statistica del suo rapporto di gestione e di migliorarne la trasparenza mediante indicatori delle prestazioni e serie cronologiche più estese (raccomandazione 1). Per concretizzare la raccomandazione, le sottocommissioni competenti hanno convenuto con il TPF e il TFA miglioramenti a breve e medio termine della parte statistica del rapporto di gestione delle corti supreme decidendo di procedere come esposto qui di seguito.

- Considerato che, in seguito alla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, il rapporto di gestione dei tribunali sarà pubblicato nella forma attuale ancora soltanto due volte (per il 2005 e per il 2006), non è oppor-

<sup>125</sup> Cfr. il rapporto della CdG-S sull'alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali del 28 giugno 2002 (FF 2002 6793).

tuno procedere a grandi modifiche di dette edizioni. I tribunali approfitteranno dell'integrazione parziale all'inizio del 2007 per rielaborare il modo di redigere il rapporto di gestione.

- Per i due prossimi rapporti di gestione sono stati previsti miglioramenti puntuali, possibili a breve termine e senza troppe complicazioni: si tratta in particolare dell'introduzione di tre quozienti relativi al numero di casi liquidati, dell'armonizzazione dei dati statistici di entrambi i tribunali relativi ai nuovi casi rispetto a quelli conclusi, della durata di trattamento dei casi e dei dati relativi ai casi ancora pendenti alla fine dell'anno in rassegna. I rapporti indicheranno inoltre il numero dei casi trattati dai Tribunali della Confederazione che sono stati portati davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo e il relativo esito.

#### **4.2.5                   Decreto federale che approva i rapporti di gestione dei Tribunali della Confederazione: modifica del diritto**

La nuova legge sul Parlamento, entrata in vigore il 1° dicembre 2003, ha conferito una nuova base alle relazioni di servizio tra l'Assemblea federale e i tribunali della Confederazione (art. 162 LParl). Questo comporta, tra l'altro, che i rapporti di gestione dei tribunali non rientrano più nel decreto federale che il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale in relazione al suo rapporto di gestione. Dato che i tribunali non hanno il diritto di presentare proposte al Parlamento, spetta alle CdG proporre un decreto federale che approvi il rapporto di gestione dei Tribunali della Confederazione.

Nell'anno in rassegna era riemersa la questione relativa a quali Tribunali della Confederazione includere nel decreto federale. Da un lato il Tribunale penale federale aveva iniziato la sua attività, dall'altro il Tribunale militare di cassazione (TMC), fondandosi sul nuovo articolo 162 capoverso 1 lettera b LParl, aveva presentato per la prima volta un rapporto di gestione. Dopo aver analizzato la situazione giuridica, le CdG sono giunte alle seguenti conclusioni:

*il Tribunale penale federale è un foro indipendente dal punto di vista amministrativo che non è soggetto ad alcuna vigilanza, ma soltanto all'alta vigilanza del Parlamento. L'articolo 3 capoverso 2 LTPF recita espressamente che l'Assemblea federale decide sull'approvazione del rapporto di gestione del Tribunale penale federale. Di conseguenza detto tribunale deve essere incluso nel decreto federale. Attualmente non esiste invece alcuna base legale in virtù della quale il TMC è tenuto a rendere conto all'Assemblea federale; quest'ultimo non va quindi incluso nel decreto federale.*

In futuro le istanze giudiziarie inferiori saranno soggette alla vigilanza del Tribunale federale<sup>126</sup>. La legge prevede infatti che le istanze inferiori sottopongano ogni anno al Tribunale federale i propri rapporti di gestione all'attenzione dell'Assemblea federale (art. 3 cpv. 3 LTram/LTPF). Analogamente alla prassi attuale delle commissioni di ricorso e d'arbitrato, è possibile rinunciare a includere i rapporti di

<sup>126</sup> Con l'entrata in vigore all'inizio del 2007 della LTF, della LTram e della LTPF sottoposta a revisione.

gestione nel decreto federale. Saranno tuttavia portati a conoscenza dell'Assemblea federale. Secondo il nuovo diritto, quindi, soltanto il Tribunale federale integrato potrà essere incluso nel decreto federale.

#### **4.2.6 Immunità dei membri dei Tribunali della Confederazione per pareri espressi dinanzi alle Camere e ai loro organi**

Con la nuova legge sul Parlamento, il 1° dicembre 2003 è entrata in vigore la disposizione secondo cui un membro designato dal Tribunale federale difende dinanzi alle Camere e alle loro commissioni il proprio progetto di preventivo, il consuntivo e il rapporto di gestione, nonché i propri pareri in merito a interventi che si riferiscono alla sua gestione generale o finanziaria (art. 162 cpv. 2 LParl).

Le CdG hanno approfondito la questione di sapere se e in quale misura i membri dei tribunali federali godano dell'immunità per i pareri espressi dinanzi alle Camere e ai loro organi.

L'articolo 162 capoverso 1 Cost. prevede che i membri dell'Assemblea federale e del Consiglio federale nonché il cancelliere della Confederazione non incorrono giuridicamente in alcuna responsabilità per quanto da loro espresso nelle Camere e negli organi parlamentari. Dette persone beneficiano quindi di un'immunità assoluta per tutti i pareri espressi dinanzi alle Camere, alle commissioni e ad altri organi parlamentari. Il capoverso 2 recita che la legge può prevedere altri tipi d'immunità ed estenderla ad altre persone.

Questa disposizione è nuova a livello costituzionale. Dal punto di vista materiale corrisponde al contenuto dell'articolo 2 capoverso 2 della legge sulla responsabilità<sup>127</sup>; essa estende tuttavia l'immunità assoluta al cancelliere della Confederazione. Secondo il messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, il Cantone di Soletta aveva chiesto di estendere la disposizione ai membri del Tribunale federale<sup>128</sup>. «Tale innovazione non è tuttavia necessaria, poiché i giudici federali non partecipano alle deliberazioni parlamentari.»

I membri dei Tribunali della Confederazione non beneficiano dunque di un'immunità assoluta, ma pur sempre di una relativa. Secondo l'articolo 14 capoverso 1 LResp, in effetti, nessun procedimento penale può essere promosso, senza il permesso delle Camere federali, contro membri di autorità o magistrati eletti dall'Assemblea federale, per reati attenenti all'attività o alla condizione ufficiale dei medesimi. Anche i membri del Tribunale federale nella loro veste di magistrati, quindi, e i membri delle istanze giudiziarie inferiori eletti dall'Assemblea federale godono di un'immunità relativa per i pareri espressi dinanzi alle Camere e ai loro organi.

Secondo la sistematica e lo spirito della legge, anche i membri del Tribunale federale dovrebbero essere protetti dall'immunità assoluta quando sono incaricati di difendere certi oggetti davanti alle Camere e ai loro organi. Secondo le CdG, la portata pratica di questa divergenza è tuttavia relativa considerando il fatto che i pareri

<sup>127</sup> Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (LResp; RS **170.32**).

<sup>128</sup> Cfr. il messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996 (FF **1997** 364).

espressi dai giudici federali in Parlamento dovrebbero rimanere marginali e che il loro contenuto non dovrebbe dare motivo di intentare azioni penali. Se ciononostante questo dovesse accadere, l'immunità relativa secondo l'articolo 14 LResp dispiegherebbe un effetto protettivo quasi identico a quello dell'immunità assoluta.

### **4.3 Altri rapporti trattati dalle CdG**

Come ogni anno le CdG hanno trattato anche nel 2005 un gran numero di rapporti, sia nell'ambito del rapporto di gestione del Consiglio federale sia indipendentemente da esso. Hanno controllato i rapporti elencati qui di seguito.

#### **Cancelleria federale**

Rapporto del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati dei Consigli legislativi 2004 (in parte)

Rapporto sulle aspettative della popolazione in materia di Governo elettronico

#### **DFI**

Rendiconto 2004 relativo al settore dei PF

Rapporto annuale 2003 dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Reporting dei PF e di Swissmedic concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

#### **DFGP**

Rapporto di gestione 2004 delle Commissioni federali di ricorso

Rapporto annuale 2004 della Commissione federale delle case da gioco

Rapporto di gestione 2004 dell'Istituto federale della proprietà intellettuale

Reporting 2004 dell'Istituto federale della proprietà intellettuale concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

#### **DDPS**

Rapporto 2004 del Consiglio federale sulla strategia di proprietario per le imprese d'armamento della Confederazione

Rapporto di gestione e rapporto finanziario 2004 della RUAG

Rapporto di gestione 2004 del Tribunale militare di cassazione

#### **DDF**

Rapporto annuale 2004 della Commissione federale delle banche

Rapporto di gestione 2004 di Pubblica

Rapporto annuale 2004 dell'UFPER sull'attuazione della politica del personale della Confederazione

Rapporto di valutazione 2004 sullo sviluppo dei quadri nell'Amministrazione federale

Rapporto di valutazione 2004 sull'inchiesta concernente il personale della Confederazione

Reporting 2004 di Publica concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

### **DFE**

Rapporto sui dettagli dell'esportazione di materiale bellico nel 2004

### **DATEC**

Rapporti 2004 relativi alla realizzazione degli obiettivi strategici delle FFS, della Posta, e di Swisscom

Rapporto di gestione 2004 delle FFS

Rapporto di gestione 2004 della Posta

Rapporto di gestione 2004 di Swisscom

Rapporto di gestione 2004 di Skyguide

Rapporto di controlling 2004 su Ferrovia 2000

Rapporto sullo stato dei lavori relativi al risanamento fonico delle ferrovie

Rapporti 2004 sullo stato dei lavori della NFTA

Reporting sul personale 2004 della Posta

Reporting sul personale 2004 delle FFS

### **Varie**

Rendiconto 2004 della Banca nazionale svizzera

**Rapporto annuale 2005  
del Controllo parlamentare dell'amministrazione**

**Allegato al Rapporto annuale 2005 delle Commissioni della gestione  
e della Delegazione delle Commissioni della gestione  
delle Camere federali**

del 20 gennaio 2006

---

## Elenco delle abbreviazioni

AI	Assicurazione per l'invalidità
AIR	Analisi d'impatto della regolamentazione
APS	Aiuto pubblico allo sviluppo
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
BL	Basilea Campagna
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CIP-N	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
CS	Cooperazione allo sviluppo
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FF	Foglio federale
GE	Ginevra
ICDP	Institut de Criminologie et de Droit Pénal, Università di Losanna
LAI	Legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20)
LDSS	Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; RS 171.10)
LPC	Legge sulla promozione della cultura (stadio di disegno)
LPH	Legge federale del 17 dicembre 1965 concernente la Fondazione «Pro Helvetia» (RS 447.1)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
Oparl	Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare; RS 171.115)
PMI	Piccole e medie imprese
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RUMBA	Gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale

Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SH	Sciaffusa
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFE	Ufficio federale dell'energia
VS	Vallese
ZH	Zurigo

# Rapporto

## **1 Il CPA – il servizio di valutazione dell’Assemblea federale**

Il Controllo parlamentare dell’amministrazione (CPA) è il centro di competenze dell’Assemblea federale in materia di valutazioni. Il CPA assiste le Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali mediante perizie scientifiche nell’ambito nell’esercizio dell’alta vigilanza parlamentare e valuta, su mandato di tutte le commissioni parlamentari, l’efficienza delle misure prese dalla Confederazione.

### **1.1 La valutazione – uno strumento per la gestione efficace degli affari pubblici**

In considerazione della molteplicità dei compiti dello Stato e delle finanze pubbliche limitate, le valutazioni costituiscono uno strumento importante per la gestione efficace degli affari pubblici. A complemento degli strumenti classici del controllo politico, le valutazioni consentono di esaminare con metodi scientifici la concezione, l’attuazione e gli effetti delle misure prese dalla Confederazione. Le valutazioni permettono di analizzare le modalità d’attuazione dei dettami di legge da parte delle autorità esecutive e di verificare se gli effetti auspicati di una determinata misura si sono realmente prodotti. Esse individuano eventuali punti deboli nella concezione e nell’esecuzione di una misura e forniscono indicazioni su possibili rimedi.

### **1.2 Le valutazioni nel contesto parlamentare**

Nel contesto parlamentare, le valutazioni vengono impiegate sia dalle CdG sia dalle commissioni legislative. Le CdG esercitano l’alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale, dell’Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali. Esse svolgono il mandato di controllo segnatamente mediante ispezioni, visite presso i servizi dell’Amministrazione federale e la verifica dei rapporti d’attività e di gestione degli organi soggetti al loro controllo. In considerazione della complessità dei compiti di controllo, a complemento di dette procedure si sono affermate le valutazioni come strumento importante dell’alta vigilanza parlamentare. Nell’ambito di competenza delle commissioni legislative, le valutazioni servono invece a stimare l’impatto dei progetti di legge pianificati o a verificare l’efficacia di un atto legislativo vigente in vista di una sua revisione. Le valutazioni sono impegnative in termini di tempo e di metodologia. Le commissioni ne affidano quindi l’esecuzione a servizi specializzati professionali.

### **1.3 Le prestazioni del CPA**

Nell’intento di accrescere la professionalità dell’alta vigilanza parlamentare è stato istituito all’inizio degli anni Novanta in seno ai Servizi del Parlamento il CPA, un servizio specializzato professionale incaricato di procedere alle valutazioni per conto delle CdG. Inoltre, il CPA verifica, sempre su mandato delle CdG, la qualità delle

valutazioni interne all'Amministrazione e la loro applicazione ai processi decisionali. Infine, il CPA indica alle CdG i temi che sarebbe opportuno esaminare in modo approfondito dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare e le consiglia nella trattazione politica dei risultati delle valutazioni.

