



## **Rapporto annuale 2018 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali**

del 28 gennaio 2019

---

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 55 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl, RS 171.10), vi sottoponiamo il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione nel 2018 affinché ne prendiate atto.

Il presente rapporto informa sui controlli più importanti effettuati durante l'anno in rassegna nonché sui risultati e sugli insegnamenti che se ne possono trarre. Particolare attenzione è riservata al seguito dato alle raccomandazioni delle Commissioni e della Delegazione.

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

28 gennaio 2019

In nome delle Commissioni della gestione  
delle Camere federali:

La presidente della CdG-S,  
Anne Seydoux-Christe, consigliera agli Stati

La presidente della CdG-N,  
Doris Fiala, consigliera nazionale

## Indice

<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>2363</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>2369</b>
<b>2 Mandato e organizzazione</b>	<b>2371</b>
2.1 Mandato e competenze delle CdG	2371
2.1.1 Compiti delle CdG nell'ambito dell'alta vigilanza	2371
2.1.2 Diritti d'informazione e confidenzialità	2373
2.1.3 Collaborazione delle CdG e della DelCG con la loro segreteria	2374
2.1.4 Collaborazione delle CdG con le Commissioni delle finanze, la Delegazione delle finanze e il Controllo federale delle finanze	2375
2.2 Organizzazione e composizione delle CdG	2377
<b>3 Lavori delle CdG nel 2018</b>	<b>2381</b>
3.1 Pubblicazioni nel 2018	2381
3.2 Politica economica, finanziaria e della formazione	2383
3.2.1 Attività della FINMA in materia di regolazione	2383
3.2.2 Indennità per lavoro ridotto	2384
3.3 Sicurezza sociale e sanità	2385
3.3.1 Risorse dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza nell'ambito della cartella informatizzata del paziente	2385
3.3.2 Risorse della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale	2387
3.3.3 Resistenze agli antibiotici	2388
3.3.4 Penuria di vaccini	2389
3.3.5 Vigilanza di Swissmedic nel settore ospedaliero	2390
3.3.6 Ammissione e riesame di medicinali nell'elenco delle specialità	2392
3.3.7 Servizio di accertamento medico dell'Assicurazione per l'invalidità	2395
3.4 Relazioni internazionali e commercio esterno	2396
3.4.1 Cooperazione interdipartimentale nella politica estera / Immagine coerente del Consiglio federale nei confronti dell'UE	2396
3.4.2 Esportazioni di materiale bellico	2397
3.5 Stato e amministrazione	2399
3.5.1 Controllo successivo per l'inchiesta relativa al progetto INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni	2399
3.5.2 Ricongiungimento familiare del signor A., originario della Siria – istanza di vigilanza	2400

3.5.3	Controllo successivo. Prassi della Confederazione in materia di audizioni e procedura di consultazione	2401
3.5.4	Rafforzamento degli uffici trasversali	2401
3.5.5	Cambiamento del sistema di riscossione del canone radiotelevisivo	2402
3.5.6	Piano direttore della strategia TIC	2404
3.5.7	Problemi di personale presso il PF	2405
3.6	Settore giudiziario e Ministero pubblico	2406
3.6.1	Introduzione del dossier giudiziario elettronico	2406
3.6.2	Denuncia penale di Dieter Behring contro rappresentanti della giustizia penale	2407
3.6.3	Risorse del Tribunale amministrativo federale per i nuovi compiti secondo la LAIn	2409
3.7	Sicurezza	2410
3.7.1	Controllo successivo per abusi nelle IPG	2410
3.7.2	Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i ciber-rischi	2411
3.8	Ambiente, trasporti e infrastruttura	2412
3.8.1	Sicurezza nucleare in Svizzera	2412
3.8.2	Sicurezza aerea in Svizzera e traffico di droni	2413
3.8.3	Vigilanza dell'Ufficio federale dei trasporti nel settore dell'infrastruttura ferroviaria	2416
3.9	Ispezioni delle CdG in corso	2417
3.10	Visite di servizio	2417
3.11	Domande di vigilanza	2418
3.12	Altri temi trattati dalle CdG	2419
<b>4</b>	<b>Protezione dello Stato e attività informative</b>	<b>2423</b>
4.1	Mandati, diritti e organizzazione della Delegazione delle Commissioni della gestione	2423
4.2	Strumenti di gestione del Consiglio federale	2424
4.3	Acquisizione di informazioni soggetta ad autorizzazione	2426
4.4	Esplorazione radio ed esplorazione dei segnali via cavo	2428
4.5	Operazioni e fonti	2430
4.6	Esecuzione della LAIn nei Cantoni	2432
4.7	Incontro fra la DelCG e gli organi di vigilanza parlamentare cantonali	2435
4.8	Attività di vigilanza dell'AVI-AIn	2436
4.9	Ordinanza sulla ciberdifesa militare	2438
4.9.1	Precedenti accertamenti della DelCG	2438
4.9.2	Disciplinamento della ciberdifesa nella legge militare	2439
4.9.3	Prima consultazione della DelCG sull'OCDM	2440
4.9.4	Parere della DelCG sull'OCDM	2441

---

4.10	Archiviazione del rapporto d'inchiesta Cornu	2443
4.10.1	Genesi	2443
4.10.2	Pubblicazione del rapporto d'inchiesta Cornu	2444
4.10.3	Contratti del DDPS con «Pro Castellis»	2444
4.10.4	Valore archivistico dei documenti custoditi a Gstaad	2446
4.10.5	Ricerca dei fascicoli	2447
4.11	Sostegno del DFAE a ONG straniere	2448
<b>5</b>	<b>Rapporti di gestione e rapporti periodici</b>	<b>2449</b>
5.1	Rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale	2449
5.2	Rapporto di gestione 2017 del Tribunale federale	2451
5.3	Altri rapporti esaminati dalle CdG	2451
<b>6</b>	<b>Attività legislative</b>	<b>2452</b>
6.1	Iniziativa parlamentare Joder: rafforzamento delle Commissioni della gestione	2452
<b>7</b>	<b>Stato delle ispezioni in corso delle CdG e della DelCG</b>	<b>2453</b>
 <b>Allegato: Rapporto annuale 2018 del Controllo parlamentare dell'amministrazione. Allegato al rapporto annuale 2018 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali</b>		 <b>2457</b>

## Elenco delle abbreviazioni

ACI	Autorità di controllo indipendente per l'esplorazione radio e l'esplorazione dei segnali via cavo
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFS	Archivio federale svizzero
AI	Assicurazione per l'invalidità
AIGP	Armonizzazione dell'informatica nella giustizia penale
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ASN	<i>Autorité de sûreté nucléaire</i>
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
AVI-AIn	Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative
AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
BiG	Biblioteca am Guisanplatz
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
CaF	Cancelleria federale
CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CAPTE-S	Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati
CAV PP	Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdI-N	Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale
CDS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
CEDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CFM	Commissione federale dei medicinali
CIM	Cooperazione internazionale in materia di migrazione
CIP	Commissione delle istituzioni politiche
COE	Centro operazioni elettroniche
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale

---

CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CPI DMF	Commissione parlamentare d'inchiesta in merito agli avvenimenti in seno al Dipartimento militare federale
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPU	Centro delle pubblicazioni ufficiali
CRP	Corte dei reclami penali
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
CSSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
CSSS-S	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati
CTT	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DaziT	Progetto globale di modernizzazione e trasformazione per la digitalizzazione delle formalità doganali
DC	Direzione consolare
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DeICG	Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DelSic	Delegazione Sicurezza del Consiglio federale
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DMF	Dipartimento militare federale (ora DDPS)
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DSU	Divisione sicurezza umana
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali
ECS 17	Esercizio di condotta strategica 2017
e-dec	Dichiarazione doganale d'importazione
Elic	<i>e-licensing</i> (sistema di autorizzazioni elettronico) per l'esportazione di materiale bellico
ES	Elenco delle specialità dell'assicurazione malattie obbligatoria
FarmEs	Farmacia dell'esercito

fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
GAFI	<i>Groupe d'action financière</i>
GEVER	Gestione elettronica degli affari dell'Amministrazione federale
GI	Gestori dell'infrastruttura ferroviaria
IASA SIC	Sistema di analisi integrale del SIC
IASA-GEX SIC	Sistema di analisi integrale dell'estremismo violento del SIC
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
ILR	Indennità per lavoro ridotto
INSIEME	Progetto «Gemeinsame IT-Systeme ESTV» [sistemi comuni TI delle divisioni dell'AFC]
IPG	Indennità di perdita di guadagno
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
ISDC	Istituto svizzero di diritto comparato
ISM	<i>Ianus Secure Mobile</i>
Iv. Pa.	Iniziativa parlamentare
KOF	Centro di ricerca congiunturale
LAI <sub>n</sub>	Legge federale del 25 settembre 2015 sulle attività informative (RS 121)
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LATer	Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici; RS 812.21)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze; RS 614.0)
LFINMA	Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (RS 956.1)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, RS 510.10)
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, RS 173.71)

---

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)
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40)
LRTV	Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (RS 784.40)
LSCPT	Legge federale del 18 marzo 2016 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.1)
LTF	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
Mo.	Mozione
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NCTS	Nuovo sistema di transito computerizzato
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OAI	Ordinanza del 16 agosto 2017 sulle attività informative (RS 121.1)
OCDM	Ordinanza sulla ciberdifesa militare
OCGE	Ordinanza del 17 ottobre 2012 sulla condotta della guerra elettronica e sull'esplorazione radio (RS 510.292)
ODIC	Organo direzione informatica della Confederazione
OLAr	Ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione (Ordinanza sull'archiviazione, RS 152.11).
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
ONG	Organizzazione non governative
OOrg-DDPS	Ordinanza del 7 marzo 2003 sull'organizzazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (RS 172.214.1)
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)
OSCPT	Ordinanza del 15 novembre 2017 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.11).
O-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (RU 2009 6937)
O-SIEs	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio informazioni dell'esercito (RS 510.291)

OSIME-SIC	Ordinanza del 16 agosto 2017 sui sistemi d'informazione e di memorizzazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.2)
OSI-SIC	Ordinanza dell'8 ottobre 2014 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (RU 2014 3231)
OSM	Ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla sicurezza militare (RU 1999 887)
OVAIn	Ordinanza del 16 agosto 2017 concernente la vigilanza sulle attività informative (RS 121.3)
PF	Politecnici federali
PGF	Polizia giudiziaria federale
PM	Polizia militare
RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RS 171.13)
RCS	Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RS 171.14)
RS	Raccolta sistematica
RTS	Radio Télévison Suisse
RUAG	Impresa d'armamento della Confederazione – società anonima
SAGE	Scambio di atti giuridici per via elettronica
SAM	Servizi di accertamento medico dell'AI
SDVN+	Rete di dati sicura
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SG-DDPS	Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
SG-DFGP	Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia
SGSI	Sistema di gestione della sicurezza delle informazioni
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIM	Servizio informazioni militare
SIO	Sicurezza delle informazioni e degli oggetti
SISI	Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza
SNPC	Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi
Sottocapo SM	Sottocapo di Stato Maggiore del Servizio informazioni
SINF	
StAR	Strategia nazionale contro le resistenze agli antibiotici
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici

---

TAF	Tribunale amministrativo federale
TARMED	Struttura tariffale per le prestazioni mediche
TA-Swiss	Fondazione per la valutazione delle scelte tecnologiche
TF	Tribunale federale
TFB	Tribunale federale dei brevetti
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UCMSEs	Ufficio centrale per il materiale storico dell'esercito
UE	Unione europea
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFT	Ufficio federale dei trasporti
URC	Uffici regionali di collocamento
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria
USEs	Ulteriore sviluppo dell'esercito
USNM	Ufficio svizzero della navigazione marittima
U-Space	Urban-Space
USTRA	Ufficio federale delle strade
Vigilanza SI	Vigilanza sulle attività informative

# Rapporto

## 1 Introduzione

Il presente rapporto annuale fornisce una visione d'insieme delle attività di alta vigilanza parlamentare delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) nel 2018, nonché alcune informazioni sui metodi e sui processi operativi, sui problemi riscontrati in occasione di alcuni controlli e sui risultati conseguiti. Dal rapporto annuale del 2016 il contenuto si concentra soprattutto su dossier che non sono stati oggetto di comunicazioni pubbliche durante l'anno in rassegna (cfr. n. 3.2 seg.). Prima di allora il rapporto annuale riferiva unicamente sui dossier conclusi e sulle pubblicazioni delle CdG. Al fine di aumentare la trasparenza, dal 2017 le CdG forniscono nel rapporto anche informazioni sui loro lavori in corso (cfr. n. 3.12 e 7).

Nell'anno in esame le CdG si sono nuovamente occupate della governance delle imprese parastatali. Al riguardo le Commissioni hanno formulato varie raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale, in particolare nel loro rapporto concernente il ciberattacco contro la RUAG<sup>1</sup> e in quello concernente la vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali<sup>2</sup>.

Sono sorti vari interrogativi in merito alla governance anche in seguito alle rivelazioni concernenti le pratiche contabili non conformi alla legge in seno ad AutoPostale Svizzera SA. Nel 2018 le CdG hanno svolto varie audizioni sulla questione, in particolare di rappresentanti dei dipartimenti federali coinvolti, della Posta, dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), del Controllo federale delle finanze (CDF) e della Sorveglianza dei prezzi. A inizio settembre 2018<sup>3</sup> le Commissioni hanno informato il Consiglio federale che, data l'importanza del caso AutoPostale, continueranno a seguire con grande attenzione questo dossier e a tempo debito comunicheranno le loro conclusioni dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Nel 2019, le CdG prevedono di ricevere tra l'altro i risultati di un'indagine esterna commissionata dal Consiglio federale sul controllo delle imprese parastatali. Hanno inoltre chiesto al Consiglio federale di dedicare un capitolo del suo rapporto di gestione 2018 a quanto accaduto presso AutoPostale SA, includendovi un'analisi degli avvenimenti, i provvedimenti adottati e gli insegnamenti tratti per la gestione delle aziende parastatali.