Con l'entrata in vigore della nuova legge sul Parlamento (LParl) il 1° dicembre 2003, il novero dei compiti del CPA si è allargato.<sup>129</sup> Pur rimanendo in prima linea un servizio specializzato delle CdG, il CPA esegue, su domanda, valutazioni a destinazione delle commissioni legislative.

I rapporti del CPA sono impiegati in diversi modi nei processi decisionali del Parlamento e dell'esecutivo. Essi costituiscono la base di raccomandazioni operative delle CdG a destinazione degli organi che sono stati oggetto di un controllo e di interventi parlamentari. Sono inoltre presi in considerazione nell'ambito di revisioni di leggi e ordinanze nonché nel quadro di processi di riforma in seno all'Amministrazione. Di regola, i rapporti del CPA sono pubblicati e possono essere ordinati presso il CPA o scaricati dal suo sito all'indirizzo [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) (vedi Commissioni/CPA).

## **1.4 Ambiente istituzionale e risorse del CPA**

Il CPA svolge la sua missione sulla base di mandati che gli sono affidati dalle commissioni parlamentari. È parte integrante dei Servizi del Parlamento e, dal punto di vista amministrativo, è subordinato alla segreteria delle CdG. Dal punto di vista scientifico, il CPA opera in modo indipendente nel rispetto degli standard pertinenti in materia di valutazione. Il CPA coordina le sue attività con altri organi di controllo della Confederazione ed è in relazione con scuole universitarie, istituti di ricerca privati e organi pubblici di valutazione in Svizzera e all'estero.

Per l'adempimento del proprio mandato, il servizio comprende un gruppo di ricerca interdisciplinare il cui effettivo corrisponde a 3,6 posti a tempo pieno e una segreteria amministrativa. Il CPA dispone di estesi diritti d'informazione. Esso intrattiene rapporti diretti con tutte le autorità, i servizi o le persone incaricati di compiti federali a cui può chiedere informazioni e documenti per fini di servizio. L'obbligo di informazione non è limitato dal segreto d'ufficio. Il CPA protegge le proprie fonti d'informazione e assicura la confidenzialità dei risultati della valutazione fino alla decisione formale di pubblicazione delle commissioni. Il CPA può ricorrere ad esperti esterni e attribuire loro i diritti necessari allo svolgimento della loro missione.

## **1.5 Struttura del presente rapporto annuale**

Il presente rapporto offre una visione d'insieme sulle attività del CPA nel 2005. Il numero 2 informa sulle valutazioni concluse e in corso su mandato delle CdG. Il numero 3 contiene informazioni generali sulle verifiche dell'efficacia nel contesto delle commissioni legislative e presenta la verifica dell'efficacia avviata in questo settore. La presente retrospettiva annuale riassume inoltre le pubblicazioni dei collaboratori del CPA fuori della serie interna al servizio (cfr. n. 4), informa su altre attività del CPA (cfr. n. 5), rende conto dell'impiego del credito stanziato per gli

<sup>129</sup> Art. 44 cpv.1 lett. e della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10).

esperti (cfr. n. 6) e conclude con uno sguardo sulle sfide che attendono il CPA nel 2006 (cfr. n. 7).

## **2 Valutazioni su mandato delle CdG**

### **2.1 Valutazioni concluse**

#### **2.1.1 Strumenti della Confederazione per tenere conto degli interessi delle piccole e medie imprese (PMI)**

Il 21 giugno 2004 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il CPA di valutare tre strumenti federali di sostegno alla legislazione: i tre test PMI, ossia l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), il test di compatibilità PMI e il Forum PMI. Lo scopo dell'indagine consisteva nel valutare le ripercussioni di questi strumenti sul processo decisionale politico. Si trattava cioè di esaminare se le conseguenze dell'adozione di una nuova legislazione a livello federale sull'economia e in particolare sulle PMI sono sufficientemente considerate dagli attori politici. Il CPA ha sottoposto il rapporto finale alla CdG-N il 20 maggio 2005.

Da alcuni anni la Svizzera presenta una debole crescita economica. Le condizioni quadro e la legislazione sono stati identificati quali importanti fattori d'influenza sul potenziale di crescita. Nell'economia nazionale Svizzera, le PMI svolgono un ruolo preponderante a livello di produzione e dell'impiego. Alcune statistiche rivelano però che esse sono maggiormente colpite da regolamentazioni amministrative rispetto alle imprese di dimensioni maggiori. Inoltre, la maggior parte delle leggi federali esiste da meno di 20 anni e l'attività legislativa è in aumento.

In questo contesto sono stati istituiti l'AIR, il test di compatibilità PMI e il Forum PMI. L'AIR sottopone i nuovi testi legislativi prima dell'approvazione a un'analisi dell'impatto economico globale al fine di migliorare la legislazione. Essa è effettuata dagli uffici competenti ed è integrata nel capitolo sulle ripercussioni economiche dei messaggi del Consiglio federale al Parlamento. L'AIR è allo stesso tempo un procedimento interno di sostegno al processo decisionale e un mezzo d'informazione. Il test di compatibilità PMI, invece, è un'inchiesta svolta dal Segretariato di Stato dell'economia (Seco) presso una dozzina di PMI su un tema specifico in relazione ai problemi che potrebbero sorgere per le PMI in sede d'esecuzione di un nuovo atto legislativo. Il Forum PMI, infine, provvede affinché gli attori del processo decisionale politico accordino una particolare attenzione alle PMI. A tal fine formula prese di posizione spesso basate sulle risultanze dei test di compatibilità.

La valutazione di questi strumenti da parte del CPA aveva lo scopo di esaminarne l'impatto, vale a dire di verificare se essi sono conosciuti, utilizzati ed efficaci.

#### *Notorietà dei tre test PMI presso gli attori politici*

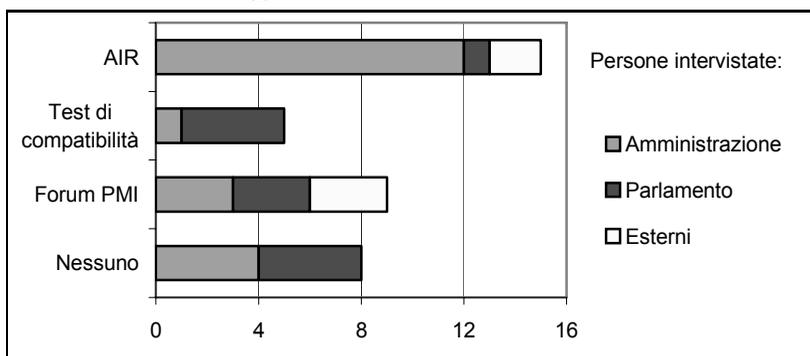
Gli attori parlamentari sostengono di essere particolarmente sensibili alla tematica della legislazione nel settore dell'economia e delle PMI. L'analisi dei verbali delle commissioni parlamentari e delle sessioni plenarie dimostra tuttavia che l'impatto economico delle leggi rappresenta soltanto il 3,4 per cento del volume delle discussioni e che quindi ha un peso decisamente inferiore alle considerazioni relative al budget o alla ripartizione delle competenze. Gli effetti specifici sulle PMI, a loro volta, non rappresentano che lo 0,2 per cento del volume delle discussioni analizza-

to. Non esiste un interesse costante per queste questioni, che d'altronde non sono oggetto di trattamento sistematico.

Di questi tre strumenti, L'AIR è il più conosciuto. Soprattutto il Seco e gli Uffici conoscono questi strumenti. Questa informazione tuttavia non raggiunge il livello del Consiglio federale, il che comporta un minore sostegno e una scarsa pressione per la loro utilizzazione. Infine, presso gran parte degli attori esterni (università, gruppi di pressione, media) i tre strumenti non sono noti. L'analisi dei verbali mostra chiaramente che questi tre strumenti non svolgono alcun ruolo nei dibattiti in Parlamento: non sono menzionati né l'AIR né il test di compatibilità né il Forum PMI.

Figura 1

**Strumento PMI con maggiore notorietà (menzione nelle 37 interviste effettuate)**



Fonte: CPA

D'altra parte, la qualità dell'informazione risultante da questi strumenti è lungi dall'essere soddisfacente. Le AIR sono spesso di qualità incostante, troppo generiche, poco critiche, mancano statistiche rilevanti, il linguaggio è pesantemente amministrativo e non vengono formulate alternative.

*Impiego dei tre test PMI nella fase preparlamentare*

Gli strumenti vengono impiegati prevalentemente nella fase preparlamentare. In realtà, nelle fasi iniziali (elaborazione di un avamprogetto, consultazioni interne ed esterne) l'AIR è generalmente poco presente per la semplice ragione che non è stata ancora effettuata. Ciò è in contraddizione alle istruzioni del Dipartimento federale dell'economia (DFE). Gli attori esterni interessati non hanno così la possibilità di prendere conoscenza né di esprimersi sulle informazioni fornite dall'AIR.

Gli uffici effettuano l'AIR generalmente all'ultimo minuto, durante la fase di redazione finale del messaggio al Parlamento, in particolare del capitolo sulle ripercussioni economiche. L'AIR viene quindi impiegata solo in una fase molto avanzata del processo decisionale. In generale si tratta di un riassunto dell'informazione presentata altrove nel messaggio. L'AIR risulta quindi essere un compito supplementare, definito talvolta come «esercizio alibi». In qualche caso l'AIR ha adempiuto il proprio ruolo guidando l'ufficio lungo l'intera fase preparlamentare, con feedback tra la redazione degli articoli di legge e la valutazione delle loro ripercussioni eco-

nomiche. Gli uffici non hanno destinato risorse supplementari per l'attuazione dell'AIR e non hanno nemmeno istituito meccanismi di controllo interni per valutare la qualità e l'influsso di questi strumenti.

Per quanto concerne l'utilizzazione delle informazioni del Forum PMI, alcune esperienze positive hanno permesso di evidenziare determinati punti precisi, anche se piuttosto a livello di ordinanza. Le principali critiche riguardano il fatto che il suo ritmo di lavoro impedisce di influenzare per tempo il processo decisionale, che manca di conoscenze specifiche e che talvolta è troppo vicino a soluzioni politiche rappresentate anche da determinati gruppi d'interesse.

I test di compatibilità vengono generalmente effettuati in fase di consultazione, quando il progetto è sufficientemente avanzato affinché il test possa basarsi su scenari concreti. Quando vengono utilizzati i risultati dei test di compatibilità, essi sono accolti molto favorevolmente dagli uffici poiché sono considerati come un'informazione interna basata su esperienze concrete, raccolte direttamente presso le imprese. Essi mettono in evidenza nuovi aspetti o relativizzano l'importanza di punti di vista già noti. In altri casi invece mancano il bersaglio e non vengono utilizzati nel processo decisionale. Un ulteriore impiego dei risultati da parte del Forum PMI non è la regola.

La scarsa applicazione e la debole motivazione di avvalersi di questi tre strumenti risulta dal fatto che, in sede di preparazione di una legge, l'Amministrazione non si basa su fondamenti decisionali più ampi, non discute a fondo possibili alternative e trascura l'aspetto dei costi della regolamentazione.

Benché disponga soltanto di 1,8 posti per lo svolgimento di questi compiti, il ruolo del Seco è importante. Il Segretariato controlla il capitolo sulle ripercussioni economiche, ma non ha la competenza di bloccare il processo se l'AIR non è soddisfacente. Esso ricorre abbastanza regolarmente a rapporti informali con gli Uffici per proporre dei miglioramenti. Nondimeno, la procedura di corapporto non è praticamente mai utilizzata per l'AIR, in quanto il Dipartimento competente può in ultima istanza mantenere il proprio progetto. Infine, un corapporto interviene molto tardi nel processo decisionale.

### *Impiego dei tre test PMI nella fase parlamentare*

Nella fase del trattamento parlamentare l'AIR, integrata nel capitolo del messaggio sulle ripercussioni economiche, è una fonte d'informazione che riflette la versione ufficiale dell'impatto generale del disegno di legge. La sua qualità informativa non è ottimale ed entra in concorrenza con una moltitudine di informazioni di gruppi d'interesse, partiti e contatti diretti. Molti parlamentari non leggono nemmeno questo capitolo. Inoltre, l'AIR è spesso troppo generica e mal si presta per la discussione dettagliata in Parlamento. Senza l'indicazione di alternative, è impossibile conoscere l'impatto economico di eventuali modifiche proposte. Anche l'utilizzazione delle prese di posizione del Forum PMI è trascurabile; nessuno ricorda la presenza di un membro del Forum PMI a una seduta di una commissione parlamentare.

L'analisi dei verbali dei casi pratici selezionati dimostra che, nelle rare occasioni in cui queste fonti d'informazione sono menzionate in Parlamento, ciò accade piuttosto per farne un uso diretto, vale a dire per sostenere, respingere o modificare una proposta. Pertanto, i tre strumenti dispongono di un potenziale d'impiego che però

permane debole, essendo la loro presenza nel processo parlamentare ancora assai modesta.

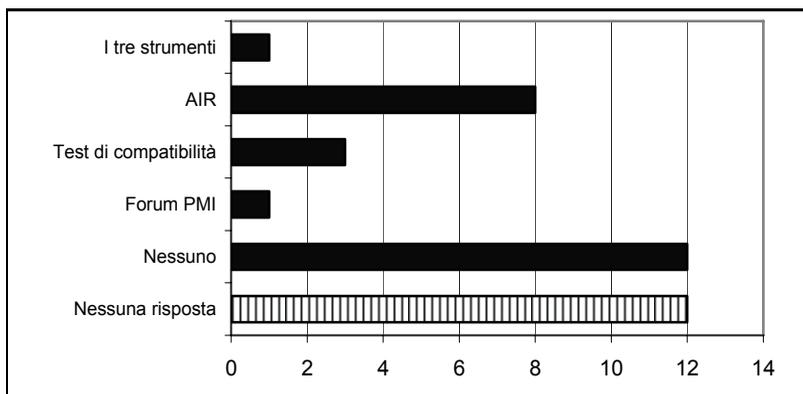
### *Influenza dei tre test PMI nel processo decisionale politico*

L'influenza dei tre test PMI è ridotta o addirittura inesistente; gli strumenti non offrono informazioni decisive, non sono abbastanza diffusi, non forniscono raccomandazioni direttamente trasferibili nel processo decisionale e non mobilitano gli attori politici. Questa critica è formulata con maggiore forza dai parlamentari. Tuttavia, quando lo strumento si concentra su un punto preciso, è sorretto da statistiche, presenta risultati affidabili e fornisce raccomandazioni atte ad essere trasferite nella legislazione, può contribuire a sensibilizzare gli attori e ad aumentare la trasparenza.

Lo strumento che influenza maggiormente il processo decisionale politico è l'AIR, anche se tale influenza rimane modesta. Nella cultura amministrativa non si sono verificati cambiamenti degni di nota. Gli strumenti sono raramente la sola causa di ulteriori provvedimenti. La loro influenza non si situa a livello strategico; essi non hanno ripercussioni sull'indirizzo concettuale di una legge. In qualche caso si constata un'influenza a livello operativo, con la modifica di determinati articoli di leggi o ordinanze. Il contributo delle prese di posizione del Forum PMI nel processo decisionale politico risulta nettamente insufficiente.

*Figura 2*

### **Strumento con la maggiore influenza sul processo decisionale (menzioni nelle 37 interviste effettuate)**



Fonte: CPA

### *Conclusioni*

Anche se è evidente che l'AIR, il test di compatibilità PMI e il Forum PMI di per sé non sono sufficienti per produrre una legislazione di buona qualità, essi possono nondimeno contribuire a una considerazione dei problemi delle PMI. Gli strumenti della Confederazione di sostegno alla legislazione favoriscono presso tutti gli attori interessati un processo decisionale che si basa su solide basi analitiche a complemento dell'influenza della politica, degli esperti e del consenso. L'informazione che

producono è un contributo al dibattito democratico ma il loro impatto, vale a dire la loro notorietà, la loro utilizzazione e la loro influenza permane ancora molto limitata in Svizzera.

## **2.1.2 Aumento del numero di rendite e ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità**

L'assicurazione invalidità svizzera (AI) registra ormai da qualche anno un inquietante aumento del numero delle rendite. Da metà degli anni Ottanta la proporzione dei beneficiari di rendite AI rispetto alla popolazione globale è pressoché raddoppiata. Questa situazione ha determinato un grave scompenso finanziario dell'AI. Alla fine del 2004 l'indebitamento dell'AI superava i 6 miliardi di franchi e entro la fine del 2007 il debito dell'assicurazione oltrepasserà presumibilmente gli 11 miliardi di franchi. L'aumento del numero delle rendite nell'AI contraddice il principio della priorità dell'integrazione sulla rendita, ed è indesiderato anche dal punto di vista della politica sociale. Alla luce di tale situazione, la Commissione della Gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il CPA nell'aprile del 2004 di valutare determinati aspetti dell'AI. In una prima tappa, la Commissione ha chiesto al CPA una visione d'insieme dei principali fattori all'origine dell'aumento del numero delle rendite.

### *Fattori che hanno determinato un aumento del numero delle rendite AI*

Il rapporto concernente i fattori all'origine dell'aumento del numero delle rendite è basato sull'analisi della letteratura specializzata pertinente; esso opera una distinzione tra fattori esogeni, attinenti al contesto socioeconomico dell'AI, e fattori endogeni, influenzabili dal sistema assicurativo.

Tra i principali fattori esogeni dell'aumento del numero delle rendite AI si annoverano l'invecchiamento demografico, l'evoluzione del concetto di malattia, segnatamente l'aumento delle patologie psichiche e somatoformi come causa d'invalidità, la crescente disoccupazione, la flessione della disponibilità all'integrazione delle imprese, i problemi d'integrazione di immigrati scarsamente qualificati nonché le attese crescenti degli assicurati nei confronti della Stato sociale che nel singolo caso possono arrivare fino all'abuso delle prestazioni.

Dando seguito alla richiesta della Commissione, il CPA ha concentrato il suo studio della letteratura specializzata sui fattori endogeni che comportano un aumento del numero delle rendite giungendo ai risultati presentati qui di seguito.

Nel confronto con i sistemi applicati all'estero, l'AI svizzera è caratterizzata da uno spettro di prestazioni e destinatari abbastanza ampio; in quanto assicurazione popolare l'AI eroga le sue prestazioni anche a persone che non hanno mai versato contributi e concede le prestazioni dopo un periodo relativamente breve di contribuzione. Presso determinati gruppi di beneficiari, il metodo di commisurazione conduce tendenzialmente a gradi d'invalidità troppo elevati e le revisioni periodiche comportano solo raramente una riduzione o una sospensione delle rendite esistenti.

Alcuni punti deboli nella procedura di accertamento dell'AI non facilitano l'inserimento professionale e incoraggiano la tendenza alla riscossione delle rendite. L'annuncio dei casi all'AI avviene spesso troppo tardi e la complessità dell'esame delle condizioni per il beneficio, come pure la moltitudine di attori che intervengono

nell'esecuzione, comportano spesso una lunga durata della procedura. Tra i vari comparti dell'assicurazione sociale sussistono problemi di coordinamento, dai quali l'AI, in quanto seconda assicurazione, è particolarmente toccata negativamente, segnatamente in caso d'invalidità per malattia. La tendenza alla medicalizzazione dei problemi sociali, una prassi decisionale orientata unilateralmente in funzione degli interessi degli assicurati da parte di determinati attori incaricati dell'esecuzione e il ricorso frequente degli assicurati ai rimedi giuridici disponibili costituiscono ulteriori fattori nella procedura di verifica dell'esistenza del diritto all'AI che comportano un aumento delle rendite.

Per un'applicazione più sistematica del principio della priorità dell'integrazione sulla rendita mancano incentivi al mantenimento dell'impiego o alla nuova occupazione di disabili, e gli incentivi esistenti sono troppo poco conosciuti dai datori di lavoro. Le prestazioni di sostegno delle istituzioni di collocamento sono considerate insufficienti. Alcuni Cantoni praticano una politica restrittiva riguardo all'accesso ai provvedimenti professionali e corrono così il rischio di escludere da una misura assicurati con buone prospettive d'inserimento professionale. Laddove un beneficiario di rendita volesse estendere la sua attività professionale, tale impegno può in taluni casi essere sanzionato, in seguito alla riduzione della rendita, con una riduzione del reddito complessivo, il che costituisce chiaramente un incentivo negativo.

L'esecuzione dell'AI compete in larga misura agli uffici AI cantonali. Dal canto suo, la Confederazione esercita un'importante funzione di vigilanza e, oltre a ciò, ha alcune competenze d'esecuzione nell'ambito dell'AI. L'analisi della letteratura specializzata non ha permesso di stabilire se le modalità d'esplicazione dei compiti in materia di AI da parte dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) contribuiscono anch'esse all'aumento del numero delle rendite; questa questione è stata oggetto di un accertamento approfondito nella seconda parte della presente valutazione.

Sulla scorta dell'analisi della letteratura specializzata in merito ai fattori che aumentano il numero delle rendite nell'AI, la CdG-S ha incaricato il CPA di effettuare in una seconda tappa un'analisi approfondita del ruolo dell'UFAS nell'ambito dell'AI. In particolare, si trattava di verificare in che modo l'UFAS ha adempiuto nel periodo 1995–2005 i suoi compiti stabiliti dalla legge nel settore della vigilanza sugli uffici AI cantonali nonché nel settore dell'ulteriore sviluppo della legislazione. Il CPA ha affidato l'esecuzione di quest'analisi d'approfondimento a *Interface Institut für Politikstudien*, la cui perizia è giunta alle seguenti conclusioni.

#### *Esercizio della vigilanza sull'AI da parte dell'UFAS*

Il legislatore conferisce all'UFAS ampie competenze di vigilanza nell'AI e un largo margine di manovra per l'attuazione concreta del suo obbligo di vigilanza. Dal canto loro, i Cantoni esercitano una funzione di vigilanza sugli uffici AI per quanto concerne le questioni organizzative. Tale vigilanza ripartita tra la Confederazione e i Cantoni sull'esecuzione dell'AI non è ancora disciplinata con chiarezza in tutte le sue parti e la cooperazione risulta insufficiente, il che determina talvolta lacune nella vigilanza. Sembra inoltre che la separazione organizzativa dell'AI dall'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS) voluta nel quadro della 3<sup>a</sup> revisione AI non è stata realizzata in tutti i modelli organizzativi cantonali ai sensi del legislatore federale.

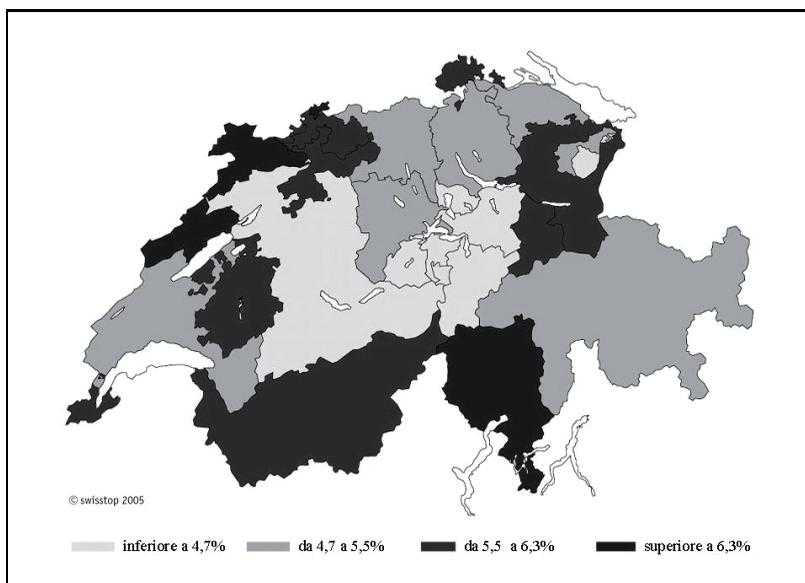
Fino al 2000 l'UFAS ha esercitato la sua vigilanza materiale sull'esecuzione dell'AI solo in modo puntuale. Per la vigilanza retrospettiva, l'ufficio disponeva unicamente del controllo materiale quinquennale della gestione degli uffici AI, uno strumento che d'altronde presentava considerevoli lacune. Anche gli strumenti di vigilanza preventiva (direttive, offerte di formazione ecc.) non erano sufficienti per garantire un'esecuzione uniforme e conforme alla legge dell'assicurazione. Dal 2000 l'UFAS esercita maggiormente la sua funzione di vigilanza materiale, ha implementato nuovi strumenti e ha migliorato quelli esistenti. Ciò non toglie che taluni strumenti di vigilanza presentino tuttora carenze e che i singoli strumenti non siano integrati in una strategia globale della vigilanza materiale. Di conseguenza, le singole risultanze della vigilanza non vengono riunite per una valutazione materiale complessiva dell'esecuzione della legge da parte dei singoli uffici AI.

Nel quadro della vigilanza amministrativa, alla fine degli anni Novanta l'UFAS ha introdotto un modello di calcolo per la dotazione personale degli uffici AI. Tale modello costituisce incontestabilmente una buona base per una ripartizione proporzionale delle risorse di personale tra i diversi uffici AI. L'UFAS esercita la vigilanza finanziaria approvando ogni anno il preventivo degli uffici AI per i costi amministrativi e il conto annuale. Tale prassi di preventivazione differenziata dei costi amministrativi è poco efficiente e non corrisponde ai criteri di una moderna gestione amministrativa.

Tra le quote di rendite dei Cantoni sussistono tuttora evidenti disparità che non possono essere spiegate unicamente con fattori socioeconomici, ma devono essere ricondotte anche alle diverse pratiche d'esecuzione dell'AI (cfr. fig. 3). Benché taluni miglioramenti nella vigilanza federale sull'AI raggiunti negli ultimi anni siano da valutare positivamente, va tuttavia rilevato che un obiettivo essenziale della vigilanza della Confederazione sull'AI, vale a dire la garanzia di un'applicazione uniforme dell'assicurazione giusta l'articolo 64 capoverso 2 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)<sup>130</sup>, non è finora stato raggiunto nonostante le estese competenze di vigilanza dell'UFAS.

<sup>130</sup> Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20).

### Probabilità di percepire una rendita AI per Cantone, gennaio 2005



Fonte: UFAS, 2005, Statistica dell'AI 2005, Berna

#### *Ulteriore evoluzione della legislazione*

Per quanto concerne l'ulteriore evoluzione della legislazione, l'UFAS reputa che il suo compito principale non consista in una definizione attiva di un'agenda in base alle sue competenze tecniche specifiche, bensì nel concretamento di esigenze formulate all'indirizzo dell'Ufficio da parte della politica e del Dipartimento. La sua strategia in occasione delle revisioni normative concernenti l'AI va qualificata come passiva. L'assenza di una differenziazione organizzativa tra i compiti legislativi e i compiti di esecuzione e vigilanza dell'Ufficio contribuiscono al fatto che l'UFAS persegua gli interessi generali in fatto di legislazione solo in seconda battuta.