Nell'anno in rassegna la CdG-N si è inoltre occupata della comunicazione di dati di terzi nell'ambito dell'assistenza amministrativa da parte dell'Amministrazione

- 1 Gestione del ciberattacco contro la RUAG: punto della situazione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) dell'8 maggio 2018 (FF 2018 3895).
- 2 Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 28 agosto 2018 (FF 2018 6603).
- 3 Le CdG raccomandano di adottare il rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale e chiedono maggiori informazioni su AutoPostale nel rapporto 2018, comunicato stampa delle CdG del 7 settembre 2018.

federale delle contribuzioni (AFC). Alle autorità statunitensi vengono consegnati documenti che, oltre alle informazioni esplicitamente richieste nell'ambito dell'assistenza amministrativa, contengono anche dati sensibili di terzi (nomi e funzioni di impiegati di banca), senza che questi ne siano previamente informati. A tal proposito la CdG-N ha sentito l'AFC, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), un'esperta di diritto tributario e, nel dicembre 2018, anche il capo del Dipartimento federale delle finanze DFF, il consigliere federale Ueli Maurer. Nel 2019, la Commissione porterà avanti i suoi lavori su questo argomento.

Il 26 giugno 2018 le CdG hanno pubblicato il loro rapporto<sup>4</sup> in relazione all'inchiesta relativa alle fideiussioni della Confederazione nel settore della navigazione marittima. A seguito del ricorso alle fideiussioni per 13 navi d'alto mare, nel maggio 2017 il Consiglio federale aveva dovuto chiedere lo stanziamento di un credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi per poter onorare gli impegni della Confederazione, richiesta che il Parlamento ha poi approvato nella sessione estiva dello stesso anno. A causa degli eventi citati e viste le importanti perdite per la Confederazione, le CdG hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro, il quale ha successivamente avviato un'ispezione nel settembre 2017<sup>5</sup>. L'ispezione doveva in particolare chiarire in che modo il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) abbiano svolto il loro compito di vigilanza nei confronti, rispettivamente, dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) e dell'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM). Le CdG si sono occupate anche dell'informazione al Consiglio federale in corpore, degli insegnamenti tratti da questo caso per le altre fideiussioni e per la gestione dei rischi della Confederazione oltre che del ruolo avuto dal Controllo federale delle finanze (CDF). Il rapporto d'inchiesta delle CdG conteneva otto raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Nel novembre 2018 il gruppo di lavoro si è occupato del parere espresso in merito dal Consiglio federale<sup>6</sup>. Pur constatando che il Collegio governativo ammetteva che erano stati commessi errori nella vigilanza e nel trattamento del dossier, il gruppo di lavoro si è detto insoddisfatto delle spiegazioni fornite dal Consiglio federale in merito alle singole raccomandazioni. Nel 2019 effettuerà dunque altre audizioni e continuerà a seguire l'evolversi della questione. In base ai risultati che ne scaturiranno esprimerà quindi un suo parere sull'attuazione delle raccomandazioni da parte del Consiglio federale.

Oltre alle ispezioni citate, nell'anno in rassegna le CdG si sono occupate di diverse tematiche sulle quali non erano state ancora pubblicate informazioni e che sono ora oggetto del presente rapporto. Fra queste vi sono le esportazioni di materiale bellico (cfr. n. 3.4), la Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (cfr. n. 3.7), la penuria di vaccini (cfr. n. 3.3), la sicurezza nucleare in Svizzera (cfr. n. 3.8) e l'introduzione dell'incarto giudiziario elettronico (cfr. n. 3.6).

<sup>4</sup> Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018 (FF **2018** 5253).

<sup>5</sup> Cfr. Rapporto annuale 2017 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 30 gennaio 2018 (FF **2018** 1643).

<sup>6</sup> Fideiussioni per navi d'alto mare. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018. Parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018 (FF **2018** 5325).

Nell'anno appena trascorso le CdG hanno pubblicato undici rapporti d'inchiesta. Il rapporto della CdG-N sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo<sup>7</sup> e i rapporti della CdG-S sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche<sup>8</sup> e sull'adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica<sup>9</sup> si basano su una valutazione del CPA (cfr. Rapporto annuale 2018 del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) in allegato).

Nel corso dell'anno appena concluso le CdG hanno anche avviato due nuove ispezioni, una riguardante le inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale e l'altra in merito all'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti. Entrambe si fonderanno su valutazioni del CPA (cfr. Rapporto del CPA allegato, n. 2.3). In base ai rapporti del CPA le commissioni competenti valuteranno successivamente questi temi dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare. La pubblicazione dei risultati di queste ispezioni è attesa nel corso del 2019.

Nell'anno in rassegna le CdG si sono riunite in 19 sedute plenarie e 67 sedute di sottocommissioni e gruppi di lavoro. Di queste ultime 12 sono state dedicate a sopralluoghi presso servizi della Confederazione. La DelCG si è incontrata 11 volte, per un totale complessivo di 97 sedute.

In occasione della seduta plenaria del 28 gennaio 2018, le CdG hanno approvato senza voti contrari il presente rapporto e deciso di pubblicarlo. La bozza del rapporto è stata sottoposta per parere alle autorità interessate conformemente all'articolo 157 della legge sul Parlamento (LParl)<sup>10</sup>. I pareri pervenuti sono stati esaminati dalle CdG e dalla DelCG e tenuti in considerazione per quanto possibile.

## **2 Mandato e organizzazione**

### **2.1 Mandato e competenze delle CdG**

#### **2.1.1 Compiti delle CdG nell'ambito dell'alta vigilanza**

In qualità di commissioni parlamentari le CdG esercitano, su mandato delle Camere federali, l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali della Confederazione, nonché di altri enti incaricati di compiti federali (art. 169 Cost.<sup>11</sup> e art. 52 LParl). I compiti e le competenze delle

<sup>7</sup> Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 26 giugno 2018 (FF **2018** 6337).

<sup>8</sup> Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 19 ottobre 2018 (non ancora pubblicato).

<sup>9</sup> Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 19 ottobre 2018 (non ancora pubblicato).

<sup>10</sup> Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

<sup>11</sup> Costituzione federale (Cost.; RS **101**).

CdG sono disciplinati negli articoli 26–27, 52–55 e 153–158 LParl, nonché in altre leggi<sup>12</sup> e ordinanze<sup>13</sup>.

Nell'esercizio del loro mandato, le CdG verificano principalmente se le autorità federali agiscono secondo la Costituzione e le leggi e se i compiti loro assegnati dal legislatore sono stati svolti correttamente (verifica della legalità). Esse accertano inoltre che le misure adottate dallo Stato siano opportune e che le autorità federali sfruttino adeguatamente il margine discrezionale di cui dispongono (verifica dell'adeguatezza). Infine controllano l'efficacia delle misure adottate con riferimento agli obiettivi fissati dal legislatore (verifica dell'efficacia).

I compiti delle CdG sono i seguenti:

- eseguire ispezioni;
- incaricare il CPA di effettuare valutazioni;
- verificare i rapporti annuali di gestione del Consiglio federale e del Tribunale federale, nonché i rapporti annuali di altri enti della Confederazione;
- trattare i rapporti che devono essere presentati loro dal Consiglio federale, dai dipartimenti e da altri uffici;
- effettuare sopralluoghi presso autorità e servizi della Confederazione;
- trattare le istanze di vigilanza presentate da terzi;
- formulare raccomandazioni al Consiglio federale, ai dipartimenti, ai Tribunali della Confederazione e all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) o al Ministero pubblico della Confederazione (MPC);
- verificare l'attuazione di raccomandazioni formulate in precedenza.

Le CdG riferiscono una volta all'anno al Parlamento sui principali risultati dei loro lavori (art. 55 LParl). Il presente rapporto verrà trattato dalle due Camere nella sessione primaverile.

L'ambito di vigilanza delle CdG comprende tutte le attività del Consiglio federale e delle unità dell'Amministrazione federale, nonché dei Tribunali della Confederazione e del MPC. Ne sono escluse la giurisprudenza dei Tribunali e le decisioni del Ministero pubblico (art. 30 cpv. 1 Cost., art. 26 cpv. 4 LParl).

L'alta vigilanza parlamentare si esercita inoltre su tutti gli enti di diritto pubblico e privato nonché sulle persone fisiche e giuridiche che svolgono compiti federali, benché nella prassi ciò avvenga in maniera meno diretta che sui servizi

<sup>12</sup> Art. 32 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS **514.51**), art. 5 cpv. 1 della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS **172.220.1**), art. 8 cpv. 1 dell'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**), art. 20 della legge federale del 4 ottobre 1991 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (LTAIp; RS **742.104**) o art. 10 della legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (LRAV; RS **742.140.3**).

<sup>13</sup> Principi d'azione delle CdG del 29 agosto 2003 e 4 settembre 2003, pubblicati nel rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1435).

dell'Amministrazione centrale. Anche i Cantoni sono soggetti alla vigilanza delle CdG, nella misura in cui sono incaricati dell'attuazione del diritto federale (art. 46 cpv. 1 e 49 cpv. 2 Cost.).

### **2.1.2 Diritti d'informazione e confidenzialità**

Per adempiere il compito di alta vigilanza, le CdG dispongono di ampi diritti d'informazione (art. 150 e 153 LParl) che sono stati rafforzati e precisati con la modifica della LParl del 17 giugno 2011<sup>14</sup>. In particolare hanno il diritto di interrogare direttamente tutti i rappresentanti delle autorità, tutti i collaboratori dei servizi della Confederazione e altri rappresentanti di organi che assumono compiti federali (in carica o no), nonché di ottenere da questi ultimi tutte le informazioni utili al loro lavoro. Esse hanno inoltre la possibilità di chiamare a comparire le persone soggette all'obbligo di informare e, se del caso, di prescrivere un accompagnamento coattivo. Visto che il segreto d'ufficio non si applica in caso di audizioni di agenti della Confederazione da parte delle CdG, le persone sentite da queste ultime non possono avvalersene per rifiutarsi di deporre.

I diritti d'informazione delle CdG sono sottoposti soltanto a due restrizioni: anzitutto le CdG non sono autorizzate a consultare i verbali delle sedute del Consiglio federale; in secondo luogo, le CdG non sono autorizzate a esigere informazioni che devono essere tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative o per altri motivi (art. 153 cpv. 6 LParl).

Le commissioni di vigilanza «decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione» (art. 153 cpv. 6 primo periodo LParl). Questa competenza di decidere a titolo definitivo attribuita alle commissioni di vigilanza garantisce che la decisione relativa alla portata e all'esercizio dei diritti d'informazione sia presa in ogni singolo caso dalle CdG quale organo che esercita la vigilanza e non dall'esecutivo che vi è sottoposto. Se il Consiglio federale fa valere che un documento rientra nella categoria dei documenti soggetti alla protezione dello Stato, le CdG fanno appello alla DelCG per dirimere la questione.

Le due riserve summenzionate relative ai diritti d'informazione delle CdG non valgono per la DelCG: in virtù dell'articolo 169 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 154 LParl, quest'ultima dispone infatti di diritti d'informazione illimitati nei confronti delle autorità e degli enti assoggettati alla sua vigilanza. Oltre a poter esigere tutte le informazioni necessarie all'adempimento dei suoi compiti, la DelCG può infatti anche disporre interrogatori formali di testimoni (art. 155 LParl), senza che si possa far valere il segreto d'ufficio o militare.

Dati i loro ampi diritti d'informazione, in contropartita le CdG e la DelCG devono garantire la confidenzialità e trattare le informazioni confidenziali in maniera responsabile. Le CdG sono pertanto tenute a prendere provvedimenti appropriati per

<sup>14</sup> LParl: precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza, modifica del 17 giugno 2011 (RU 2011 4537); Rapporto annuale 2011 delle CdG e della DelCG del 27 gennaio 2012, n. 2.1.4 (FF 2012 6061, in particolare 6075).

tutelare il segreto (art. 150 cpv. 3 LParl)<sup>15</sup>. Le CdG hanno dunque emanato pertinenti istruzioni che tra l'altro disciplinano in maniera restrittiva l'accesso ai corapporti dei capi di dipartimento relativi agli affari del Consiglio federale<sup>16</sup>. I membri delle CdG sono da ultimo vincolati al segreto d'ufficio per quanto concerne tutti i fatti di cui vengono a conoscenza nell'ambito del loro mandato (art. 8 LParl).

I rapporti d'inchiesta sono generalmente pubblicati, sempre che non vi si oppongano interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LParl). La legge conferisce alle autorità interessate il diritto di esprimere un parere prima della pubblicazione (art. 157 LParl).

I mezzi di cui dispongono le CdG nei confronti degli uffici sottoposti alla loro vigilanza sono soprattutto di natura politica. Le Commissioni comunicano in genere le proprie conclusioni alle autorità superiori responsabili mediante rapporti ufficiali o lettere che contengono raccomandazioni rispetto alle quali dette autorità sono chiamate a prendere posizione. Così facendo, le Commissioni obbligano le autorità a rendere conto del lavoro svolto (o di eventuali omissioni). All'occorrenza, esse possono ricorrere agli strumenti parlamentari (deposito di una mozione, di un postulato o di un'iniziativa parlamentare) per avviare una modifica di legge.

### 2.1.3 Collaborazione delle CdG e della DelCG con la loro segreteria

Le CdG e la DelCG dirigono i propri lavori e ne assumono la responsabilità. Spetta a loro determinare le questioni da approfondire e stabilire la procedura da seguire durante le inchieste.

La segreteria delle CdG/DelCG, aggregata ai Servizi del Parlamento, assiste e consiglia le Commissioni e la DelCG nello svolgimento dei loro compiti<sup>17</sup>. In virtù dell'articolo 67 LParl essa dispone degli stessi diritti d'informazione delle CdG e della DelCG per le quali lavora. Secondo l'articolo 153 capoverso 1 secondo periodo LParl, le CdG e la DelCG possono incaricare la loro segreteria di accertare singoli fatti. Le CdG e la DelCG conferiscono mandati alla loro segreteria, ne accompagnano e ne verificano l'attuazione.

Data la specificità del sistema di milizia e la necessaria indipendenza delle CdG nei confronti degli enti sottoposti a vigilanza, la segreteria CdG/DelCG svolge un ruolo

<sup>15</sup> Perizie su mandato della CdG-N: Biaggini Giovanni, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht*, 5 giugno 2008; Oberholzer Niklaus, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht: Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*, 5 giugno 2008, [www.parlament.ch/de](http://www.parlament.ch/de) > Organe > Aufsichtskommissionen > GPK > Grundlagenpapiere / Informationsrechte (stato: 23 novembre 2018), soltanto in tedesco e francese.

<sup>16</sup> *Weisungen der GPK der eidg. Räte über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz* del 27 gennaio 2012, [www.parlament.ch/de](http://www.parlament.ch/de) > Organe > Aufsichtskommissionen > GPK > Grundlagenpapiere / Informationsrechte (stato: 23 novembre 2018), soltanto in tedesco e francese.

<sup>17</sup> Art. 64 cpv. 1 e 2 lett. b e d LParl.

essenziale nell'adempimento del loro mandato legale. Essa assiste le Commissioni e la DelCG nella scelta, nell'ideazione e nello svolgimento di inchieste e valutazioni e per tutte le altre misure concernenti l'alta vigilanza<sup>18</sup>. Essa tratta inoltre le domande di cui all'articolo 129 LParl e prepara le decisioni.

### **2.1.4 Collaborazione delle CdG con le Commissioni delle finanze, la Delegazione delle finanze e il Controllo federale delle finanze**

Nell'ambito delle loro attività le CdG sono regolarmente in contatto con gli altri enti incaricati della vigilanza e dell'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione, ossia le Commissioni delle finanze (CdF), la Delegazione delle finanze (DelFin) e il Controllo federale delle finanze (CDF).

Nella prassi i due settori dell'alta vigilanza parlamentare – sulle finanze e sulla gestione – non sempre possono essere chiaramente distinti. La gestione, nelle sue varie modalità, ha spesso conseguenze finanziarie, mentre l'azione dello Stato, quasi senza eccezioni, ha un legame con le finanze. Inoltre, i problemi nel settore della vigilanza finanziaria hanno spesso origine nella gestione e viceversa.

Considerato quanto precede, è necessario che le CdF, la DelFin e le CdG collaborino e coordinino le loro attività. In generale, si procede nel modo seguente: se per un determinato oggetto sono predominanti gli aspetti di politica finanziaria, la sua trattazione spetta prioritariamente alle CdF e alla DelFin, mentre le questioni riguardanti soprattutto la gestione sono affidate prioritariamente alle CdG. Determinati oggetti, quali i rapporti di gestione dei Tribunali della Confederazione e di talune imprese pubbliche, i consuntivi e i preventivi dei Tribunali della Confederazione, del MPC e dell'AV-MPC, sono trattati congiuntamente dalle CdF e dalle CdG. Anche l'alta vigilanza sulla costruzione della nuova ferrovia transalpina (NFTA) è esercitata congiuntamente. Le segreterie delle due Commissioni si incontrano quattro volte all'anno per coordinare i loro lavori, mentre i segretari delle sottocommissioni si incontrano e si scambiano informazioni ogni volta che ciò si rivela necessario in relazione a un determinato dossier.

Le CdG mantengono anche contatti con il CDF, l'organo supremo di vigilanza finanziaria della Confederazione, le cui competenze sono definite nella legge sul Controllo delle finanze (LCF)<sup>19</sup>. Secondo l'articolo 15 capoverso 1 LCF, le CdF e la DelFin sono gli interlocutori diretti del CDF in Parlamento. La legge prevede inoltre che il CDF trasmetta i risultati delle sue verifiche alla DelFin (art. 14 cpv. 1 LCF). Finora questo valeva anche per i risultati delle verifiche riguardanti la gestione. Con la revisione della LCF, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, è stata istituita una base legale per il flusso di informazioni tra il CDF, i dipartimenti, gli uffici federali incaricati con compiti trasversali, il Consiglio federale, la DelFin e le CdG. La modifica della legge prevede tra l'altro che il CDF comunichi alle CdG e alla DelCG

<sup>18</sup> Art. 7 lett. a del regolamento interno dei Servizi del Parlamento del 16 maggio 2014 (RSP) ([www.parlament.ch/centers/documents/it/gopd-i.pdf](http://www.parlament.ch/centers/documents/it/gopd-i.pdf)).

<sup>19</sup> Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, LCF; RS **614.0**).

le lacune sostanziali constatate nella gestione degli affari, contemporaneamente alla presentazione del rapporto alla DelFin<sup>20</sup>.

Nel frattempo, già dall'aprile 2015 il coordinamento dell'informazione fra i due organi è stato migliorato: da allora le CdG ricevono il programma di verifica del CDF ogni anno alla fine del mese di gennaio e hanno quindi l'opportunità di discutere con il CDF su eventuali questioni di fondo. Inoltre, le CdG prendono atto del rapporto annuale del CDF ogni primavera.

Nell'anno in rassegna le CdG si sono occupate in modo più approfondito di questioni relative alla loro collaborazione con il CDF. Hanno in particolare verificato se, e a che condizioni, potrebbero conferire un mandato al CDF. Il CDF si era intatti offerto di chiarire eventuali interrogativi delle CdG in merito a un caso di cui queste ultime si stavano occupando nell'ambito delle loro inchieste.

Le CdG ritengono che assegnare direttamente un mandato al CDF sarebbe problematico per vari motivi. Bisogna innanzitutto considerare che i due organi hanno mandati legali – e dunque ambiti di competenza – diversi. Il CDF è un organo della vigilanza finanziaria della Confederazione, il cui direttore è nominato dal Consiglio federale (art. 2 cpv. 2 LCF) e che sostiene sia il Consiglio federale sia l'Assemblea federale. Le CdG sono invece un organo di alta vigilanza del Parlamento.

Le CdG dispongono di un proprio organo di valutazione, il CPA<sup>21</sup>, che le sostiene nel lavoro di alta vigilanza sia con analisi approfondite sia con mandati brevi (cfr. Rapporto annuale 2018 del CPA in allegato). Nell'ambito della revisione della legge sul Controllo delle finanze del 1998 si discute dell'opportunità di accorpate il CPA e il CDF. Nel messaggio si stabilì che questo cambiamento non poteva essere trattato nell'ambito di una revisione legislativa, poiché introduceva «un nuovo e fondamentale elemento nella struttura del potere»<sup>22</sup>. Ciò dimostra quanto sia importante rispettare i principi dello Stato di diritto, come la separazione dei poteri, ed è proprio questo principio a dover essere preso in considerazione per quanto riguarda le possibili interfacce tra CdG e CDF. La creazione di strumenti istituzionalizzati attraverso il conferimento di un mandato da parte delle CdG al CDF metterebbe in discussione anche la posizione del CPA.

Nell'ambito della revisione della LCF del 1998, si volle evitare di sopprimere la distinzione costituzionale tra alta vigilanza (Parlamento) e vigilanza (Consiglio federale)<sup>23</sup>. Dal punto di vista dello stato di diritto, spetta al legislatore decidere se le CdG possono oppure no attribuire mandati al CDF data la fondamentale importanza della questione.

Le CdG sono giunte alla conclusione che, fondamentalmente, non sarebbe legale né opportuno attribuire direttamente mandati al CDF. La prassi attuale prevede che

<sup>20</sup> Art. 14 cpv. 1 LCF.

<sup>21</sup> Art. 10 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, Oparl; RS 171.115).

<sup>22</sup> Messaggio concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF) del 22 giugno 1998 (FF 1998 IV 3691, in particolare 3697).

<sup>23</sup> Messaggio concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF) del 22 giugno 1998 (FF 1998 IV 3691, in particolare 3697).

nell'ambito della loro attività di alta vigilanza le CdG si rivolgono in primis alle CdF e alla DelFin per gli eventuali problemi di diritto finanziario che non vogliono o non possono trattare in prima persona.

## 2.2 Organizzazione e composizione delle CdG

Come le altre commissioni parlamentari, le CdG sono composte da 25 membri del Consiglio nazionale e da 13 membri del Consiglio degli Stati. I membri vengono eletti per un periodo di quattro anni con la possibilità di rinnovo del mandato. La composizione delle Commissioni e l'assegnazione della presidenza e della vicepresidenza dipendono dalla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera (art. 43 cpv. 3 LParl). Per quanto possibile, si tiene conto anche delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese.

Ogni Commissione è suddivisa in diverse sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl, art. 14 cpv. 3 RCN<sup>24</sup> art. 11 cpv. 1 RCS<sup>25</sup>), che coprono tutti i dipartimenti, la Cancelleria federale, i Tribunali della Confederazione, il MPC e la sua autorità di vigilanza.

Gli ambiti sono assegnati nel modo seguente:

Sottocommissioni DFAE/DDPS:	– Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) – Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)
Sottocommissioni DFGP/CaF:	– Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) – Cancelleria federale (CaF)
Sottocommissioni DFF/DEFR:	– Dipartimento federale delle finanze (DFF) – Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)
Sottocommissioni DFI/DATEC:	– Dipartimento federale dell'interno (DFI) – Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)
Sottocommissioni Tribunali/MPC:	– Tribunale federale (TF) – Tribunale militare di cassazione (TMC) – Tribunale penale federale (TPF) – Tribunale amministrativo federale (TAF) – Tribunale federale dei brevetti (TFB) – Ministero pubblico della Confederazione (MPC) – Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC)

<sup>24</sup> Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RCN; RS **171.13**).

<sup>25</sup> Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RCS; RS **171.14**).

Su incarico delle Commissioni plenarie, le sottocommissioni seguono l'operato delle autorità sottoposte alla loro vigilanza. Esse svolgono il lavoro vero e proprio d'inchiesta (p. es. esecuzione di audizioni, mandati per perizie, richieste di documentazione) e riferiscono alle Commissioni plenarie che sono gli organi decisionali. A queste ultime spettano i compiti di prendere decisioni, approvare e pubblicare rapporti, nonché formulare raccomandazioni alle autorità politiche responsabili (art. 158 LParl).

Le CdG possono inoltre istituire gruppi di lavoro o sottocommissioni ad hoc per esaminare temi che richiedono particolari conoscenze specialistiche.

Nel 2018 erano operativi due gruppi di lavoro composti di membri della CdG-S e della CdG-N. Il gruppo di lavoro incaricato di analizzare la gestione dei rischi a livello dell'Amministrazione federale, di cui fa parte anche un rappresentante della DelFin, ha esaminato la gestione dei rischi e i relativi rapporti stilati all'attenzione del Consiglio federale. Nel quadro di un'ispezione, il gruppo di lavoro fideiussioni per la navigazione marittima si è occupato in particolare di questioni relative alla vigilanza dipartimentale, all'informazione del Consiglio federale in corpore e alla gestione dei rischi (cfr. anche n. 1).

Al proprio interno ogni Commissione nomina inoltre tre membri che formano la DelCG, la quale si occupa di vigilare sulle attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione civili e militari. Secondo la Costituzione e la legge, la Delegazione dispone di diritti d'informazione molto ampi (cfr. n. 4).

Infine, ciascuna Commissione nomina due membri per la Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali (DVN), la quale esercita l'alta vigilanza parlamentare sulla realizzazione della nuova ferrovia transalpina (NFTA). La DVN è composta inoltre da quattro membri delle CdF e da quattro rappresentanti delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT). La Delegazione prevede di sciogliersi alla fine della corrente legislatura (fine 2019) dato che, dopo la messa in esercizio regolare della galleria di base del San Gottardo, i suoi compiti di vigilanza si sono ridotti sensibilmente e gran parte dei lavori conclusivi saranno portati a termine l'anno prossimo. I compiti rimanenti saranno attribuiti agli organi dell'alta vigilanza CdF, CdG e DelFin<sup>26</sup>. La CdF-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare presentata dalla CdF-S, che chiede di modificare in questo senso la base legale della DVN<sup>27</sup>.

Nel corso del 2015 entrambe le CdG hanno deciso di ridimensionare le loro sottocommissioni a partire dalla legislatura 2015–2019 (sottocommissioni della CdG-S: cinque membri invece di sei; sottocommissioni della CdG-N: nove membri invece di dodici). Nel contempo le CdG hanno stabilito che in futuro i membri delle CdG oltre al mandato nella delegazione, potranno far parte al massimo di un'unica sottocommissione delle CdG. Questa misura permette di sgravare i membri della DelCG che,

<sup>26</sup> Alta vigilanza parlamentare sulla costruzione della NFTA nel 2017, comunicato stampa della DVN del 2 maggio 2018.

<sup>27</sup> Iv. Pa. CdF-S «Scioglimento della delegazione di vigilanza della NFTA» del 9 ottobre 2017 (17.495).

con l'introduzione della nuova LAIn<sup>28</sup>, saranno chiamati a esercitare in maniera ancora più intensa l'alta vigilanza sul Servizio delle attività informative.

Nel 2018 la CdG-N è stata presieduta dalla consigliera nazionale Doris Fiala, coadiuvata dal consigliere nazionale Erich von Siebenthal in qualità di vicepresidente. La CdG-S è stata presieduta dalla consigliera agli Stati Anne Seydoux-Christe, affiancata dal consigliere agli Stati Damian Müller in qualità di vicepresidente. La DelCG è stata presieduta dal consigliere agli Stati Claude Janiak; la carica di vicepresidente è stata ricoperta dal consigliere nazionale Alfred Heer.

Nella tabella qui di seguito sono elencati i membri delle CdG, delle sottocommissioni, dei gruppi di lavoro e della DelCG nell'anno in rassegna.

**Composizione delle CdG, delle sottocommissioni, dei gruppi di lavoro e della DelCG nel 2018**

<i>CdG-N (Commissione plenaria)</i>	<i>CdG-S (Commissione plenaria)</i>
Doris Fiala (presidente), Prisca Birrer-Heimo, Jakob Büchler (fino all'8 marzo) / Thomas Ammann, Duri Campell, Martin Candinas, Thomas de Courten, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Ida Glanzmann-Hunkeler, Maya Graf, Diana Gutjahr, Alfred Heer, Erich Hess, Hugues Hiltzold, Ada Marra, Philippe Nantermod, Valérie Piller Carrard, Louis Schelbert (fino al 10 marzo) / Michael Töngi, Jürg Stahl, Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät (fino al 4 maggio) / Thomas Hardegger, Erich von Siebenthal (vicepresidente), Cédric Wermuth	Anne Seydoux-Christe (presidente), Andrea Caroni, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Damian Müller (vicepresidente), Beat Rieder, Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Sottocommissioni DFAE/DDPS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (presidente), Prisca Birrer-Heimo, Jakob Büchler (fino all'8 marzo) / Martin Candinas, Thomas de Courten, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Maya Graf, Ada Marra, Philippe Nantermod	Damian Müller (presidente), Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl

<sup>28</sup> Legge federale del 25 settembre 2015 sulle attività informative (LAIn; RS 121).