Nell'ulteriore sviluppo del diritto, nel periodo esaminato l'associazione di attori esterni e il ricorso alle competenze interne all'Ufficio non è stato né sufficiente né sistematico. La collaborazione tra l'UFAS e gli uffici AI è rimasta bloccata negli ultimi anni di modo che, fino a poco fa, gli uffici AI non sono stati sufficientemente coinvolti nell'evoluzione della legislazione AI. D'altronde, l'UFAS non sfrutta le sue risorse interne di ricerca e statistica nel settore dell'AI; di fronte allo sviluppo preoccupante nell'AI, l'Ufficio ha trascurato di determinare tempestivamente le tematiche rilevanti e di provvedere ai necessari fondamenti scientifici. Benché la situazione interna relativa ai dati e la considerazione dei risultati della ricerca siano migliorati in occasione dei lavori preliminari relativi alla 5ª revisione della LAI rispetto a precedenti progetti di revisione, la ricerca interna all'ufficio mantiene tuttora un ruolo subordinato nello sviluppo delle basi legali dell'AI e non è integrata sistematicamente nei lavori legislativi.

Complessivamente, occorre constatare che l'UFAS ha riconosciuto solo tardi l'urgenza della problematica dell'aumento del numero delle rendite e non ha saputo elaborare una strategia fondamentale atta ad arginare l'esplosione del numero di rendite. In tal senso ha adempiuto solo parzialmente il mandato nell'ambito dello sviluppo della legislazione ai sensi dell'articolo 11 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno del 28 giugno 2000.

### **2.1.3 Applicazione ed effetti delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri**

Nella prospettiva della revisione del diritto degli stranieri e della legge sull'asilo, il 22 marzo 2004 la CdG-N ha incaricato il CPA di effettuare una valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Il mandato della CdG-N aveva due obiettivi principali. Il CPA doveva esaminare da un lato l'applicazione cantonale delle misure coercitive e i miglioramenti apportati nell'esecuzione dell'allontanamento e, dall'altro, l'effetto delle misure sulla delinquenza di richiedenti l'asilo e stranieri che dimorano illegalmente nel Paese. Dopo aver preso atto della valutazione, il 7 aprile 2005 la CdG-N ha deciso di pubblicarla e di metterla a disposizione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) in vista dell'appianamento delle divergenze in relazione alla revisione della legge sugli stranieri e della legge sull'asilo.<sup>131</sup> Il 24 agosto 2005 la CdG-N ha pubblicato il proprio rapporto con le conclusioni politiche e le raccomandazioni formulate in base alla valutazione del CPA e consultazioni proprie.

Le misure coercitive sono disciplinate dalla legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) e sono entrate in vigore il 1° febbraio 1995.<sup>132</sup> I principali strumenti di coercizione sono la carcerazione in vista di sfratto per stranieri senza permesso di dimora, l'assegnazione a un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio. Il CPA ha esaminato l'applicazione della carcerazione in vista di sfratto nei Cantoni di Basilea Campagna (BL), Ginevra (GE), Sciaffusa (SH), Vallese (VS) e Zurigo (ZH) dal 2001 al 2003.<sup>133</sup> Inoltre, ha analizzato come si presenta questa carcerazione sotto l'aspetto dei costi e dei vantaggi e quali miglioramenti ha comportato nell'esecuzione dell'allontanamento. Per rispondere alla domanda relativa agli effetti delle misure coercitive sulla delinquenza di richiedenti l'asilo e stranieri dimoranti illegalmente, il CPA ha conferito un mandato al professore Martin Killias dell'Institut de Criminologie et de Droit Pénal (ICDP) dell'Università di Losanna. I risultati dei due poli d'indagine si basano, da un lato, su rilevamenti statistici e, dall'altro, su interviste con autorità cantonali e federali e rappresentanti di organizzazioni non governative.

Dall'indagine sull'applicazione della carcerazione in vista di sfratto è risultato che le modalità d'applicazione di questa misura variano considerevolmente da un Cantone all'altro. Lo spettro si estende da un'applicazione restrittiva (GE) a una ritenuta (SH)

<sup>131</sup> Inoltre, il CPA aveva già presentato i risultati della valutazione il 13 gennaio 2005 alla CIP-S alla presenza della presidente della sottocommissione competente della CdG-N. La presentazione alla CIP-N è avvenuta il 14 aprile 2005.

<sup>132</sup> Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20).

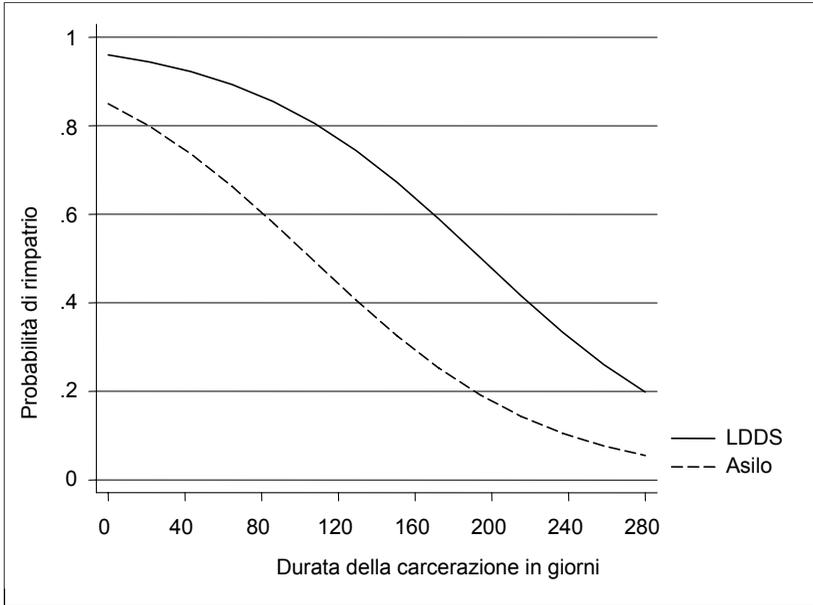
<sup>133</sup> Il CPA ha incaricato il dott. Thomas Widmer dell'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo di raccogliere, elaborare, analizzare statisticamente e rappresentare in forma grafica una serie di dati sull'applicazione delle misure coercitive nei Cantoni indicati.

fino a una sistematica e regolare (BL, VS, ZH). Ciò dipende dal fatto che, con una formulazione «possibilista», la legge concernente le misure coercitive dà facoltà ai Cantoni di ordinare o non ordinare la carcerazione in vista di sfratto. Un'altra ragione risiede nel fatto che le autorità giudiziarie cantonali utilizzano in modo diverso il margine d'apprezzamento della legge nell'esame della carcerazione. Differenze sostanziali tra i Cantoni non risultano però solo nella frequenza degli ordini di carcerazione, ma anche per quanto concerne la cerchia di stranieri interessati (stranieri presenti illegalmente o richiedenti l'asilo), determinate nazionalità o la durata e l'esito della carcerazione. La diversa prassi d'applicazione non rappresenta un problema per le autorità cantonali intervistate, ma a livello federale genera difficoltà di coordinamento e cali d'efficienza. Gli enti non governativi ritengono che le differenze di rigore nell'applicazione delle misure coercitive siano percepite dagli stranieri interessati come un'espressione d'arbitrio.

Nei Cantoni oggetto dell'indagine, il 60-80 per cento delle persone incarcerate rimane in carcere meno di un mese. La quota di persone incarcerate oltre sei mesi è bassa e non supera in nessun Cantone il 4 per cento. I valori medi cantonali della durata di carcerazione oscillano tra 20 e 47 giorni. Le carcerazioni brevi di durata inferiore ai 4 giorni sono assai frequenti in taluni Cantoni; in virtù del termine di 96 ore per l'esame della carcerazione, in genere queste carcerazioni brevi non vengono esaminate dalle autorità giudiziarie cantonali in merito all'esistenza di un motivo, tanto che le cerchie non governative ne mettono in dubbio la legittimità e la proporzionalità.

I tassi cantonali di rimpatrio oscillano tra il 50 e il 92 per cento. Con un'eccezione (GE) le quote di rimpatrio nell'ambito LDDS sono nettamente superiori a quelle nell'ambito dell'asilo. Ciò trova conferma anche nella media delle quote cantonali, che risulta dell'81 per cento nel primo settore e del 63 per cento nel secondo. Dal punto di vista del successo diretto del rimpatrio, la carcerazione in vista di sfratto è quindi meno efficace che in ambito LDDS.

L'analisi del rapporto tra la durata e il risultato della carcerazione evidenzia per entrambi i regimi giuridici che i maggiori tassi di rimpatrio – fino al 90 e al 100 per cento – vengono raggiunti con detenzioni brevi, vale a dire carcerazioni inferiori a un mese (vedi fig. 4). Esse costituiscono la maggior parte di tutte le carcerazioni. Di regola, con il prolungamento della carcerazione, le quote diminuiscono nettamente; il settore dell'asilo, dal quale proviene la maggior parte dei casi di lunga durata, risulta inoltre sempre inferiore all'ambito LDDS. L'efficacia della carcerazione diminuisce pertanto in rapporto direttamente proporzionale alla sua durata.

**Carcerazione in vista di sfratto: durata e risultato della carcerazione**

Fonte: Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo

Le differenze rilevate tra il settore LDDS e il settore dell'asilo possono tra l'altro essere spiegate con il fatto che le persone presenti illegalmente spesso sono in possesso di documenti di viaggio validi e provengono da Paesi con i quali esistono accordi di riammissione. Nel settore dell'asilo questo strumento risulta meno efficace, in quanto un rimpatrio può risultare praticamente inattuabile nonostante la carcerazione perché per esempio l'identificazione risulta eccessivamente lunga o le persone incarcerate non sono disposte a cooperare. Le risultanze della ricerca hanno inoltre dimostrato che il rimpatrio non dipende unicamente dall'applicazione o dall'inasprimento delle misure coercitive, ma anche da fattori esterni, in parte non influenzabili, come per esempio il rifiuto di determinati Stati di concedere l'entrata a persone con rimpatrio coatto.

Un confronto con il numero complessivo dei rimpatri nel settore dell'asilo ha evidenziato che la frequenza della disposizione della carcerazione in vista del rinvio coatto non corrisponde necessariamente a una maggiore quota di rimpatri nelle dimissioni dei Cantoni oggetto dell'indagine. La carcerazione è solo una delle possibilità previste dagli strumenti di rinvio. I Cantoni che ricorrono meno frequentemente a questo strumento rinviano un numero maggiore di persone prelevando quelle costrette a uscire dal Paese il giorno stesso della partenza presso il luogo di dimora e accompagnandole sotto scorta di polizia fino all'aeroporto.

Per quanto concerne i costi della carcerazione in vista di sfratto, si può constatare che in quattro su cinque Cantoni la parte dei costi imputabili alle persone che non hanno potuto essere rimpatriate al termine della carcerazione è predominante. Le autorità considerano la carcerazione in vista del rinvio coatto relativamente onerosa e dispendiosa. Nella maggior parte, la considerano tuttavia uno strumento i cui costi sono giustificati dall'utilità. A tale proposito va considerato che l'imposizione di misure proprie dello Stato di diritto comporta sempre oneri finanziari. Da parte delle cerchie non governative la misura è considerata costosa e viene rilevato che i mezzi utilizzati per la carcerazione potrebbero essere investiti con maggiore efficacia per esempio nel settore della consulenza finalizzata al ritorno.

La maggior parte dei Cantoni considera la carcerazione in vista di sfratto un mezzo che contribuisce a garantire l'esecuzione dell'allontanamento. Tuttavia, vi sono altri importanti fattori che influenzano in modo decisivo la riuscita di un rimpatrio: l'esistenza di un accordo di riammissione funzionante o di sistemi d'incentivazione come i programmi di aiuto al ritorno. In tale contesto, le misure coercitive sono un elemento dell'esecuzione dell'allontanamento con funzione di mezzo di pressione.

Gli eventuali effetti conseguiti dalle misure coercitive in vista di una riduzione della delinquenza di richiedenti l'asilo e di stranieri presenti illegalmente nel Paese, sono stati analizzati dall'ICDP per quanto concerne la carcerazione in vista del rinvio coatto e il divieto di accedere a un dato territorio nei Cantoni GE e ZH. L'indagine ha evidenziato relazioni in parte significative, che tuttavia hanno mostrato l'auspicata riduzione della delinquenza solo nel gruppo dei richiedenti l'asilo. Considerando una durata di due anni prima e dopo la comminazione di una misura, è risultata prevalentemente presso i richiedenti l'asilo una diminuzione significativa delle persone registrate come accusate come pure della loro frequenza delittuosa, segnatamente per quanto concerne i reati di droga. Per contro, per reati contro il patrimonio l'effetto non è risultato significativo. L'indagine ha inoltre rilevato che in termini di efficacia l'assegnazione a un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio risultano superiori alla disposizione della carcerazione in vista di sfratto.

#### **2.1.4 Gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale**

Nel 1999 il Consiglio federale ha deciso che, salvo poche eccezioni, tutti i servizi del primo cerchio dell'Amministrazione federale devono introdurre un programma di gestione delle risorse e di management ambientale (RUMBA). L'obiettivo di RUMBA è di ridurre i carichi ambientali di tutti i servizi amministrativi della Confederazione e quindi di ridurre i costi. Tuttavia, a quattro anni dal varo del programma, solo una piccola parte delle unità organizzative della Confederazione aveva portato a termine l'introduzione di RUMBA. Poco incoraggiante è risultato anche il sensibile aumento dei voli e il crescente consumo di carta. Il bilancio intermedio ha quindi messo a nudo problemi d'attuazione tali da compromettere la realizzazione degli obiettivi del programma.

In questo contesto, il 25 giugno 2004 la CdG-S ha incaricato il CPA di bandire un concorso per un corrispondente mandato d'esperti. In seguito alla gara d'appalto (procedura d'invito a partecipare al concorso per cinque offerenti), il mandato è stato affidato a una comunità di lavoro di *Interface Institut für Politikstudien GmbH* (Lucerna; direzione) ed *evaluanda* (Ginevra).