<i>Sottocommissioni DFGP/CaF</i>	
Alfred Heer (presidente), Yvonne Feri, Doris Fiala (fino al 7 settembre) / Hugues Hiltpold, Ida Glanzmann-Hunkeler, Erich Hess, Ada Marra, Valérie Piller Carrard, Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller	Peter Föhn (presidente), Damian Müller, Beat Rieder, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Sottocommissioni DFE/DEFR</i>	
Yvonne Feri (presidente dal 26 giugno), Prisca Birrer-Heimo, Martin Candinas, Thomas de Courten, Diana Gutjahr, Philippe Nantermod, Louis Schelbert (fino al 10 marzo) / Michael Töngi, Erich von Siebenthal, Alexander Tschäppät (presidente fino al 4 maggio), Cédric Wermuth	Joachim Eder (presidente), Andrea Caroni, Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Sottocommissioni DFI/DATEC</i>	
Jürg Stahl (presidente), Duri Campell, Corina Eichenberger-Walther, Diana Gutjahr, Valérie Piller Carrard, Marianne Streiff-Feller, Louis Schelbert (fino al 10 marzo) / Michael Töngi, Alexander Tschäppät (fino al 4 maggio) / Thomas Hardegger, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (presidente), Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Géraldine Savary
<i>Sottocommissioni Tribunali/MPC</i>	
Corina Eichenberger-Walther (presidente), Jakob Büchler (fino all'8 marzo) / Thomas Ammann, Duri Campell, Yvette Estermann, Yvonne Feri (fino al 26 giugno) / Thomas Hardegger, Erich Hess, Philippe Nantermod, Luzi Stamm, Cédric Wermuth	Hans Stöckli (presidente), Andrea Caroni, Damian Müller, Beat Rieder, Anne Seydoux-Christe
<i>DelCG</i>	
Claude Janiak (presidente), Maya Graf, Alfred Heer (vicepresidente), Hugues Hiltpold, Alex Kuprecht, Anne Seydoux-Christe	

<i>Gruppo di lavoro «Reporting sui rischi Consiglio federale» (solo membri delle CdG)</i>
Doris Fiala (presidente), Joachim Eder, Damian Müller, Anne Seydoux-Christe, Erich von Siebenthal, Alexander Tschäppät (fino al 4 maggio) / Yvonne Feri
<i>Gruppo di lavoro fideiussioni per la navigazione marittima</i>
Yvonne Feri (presidente), Martin Cantinas, Andrea Caroni, Thomas de Courten, Joachim Eder, Géraldine Savary, Louis Schelbert (fino al 10 marzo) / Michael Töngi, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen, Erich von Siebenthal
<i>DVN (solo membri delle CdG)</i>
Martin Candinas, Joachim Eder, Peter Föhn, Alexander Tschäppät (fino al 4 maggio) / Thomas Hardegger

### 3 Lavori delle CdG nel 2018

Nel presente capitolo le CdG riferiscono su temi e oggetti di cui si sono occupate nel periodo in rassegna, prestando particolare attenzione alle questioni che non sono già state oggetto di informazioni pubbliche. Per gli oggetti in relazione ai quali nel corso dell'anno sono stati pubblicati rapporti, comunicati stampa o documenti di altro tipo, le CdG rinviano ai pertinenti documenti pubblicati, elencati nella tabella seguente.

#### 3.1 Pubblicazioni nel 2018

##### Rapporti e comunicati stampa pubblicati dalle CdG

Tema	Documenti pubblicati
Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale – punto della situazione	Rapporto delle CdG del 30.1.2018 (FF 2018 1197)
AutoPostale Svizzera SA: prima richiesta di informazioni da parte della CdG-S	Comunicato stampa della CdG-S del 23.2.2018
Richiedenti l'asilo dall'Eritrea	Rapporto della CdG-N del 23.3.2018 (FF 2018 2329)
Conteggio elettronico dei voti ( <i>e-counting</i> )	Rapporto riassuntivo della CdG-N del 23.3.2018 (FF 2018 2687)
Gestione del ciberattacco contro la RUAG: punto della situazione	Rapporto della CdG-N dell'8.5.2018 (FF 2018 3895)

Tema	Documenti pubblicati
Le CdG concluderanno l'esame del rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale in un secondo tempo	Comunicato stampa delle CdG-N/S del 18.5.2018
Fideiussioni nella navigazione marittima	Rapporto delle CdG-N/S del 26.6.2018 (FF 2018 5253)
Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo	Rapporto della CdG-N del 26.6.2018 (FF 2018 6337)
Dossier «AutoPostale»: la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati procede a ulteriori chiarimenti	Comunicato stampa della CdG-S del 3.7.2018
Rispetto del principio di legalità da parte della FINMA – conclusione dei lavori della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati	Comunicato stampa della CdG-S del 3.7.2018
Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS	Rapporto della CdG-S del 28.8.2018 (FF 2018 6603)
Le CdG raccomandano di adottare il rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale e chiedono maggiori informazioni su AutoPostale nel rapporto 2018	Comunicato stampa delle CdG-N/S del 7.9.2018
Avvenimenti legati al medico in capo dell'esercito	Rapporto della CdG-N del 12.10.2018 (non ancora pubblicato)
Partecipazione della Svizzera ai sistemi europei di allarme sanitario: la CdG-N si dice preoccupata	Comunicato stampa della CdG-N del 18.10.2018
Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche	Rapporto della CdG-S del 19.10.2018 (non ancora pubblicato)
Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica	Rapporto della CdG-S del 19.10.2018 (non ancora pubblicato)
Revisione dell'elenco dei mezzi e degli apparecchi	Rapporto della CdG-S del 16.11.2018 (non ancora pubblicato)

## 3.2 **Politica economica, finanziaria e della formazione**

### 3.2.1 **Attività della FINMA in materia di regolazione**

Nell'ambito di un'istanza di vigilanza, la CdG-S ha esaminato l'attività che l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) svolge in materia di regolazione, rivolgendo un'attenzione particolare alla critica secondo cui la FINMA non rispetterebbe il principio di legalità. Secondo gli argomenti addotti nell'istanza, essa continuerebbe ad ampliare il suo mandato normativo, emanando ordinanze e circolari che violano il diritto di rango superiore oppure senza esserne stata autorizzata da una norma di delega. Inoltre allargherebbe la cerchia dei destinatari al di là di quella definita in modo esaustivo dalla legge. Gli autori dell'istanza considerano per di più poco chiaro il carattere vincolante dei vari documenti pubblicati dalla FINMA e sostengono che quest'ultima non tenga conto, o comunque non a sufficienza, del principio di proporzionalità, applicando norme previste per banche di rilevanza sistemica globale anche a istituti di piccole e medie dimensioni.

La competente Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S si è occupata di quest'istanza nel corso di sei sedute. Ha sentito rappresentanti degli autori dell'istanza e della FINMA, oltre che il capo del DFF. Ha inoltre ottenuto informazioni scritte da persone coinvolte e ha esaminato delle perizie su questo tema. Lo scopo era innanzitutto di stabilire se le questioni sollevate nella richiesta fossero di competenza delle CdG. La FINMA è un'unità resa autonoma, che per legge esercita la sua attività in modo indipendente. Le CdG intervengono presso queste unità soltanto se indizi qualificati e concreti fanno pensare che il loro buon funzionamento sia messo in pericolo.

Sulla base delle inchieste approfondite della Sottocommissione, la CdG-S è giunta alla conclusione che non erano soddisfatte le condizioni necessarie per un'inchiesta dettagliata da parte delle CdG e che quindi non doveva esserci un intervento da parte dell'alta vigilanza parlamentare. La decisione è stata fondata sulla constatazione che non sono state individuate prove di lacune suscettibili di compromettere il corretto funzionamento della FINMA. Il sospetto di violazioni sistematiche del principio di legalità da parte della FINMA non ha dunque trovato conferma. La FINMA è autorizzata per legge a emanare ordinanze che contengono norme di diritto, se una legge sui mercati finanziari le attribuisce una competenza di questo tipo<sup>29</sup>. La FINMA è inoltre autorizzata ad adottare circolari per informare gli interessati in merito all'applicazione della legislazione sui mercati finanziari<sup>30</sup>. Queste circolari vincolano dunque soltanto la FINMA. Secondo la dottrina e la giurisprudenza dominanti, la FINMA non necessita di alcuna norma di delega per poter emanare circolari, poiché questa prerogativa deriva dalla sua competenza generale in materia di vigilanza e di esecuzione<sup>31</sup>. Se vi è il sospetto che un'ordinanza o una circolare violi il diritto

<sup>29</sup> Art. 7 cpv. 1 lett. a della legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA; RS 956.1).

<sup>30</sup> Art. 7 cpv. 1 lett. b LFINMA.

<sup>31</sup> Kilgus, Sabine: *Expertengutachten betreffend die Regulierungs- und Kommunikationstätigkeit der FINMA*, 14 agosto 2014 (di seguito perizia Kilgus, 2014) pag.16.

sovraordinato, gli interessati possono adire le vie legali<sup>32</sup>. Dal punto di vista statistico la giurisprudenza è nettamente sfavorevole alle accuse mosse nei confronti della FINMA.

Per quanto concerne l'ampliamento della cerchia dei destinatari, risulta che ciò sia avvenuto a causa dell'evoluzione del mercato a seguito dell'apparizione di nuove tecnologie e non di una modifica della prassi della FINMA. La FINMA informa rapidamente e regolarmente delle modifiche delle condizioni quadro attraverso i canali di comunicazione di cui dispone. Anche se la scelta del canale di comunicazione non appare sempre giustificata, la CdG-S non ha ravvisato neppure in questo caso una violazione sistematica del principio di legalità.

Riguardo la violazione del principio di proporzionalità, la CdG-S ha constatato con soddisfazione che la FINMA è sensibile alle critiche che le sono state mosse e che ha già adottato misure per ridurre l'onere burocratico per le banche piccole e molto piccole (regime per le piccole banche).

Sulla scorta di quanto precede, la CdG-S ha ritenuto che nulla prova una violazione sistematica dei principi di legalità e di proporzionalità da parte della FINMA. La Commissione esprime soddisfazione per il fatto che il DFF e la FINMA abbiano riconosciuto la necessità di miglioramenti e abbiano avviato un dialogo – tuttora in corso – con gli interessati (tavole rotonde, simposio delle piccole banche).

A livello politico sono stati tra l'altro depositati vari interventi parlamentari riguardanti le competenze della FINMA in materia di regolazione. Anche in questo ambito il DFF ha già adottato provvedimenti. Spetterà in ultima analisi al legislatore chiarire quale sarà in futuro la portata dell'attività di regolazione della FINMA. Anche per questo motivo la CdG-S ha considerato che non era necessario adottare provvedimenti dal punto di vista dell'alta vigilanza e ha deciso di chiudere il dossier.

### 3.2.2 Indennità per lavoro ridotto

Negli anni '90 e fino al 2007 la CdG-N si è occupata da vicino dell'indennità per lavoro ridotto (ILR)<sup>33</sup>, ponendo l'accento sull'efficacia di questa misura oltre che su questioni legate in generale alla sua applicazione e in particolare all'attività di controllo. Nel 2005 il Centro di ricerca congiunturale (KOF) del PF di Zurigo ha pubblicato uno studio sull'efficacia dell'ILR. Secondo gli autori sembrerebbe che la regolamentazione sul lavoro ridotto non abbia raggiunto l'obiettivo prefissato, ossia garantire nel tempo i posti di lavoro ed evitare i licenziamenti.

<sup>32</sup> L'attività di regolazione e di vigilanza della FINMA. Rapporto del Consiglio federale del 18 dicembre 2014, 33; perizia Kilgus, 2014, pag. 33 seg.

<sup>33</sup> Rapporto annuale 2006 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 19 gennaio 2007, n. 3.1.5 (FF 2007 2791, in particolare 2817); Rapporto annuale 2002/2003 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 23 gennaio 2004, n. 6.1 (FF 2004 1435, in particolare 1460); Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali sulla loro attività (maggio 1999/maggio 2000) del 23 maggio 2000, n. 9.1 (FF 2000 4005, in particolare 4023); Efficacia dell'indennità per lavoro ridotto. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 23 ottobre 1998 (FF 1999 II 1628).

Su raccomandazione della CdG-N il Consiglio federale si è adoperato affinché nel quadro di un rapporto finale sulla verifica delle istituzioni dell'assicurazione contro la disoccupazione fosse analizzata anche l'ILR. Il rapporto della commissione di esperti è stato pubblicato nel 2006. Gli esperti sono giunti alla conclusione che con l'abolizione dell'ILR si potrebbero realizzare importanti risparmi. La CdG-N ha concluso l'esame riconoscendo che dal punto di vista economico l'ILR andrebbe abolita, ma per motivi politici è tuttavia meglio mantenerla.

Da uno studio<sup>34</sup> sull'efficacia dell'ILR pubblicato nel dicembre 2017 dal KOF emerge una situazione nettamente migliore. Rispetto al passato lo studio si fonda su criteri più affidabili, che permettono di valutare in modo più preciso le ripercussioni dell'ILR. Secondo gli autori l'indennità ha raggiunto il suo scopo, ossia prevenire in modo duraturo la disoccupazione. I risultati dello studio mostrano che l'ILR ha ripercussioni positive sugli effettivi di personale e riduce il rischio di chiusura di un'impresa, soprattutto nel caso di una crisi economica e finanziaria mondiale come quella del 2009. L'indennità protegge in modo generale i posti di lavoro per i quali è richiesta una bassa e media qualifica ed è efficace in tutti i settori. I suoi effetti sono invece ridotti nelle imprese con più di cinquanta impiegati.

Nel giugno 2018 la CdG-N si è informata in merito al contenuto di questo studio e non ha ritenuto necessario adottare provvedimenti. Si è tuttavia detta preoccupata per la mancanza di uniformità nell'applicazione della misura da parte dei Cantoni. La quota delle richieste d'ILR accettate dai singoli Cantoni può infatti variare, senza motivo apparente, tra il 55 e il 100 per cento. La CdG-N continuerà perciò a seguire attentamente gli sviluppi in materia, in particolare per quanto concerne l'attuazione da parte dei Cantoni.