Nel quadro della valutazione sono stati utilizzati i seguenti metodi: analisi dei pertinenti documenti, analisi quantitativa dei dati relativi alla realizzazione degli obiettivi in seno alle 16 unità RUMBA dell'Amministrazione federale, interviste a esperti basate su un filo conduttore con otto attori RUMBA e attuazione di un sondaggio su larga scala tramite Internet a livello della direzione del programma nonché presso circa 40 unità RUMBA con un diverso stato d'introduzione. Con l'87 per cento, il sondaggio in rete ha registrato un tasso di risposta molto elevato.

Qui di seguito riassumiamo brevemente i principali risultati del rapporto d'esperti.<sup>134</sup>

### *Concetto di RUMBA*

RUMBA si basa in larga misura sulle strutture e unità organizzative esistenti ed è quindi integrata nelle strutture dell'Amministrazione. La direzione interdipartimentale è affidata alla Conferenza dei segretari generali che ha istituito quale organo di coordinamento e di direzione il gruppo di coordinamento RUMBA, assistito dal gruppo tecnico RUMBA composto da rappresentanti dei vari uffici. Le competenze tecniche specifiche mancanti ai partecipanti al programma RUMBA sono apportate da esperti esterni. Coerentemente, il concetto prevede altresì che un membro di ciascuna direzione sia membro del team ambientale del servizio che partecipa a RUMBA. Nella definizione degli obiettivi annuali relativi all'attuazione di RUMBA i servizi dispongono di un margine di manovra che consente loro di tenere conto delle fattispecie specifiche del proprio servizio.

La valutazione di *Interface/evaluanda* giunge alla conclusione che RUMBA è concepita in modo confacente allo scopo e adatto al conseguimento degli obiettivi stabiliti. In particolare risulterebbe positivo il fatto che ai team ambientali nei singoli servizi è accordato un proprio margine di manovra, il che permette di coinvolgere tutti gli attori. Ne risultano strutture snelle e vicine agli autori dei carichi ambientali. La valutazione sottolinea anche la validità della scelta di attribuire la priorità agli aspetti ambientali gestionali dell'Amministrazione.

Il principale aspetto problematico del concetto è insito nella sopravvalutazione del potenziale di risparmio previsto in virtù di cambiamenti del comportamento individuale delle collaboratrici e dei collaboratori in seno alle unità RUMBA. Per contro, il programma non prevede per gli uffici trasversali a elevato impatto ambientale mezzi specifici per realizzare investimenti nel settore tecnico ed edilizio con elevati potenziali di sgravio ambientale. Inoltre, in virtù delle modalità di conteggio interne all'Amministrazione federale, le spese rilevanti di RUMBA – eccetto i viaggi di servizio – non sono messe a bilancio in modo decentrato nelle unità RUMBA. Di conseguenza, non vi sono incentivi economici per ridurre i consumi nei settori riscaldamento, elettricità e carta/smaltimento. A tale proposito il nuovo modello contabile della Confederazione, in corso d'introduzione, dischiude nuove prospettive.

<sup>134</sup> L'8 novembre 2005 la CdG-S ha formulato le proprie conclusioni e raccomandazioni in base al rapporto degli esperti.

### *Attuazione di RUMBA*

La valutazione giunge alla conclusione che l'attuazione di RUMBA è in larga misura un successo. I suoi punti forti sono gli aiuti concreti apportati dal gruppo tecnico RUMBA, il contributo degli esperti esterni all'introduzione nelle unità RUMBA nonché l'impegno dei membri del gruppo di coordinamento RUMBA. Nonostante le differenze talvolta notevoli tra i singoli servizi, sono valutati positivamente anche l'impegno dei team ambientali nelle unità RUMBA, le misure concrete adottate e i rapporti sull'ambiente presentati annualmente che consentono una chiara valutazione delle prestazioni. Inoltre, il sondaggio ha permesso di stabilire che, dal punto di vista degli intervistati, l'attuazione di RUMBA non comporta un eccessivo onere in termini di tempo.

Sono tuttavia emersi anche taluni punti deboli. Nonostante il quadro generale positivo, sono state rilevate importanti differenze tra i singoli organi federali sia in relazione all'impegno e alla volontà d'attuazione sia nell'attuazione concreta. L'introduzione di RUMBA nell'Amministrazione federale avviene in parte a rilento e non sempre i ritardi costatati sono giustificati. Dopo un avvio esitante, l'attuazione ha subito un'accelerazione, tanto che presumibilmente sarà possibile rispettare in larga misura i termini di introduzione stabiliti dal decreto del Consiglio federale. Rimane da vedere come andrà valutata questa introduzione forzata verso la fine in vista della continuità dell'attuazione di RUMBA.

La valutazione ha riscontrato importanti carenze anche nell'ambito della conduzione, segnatamente in una direzione scarsamente attiva e in parte inconsistente della direzione interdipartimentale del programma (CSG, gruppo di coordinamento), ma anche da parte delle direzioni dei Dipartimenti. Inoltre, nonostante le disposizioni lo prevedano, in molti casi le direzioni operative degli organi federali non sono rappresentate nei team ambientali. Ciò indebolisce potenzialmente la capacità d'agire dei team ambientali e l'ancoraggio di RUMBA nelle decisioni della gerarchia, aumentando la probabilità di decisioni incoerenti con RUMBA a livello gerarchico. L'ancoraggio di RUMBA nella gerarchia va potenziato.

Nell'ottica delle unità RUMBA esaminate, infine, i provvedimenti a elevata incidenza ambientale in ambito costruttivo e tecnico non vengono attuati con la necessaria celerità. Ma anche in altri settori gli attori intervistati reputano le decisioni a livello superiore in parte non aderenti agli obiettivi RUMBA. La percezione di siffatte carenze in decisioni a elevata incidenza ambientale comporta spesso frustrazioni in seno alle unità RUMBA e diminuisce la disponibilità del personale a modificare il proprio comportamento, che è pur sempre un aspetto centrale della concezione del programma.

### *Riduzione dei carichi ambientali e dei costi*

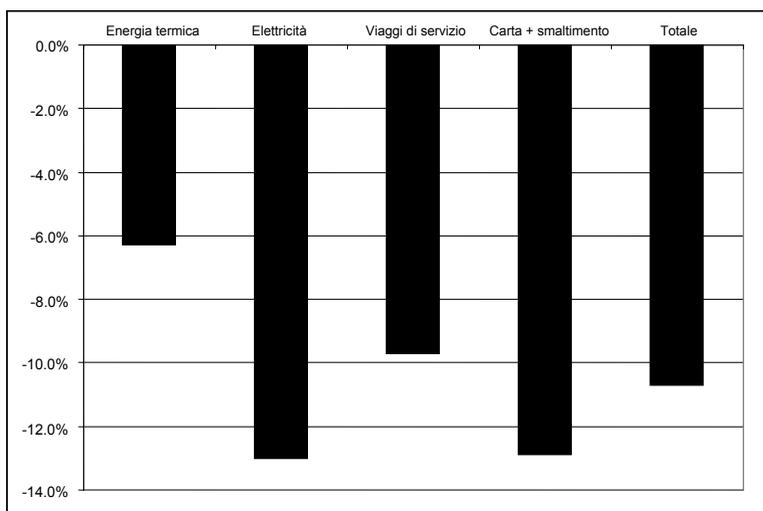
In 16 organi federali che dispongono già di una serie di dati sufficientemente lunga, l'evoluzione dell'inquinamento ambientale dall'introduzione di RUMBA è stata analizzata in modo approfondito ed è stata constatata una diminuzione del carico ambientale complessivo di circa il dieci per cento.<sup>135</sup> Come risulta dalla figura 5, è

<sup>135</sup> Nell'interpretazione di risultati va considerato che le 16 unità RUMBA esaminate costituiscono un campione con un impegno superiore alla media. Inoltre, va rilevato che per motivi metodologici non è possibile, eccetto che per la carta, formulare proposizioni quantitativamente comprovate sulla misura in cui il conseguimento dell'obiettivo sia dovuto (unicamente) al programma RUMBA e quanto vi abbiano contribuito fattori esterni.

stato possibile ridurre i carichi ambientali in tutti i settori di prodotti e attività. Per quanto riguarda la riduzione dei viaggi in aereo, vanno segnalati i risultati diversi dell'analisi dei dati rispetto ai valori pubblicati nei rapporti sull'ambiente degli anni precedenti. Ciò dipende dal fatto che, per motivi metodologici, uffici importanti come il Seco e l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) sono stati integrati nell'analisi dei dati per questo settore soltanto dal 2002 e dal 2003. Tenendo conto dei valori precedenti, il bilancio dei viaggi in aereo risulterebbe significativamente peggiore. I risultati relativi all'ambito dei viaggi di servizio vanno quindi interpretati con una certa prudenza. Le cifre dimostrano tuttavia chiaramente che, segnatamente nel settore dei viaggi in aereo, esistono margini di manovra. Il Seco, ad esempio, ha saputo ridurre nel 2003 per la prima volta da anni il carico ambientale dovuto ai viaggi in aereo mediante l'adozione di misure mirate (rispetto ad altri uffici che non hanno adottato simili misure).

Figura 5

### Evoluzione del carico ambientale per settore e collaboratore<sup>136</sup>



Fonte: *Interface/evaluanda*: valutazione del programma di gestione delle risorse e di management ambientale dell'Amministrazione federale. Rapporto finale all'indirizzo del Controllo parlamentare dell'amministrazione. Lucerna e Ginevra, 2005.

Nel settore della carta per fotocopiatrici e stampanti, l'unico per il quale sono disponibili dati di confronto con gli altri organi dell'Amministrazione federale, si può constatare a titolo esemplare uno sviluppo nettamente positivo del carico ambientale in relazione a RUMBA. Mentre il consumo di carta per fotocopiatrici e stampanti negli altri settori dell'Amministrazione federale tra il 1998 e il 2003 è aumentato del

<sup>136</sup> Le cifre si riferiscono alle 16 unità organizzative esaminate più approfonditamente nel quadro della valutazione. Il confronto è stato effettuato tra lo stato del 2003 e l'anno di riferimento. L'anno di riferimento designa l'anno in cui un per un servizio sono disponibili i primi dati di misurazione affidabili e indicativi rilevativi a RUMBA.

5 per cento, nello stesso periodo di tempo nelle unità RUMBA oggetto dell'indagine è diminuito del 2,4 per cento. Nel 2003, la quota della carta riciclata ammontava al 37 per cento nell'intera Amministrazione federale, contro il 58 per cento nelle unità RUMBA. Di conseguenza, in questo settore può essere chiaramente identificato un effetto positivo imputabile a RUMBA.

Anche per quanto concerne i *risparmi sui costi* legati alla riduzione del carico inquinante si registrano risultati confortanti. In base alle stime, il risparmio dei costi gestionali nelle 16 unità RUMBA esaminate dovrebbe situarsi nel 2003 tra 300 000 e 630 000 franchi.

I dati non consentono una proiezione affidabile per l'insieme dell'Amministrazione federale e nemmeno un'estrapolazione per risparmi futuri. Tuttavia, essi permettono di dedurre che, con l'introduzione completa di RUMBA, i risparmi sui costi si situeranno nell'intervallo previsto dal Consiglio federale (da 0,8 a 2,5 milioni di franchi all'anno di risparmi permanenti secondo il decreto del Consiglio federale del 15.3.1999). Contrapponendo a questi risparmi i costi annui massimi risultanti nella fase d'introduzione di 395 000 franchi per servizi e consulenza a favore delle unità RUMBA (coperti dai crediti ordinari), per RUMBA risulta chiaramente un bilancio costi-benefici positivo.

Secondo gli incaricati della valutazione i successi di RUMBA sono tendenzialmente sottovalutati dagli attori coinvolti. Segnatamente le riduzioni nei settori infrastrutturali consumo di calore e corrente dimostrano l'adozione di provvedimenti efficaci da parte degli uffici trasversali centrali responsabili. Il giudizio critico espresso dalle unità RUMBA intervistate indica una necessità d'agire in relazione alla maggiore comunicazione di prestazioni e risultati effettivamente raggiunti.

## **2.2 Nuovi progetti avviati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare**

Il CPA osserva i diversi settori della politica federale e attira l'attenzione delle CdG su temi che a suo avviso necessitano di un accertamento approfondito nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare.

Nel novembre del 2004 il CPA ha sottoposto alle CdG un elenco con proposte di valutazione sui temi sottoesposti:

- Problemi d'esecuzione nella statistica federale?
- Bilancio dei risultati della ricerca dell'Amministrazione federale («ricerca pubblica»)
- Vigilanza sui grandi progetti d'infrastruttura: il caso NFTA
- Costruzioni al di fuori delle zone edificabili: effetti economici e vigilanza della Confederazione
- Lacune e fughe nell'imposta federale diretta
- Situazione all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
- La politica svizzera in materia di sanzioni e d'embargo
- Gestione immobiliare della Confederazione (settore civile)

- Bilancio delle prestazioni dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
- Flussi finanziari, direzione strategica e controllo nel settore della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)
- Materiale dell'esercito: pianificazione del fabbisogno, valutazione e approvvigionamento
- Assistenza giudiziaria internazionale della Svizzera
- Ricorso a consulenti esterni da parte della Confederazione.