### 3.3 Sicurezza sociale e sanità

#### 3.3.1 Risorse dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza nell'ambito della cartella informatizzata del paziente

Alla fine del 2017 la CdG-N si è occupata delle attività svolte dall'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) nell'ambito della sanità. Nell'ottobre 2017 e nel marzo 2018, la sua sottocommissione competente ha sentito l'Incaricato della protezione dei dati su richiesta della Commissione plenaria. In queste due occasioni ha in particolare voluto essere informata sui nuovi compiti

<sup>34</sup> Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael: *Does Short-Time Work Prevent Unemployment? Study commissioned by the Supervisory Committee of the Equilibration Fund of the Swiss Unemployment Insurance*, 5 marzo 2018, [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Lavoro > Mercato del lavoro > Mercato del lavoro (stato: 18 ottobre 2018).

dell'IFPDT dopo l'entrata in vigore nell'aprile 2017 delle disposizioni legali sulla cartella informatizzata del paziente<sup>35</sup>.

La Commissione è stata informata che per adempiere il suo mandato legale nel settore della sanità l'IFPDT disponeva in totale dell'equivalente di 2,7 posti a tempo pieno. Ha inoltre appreso che nel giugno 2017 il Consiglio federale aveva risposto negativamente alla richiesta di un posto supplementare nell'ambito dell'introduzione della cartella informatizzata del paziente.

La CdG-N si è posta la domanda se l'IFPDT fosse in grado, considerate le sue risorse limitate, di svolgere correttamente i compiti di vigilanza nell'ambito della cartella informatizzata del paziente. La Commissione si è inoltre chiesta se a causa dell'assenza di risorse supplementari taluni compiti di vigilanza dell'IFPDT non fossero stati ripresi dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e, di conseguenza, l'indipendenza della vigilanza fosse stata compromessa.

A questo proposito, in aprile e maggio 2018 la Commissione ha avuto uno scambio di lettere con il capo del DFI, il quale le ha comunicato che l'UFSP non ha assunto alcun compito dell'IFPDT e non prevede di farlo. Ha inoltre spiegato che l'Ufficio federale fornisce unicamente un'assistenza tecnica (accompagnamento della procedura di accreditamento degli organismi di certificazione) e non ha compiti di vigilanza. Ne consegue che non vi sono conflitti d'interesse con l'UFSP e l'IFPDT può svolgere in modo indipendente la sua attività di vigilanza nel settore della protezione dei dati. Da ultimo il capo del DFI ha informato la CdG-N che nell'estate 2018 il Consiglio federale avrebbe nuovamente discusso dell'aumento delle risorse richiesto dall'IFPDT.

Nel maggio 2018, durante la seduta delle CdG dedicata al rapporto di gestione del Consiglio federale, il capo del DFI ha sottolineato l'importanza della protezione dei dati, in particolare nell'ambito della cartella informatizzata del paziente, assicurando che il suo Dipartimento riserva particolare attenzione a questo aspetto. Ha aggiunto che, a sua conoscenza, l'IFPDT è sempre stato in grado, con le risorse attuali, di valutare senza ritardi i dossier nel settore della sanità.

Nel settembre 2018 la CdG-N ha chiesto spiegazioni al Consiglio federale sulla decisione adottata in merito alla richiesta di aumento delle risorse formulata dall'IFPDT. Questi ha risposto che la richiesta non aveva potuto essere accolta nell'ambito della valutazione globale delle risorse nel settore del personale. L'attuazione delle mozioni 15.3224<sup>36</sup> e 15.3494<sup>37</sup> sulle uscite per il personale della Confederazione gli impone infatti una politica in materia di risorse ancora più restrittiva rispetto al passato e di conseguenza aveva dovuto respingere la maggior parte delle richieste di personale che avrebbero comportato un incremento del limite

<sup>35</sup> Legge federale del 19 giugno 2015 sulla cartella informatizzata del paziente (LCIP, RS **816.1**); Ordinanza del 22 marzo 2017 sulla cartella informatizzata del paziente (OCIP, RS **816.11**); Ordinanza del DFI del 22 marzo 2017 sulla cartella informatizzata del paziente (OCIP-DFI; RS **816.111**). Cfr in merito anche: Rapporto d'attività 2016/2017 dell'IFPDT, n. 1.5.1 (soltanto in tedesco e francese).

<sup>36</sup> Mo. Müller Leo «Contenere l'aumento delle uscite per il personale» del 19 marzo 2015 (15.3224).

<sup>37</sup> Mo. CdF-S «Bloccare l'effettivo del personale della Confederazione al livello del 2015» del 12 maggio 2015 (15.3494).

di spesa. Ha peraltro precisato che le richieste erano state classificate in ordine di priorità in base a criteri definiti in precedenza e già sottoposti alla Commissione.

Con lettera del 12 ottobre 2018 la CdG-N ha comunicato al Consiglio federale di deplorare il fatto che non fosse stato possibile concedere risorse supplementari all'IFPDT. Ha altresì riconosciuto che i motivi e i criteri di prioritizzazione che avevano portato a questa decisione erano stati esposti con trasparenza. La Commissione ha informato il Consiglio federale che nel corso del 2019 esaminerà nuovamente la questione delle risorse dell'IFPDT in relazione alla cartella informatizzata del paziente. Ha tra l'altro chiesto alla CdF-N di valutare con particolare attenzione il preventivo 2019 dal punto di vista delle risorse concesse all'IFPDT e di chiarire con l'Amministrazione se le risorse attuali sono adeguate.

### **3.3.2 Risorse della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale**

Nel novembre 2017 la CdG-N è venuta a conoscenza dei problemi di risorse cui era confrontata la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP), autorità indipendente incaricata di garantire un'esecuzione uniforme a livello nazionale della prassi di vigilanza nel sistema della previdenza professionale.

Secondo quanto dichiarato dai rappresentanti della CAV PP alla CdG-N, parte dei posti che spettano alla CAV PP non hanno potuto essere occupati a causa delle misure di risparmio decise per l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), dal quale la CAV PP dipende dal punto di vista amministrativo. Tuttavia, secondo la legge<sup>38</sup>, la CAV PP si finanzia interamente per mezzo di tasse ed emolumenti versati dagli istituti di previdenza soggetti alla sua vigilanza. Di conseguenza la Commissione fatica a capire come mai le misure di risparmio decise per l'UFAS si ripercuotano sul preventivo della CAV PP.

I rappresentanti della CAV PP hanno spiegato che la situazione in materia di risorse è problematica a causa dell'aumento dell'onere lavorativo, in particolare nell'ambito della vigilanza sulle fondazioni d'investimento. La CdG-N ha preso atto del fatto che nel giugno 2017 il Consiglio federale non ha approvato la richiesta di due posti supplementari sottopostagli dalla CAV PP.

Nel maggio 2018 la Commissione ha discusso del caso con il capo del DFI, il quale ha affermato di essere consapevole dell'esistenza di un problema di risorse in seno alla CAV PP, ma ha nel contempo sottolineato che il Consiglio federale deve attenersi al tetto massimo degli effettivi stabilito dal Parlamento. Ha ammesso che la situazione della CAV PP rimane irrisolta e ha dichiarato che il DFI cercherà di migliorarla.

Nel settembre 2018 il Consiglio federale ha comunicato alla CdG-N di aver deciso, nel quadro della valutazione globale delle risorse nel settore del personale, di concedere tre nuovi posti alla CAV PP, uno dei quali compensato nel credito singolo della

<sup>38</sup> Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS **831.40**).

CAV PP. Ha però anche indicato che era stato autorizzato soltanto l'88 per cento dei mezzi richiesti e che il DFI doveva compensare il restante 12 per cento incrementando l'efficienza nel settore del personale. Il Consiglio federale ha altresì annunciato di aver tenuto conto della richiesta della CdG-N, escludendo dai tagli i posti garantiti da un finanziamento esterno, come è il caso della CAV PP.

Con lettera del 12 ottobre 2018 la CdG-N ha espresso la sua soddisfazione al Consiglio federale sia per la decisione riguardante l'aumento dei posti sia per quella relativa ai posti controfinanziati. Tuttavia, tenuto conto di questa decisione di principio e sapendo che la CAV PP è esclusivamente finanziata da emolumenti, la CdG-N si è detta sorpresa della decisione del Consiglio federale di concedere soltanto l'88 per cento dei mezzi necessari per i tre posti richiesti e non la totalità dell'importo.

### 3.3.3 Resistenze agli antibiotici

Alla fine del 2017 la CdG-S ha chiesto informazioni sullo stato d'avanzamento della «Strategia nazionale contro le resistenze agli antibiotici (StAR)»<sup>39</sup> e sulle attuali sfide in questo ambito. Il Consiglio federale aveva lanciato il progetto nel novembre 2015 in quanto parte integrante della strategia «Sanità2020». L'obiettivo dichiarato è di lottare contro la resistenza agli antibiotici e l'aumento dei germi multiresistenti. La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha sentito rappresentanti dell'UFSP, dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) e dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) oltre che Andreas Kronenberg, professore all'Istituto di malattie infettive dell'Università di Berna.

La Commissione ha preso atto che gran parte delle 35 misure previste nel quadro della strategia StAR sono in corso di pianificazione o attuazione. Alla Sottocommissione sono state presentate varie misure nei quattro settori persone, animali, agricoltura e ambiente. La CdG-S si è detta soddisfatta nel constatare che l'attuazione della strategia avanza come previsto e che il bilancio intermedio è positivo. Nonostante la complessità della struttura e i numerosi attori coinvolti, sembrano funzionare a dovere sia la collaborazione tra i vari uffici federali e gli altri attori implicati sia il coordinamento dei vari interessi in gioco.

La Commissione è convinta che la lotta contro le resistenze agli antibiotici sia una sfida di politica sanitaria di primaria importanza per il benessere delle persone, degli animali, dell'agricoltura e dell'ambiente. Ritiene quindi che la strategia StAR costituisca un progetto estremamente importante. Considera inoltre che lo sviluppo di nuovi antibiotici sia un elemento cruciale nella lotta contro le resistenze. In una lettera inviata il 23 febbraio 2018 ai dipartimenti che partecipano al progetto (DFI, DATEC e DEFR), ha pertanto chiesto all'Amministrazione di intensificare ulteriormente gli scambi con i rappresentanti dell'industria farmaceutica e del settore della ricerca, e di considerare tutte le possibili soluzioni per progredire in questo ambito.

Nella lettera del 27 marzo 2018 il capo del DFI ha comunicato di voler seguire questa raccomandazione. È necessario proseguire con l'approccio integrativo anche

<sup>39</sup> Ufficio federale della sanità pubblica: Strategia nazionale contro le resistenze agli antibiotici del 18 novembre 2015.

nei prossimi anni e rafforzare la collaborazione tra tutti gli uffici federali competenti e gli attori coinvolti.

In generale la CdG-S è giunta alla conclusione che, in base alle informazioni ricevute, non si impone alcun intervento dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Tuttavia, vista l'importanza del progetto, ha deciso che continuerà a seguirne l'attuazione e chiederà nuovamente informazioni in merito nel 2019.

### **3.3.4 Penuria di vaccini**

Alla fine del 2017 la CdG-N si era occupata della penuria di vaccini in Svizzera. I rappresentanti dell'UFSP e dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) hanno informato la Commissione sulla situazione in materia di approvvigionamento e sulle misure previste per far fronte alla penuria di vaccini, in particolare per quanto concerne l'istituzione di un centro di notifica e la costituzione di scorte obbligatorie di vaccini. Hanno tra l'altro menzionato la possibilità d'introdurre un sistema di ordinazioni centralizzato a livello statale, sul modello di quelli già in uso in alcuni Paesi europei.

In quell'occasione la CdG-N non aveva rilevato alcuna infrazione dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare, pur considerando che la situazione in materia di approvvigionamento di vaccini rimaneva preoccupante. Aveva quindi inviato una lettera alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N), invitandola a valutare le possibilità d'intervento a livello politico. Aveva tra l'altro deciso che si sarebbe nuovamente occupata di questo dossier nel secondo semestre 2018.

Dopo aver ricevuto le necessarie informazioni dall'UFSP, alla fine del febbraio 2018 la CSSS-N ha comunicato alla CdG-N che condivideva le sue preoccupazioni e che avrebbe continuato a informarsi regolarmente sugli sviluppi di questo ambito, senza tuttavia ravvisare, per il momento, la necessità di legiferare in materia.

Nell'ottobre 2018 la CdG-N ha valutato nuovamente la situazione per il tramite della sua sottocommissione competente e coinvolgendo i rappresentanti dell'UFSP. Questi ultimi hanno confermato che l'approvvigionamento di vaccini è sempre più confrontato con una serie di problemi a livello mondiale: aumento generale della domanda, limitate possibilità di stoccaggio, elevati costi di produzione, lunghi processi di produzione, scarsa flessibilità tra i Paesi e quasi monopolio detenuto sul mercato internazionale dai produttori di vaccini.

Per quanto riguarda le misure già introdotte, i rappresentanti dell'UFSP hanno affermato che il centro di notifica istituito dall'UFAE funziona bene. Esso permette di garantire una rapida informazione e di adattare celermente le raccomandazioni vaccinali in caso di penuria momentanea. Le riserve obbligatorie di vaccini previste dalla legge sono attualmente in fase di costituzione, anche se manca ancora circa la metà dei preparati a causa delle attuali difficoltà di approvvigionamento.

L'UFSP ritiene che le misure attuate siano certamente utili ma non sufficienti. Ha quindi menzionato altre opzioni possibili, fra cui in particolare la revisione della

legge sugli agenti terapeutici<sup>40</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2019, che dovrebbe facilitare l'importazione di vaccini non omologati in Svizzera. Tuttavia questo tipo d'importazione rimane complesso, poiché rimangono irrisolti vari punti, come la responsabilità del medico in caso di problemi di qualità del prodotto, l'assenza di rimborso o le limitazioni delle importazioni in termini quantitativi. Secondo i rappresentanti dell'UFSP un'ulteriore possibilità sarebbe quella di acquistare i vaccini in caso di emergenza attraverso la Farmacia dell'esercito, benché quest'opzione non sia stata ancora valutata in dettaglio.

L'UFSP si è peraltro detto disposto a esaminare in modo approfondito la possibilità di un acquisto centralizzato di vaccini da parte della Confederazione, ritenendo tuttavia indispensabile che tale opzione si fondi su una decisione politica poiché la Confederazione interferirebbe nel libero mercato. Vuole quindi attendere che il Parlamento decida su una mozione<sup>41</sup> presentata su questo tema dalla consigliera nazionale Bea Heim nel marzo 2018.