In base a quest'elenco, le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere i seguenti tre mandati di valutazione:

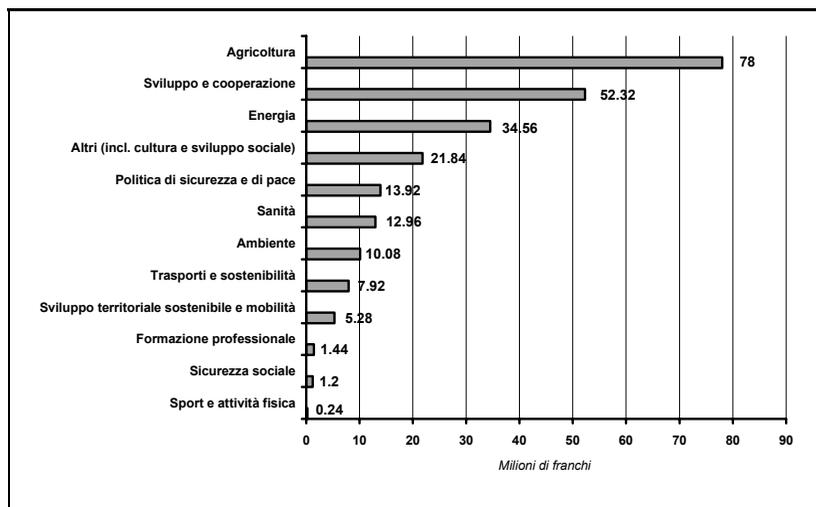
- Ricerca dell'Amministrazione federale (ricerca pubblica)
- Coerenza e direzione strategica delle attività della DSC
- Ricorso a consulenti esterni da parte della Confederazione.

Nel seguito presentiamo la situazione di partenza e lo stato dei lavori di questi progetti.

### **2.2.1 Ricerca dell'Amministrazione federale (Ricerca pubblica)**

Al fine di disporre di conoscenze scientifiche per la concezione, l'attuazione e la valutazione di strategie politiche, l'Amministrazione federale effettua un'attività di ricerca nota comunemente col termine tedesco di *Ressortforschung*. Secondo stime dell'Ufficio federale di statistica (UST), nel 2003 le spese totali per questa ricerca ammontavano a 240 milioni. La ricerca dell'Amministrazione federale viene attuata in numerose politiche settoriali della Confederazione (cfr. fig. 6). Pur essendo l'idea di fondo della ricerca dell'Amministrazione federale in larga misura incontestata, la prassi concreta e la carente trasparenza in questo settore hanno suscitato spesso critiche. Nonostante i miglioramenti progressivamente attuati (come p. es. l'istituzione di un comitato di gestione per un migliore coordinamento, una pianificazione finanziaria e tematica mediante concetti di ricerca, istituzione di un sistema d'informazione ecc.) diverse cerchie dell'economia e della politica mantengono un atteggiamento critico nei confronti della ricerca nell'Amministrazione federale, segnata-mente in seguito al freno alle spese dell'ente pubblico e in virtù della rivendicazione di una maggiore trasparenza nell'azione pubblica.

### Ripartizione delle risorse finanziarie destinate alla ricerca pubblica nel 2003 secondo le politiche settoriali (in milioni di franchi)



Fonte: CPA in base ai dati forniti dalla Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca

Soprattutto con il messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003<sup>137</sup>, nel settore della ricerca dell'Amministrazione federale sono state avviate diverse misure complementari. Uno degli obiettivi principali di tali misure consiste nell'integrare l'*intera ricerca dell'Amministrazione federale in una strategia*. I concetti di ricerca allestiti dal 1998 per diverse politiche settoriali rappresentano una misura centrale per organizzare coerentemente la ricerca pubblica e per evitare doppioni. Detti concetti devono, tra l'altro, comprendere l'intera ricerca finanziata con mezzi pubblici nella politica settoriale corrispondente e indicare le future priorità di ricerca.

È in tale contesto che il 2 giugno 2005 la sottocommissione competente della CdG-N ha affidato al CPA il mandato di valutazione focalizzato sullo strumento dei concetti di ricerca della ricerca dell'Amministrazione federale. La valutazione è incentrata sulla questione se, con l'introduzione dei concetti di ricerca, è stato possibile realizzare in seno alla ricerca pubblica un'efficace pianificazione strategica e finanziaria. A tal fine, l'inchiesta dovrà rispondere alle seguenti tre domande centrali d'indagine.

- La ripartizione delle competenze e la dotazione di risorse definite nell'ambito dell'intesa politico-amministrativa sono adatte ad assicurare una gestione efficace ed efficiente della ricerca pubblica?

<sup>137</sup> Messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003 del 25 novembre 1998 (FF 1999 243 segg.).

- In che misura gli attuali concetti di ricerca sono adatti ad assicurare una direzione coordinata e coerente della ricerca pubblica?
- Come va valutata l'attuazione dei concetti di ricerca da parte dei servizi dell'Amministrazione federale?

Dopo un bando di concorso pubblico, il 17 agosto 2005 il CPA ha affidato l'incarico dell'esecuzione di questa valutazione alla ditta Landert Farago Partner.

I risultati della valutazione saranno presentati alla CdG-N nella primavera del 2006.

## **2.2.2 Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC**

I principi della cooperazione allo sviluppo (CS) della Confederazione sono disciplinati dalla legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali<sup>138</sup>. La CS si basa inoltre sull'agenda stabilita a livello internazionale dagli Obiettivi di sviluppo del Millennio e dalla Dichiarazione del Millennio. L'obiettivo principale perseguito è la riduzione della povertà.

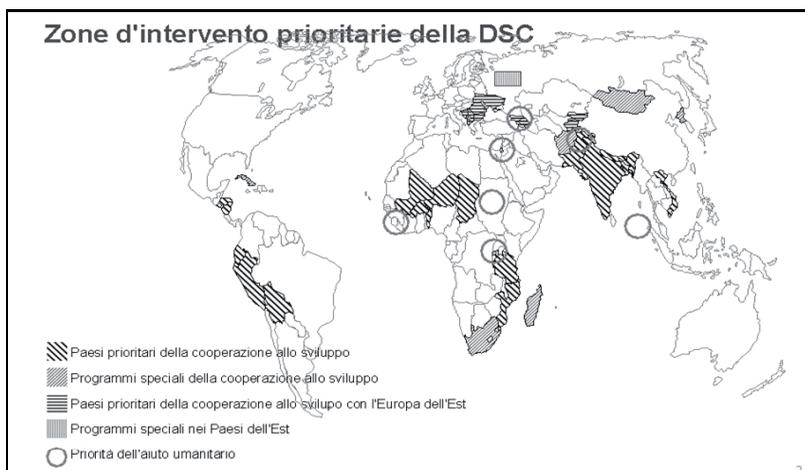
Con un budget annuo di 1,3 miliardi di franchi per il 2005, la DSC è la principale agenzia della CS della Svizzera ed è responsabile del coordinamento della cooperazione internazionale allo sviluppo. La responsabilità per l'attuazione di questo mandato legale è suddivisa tra due uffici federali: la DSC nel Dipartimento degli affari esteri (DFAE) e il Seco nel DFE. In due uffici hanno definito il quadro strategico della loro politica di sviluppo in base a una dichiarazione comune (*High Level Statement* del febbraio 2004), alla Strategia 2010 della DSC e alla Strategia 2006 del Seco.

Per adempiere il proprio mandato la DSC ricorre a quattro strumenti: la cooperazione bilaterale, la cooperazione multilaterale, la cooperazione con l'Europa dell'Est e l'aiuto umanitario. Essa occupa circa 1700 operatori in Svizzera e all'estero (di cui 1150 impiegati locali) e nel 2005 ha realizzato circa mille progetti in diversi settori (agricoltura, acqua, ambiente, salute ecc.) e tematiche (gestione degli affari pubblici, sviluppo sociale, occupazione ecc.).

In considerazione della densità e della complessità del settore della CS, la DSC è stata oggetto di numerose critiche, segnatamente in relazione alla trasparenza delle sue attività, la coerenza tra priorità, obiettivi e contenuto dei suoi programmi e progetti, la dispersione tematica e regionale delle sue attività nonché la forte autonomia. La figura 7 mostra le regioni prioritarie dell'impegno della DSC, senza peraltro presentare tutti i Paesi sostenuti dalla DSC che nel 2004 erano oltre 70.

<sup>138</sup> Legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0).

## Regioni prioritarie della DSC nell'anno 2005



Fonte: DSC, 2005

In tale contesto, il 20 maggio 2005 la sottocommissione competente della CdG ha affidato al CPA il mandato di procedere a un'inchiesta sulla DSC incentrata sulla strategia, la coerenza e il controllo delle sue attività. A partire da questo mandato, la valutazione avviene lungo due assi. Il primo asse affronta gli aspetti della coerenza sostanziale della politica di sviluppo della DSC, vale a dire la coerenza tra le priorità, gli obiettivi e i progetti della DSC. Questa parte del mandato è stata delegata a un team di esperti esterni della ditta *B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung* di Basilea che dovrà rispondere ai quesiti esposti qui di seguito.

- Quali sono gli obiettivi e le priorità in materia di CS di competenza della DSC in virtù delle basi legali e delle direttive del Consiglio federale?
- In che misura le prestazioni della DSC (strategia 2010, strategia per sezione, strategia per Paese prioritario ecc.) sono consistenti e conformi agli obiettivi stabiliti (coerenza verticale)?
- In che misura le prestazioni della DSC (strategia 2010, strategia per sezioni, strategia per Paese prioritario ecc.) sono consistenti tra loro (coerenza orizzontale)?

Il secondo asse, che affronta gli aspetti della collaborazione e dei processi decisionali della definizione delle strategie in seno alla DSC, sarà trattato all'interno del CPA e dovrà rispondere ad altri quesiti.

- Quali procedure, competenze e responsabilità sono attribuite dalle basi legali agli attori chiave della DSC in rapporto alla determinazione degli obiettivi e delle priorità globali della DSC (strategia 2010, linee direttrici Nord-Sud ecc.)?

- In che misura il processo decisionale per la definizione delle priorità e degli obiettivi della CS della DSC è conforme ai dettami di legge?
- Quanto si prestano gli accordi tra le autorità e i processi per la definizione delle priorità e degli obiettivi della DSC a una gestione, un’attuazione e un controllo efficaci della CS della DCS?

Il rapporto finale della valutazione sarà rimesso alla CdG-S nell’aprile 2006.

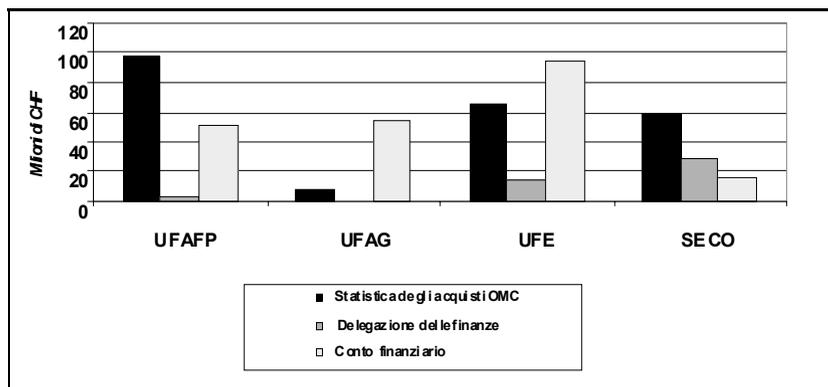
### **2.2.3 Ricorso a esperti esterni nell’Amministrazione federale**

Il ricorso a esperti esterni da parte dell’Amministrazione federale suscita crescenti critiche da parte della politica e dei media. La critica riguarda in particolare il supposto costante aumento del ricorso a esperti e l’insufficiente controllo della loro attività, ma aleggia anche il sospetto di un certo clientelismo: determinati uffici collaborerebbero da anni sempre con gli stessi esperti senza bandire i concorsi per i mandati. A ciò si aggiungono dubbi sull’indipendenza delle perizie, sulla loro necessità e sulla loro concreta utilità. Infine, si critica che le prestazioni di consulenza esterne verrebbero impiegate per adempiere compiti permanenti e per rimediare alle carenze di personale, aggirando così de facto la politica restrittiva del personale.

Le risposte del Consiglio federale a relativi interventi parlamentari non hanno saputo fugare in modo convincente le perplessità espresse da più parti. Al contrario, il Consiglio federale ha lasciato intendere, perlomeno indirettamente, di non avere una visione globale della prassi attuale di ricorso a esperti esterni e della sua importanza finanziaria.

Questa constatazione risulta anche dalla figura 8. La rappresentazione illustra l’onere stimato per il ricorso agli esperti sulla scorta di dati provenienti da fonti diverse. Il confronto è effettuato tra le cifre della Delegazione delle finanze, corrispondenti in ampia misura all’oggetto della presente ricerca ma disponibili soltanto per quattro uffici, e le cifre disponibili per l’intera Amministrazione federale (statistica degli acquisti, conto di Stato). L’ampiezza delle discrepanze rilevate può essere almeno in parte spiegata con le delimitazioni in parte differenti delle basi di dati. Ma più delle discrepanze conta la constatazione che in base ai dati disponibili non è possibile ottenere un quadro relativamente affidabile sull’importanza del ricorso a esperti esterni.

### Stima del volume finanziario dei mandati esterni di quattro uffici federali (anni 2002 e 2003)



Fonte: CPA, in base a documenti della Delegazione delle finanze, della statistica degli acquisti (allegata dal Seco all'attenzione dell'Organizzazione mondiale del commercio [OMC]) e del conto finanziario della Confederazione.<sup>139</sup>

Poiché non sono finora disponibili dati significativi e paragonabili relativi al ricorso a esperti esterni da parte dell'Amministrazione federale, si impone un accertamento della situazione per stabilire la necessaria trasparenza. Per questo motivo, la sotto-commissione della CdG-S ha affidato al CPA il mandato di svolgere un ampio rilevamento dei mandati ad esperti in tutte le unità amministrative del primo cerchio dell'Amministrazione federale. Soltanto su questa base sarà possibile riconoscere adeguatamente la portata della critica menzionata e, se del caso, procedere a altre analisi approfondite. Concretamente, il rilevamento dovrebbe permettere di rispondere alle domande elencate qui di seguito.

*Qual è l'importanza e il profilo del ricorso a esperti da parte della Confederazione? Come va valutato tale profilo in vista del rafforzamento della concorrenza previsto in linea di principio dal diritto in materia di acquisti pubblici?*

- Quanti sono i mandati conferiti ogni anno e qual è il loro volume finanziario?
- Qual è la quota dei mandati attribuiti nel quadro di una procedura di concorso (messa a concorso libera o selettiva, procedura mediante invito) in confronto a mandati aggiudicati mediante trattativa privata?
- A quanto ammonta il volume di mandati per contratti di messa a disposizione di personale rispetto alle spese complessive per il personale?
- Quali differenze esistono tra i diversi servizi e dipartimenti?

<sup>139</sup> Rubrica Prestazioni di servizio a terzi: Commissioni e onorari, Mandati di ricerca e di sviluppo, Prestazioni di servizi informatici di terzi, Formazione e perfezionamento e Altre prestazioni di servizio di terzi.

*Come va considerata la funzionalità delle attività di gestione adottate dai dipartimenti in relazione alla prassi di aggiudicazione dei mandati dei servizi subordinati?*

- Quali attività sono svolte dai dipartimenti in vista della gestione, del coordinamento e del controllo dell'aggiudicazione dei mandati ad esperti da parte degli uffici?
- In particolare: quali attività vengono adottate in vista al rafforzamento della concorrenza?

I lavori in corso sono stati coordinati in stretto rapporto con il Controllo federale delle finanze (CDF) che nel 2005 ha effettuato presso cinque servizi (UST, UFAS, Ufficio federale della sanità pubblica, Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport) una verifica trasversale «contratti di prestazioni di servizio». Questi servizi sono stati esclusi dal rilevamento del CPA. I risultati delle indagini CDF saranno nondimeno adeguatamente presi in considerazione in sede di resoconto del CPA. Il relativo rapporto finale sarà presumibilmente rimesso alla sottocommissione competente nel corso del secondo trimestre 2006.

### **3 Verifiche dell'efficacia ai sensi dell'articolo 170 Cost.**

#### **3.1 La valutazione – un compito che compete anche alle commissioni legislative**

La valutazione delle misure adottate dallo Stato non è svolta soltanto nel quadro dell'alta vigilanza, ma anche nell'ambito delle commissioni legislative. Essa serve *ex ante* a valutare le conseguenze di previsti disegni di legge o *ex post* a verificare l'efficacia di un atto legislativo esistente in vista di una sua prossima revisione. In virtù dell'articolo 170 della Costituzione federale (Cost.), la LParl entrata in vigore il 1° dicembre 2003 definisce il controllo dell'efficacia delle misure della Confederazione un compito di *tutte* le commissioni.<sup>140</sup>

Le commissioni legislative possono delegare l'attuazione di valutazioni mediante mandati diretti al Consiglio federale o clausole di valutazione legali all'esecutivo. Sulla base della nuova LParl, le commissioni legislative possono però anche ricorrere alle prestazioni del CPA o del CDF. È vantaggioso conferire un mandato di valutazione al CPA o al CDF in ambito legislativo soprattutto in caso di disegni legislativi di ampia portata politica o finanziaria; ed è appropriato laddove una commissione legislativa auspica, a complemento dei lavori preliminari dell'esecutivo, un secondo parere indipendente. Affinché sia assicurata la coerenza delle attività di valutazione delle commissioni legislative con quelle delle commissioni di controllo, le commissioni legislative che intendono affidare al CPA o al CDF una valutazione devono, giusta l'articolo 54 capoverso 4 LParl, sottoporre una relativa proposta alla Conferenza delle presidenze delle commissioni e delle delegazioni di vigilanza (CPV).

È in tale contesto che la CPV ha trattato, nella sua riunione dell'8 giugno 2005, un'istanza di valutazione della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) riguardante la Fondazione svizzera per la

<sup>140</sup> Art. 44 cpv. 1 lett. e LParl.

cultura Pro Helvetia e ha così affidato al CPA per la prima volta dall'entrata in vigore della nuova LParl un mandato di valutazione di una commissione legislativa (cfr. n. 3.2).

### 3.2 Valutazione di Pro Helvetia

Su mandato della CSEC-S, il CPA sta attualmente valutando la Fondazione per la cultura Pro Helvetia, una fondazione di diritto pubblico e uno dei principali organi della Confederazione responsabili della promozione della cultura. La Fondazione ha il compito di promuovere attività culturali di interesse nazionale e di incoraggiare gli scambi culturali con l'estero. Istituita nel 1939 come gruppo di lavoro sulla scia della difesa spirituale del Paese, oggi la fondazione interviene in tutto il mondo e nel 2005 disponeva di un budget di 33 milioni di franchi. Con una quota d'approvazione del 50 per cento, la Fondazione tratta ogni anno circa 3500 domande di sostegno e realizza inoltre progetti propri (cfr. fig. 9).

Nella sessione invernale 2004 un dibattito culturale è divampato con inattesa vivacità in seno al Consiglio degli Stati. Il fattore scatenante è stata la controversa esposizione «Swiss-Swiss Democracy» dell'artista elvetico Thomas Hirschhorn al Centre Culturel Suisse di Parigi, sostenuta finanziariamente da Pro Helvetia. Pro Helvetia non è tuttavia nel mirino di diversi interventi e dibattiti parlamentari soltanto in seguito agli eventi che hanno accompagnato l'esposizione parigina di Hirschhorn. Tra le critiche ricorrenti alla fondazione figurano per esempio l'indistinta ripartizione delle competenze tra il consiglio di fondazione e il segretariato, la laboriosità della procedura di trattamento delle domande, i costi generali relativamente elevati della Fondazione o ancora la mal definita divisione dei compiti tra Pro Helvetia e altri enti di promozione culturale.

Il mandato di valutazione della CSEC-S del 25 agosto 2005 è stato affidato in vista della deliberazione parlamentare della nuova legge sulla promozione della cultura (LPC) e della legge concernente la Fondazione Pro Helvetia (LPH)<sup>141</sup>, oggetto di revisione. Con l'articolo 69 Cost., la promozione della cultura da parte della Confederazione ha ottenuto, dopo anni di discussioni, una base costituzionale esplicita. La nuova LPC concretizza l'articolo 69 Cost. a livello di legge. Essa mira soprattutto a definire le priorità della promozione culturale, a rafforzare la collaborazione della Confederazione con i servizi decentrati di promozione della cultura e a chiarire le competenze dei diversi attori federali. La revisione della LPH persegue in primo luogo lo scopo di un ammodernamento delle strutture della Fondazione.

Alla luce delle menzionate critiche del Parlamento nei confronti di Pro Helvetia, ma anche in considerazione delle riforme interne attuate dalla Fondazione negli scorsi anni, la CSEC-S ha chiesto al CPA un accertamento dei punti forti e dei deboli della Fondazione allo stato attuale nonché una valutazione ex-ante delle previste nuove regolamentazioni di legge. Ai sensi di un secondo parere in vista del prossimo vaglio in Parlamento, la Commissione desidera completare il messaggio del Consiglio federale concernente la LPC e la LPH con una perizia indipendente dall'Amministrazione. Il rapporto del CPA dovrà segnatamente rispondere ai quesiti sottoesposti.

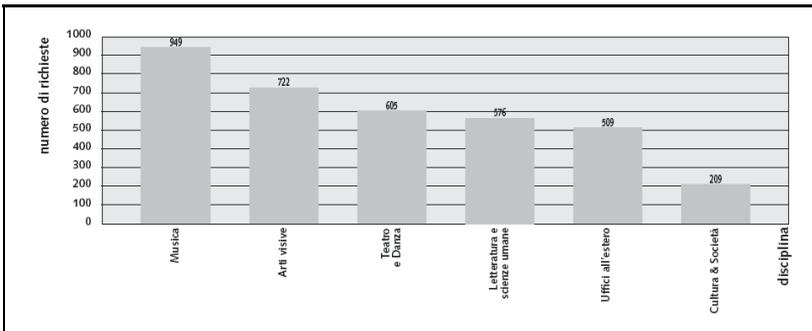
<sup>141</sup> Legge federale del 17 dicembre 1965 concernente la Fondazione «Pro Helvetia» (RS 447.1).

- Quali sono, nell'ottica attuale, i punti forti e i punti deboli del concetto, delle attività e delle prestazioni di Pro Helvetia?
- Come si posiziona la Fondazione nel contesto della politica culturale della Confederazione e in relazione agli enti di promozione culturale decentrati?
- Quali sono i punti deboli delle strutture e delle procedure interne della Fondazione secondo il diritto vigente?
- Quali risultati sono stati ottenuti a tale proposito tramite le riforme interne avviate nel periodo di finanziamento 2000-2003?
- I disegni di legge della LPC e della LPH produrranno un miglioramento per quanto concerne i punti deboli e permetteranno di mantenere i punti forti della Fondazione?

Il CPA presenterà i risultati della valutazione alla CSEC-S nel corso del secondo trimestre 2006.

Figura 9

### Numero di richieste vagliate da Pro Helvetia nel 2004 per disciplina



Fonte: Pro Helvetia, Rapporto annuale 2004, p. 18.

## 4 Pubblicazioni esterne alla collana del CPA

Per promuovere la conoscenza delle proprie attività e dei risultati delle ricerche anche tra il pubblico interessato e in ambito accademico, il CPA pubblica al di fuori della propria collana in riviste specializzate e quotidiani. Inoltre, partecipa con conferenze e seminari a convegni e corsi universitari. Nell'anno in rassegna sono stati pubblicati in ordine cronologico i seguenti articoli:<sup>142</sup>

*Bättig, Christoph: Rentenklau! Die Untersuchungsergebnisse der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, in: Info Zentralverband Staats- und Gemeindepersonal Schweiz 3/05, p. 2. Apparsso con altro titolo anche in Soziale Sicherheit 1/2005, p. 6.*

Nell'estate del 2002 le compagnie di assicurazioni private si sono viste confrontate con l'accusa di «furto delle rendite». Su mandato delle CdG, il CPA ha esaminato se

<sup>142</sup> Tutti gli articoli menzionati possono essere scaricati dal sito internet del CPA ([www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) → Commissioni, CPA).

un siffatto «furto delle rendite» è effettivamente avvenuto nel quadro del collocamento dei fondi del secondo pilastro o della ripartizione dei redditi degli investimenti. L'inchiesta non ha potuto né confermare né smentire tale accusa. Nondimeno, i risultati dell'indagine hanno messo a nudo preoccupanti lacune nel sistema della previdenza professionale, segnatamente anche per quanto concerne il controllo e la vigilanza delle autorità sulle istituzioni collettive delle compagnie d'assicurazione. Le misure correttive avviate nel frattempo dal Parlamento, dal Consiglio federale e dall'Amministrazione vanno nella giusta direzione. Tuttavia, solo l'esecuzione concreta delle misure già decise o ancora da decidere mostrerà se è possibile raggiungere l'obiettivo di un secondo pilastro trasparente e di una vigilanza efficace.

*Duperrut, Jérôme: Le manque de confiance mine l'essor du commerce électronique, apparso in: Le Temps, 28 aprile 2005, p. 21.*

L'articolo è dedicato ai principali risultati della valutazione sulla protezione del consumatore nel settore del commercio elettronico. La CdG-N aveva incaricato il CPA di effettuare questa valutazione nel maggio del 2003. L'autore rileva che, in considerazione delle caratteristiche del commercio elettronico, le leggi attuali non permettono di assicurare una protezione dei consumatori assimilabile alla protezione esistente nel commercio tradizionale.

*Duperrut, Jérôme: L'impact économique des lois est dramatiquement négligé, apparso in: Le Temps, 24 giugno 2005.*

In questo articolo vengono riassunte le principali risultanze della valutazione del CPA *I tre test PMI della Confederazione: conosciuti? utilizzati? efficaci?*. L'autore rileva che 1) questi strumenti sono noti solo in parte agli attori politici, 2) sono utilizzati prevalentemente in seno all'Amministrazione e 3) la loro influenza rimane ridotta.

*Duperrut, Jérôme: Regulierungsfolgeabschätzung, KMU-Verträglichkeitstest und Forum KMU: Bescheidener Einfluss, in: Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik, 11/2005, pagg. 47–50.*

Di fronte a una situazione economica poco dinamica, dalla fine degli anni Novanta la Svizzera si è dotata di tre strumenti perché i decisori politici tengano maggiormente in considerazione l'impatto delle nuove leggi e ordinanze sull'economia nazionale e sulle PMI. Nel 2004 la CdG-N ha incaricato il CPA di verificare se questi strumenti sono noti, utilizzati ed efficaci. L'articolo riassume le principali conclusioni del rapporto del CPA presentato nel maggio del 2005 e le raccomandazioni della CdG-N.

## **5 Altre attività**

Nell'anno in rassegna, il CPA si è occupato dell'ottimizzazione delle proprie prestazioni per le CdG. Principalmente si è trattato dell'ottimizzazione della procedura di selezione dei temi nel quadro della pianificazione annuale delle due CdG. Inoltre, il CPA ha concretizzato il suggerimento da parte di membri delle Commissioni di attuare controlli poco onerosi presso singoli servizi dell'Amministrazione federale («audit di gestione») al punto da poter realizzare nel 2006 su richiesta delle CdG un corrispondente progetto pilota.

## 5.1 Ottimizzazione della procedura di selezione dei temi

L'articolo 10 capoverso 1a dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare<sup>143</sup> assegna esplicitamente al CPA l'incarico di segnalare alle CdG tematiche meritevoli d'essere chiarite. Per questa ragione, il CPA sottopone ogni anno a fine novembre al gruppo di coordinamento delle CdG un elenco con una dozzina di proposte commentate per future valutazioni. Su questa base, il gruppo di coordinamento formula a destinazione delle CdG una proposta concernente le valutazioni da effettuare nell'anno successivo. Nel quadro di questa procedura, nell'anno in rassegna sono già state avviate o attuate diverse ottimizzazioni.