La Commissione ha discusso con i rappresentanti dell'UFSP altri aspetti della penuria di vaccini, come la dinamica del mercato internazionale dei vaccini, l'attrattiva del mercato svizzero e le procedure di omologazione.

La CdG-N è tuttora preoccupata per la situazione in materia di approvvigionamento di vaccini e deplora che in questo settore da fine 2017 non siano stati compiuti progressi degni di nota. È consapevole sia della portata mondiale di questa problematica, che dipende in larga misura dalle dinamiche di mercato, sia del limitato margine di manovra di cui dispone l'UFSP. La Commissione continuerà a seguire da vicino questo dossier. All'inizio dell'anno prossimo incontrerà vari attori del settore della sanità e si terrà aggiornata sul seguito che verrà dato alla citata mozione Heim.

### 3.3.5 Vigilanza di Swissmedic nel settore ospedaliero

All'inizio del 2018 l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici Swissmedic ha fatto più volte notizia in relazione al settore ospedaliero: nel luglio 2017 aveva sanzionato tre ospedali perché non avevano denunciato incidenti legati a materiale medico<sup>42</sup>; aveva inoltre condannato a pene pecuniarie i responsabili dell'azienda vallesana Alkopharma, rei di aver per anni fornito medicinali falsificati a ospedali svizzeri e francesi<sup>43</sup>.

Alla luce di questi avvenimenti, la CdG-S ha deciso di chiedere informazioni sull'attività di vigilanza esercitata da Swissmedic nell'ambito ospedaliero. Nel febbraio 2018 ha quindi inviato all'Istituto una serie di domande scritte allo scopo di

<sup>40</sup> Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, LATer; RS **812.21**).

<sup>41</sup> Mo. Heim «Protezione della popolazione. Approvvigionamento sicuro di vaccini in Svizzera» del 5 marzo 2018 (18.3058), punto 2.

<sup>42</sup> «Swissmedic condamne trois hôpitaux suisses». In: 24 Heures, 13 gennaio 2018; «Während der Operation brach die Kanüle ab». In: Tages-Anzeiger, 13 gennaio 2018.

<sup>43</sup> «Des anticancéreux falsifiés ont trompé tous les hôpitaux». In: Le Matin Dimanche, 14 gennaio 2018. «Walliser Firma fälschte Verfallsdaten von Kinder-Krebsmitteln». In: *SonntagsZeitung*, 14 febbraio 2018.

definire se le risorse e le basi legali relative alla vigilanza fossero adeguate. L'intento era anche quello di sapere quali insegnamenti erano stati tratti dai casi citati e quali fossero gli eventuali miglioramenti necessari in materia di vigilanza sugli ospedali.

Nella sua risposta scritta del 27 aprile 2018 il direttore ha sottolineato che i compiti esecutivi di Swissmedic nei confronti degli ospedali si limitano al ricondizionamento e alla manutenzione di dispositivi medici e agli obblighi di notifica in relazione a eventi gravi riguardanti i dispositivi medici e gli emoderivati. Di conseguenza, avendo una competenza estremamente limitata in materia di esecuzione, Swissmedic impiega risorse relativamente ridotte per la vigilanza nel settore ospedaliero. Il direttore di Swissmedic ha però precisato che la prevista modifica della normativa sui dispositivi medici<sup>44</sup> comporterà un notevole aumento della vigilanza statale, il che richiederà a sua volta un incremento considerevole delle risorse finanziarie e di personale di Swissmedic.

Il direttore di Swissmedic ha comunicato alla Commissione che a suo parere le basi legali esistenti per la vigilanza di Swissmedic nel settore ospedaliero sono in linea di massima sufficienti. Ha tuttavia indicato che si potrebbero vagliare varie modifiche legislative, in particolare per inasprire le disposizioni penali applicabili in caso di violazioni dell'obbligo di notifica, per introdurre il perseguimento penale di persone giuridiche e per conferire a Swissmedic la possibilità di decretare divieti amministrativi di esercitare una professione per un tempo limitato.

Nella sua lettera il direttore di Swissmedic ha inoltre sottolineato che negli ultimi anni Swissmedic ha compiuto numerosi sforzi per sensibilizzare i responsabili degli ospedali sui loro obblighi derivanti dalla legislazione in materia di agenti terapeutici, che continuerà a perseguire dal punto di vista amministrativo e penale le violazioni della legislazione e che intensificherà le attività di diritto penale quale strumento per una prevenzione generale.

Considerate le informazioni ricevute, la CdG-S è giunta alla conclusione che nei due casi sopraccitati non è necessario un intervento dal punto di vista dell'alta vigilanza. Ha tuttavia ritenuto che le proposte di adeguamento legislativo formulate dal direttore di Swissmedic debbano essere sottoposte per esame alla competente commissione. Di conseguenza, ha deciso di inoltrare tali proposte alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S), invitandola ad adottare le misure che ritiene necessarie.

La Commissione rileva un'ulteriore questione che merita attenzione: nella sua lettera il direttore di Swissmedic deplora la scarsità o addirittura l'insufficienza delle risorse messe a disposizione dai Cantoni per l'esercizio della vigilanza nel settore ospedaliero. Per la CdG-S questa situazione costituisce un problema, poiché l'esecuzione della legislazione federale potrebbe esserne pregiudicata. Di conseguenza, con

<sup>44</sup> Modifica in corso della legge sugli agenti terapeutici e della legge sugli ostacoli tecnici al commercio; le relative consultazioni si sono svolte dal 2 marzo 2018 all'11 giugno 2018. Cfr. Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP): Revisione del diritto sui dispositivi medici, [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch), Medicina & ricerca > Medicamenti e dispositivi medici > Progetti legislativi attuali sui medicamenti > Revisione del diritto sui dispositivi medici (stato 5 ottobre 2018).

lettera del 3 luglio 2018, la CdG-S ha invitato il capo del DFI ad utilizzare il più rapidamente possibile i mezzi e le possibilità a sua disposizione per richiamare i Cantoni alle loro responsabilità in questo settore.

Con lettera del 14 agosto 2018 il capo del DFI ha comunicato che, come la CdG-S, ritiene necessario sensibilizzare i responsabili a tutti i livelli per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore dei dispositivi medici. Ha inoltre aggiunto che il suo Dipartimento è disposto a utilizzare i mezzi a sua disposizione per richiamare i Cantoni alle loro responsabilità in materia. Ha precisato che un primo scambio al riguardo potrebbe avvenire durante uno dei due incontri organizzati ogni anno dal DFI con il comitato direttivo della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) nell'ambito del «Dialogo sulla politica nazionale della sanità», e successivamente durante l'incontro del DFI con l'assemblea plenaria della CDS. Ha inoltre segnalato che l'UFSP e Swissmedic hanno occasioni di scambio con i servizi cantonali, in particolare durante le conferenze che organizzano congiuntamente.

Alla fine di agosto 2018 la CdG-S ha preso atto della risposta del capo del DFI e ha deciso che nel 2019 farà il punto della situazione su questo dossier. Chiederà informazioni, tra l'altro, sulle ripercussioni sulle risorse di Swissmedic della nuova normativa sui dispositivi medici.

### **3.3.6 Ammissione e riesame di medicinali nell'elenco delle specialità**

Nel marzo 2014, sulla base di una valutazione del CPA<sup>45</sup> la CdG-S ha pubblicato un rapporto concernente l'ammissione di medicinali nell'elenco delle specialità (ES) dell'assicurazione malattie obbligatoria nonché il riesame dei medicinali ivi contenuti<sup>46</sup>. Al termine della sua ispezione nel febbraio 2015 la Commissione si è occupata di questo tema<sup>47</sup> a scadenze regolari, in particolare dopo la pubblicazione di una decisione del Tribunale federale<sup>48</sup>, che ha indotto il Consiglio federale a rivedere completamente il sistema di riesame periodico dei medicinali contenuti nell'ES. Dopo una revisione della pertinente legislazione il riesame triennale dei medicinali ha potuto essere ripreso a partire da marzo 2017.

A fine ottobre 2017 si leggeva nella stampa che il riesame periodico dei medicinali annunciato dall'UFSP presentava ritardi. Secondo i media, il riesame annuale 2017, previsto originariamente per il 1° dicembre 2017, era stato posticipato di un mese. La CdG-S ha pertanto scritto una lettera all'UFSP per chiedere chiarimenti in merito ai fatti descritti.

<sup>45</sup> Valutazione dell'ammissione e del riesame dei medicinali nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Rapporto del CPA del 13 giugno 2013 (FF **2014** 6753).

<sup>46</sup> Ammissione e riesame dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità. Rapporto della CdG-S del 25 marzo 2014 (FF **2014** 6735).

<sup>47</sup> Cfr. a questo proposito il rapporto annuale 2017 delle CdG e della DelCG, n. 3.3.1 (FF **2018** 1643, in particolare 1668).

<sup>48</sup> Decisione del Tribunale federale 9C 417/2015 del 14 dicembre 2015.

Nella sua risposta del dicembre 2017 l'UFSP ha comunicato alla CdG-S che i ritardi nel riesame triennale dei medicinali erano riconducibili soprattutto al fatto che occorreva innanzitutto attendere l'entrata in vigore delle disposizioni di ordinanza adeguate con effetto al 1° marzo 2017. Il direttore dell'UFSP sottolineava inoltre che le disposizioni giuridiche rivedute richiedevano una verifica completa delle condizioni di ammissione, ciò che ha aumentato notevolmente l'onere lavorativo dell'unità competente. Egli ha comunicato che i prezzi della maggior parte dei medicinali sarebbero stati ridotti con effetto al 1° gennaio o al 1° febbraio 2018 e che il riesame dei rimanenti medicinali avrebbe dovuto concludersi il 1° marzo 2018. Secondo l'UFSP le perdite, che risultavano dai mancati risparmi, ammontavano approssimativamente a 5 milioni di franchi per ogni mese di ritardo.

L'UFSP ha informato la CdG-S di aver già iniziato i lavori preparatori per il riesame triennale successivo – quello del 2018 – allo scopo di terminarlo tempestivamente. L'Ufficio federale ha inoltre fatto notare che il Consiglio federale gli ha attribuito risorse supplementari per questo riesame e che intende verificare se per i riesami del 2018 e 2019 nonché per altri compiti, come l'ammissione di nuovi medicinali nell'ES, occorrono risorse di personale supplementari affinché si evitino ritardi.

Il 22 marzo 2018 l'UFSP ha informato che dal riesame del 2017 risultavano risparmi pari a 190 milioni di franchi, importo nettamente superiore a quanto previsto inizialmente (60 milioni di franchi all'anno). L'Ufficio federale ha comunicato di aver ridotto i prezzi di oltre 400 medicinali in media del 18 per cento circa<sup>49</sup>.

La CdG-S ha comunicato al capo del DFI di essere soddisfatta dei risparmi conseguiti nell'ambito del riesame 2017 e ha preso atto dei motivi addotti dall'UFSP per i ritardi del riesame. La Commissione ha anche constatato con soddisfazione che l'UFSP si adopera affinché sia rispettato lo scadenziario dello stesso. Essa vede peraltro di buon occhio la decisione del Consiglio federale di mettere a disposizione dell'Ufficio federale risorse supplementari per questo riesame. La CdG-S ha sottolineato che, viste le notevoli perdite risultanti dai mancati risparmi a causa di eventuali ritardi, è indispensabile rispettare lo scadenziario per il riesame triennale delle condizioni d'ammissione dei medicinali.

Il capo del DFI ha fatto nuovamente notare nel maggio 2018<sup>50</sup> che il riesame di un terzo dell'ES, vale a dire di oltre 600 medicinali all'anno, è un compito molto oneroso. Considerate le analisi approfondite, che si rendono necessarie nell'ambito dei confronti terapeutici trasversali, come pure le prescrizioni giuridiche della procedura amministrativa da rispettare, anche in futuro potrà succedere che i termini non saranno osservati in alcuni casi. Secondo il capo del DFI, l'UFSP si sta adoperando in tutti i modi per concludere tempestivamente il riesame 2018 entro il 1° dicembre 2018 e sino alla fine del 2019 impiegherà personale supplementare per i lavori di riesame.

La CdG-S ha preso atto nel luglio 2018 di una circolare che l'UFSP ha inviato a fine giugno a tutte le imprese farmaceutiche. In questa circolare l'Ufficio federale ha

<sup>49</sup> Risparmi di 190 milioni di franchi per i medicinali, Comunicato stampa dell'UFSP del 22 marzo 2018.

<sup>50</sup> Nella deliberazione del rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale da parte della CdG.

comunicato che definirà un ordine di priorità affinché il riesame triennale delle condizioni d'ammissione per i medicinali per il 2018 possa svolgersi nel rispetto dei termini<sup>51</sup>. Ciò ha avuto come conseguenza in particolare l'annullamento di una seduta della Commissione federale dei medicinali (CFM), la quale è incaricata di esaminare le domande di ammissione di nuovi preparati nell'ES. La CdG-S ha inoltre preso atto delle reazioni critiche di alcuni rappresentanti del settore farmaceutico nonché delle autorità cantonali in merito a questa decisione concernente la definizione di un ordine di priorità e deciso di chiedere all'Ufficio federale un parere a questo proposito.

Nell'agosto 2018 il direttore dell'UFSP ha inviato alla CdG-S un parere dettagliato. Nello stesso comunicava che nel giugno 2018 l'Ufficio federale aveva deciso con riluttanza di fissare un ordine di priorità; tuttavia tale decisione si era resa necessaria a causa dei nuovi ritardi nel riesame 2018, riconducibili in particolare ai numerosi ricorsi e alle complesse domande in sospeso. Egli ha tenuto anche a precisare con una certa insistenza che la decisione è stata presa dopo «attenta ponderazione degli interessi e delle conseguenze» e nel contempo ha illustrato numerose misure adottate parallelamente come l'aumento puntuale delle risorse della sezione competente e la definizione di priorità per l'ulteriore riesame delle domande in sospeso.

L'UFSP ha sottolineato che il riesame delle condizioni d'ammissione nonché le nuove domande di ammissione vanno considerati quali obiettivi equivalenti del Consiglio federale nel settore dei medicinali. Secondo il direttore dell'Ufficio federale l'annullamento di una delle sei sedute della CFM era stato necessario affinché entrambi gli obiettivi potessero essere realizzati allo stesso modo efficacemente.

Nella sua lettera il direttore dell'UFSP ha inoltre menzionato le sfide alle quali il suo ufficio è confrontato nell'ambito dell'ammissione di nuovi medicinali nell'ES, segnatamente le crescenti difficoltà nel gestire le domande delle imprese farmaceutiche. Egli ha assicurato che l'UFSP è senz'altro disposto ad attuare soluzioni pragmatiche in questo settore.

Secondo l'UFSP molti fattori – ad esempio il numero di ricorsi inoltrati dalle imprese farmaceutiche, il numero e la complessità delle domande, i prezzi richiesti per i medicinali e la collaborazione delle imprese farmaceutiche nell'ambito del riesame – condizionano l'eventuale adozione in futuro di misure di prioritizzazione. L'UFSP ha inoltre anche annunciato che i colloqui con il settore farmaceutico saranno intensificati e la sezione medicinali sarà riorganizzata dal 1° gennaio 2019.

A fine settembre 2018 la CdG-S ha comunicato all'UFSP che ha preso atto degli argomenti dell'Ufficio federale, nonché delle sfide correlate a questo dossier e delle misure mediante le quali esso intende garantire che in futuro questi ordini di priorità si rendano necessari più raramente. La Commissione ha, dal canto suo, sottolineato che l'ammissione di medicinali nell'elenco delle specialità o il riesame dei medi-

<sup>51</sup> Riesame triennale delle condizioni di ammissione nel 2018: definizione di un ordine di priorità per garantire un'attuazione entro i termini. Circolare dell'UFSP del 22 giugno 2018 a tutte le imprese farmaceutiche. Cfr. sito dell'UFSP: Comunicati sull'elenco delle specialità (ES), [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Assicurazioni > Assicurazione malattie > Prestazioni e tariffe > Medicinali (stato: 15 ottobre 2018).

camenti contenuti in questo elenco rappresenta uno dei dossier più importanti in ambito sanitario.

Nella prima metà del 2019, nell'ambito di un controllo successivo relativo alla sua ispezione del 2014, la CdG-S si occuperà nuovamente di questo dossier. In questo ambito verificherà se le sue raccomandazioni sono state attuate e trarrà un bilancio del riesame triennale 2018. Essa tematizzerà inoltre diverse questioni aperte, segnatamente l'equilibrio fra il riesame dei medicinali dell'ES e l'ammissione di nuovi medicinali innovativi, che potrebbero tornare a vantaggio dei pazienti, l'introduzione di un sistema di riferimento per i generici e la durata della procedura per l'ammissione di medicinali nell'ES.

### **3.3.7 Servizio di accertamento medico dell'Assicurazione per l'invalidità**

Fra il 2012 e il 2016 la CdG-N si era già occupata dei centri peritali per l'assicurazione per l'invalidità (Servizi di accertamento medico dell'AI, SAM)<sup>52</sup>. Nell'ambito delle sue attività di vigilanza la Commissione si è interessata in particolare dell'attribuzione di mandati medici peritali con metodo aleatorio mediante la piattaforma TI «SuisseMED@P», dell'attuazione del reporting annuo in questo settore, del controllo di qualità delle perizie mediche nonché dell'elaborazione di linee guida mediche nei corrispondenti settori specialistici. Nell'agosto 2016 il capo del DFI ha comunicato alla Commissione che l'UFAS intendeva introdurre un mandato unitario per tutti i tipi di perizie mediche nell'assicurazione per l'invalidità (AI). La CdG-N ha deciso in seguito nel settembre 2016 di concludere i suoi lavori relativi a questo dossier.

Nell'anno in esame la Commissione ha chiesto un bilancio intermedio relativo ai SAM. A questo proposito la CdG-N si è occupata dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità degli attori coinvolti nonché dell'attuazione di diverse misure dell'UFAS nell'ambito delle perizie nell'AI. L'UFAS ha presentato una panoramica delle perizie mediche effettuate negli ultimi anni tramite la piattaforma SuisseMED@P con i corrispondenti costi.

L'UFAS ha informato che la piattaforma funziona bene. Nel 2017, sono state commissionate complessivamente mediante SuisseMED@P 5795 perizie multidisciplinari pari a un valore totale di circa 60 milioni di franchi. In relazione alla domanda e all'offerta i rappresentanti dell'UFAS hanno fatto notare che i mandati sinora attribuiti riguardavano la Svizzera tedesca e il Ticino, mentre si rileva un certo ritardo nella Svizzera occidentale a causa del numero limitato di centri peritali autorizzati.

La Commissione ha inoltre ottenuto informazioni riguardo a misure dell'UFAS nel settore delle perizie per l'AI e alla relativa attuazione. Ha preso atto della nuova

<sup>52</sup> Per ulteriori informazioni in merito ai lavori della Sottocommissione DFI/DATEC cfr. «Verifica dei servizi di accertamento medico dell'assicurazione invalidità SAM», Rapporto annuale 2016 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, n. 3.2.2 (FF 2017 3219, in particolare 3239).

gestione delle perizie presso i servizi dell'AI e della struttura unitaria delle perizie adottata da tutti i centri peritali, la quale è stata introdotta a partire dal 1° gennaio 2018. Nel 2017 un gruppo di lavoro ha elaborato i mandati peritali e gli aspetti unitari sui quali si basa questa struttura. Vi sono state riprese anche le linee guida delle associazioni specializzate di psichiatria, reumatologia e ortopedia. La Commissione ha preso atto che finora le nuove strutture si sono dimostrate valide. Essa si compiace del fatto che l'UFAS seguirà anche in futuro da vicino l'evoluzione. A questo scopo, nell'autunno 2018 l'UFAS ha istituito un gruppo di lavoro congiunto, incaricato di sviluppare gli strumenti che potranno aiutare i servizi dell'AI a valutare l'affidabilità e la qualità delle perizie mediche.

La Commissione ha preso infine atto delle più importanti considerazioni scaturite da un rapporto di ricerca commissionato dall'UFAS riguardante la formazione, la formazione continua e il perfezionamento sul piano medico dei periti medici. Lo scopo del progetto era allestire un concetto per la definizione dei requisiti di qualità e delle qualifiche dei periti medici in Svizzera e illustrare in questo contesto anche i sistemi vigenti in altri Paesi<sup>53</sup>.

Le considerazioni dell'UFAS hanno evidenziato che recentemente sono state attuate misure intese a migliorare la qualità delle perizie ed è in corso un'unificazione del mandato e della struttura delle perizie. L'audizione ha tuttavia anche evidenziato la complessità di questa tematica che vede coinvolti numerosi attori diversi. In occasione della loro seduta congiunta del gennaio 2019 le CdG hanno pertanto deciso che il programma annuale delle valutazioni del CPA dovrà prevedere, come tema di riserva ai fini della valutazione, il controllo della qualità delle perizie mediche nell'AI.

### **3.4 Relazioni internazionali e commercio estero**

#### **3.4.1 Cooperazione interdipartimentale nella politica estera / Immagine coerente del Consiglio federale nei confronti dell'UE**

La CdG-N ha effettuato un'ispezione sull'arco di più anni sul tema «Cooperazione interdipartimentale in politica estera»<sup>54</sup>. Nell'ambito del controllo successivo, la CdG-N ha affermato che non avrebbe proseguito ulteriormente l'esame di questa tematica, sebbene avesse constatato che il Consiglio federale aveva attuato le sue raccomandazioni con una certa reticenza e che quindi permanevano mancanze nella collaborazione interdipartimentale. La CdG-N ha deciso di concludere l'ispezione, riservandosi tuttavia la possibilità di riprenderla successivamente in un'altra forma.

Dopo che all'inizio del 2018 alcuni consiglieri federali avevano esternato posizioni diverse sull'UE, la CdG-N ha deciso di occuparsi di questo tema. Nella sua seduta

<sup>53</sup> *Ärztliche Aus-, Weiter- und Fortbildung der medizinischen Gutachterinnen und Gutachter*, Programma di ricerca n. 5/18, Rapporto dell'UFAS nell'ambito del terzo programma di ricerca pluriennale relativo a invalidità e handicap, del 21 dicembre 2017, pag. VII.

<sup>54</sup> Collaborazione interdipartimentale in politica estera. Rapporto della CdG-N del 28 febbraio 2014 (FF 2014 4711).

autunnale ha condotto audizioni con la segretaria di Stato Pascale Baeriswyl e il segretario di Stato Roberto Balzaretto. Questo tema si è rivelato particolarmente attuale, anche perché a fine settembre 2018 il Consiglio federale era fermamente intenzionato a proseguire i negoziati con l'UE riguardanti un accordo quadro, dato che la finestra temporale concessa dall'UE si sarebbe chiusa a metà ottobre 2018. Le audizioni si sono pertanto focalizzate sul lavoro riguardante il dossier UE, sulla collaborazione con altri servizi dell'Amministrazione e sulle misure volte a favorire una comunicazione più coerente.

La CdG-S ha pure mostrato interesse per le nuove competenze nella politica europea. Per motivi organizzativi le audizioni dei due segretari di Stato su questo tema sono state svolte dalla CdG-S in un altro momento.

Sia la CdG-N sia la CdG-S si sono dette soddisfatte di quanto appreso e per il momento non ritengono dunque necessario intervenire.

### **3.4.2 Esportazioni di materiale bellico**

Le CdG prendono conoscenza ogni anno del rapporto del Consiglio federale sui dettagli delle esportazioni di materiale bellico all'indirizzo delle Commissioni della gestione (art. 32 della legge federale sul materiale bellico<sup>55</sup>). In questo contesto sentono il capo del DEFR e rappresentanti della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), che sono competenti per l'esportazione di materiale bellico.

Le Commissioni si sono occupate di Elic, il sistema di autorizzazione elettronico per l'esportazione di materiale bellico. Questa piattaforma serve per l'autorizzazione di beni a duplice impiego e di materiale bellico ed è stata introdotta nel 2014. Nell'ottobre 2016 il CDF ha informato le CdG che la revisione interna della SECO aveva rilevato lacune nel sistema Elic. La CdG-S ha trattato più volte questo aspetto nel 2017 e nel 2018. Ha chiesto informazioni all'Amministrazione e al Consiglio federale e ha appreso che nel 2016 il servizio di revisione interna della SECO aveva formulato alcune raccomandazioni, che nel frattempo sono state attuate. Dal rapporto d'esame della CDF emerge nuovamente che l'applicazione si avvale di una buona base tecnologica e che attualmente è stato approntato un sistema equivalente con le stesse tecnologie. Le componenti oggetto di critiche sono state sostituite e i problemi di stabilità e prestazione sono stati eliminati. Per il 2018 sono state inoltre previste ulteriori misure volte a migliorare Elic. Secondo il Dipartimento competente in nessun momento si è corso il pericolo di autorizzare illecitamente esportazioni di materiale bellico. Secondo la CdG-S, la SECO ha reagito adeguatamente alle indicazioni fornite in merito ai problemi di Elic effettuando diverse indagini. Laddove è stato constatato un potenziale di miglioramento, sono state adottate misure corrispondenti. La CdG-S ha quindi concluso la sua inchiesta su questo tema senza individuare la necessità di intervenire.

<sup>55</sup> Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51).

Le CdG desideravano inoltre avere informazioni più dettagliate sulle esportazioni e sulle forniture delle filiali della RUAG attive all'estero. Saranno informate in futuro in occasione della seduta annuale congiunta delle loro Sottocommissioni DFF/DEFR sull'esportazione di materiale bellico da parte del Consiglio federale nell'ambito del raggiungimento dell'obiettivo strategico 1.7 della RUAG. Questo obiettivo prescrive che l'impresa osservi i principi della politica estera svizzera indipendentemente dall'ubicazione delle sue unità d'affari, in particolare riguardo all'esportazione di materiale bellico e di beni a duplice impiego.

L'esportazione di Isopropanolo in Siria nel 2014 è stata pure oggetto di numerose discussioni. Nell'aprile 2018 i media hanno reso noto che un'impresa svizzera aveva esportato cinque tonnellate di Isopropanolo in Siria. In un primo momento la SECO aveva confermato all'esportatore che questo progetto non era sottoposto ad alcuna restrizione. La CdG-N ha esaminato questa problematica nel contesto più ampio delle regolamentazioni in materia d'esportazione di sostanze chimiche e ha ricevuto informazioni in merito dal capo del DEFR e da rappresentanti della SECO e del laboratorio di Spiez. Essa sostiene che la fornitura di Isopropanolo del 2014 aveva avuto luogo legalmente, sebbene oggi una simile esportazione in Siria non sarebbe più possibile. Il 1 giugno 2018 il Consiglio federale ha infatti modificato l'ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti della Siria<sup>56</sup> e inserito nell'allegato l'Isopropanolo e altre sostanze chimiche, cosicché da quel momento l'esportazione di queste sostanze in Siria deve sottostare formalmente all'autorizzazione della SECO. La CdG-N ha deciso pertanto di concludere i suoi lavori in merito a questo affare.

La CdG-S ha infine indagato sul sospetto secondo il quale fucili d'assalto del tipo 552 di fabbricazione svizzera sarebbero stati usati da soldati sauditi nel conflitto in Jemen. I media hanno riferito che queste armi proverrebbero da una fornitura all'Arabia Saudita risalente al 2006. Dopo aver chiesto informazioni a questo proposito al capo del DEFR, la Commissione ha constatato che mancano prove chiare che queste armi siano state impiegate nelle azioni belliche, ma il DEFR non può nemmeno escludere che un simile utilizzo abbia avuto luogo in particolare nella regione al confine con lo Jemen. Una fornitura di questo tipo non sarebbe più possibile oggi, dato che il Consiglio federale e i servizi competenti non autorizzano per principio più l'esportazione di materiale bellico in Arabia Saudita dal 2009. Nel 2016 il Consiglio federale ha inasprito ulteriormente la sua prassi in materia di autorizzazioni e da allora possono essere esportati in questo Paese soltanto pezzi di ricambio e munizioni per sistemi di difesa aerea. La SECO è stata inoltre tenuta a non trattare le domande di autorizzazione in sospeso sino a nuovo avviso. Alla luce delle misure applicate dal Consiglio federale e del blocco delle esportazioni di materiale bellico in vigore per l'Arabia Saudita, la CdG-S ha deciso di chiudere la sua inchiesta. Seguirà tuttavia questo tema nell'ambito delle sue attività regolari.