- Sentita la segreteria delle CdG, le sottocommissioni vengono associate in misura maggiore rispetto a quanto accade finora alla definizione dei temi. In base alla nuova procedura, le proposte di temi formulate dettagliatamente vengono sottoposte ai presidenti delle sottocommissioni interessate prima che il gruppo di coordinamento formuli la sua proposta per la pianificazione annuale. Il gruppo di coordinamento può così decidere avendo preso atto delle preferenze e di eventuali riserve delle sottocommissioni che tratteranno le valutazioni.
- Il CPA ha deciso di agevolare la definizione dei temi mediante una banca dati elettronica migliorata. La banca dati permette un rilevamento strutturato e un trattamento semplificato delle proposte, dallo stadio di idea alla proposta di tema elaborata nel dettaglio. Essa consente di allestire in modo più efficiente proposte di temi e, a lungo termine, di gestire meglio le conoscenze all'interno.
- Flessibilizzazione della pianificazione annuale: nel 2005 per la prima volta le decisioni delle CdG non sono state intese ai sensi di un elenco esaustivo delle valutazioni da effettuare ed è stato previsto un tema di riserva. Detto tema, una valutazione concernente la gestione degli immobili della Confederazione, è stato rimandato nel 2005 a favore della valutazione di Pro Helvetia. Il CPA considera la possibilità di decidere in avvenire l'intera pianificazione annuale sotto forma di una lista delle priorità. Questa soluzione offrirebbe un maggiore margine di manovra per l'adattamento a mutate circostanze.

## 5.2 Audit di gestione

Il CPA intende proporre alle CdG l'attuazione, nel quadro della pianificazione annuale 2006, di un progetto pilota sotto forma di un audit di gestione (audit). Il CPA dà così seguito a un invito a istituire un controllo non eccessivamente oneroso di uffici e servizi formulato nel quadro della definizione dei temi da membri delle CdG. Tali audit dovrebbero colmare la lacuna tra le visite dei servizi, piuttosto superficiali ma poco onerose, e le valutazioni e ispezioni, più approfondite ma assai onerose. Gli audit contribuirebbero all'adempimento del mandato formulato dalle CdG nei loro principi operativi, segnatamente in vista dell'esame della gestione dell'Amministrazione in generale e del controllo dell'efficienza e dell'adeguatezza dell'attività dell'Amministrazione in particolare.

<sup>143</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, Oparl; RS 171.115).

L'audit vuole fornire con un onere ridotto (circa 30-40 persone-giorni di servizio) un accertamento affidabile della situazione in relazione ai punti forti e ai punti deboli nelle strategie, nelle strutture e nei processi di un servizio dell'Amministrazione. Laddove un audit mettesse a nudo problemi seri possono essere avviate investigazioni approfondite o integrate audizioni della Commissione. D'altro canto, un audit può anche evidenziare «best practices» e Uffici esemplari.

## 6 Impiego del credito per il ricorso a esperti

Nel corso dell'esercizio in rassegna, il CPA aveva a disposizione complessivamente 296 000 franchi per avvalersi di esperti esterni e per finanziare ausiliari temporanei. Di questo budget sono stati utilizzati 204 221 franchi per i progetti seguenti:

### Utilizzazione del credito stanziato per il ricorso a esperti

Progetto	Onere in CHF	Stato
Ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale	900	terminato
Test PMI della Confederazione	3 975	terminato
Ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità	40 514	terminato
Misure coercitive nel diritto degli stranieri	3 400	terminato
Gestione delle risorse e management ambientale nell'Amministrazione federale	15 400	terminato
Ricerca pubblica dell'Amministrazione federale	53 700	Sarà terminato nel 2° trimestre 2006
Coerenza e direzione strategica delle attività della DSC	34 983	Sarà terminato nel 2° trimestre 2006
Ricorso a esperti esterni nell'Amministrazione federale	2 070	Sarà terminato nel 2° trimestre 2006
Pro Helvetia	49 279	Sarà terminato nel 2° trimestre 2006

## 7 Priorità per il 2006

Sulla base di un elenco dei temi presentato dal CPA, il 20 gennaio 2006 le CdG hanno deciso di affidare al CPA l'esecuzione dei seguenti nuovi progetti di valutazione nel 2006:

- Coordinamento e flussi finanziari nel settore della protezione dai pericoli naturali
- Trasparenza nell'aumento dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria
- Audit di gestione presso un ufficio federale
- Gestione immobiliare della Confederazione (settore civile)

## Alcuni dati sull'attività generale delle Commissioni della gestione

Nel 2005 le CdG si sono riunite 21 volte in seduta plenaria e 75 volte in sede di sottocommissione. 13 sedute erano dedicate a visite di servizi. La DelCG, dal canto suo, si è riunita 16 volte. Il numero complessivo delle sedute ammonta quindi a 112.

### Numero di sedute

	Numero di sedute plenarie delle CdG	Numero di sedute di sottocommissioni, gruppi di lavoro e altri gruppi	<i>...di cui numero di visite di servizi</i>	Numero di sedute della DelCG	Totale
<b>2005</b>	<b>21</b>	<b>75</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>112</b>

Le CdG e la DelCG hanno effettuato una visita ai servizi elencati in appresso.

### Visite di servizi effettuate dalle CdG e dalla DelCG

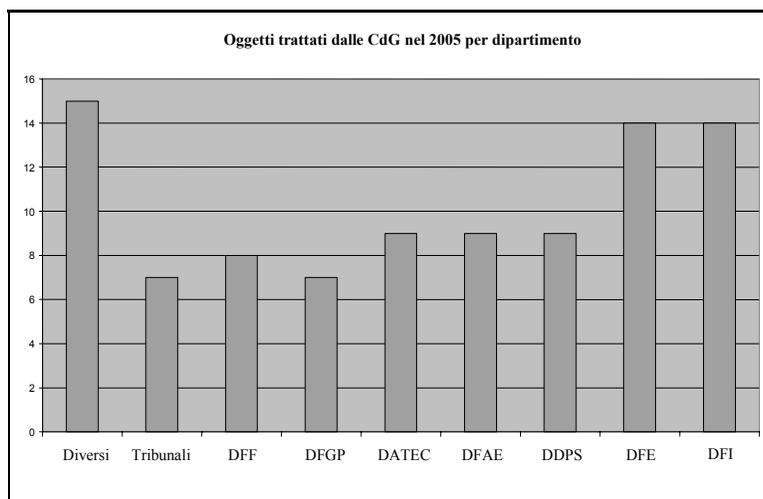
- Tribunali – Tribunale federale
- Tribunale federale delle assicurazioni
- DFAE – Divisione politica IV
- DFI – Swissmedic, Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
- DFGP – Servizio di analisi e prevenzione
- DDPS – Scuola reclute di fanteria 3, Bure
- Stato maggiore della pianificazione dell'esercito
- Swissint
- Servizio informazioni strategico
- DFE – Amministrazione federale delle finanze
- Publica
- DFE – Segretariato di Stato dell'economia
- Ufficio federale dell'agricoltura
- Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
- DATEC – Ufficio federale dell'energia
- Commissione della comunicazione
- Ufficio federale della comunicazione
- Altre – Istituto universitario di medicina legale di Zurigo
- Servizio di polizia scientifica e di ricerche della città di Zurigo

Nell'anno in rassegna, le CdG hanno ricevuto, in qualità di autorità di vigilanza, 48 richieste, di cui 36 sono state evase. Nello stesso periodo, le Commissioni hanno trattato inoltre 4 richieste che erano state loro presentate durante l'esercizio precedente.

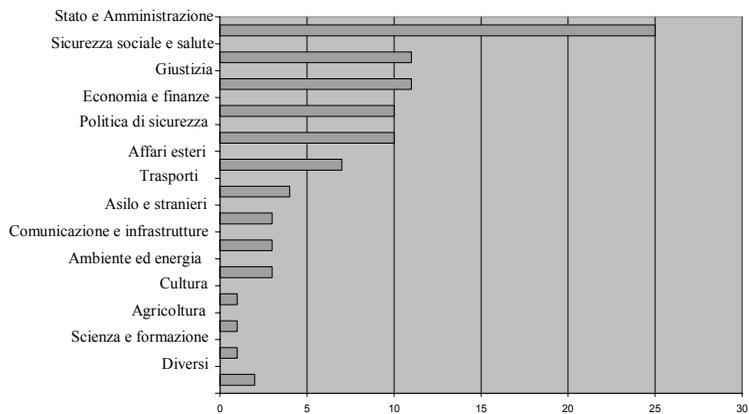
### Richieste ricevute e/o trattate dalle CdG

	Numero di richieste ricevute nel periodo in rassegna	...di cui sono state evase	Numero di richieste ricevute durante il periodo precedente ed evase nel periodo in rassegna
<b>2005</b>	<b>48</b>	<b>36</b>	<b>4</b>

Nel 2005, le attività delle CdG si sono concentrate principalmente su questioni concernenti lo Stato e l'Amministrazione (p. es. politica d'informazione del DFAE, occupazioni accessorie degli impiegati della Confederazione). Va rilevato che una parte importante degli oggetti trattati dalle CdG sono temi trasversali, ossia concernono l'insieme dell'Amministrazione federale (p. es. riforma dell'Amministrazione, vigilanza da parte del Consiglio federale).



**Oggetti trattati dalle CdG nel 2005 per settore politico**



## Tablelle degli interventi parlamentari delle CdG

### Nuovi oggetti

	CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
05.3468 Mo.	CS	Elaborare una strategia globale per rafforzare la vigilanza della Confederazione sull'esecuzione dell'AI	19.8.2005	CS: trasmesso al Consiglio federale il 6.12.205 CN: non ancora trattato
05.3469 Mo.	CS	Trasparenza sull'evoluzione dei casi AI nella Confederazione	19.8.2005	CS: trasmesso al Consiglio federale il 6.12.205 CN: non ancora trattato

### Oggetti delle CdG in sospenso

	CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
04.3441 Po.	CS	Gestione amministrativa nel terzo cerchio	13.9.2004	Trasmesso al Consiglio federale il 14.3.2005
03.3439 Po.	CN	Opportunità dell'integrazione dell'UIIA al DATEC	3.9.2003	Trasmesso al Consiglio federale il 18.3.2004
02.3475 Po.	CS	Orientamento della legge sull'esecuzione e sul fallimento verso l'obiettivo del risanamento	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3474 Po.	CS	Ravvicinamento dei diversi interessi nell'ambito del processo di risanamento	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3473 Po.	CS	Riconoscimento precoce a livello di economia nazionale	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale l'11.12.2002

CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
02.3472 Po.	CS Esame delle disposizioni relative alla limitazione della durata di validità dell'autorizzazione d'esercizio	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3471 Po.	CS Esame della competenza in materia di concessioni stradali	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3470 Mo.	CS Rafforzamento delle disposizioni legali relative alla presentazione dei conti e al controllo delle imprese	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 (CS) / 4.6.2003 (CN)
02.3469 Mo.	CS Rinvio della legge federale sull'aviazione alle disposizioni del diritto comunitario	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 sotto forma di postulato
02.3468 Rac.	CS Sostegno a favore di misure contro gli effetti di un'interruzione indesiderata del servizio di volo	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3467 Rac.	CS Riformulazione della politica dei trasporti aerei	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3466 Rac.	CS Coordinamento e proseguimento dello sviluppo del riconoscimento precoce da parte della Confederazione	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale l'11.12.2002
02.3465 Rac.	CS Sviluppo tempestivo di possibili scenari	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale l'11.12.2002
02.3464 Rac.	CS Esame delle partecipazioni della Confederazione a imprese del settore privato	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale l'11.12.2002
02.3463 Rac.	CS Analisi dell'effettivo dell'UFAC	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3462 Rac.	CS Esame regolare dei potenziali conflitti di interesse da parte del DATEC	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002

CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato	
02.3461 Rac.	CS	Precisazioni concernenti il ritiro dell'autorizzazione di gestione	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3460 Rac.	CS	Rafforzamento della vigilanza in materia di capacità economica delle compagnie aeree	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3459 Rac.	CS	Rafforzamento della vigilanza esercitata dal DATEC sull'UFAC	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3381 Mo.	CS	Iscrizione del concetto GEMAP nella legislazione finanziaria. Evoluzione futura dei settori GEMAP dell'amministrazione	28.6.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 19.9.2002 (CS) / 24.9.2002 (CN)
02.3177 Po.	CS	Esaminare gli effetti di TarMed	5.4.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002
02.3176 Po.	CS	Preparare il passaggio alla pianificazione delle prestazioni	5.4.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002
02.3175 Po.	CS	Rafforzare la pianificazione ospedaliera intercantonale	5.4.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002
00.3409 Po.	CN	Attuazione della legge federale sul mercato interno. Diritto di ricorso delle associazioni di difesa dei consumatori	27.6.2000	Trasmesso al Consiglio federale il 15.12.2000
00.3407 Po.	CN	Attuazione della legge federale sul mercato interno. Diritto di ricorso della Commissione della concorrenza	27.6.2000	Trasmesso al Consiglio federale il 14.3.2002
99.3573 Mo.	CN	Applicazione della legge sulla cittadinanza. Durata della procedura di naturalizzazione	19.11.1999	Trasmesso al Consiglio federale il 22.3.2000 (CN) / 25.9.2000 (CS)
98.3529 Mo.	CS	Collegamenti «on-line». Rafforzare la protezione dei dati personali	17.11.1998	Trasmesso al Consiglio federale il 21.12.1999