<sup>56</sup> Ordinanza dell'8 giugno 2012 che istituisce provvedimenti nei confronti della Siria (RS 946.231.172.7).

### **3.5 Stato e amministrazione**

#### **3.5.1 Controllo successivo per l'inchiesta relativa al progetto INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni**

In seguito all'interruzione del progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) avvenuta nel settembre 2012 dopo una durata di dodici anni, le CdG e le CdF hanno istituito un gruppo di lavoro misto per indagare sui diversi eventi. Il 21 novembre 2014 le Commissioni hanno pubblicato il rapporto sui loro accertamenti<sup>57</sup> trasmettendolo al Consiglio federale per parere. Esse hanno formulato nel complesso 22 raccomandazioni, una mozione e due postulati al Consiglio federale e al CDF. In seguito ai pareri del Consiglio federale e del CDF è stata intrapresa una valutazione delle diverse raccomandazioni e deciso quali di esse avessero trovato risposte soddisfacenti a livello di attuazione.

Le raccomandazioni ancora in sospeso sono state attribuite alle diverse commissioni di vigilanza per ulteriore verifica o controllo successivo. In questo contesto sono state attribuite per il controllo successivo le raccomandazioni 6 (funzione di vigilanza delle segreterie generali), 21 (parere ed esame del CDF) e 22 (indicazione dei pareri pronunciati dal CDF nell'ambito della consultazione degli uffici) del rapporto della CdG-S.

Mediante la raccomandazione 6 le Commissioni di vigilanza hanno invitato il Consiglio federale a sviluppare ed applicare un concetto di vigilanza comune per i dipartimenti dotato di strumenti standardizzati. A questo proposito occorrerebbe fra l'altro definire anche criteri sulla base dei quali i dipartimenti decidono se una segreteria generale è rappresentata nella direzione o in comitati di progetto. Nel contempo dovrebbe essere chiarito il ruolo dei rappresentanti delle segreterie generali. Il Consiglio federale respinge l'idea di un concetto di vigilanza dotato di strumenti standardizzati per consentire ancora una valutazione caso per caso. Nel frattempo il Consiglio federale ha illustrato alla CdG-S in che misura sono stati intensificati gli sforzi per una migliore vigilanza a livello dipartimentale. La CdG-S ha in seguito deciso di concludere il controllo successivo relativo a questa raccomandazione e di trasmettere l'affare all'alta vigilanza abituale delle CdG.

Con le raccomandazioni 21 e 22 si voleva fare in modo che, nella consultazione degli uffici, il CDF prendesse posizione in modo più coerente in merito a importanti scadenze d'attuazione e che i pareri fossero comunicati alle CdF e alla DelFin. Il Consiglio federale dovrebbe adoperarsi affinché i pareri del CDF raccolti nella procedura di consultazione figurino sistematicamente nelle proposte dei dipartimenti al Consiglio federale. È stato convenuto che il CDF sia interpellato nell'ambito della consultazione degli uffici in caso di proposte al Consiglio federale correlate a raccomandazioni non ancora attuate del CDF di livello massimo d'importanza (cosiddette Prio A). A questo proposito occorre rendere attento il CDF che per questo affare sono in sospeso una o più raccomandazioni di livello massimo d'importanza. Eventuali pareri del CDF nell'ambito della consultazione degli uffici vanno esposti

<sup>57</sup> Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Rapporto delle CDF e delle CdG del 21 novembre 2014 (FF 2015 5195).

nella proposta al Consiglio federale. La CdG-S è favorevole a questo approccio, ma desidera verificare nell'ambito di un ulteriore controllo successivo se esso può essere applicato effettivamente.

### **3.5.2 Ricongiungimento familiare del signor A., originario della Siria – istanza di vigilanza**

Le CdG hanno ricevuto un'istanza di vigilanza, che denunciava il ricongiungimento familiare autorizzato del signor A. di origine siriana. Quest'ultimo è arrivato in Svizzera nell'ottobre 2011. Nell'agosto 2016 la sua domanda d'asilo è stata respinta ed è stato deciso il suo allontanamento, che è stato però sospeso a favore di un'ammissione provvisoria. Il signor A. ha in seguito chiesto il ricongiungimento familiare di sua moglie e dei suoi otto figli che è stato autorizzato dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

L'autore dell'istanza ha evidenziato fra l'altro i seguenti aspetti che, secondo lui, depongono contro l'autorizzazione del ricongiungimento familiare: il signor A. non è professionalmente integrato e dipende dall'assistenza sociale, non dispone di un'abitazione sufficientemente ampia che possa accogliere la sua famiglia. Inoltre il signor A. avrebbe debiti ed è stato condannato a un anno di detenzione per minacce e ricatto.

La Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso di rivolgere alla responsabile del DFGP alcune domande. Dato che le risposte fornite non hanno però permesso di chiarire completamente tutte le questioni, sono stati sentiti anche due rappresentanti della SEM. Il 6 marzo 2015 il Consiglio federale ha deciso di accogliere complessivamente 3000 persone bisognose di protezione originarie della Siria. La decisione prevedeva anche la possibilità di rilasciare visti umanitari ai famigliari stretti. Un famigliare stretto (signor A. quale istante) doveva a quel momento essere già in Svizzera per poter beneficiare di un visto umanitario per famigliari stretti. Altre condizioni riguardanti l'istante non sono state verificate, in particolare nemmeno quella del ricongiungimento familiare ordinario dato che l'arrivo in Svizzera ha avuto luogo sulla base del visto umanitario e, di riflesso, in virtù di disposizioni di diritto degli stranieri. Le persone sono state accolte a causa della situazione d'emergenza umanitaria.

Alla luce di queste considerazioni la Sottocommissione è giunta alla conclusione che il Consiglio federale rispettivamente la SEM non hanno agito in modo contrario alla legge nel concedere il visto umanitario e ha così deciso di chiudere l'istanza di vigilanza. Anche se non è stato possibile constatare un'irregolarità, la CdG-N ha fatto notare in uno scritto al Consiglio federale che la valutazione in questo caso particolare non è soddisfacente e lo invita in futuro a considerare questa osservazione qualora si dovesse presentare un caso analogo.

### **3.5.3 Controllo successivo. Prassi della Confederazione in materia di audizioni e procedura di consultazione**

Il controllo successivo relativo alla prassi in materia di audizioni e procedura di consultazione è stato concluso già nel 2014. In questo contesto è stato tuttavia sollevato un interrogativo che doveva essere nuovamente affrontato nel 2016 e 2018. Secondo la raccomandazione 2 del rapporto della CdG-N del 2011<sup>58</sup>, i risultati delle procedure di consultazione riguardanti importanti ordinanze devono essere comunicati in modo trasparente. Per questa ragione occorrerebbe creare una piattaforma dove pubblicare le spiegazioni relative a importanti ordinanze.

A causa dei ritardi nella modernizzazione del Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU), l'introduzione di questa piattaforma di pubblicazione ha dovuto essere più volte differita. Per questa ragione la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso di chiedere al cancelliere della Confederazione a che punto fosse la realizzazione della piattaforma e, di conseguenza, l'attuazione della raccomandazione 2.

In quest'occasione la Sottocommissione voleva avere informazioni circa l'osservanza dell'obbligo di motivare previsto nella legge nel caso di un termine abbreviato per la consultazione.

Con lettera del 23 aprile 2018 la Cancelleria federale (CaF) ha comunicato alla Sottocommissione che l'ordinanza sulle pubblicazioni prevede ora l'obbligo di pubblicare le spiegazioni relative a importanti ordinanze. A tale scopo bisognerebbe però dapprima creare i corrispondenti presupposti tecnici, che comprendono fra l'altro anche la modernizzazione del CPU. Secondo le indicazioni della CaF, l'esercizio del nuovo sistema dovrebbe iniziare nel primo trimestre 2019. L'entrata in vigore dell'ordinanza è prevista probabilmente per il secondo semestre 2019. Sulla base di queste considerazioni la Sottocommissione ha deciso di chiedere nuovamente alla CaF precisazioni a questo riguardo.

Riguardo all'applicazione dei termini abbreviati nella procedura di consultazione e all'osservanza dell'obbligo di motivare, il cancelliere della Confederazione ha fatto trasmettere alla Sottocommissione una panoramica delle consultazioni con termine abbreviato che si sono svolte dal 2017. Da quest'ultima emerge che l'obbligo di motivare è per lo più rispettato e si deroga dallo stesso soltanto in misura limitata. La Sottocommissione si è detta pertanto soddisfatta, sebbene si riservi la possibilità di analizzare nuovamente la prassi in un momento successivo.

### **3.5.4 Rafforzamento degli uffici trasversali**

La questione del rafforzamento degli uffici trasversali occupa le commissioni dell'alta vigilanza già da qualche tempo. Le CdG hanno affrontato questo tema puntualmente in vari modi secondo i dossier specifici (legge sul personale della Confederazione, INSIEME ecc.) e proceduto a chiarimenti a questo riguardo. Il CDF e la DelFin ritengono che gli uffici trasversali debbano essere rafforzati. Le CdG

<sup>58</sup> Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive. Rapporto della CdG-N del 7 settembre 2011 (FF 2012 2031).

hanno deciso di esaminare gli argomenti del CFD e della DelFin. Per questa ragione in occasione delle sedute del maggio 2017 dedicate alle deliberazioni sul rapporto di gestione 2016 del Consiglio federale è stato chiesto ai capi di dipartimento che cosa ne pensassero di un rafforzamento degli uffici trasversali. Da questi colloqui è emerso che i capi di dipartimento sono favorevoli al principio dipartimentale, ciò che depone a sfavore del rafforzamento degli uffici trasversali. I capi dei dipartimenti hanno fatto notare che in generale la collaborazione con gli uffici trasversali funziona bene. La creazione di un dipartimento trasversale è stata respinta da tutti. Ciononostante è stato evidenziato che in singoli casi si potrebbe intervenire in questo senso, ad esempio per progetti concernenti la tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC).

Le CdG hanno infine effettuato una propria valutazione respingendo un rafforzamento generale degli uffici trasversali. A loro parere la proposta di revisione del CDF di attribuire agli uffici trasversali una competenza generale d'impartire direttive e di applicarle si spinge troppo lontano. L'applicazione di direttive di un ufficio trasversale e la relativa vigilanza competono allo stesso ufficio o al dipartimento interessato. Una delega generale della vigilanza sull'esecuzione e sul rispetto delle direttive contraddice il principio dipartimentale sancito dalla Costituzione. Per le CdG un ulteriore problema risiede nel fatto che il Dipartimento federale delle finanze (DFE) accoglie diversi uffici trasversali, provocando nel caso di un loro rafforzamento uno squilibrio fra i dipartimenti.

Le CdG non escludono tuttavia che occorranو miglioramenti puntuali. Simili approcci sono seguiti costantemente nell'ambito dell'attività ordinaria di alta vigilanza ed eventualmente segnalati ai servizi competenti.

### 3.5.5 Cambiamento del sistema di riscossione del canone radiotelevisivo

Il 26 settembre 2014 l'Assemblea federale ha adottato la revisione parziale della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV)<sup>59</sup>. Quest'ultima prevedeva segnatamente l'introduzione di nuovi canoni radiotelevisivi per tutte le economie domestiche e le aziende<sup>60</sup>. Contro la nuova LRTV è stato lanciato il referendum, che è stato respinto dal Popolo il 14 giugno 2015, cosicché la LRTV è entrata in vigore con la relativa ordinanza<sup>61</sup> il 1° luglio 2016.

Il messaggio concernente la modifica di legge stabiliva in particolare che la riscossione del nuovo canone radiotelevisivo fosse attribuita a un'impresa definita in una procedura secondo la legislazione in materia di acquisti pubblici<sup>62</sup>. L'Ufficio federa-

<sup>59</sup> Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV; RS **784.40**).

<sup>60</sup> In particolare revisione introdotta secondo la mozione CTT-N «Nuovo sistema di riscossione dei canoni radiotelevisivi» del 23 febbraio 2010 (10.3014). Cfr. Messaggio del 29 maggio 2013 concernente la modifica della legge federale sulla radiotelevisione (FF **2013** 4237).

<sup>61</sup> Ordinanza del 9 marzo 2007 sulla radiotelevisione (ORTV; RS **784.401**).

<sup>62</sup> Cfr. art. 69d cpv. 1 LRTV.

le delle comunicazioni (UFCOM) è stato incaricato quale autorità competente<sup>63</sup> dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) dell'esecuzione di questo bando di concorso. Al termine di questa procedura di aggiudicazione il 10 marzo 2017 l'UFCOM ha comunicato la sua decisione di attribuire alla ditta zurighese Serafe AG<sup>64</sup> il mandato di riscossione del canone presso le economie domestiche per il periodo 2019–2025. Quest'annuncio ha avuto grande risonanza, in particolare poiché la Billag AG<sup>65</sup>, incaricata dell'incasso dei canoni dal 1998, non aveva ottenuto l'appalto.

Alla luce della portata politica di questa decisione le CdG del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno deciso nel marzo 2017 di occuparsi insieme della procedura di aggiudicazione dell'UFCOM. Hanno così incaricato le loro rispettive Sottocommissioni DFI/DATEC di intraprendere i necessari accertamenti e di informarle sulle conclusioni tratte. Sulla base dei lavori delle loro Sottocommissioni la CdG-S e la CdG-N hanno pubblicato all'inizio di luglio un rapporto sintetico<sup>66</sup>.

Le Commissioni non hanno constatato gravi mancanze nell'aggiudicazione esaminata. La relativa procedura di concorso e la valutazione delle offerte sono state eseguite coscienziosamente e nel rispetto delle prescrizioni giuridiche pertinenti. Le Commissioni erano soddisfatte delle risposte fornite dall'ufficio in merito agli aspetti finanziari delle offerte, alla politica d'informazione e alle prospettive future. Secondo la Commissione sarebbe stato sensato se, dopo la decisione di aggiudicazione, il DATEC si fosse incaricato di emanare il comunicato a questo proposito. Le Commissioni non hanno visto alcuna necessità di intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare e hanno pertanto concluso l'esame congiunto.

Nell'anno in rassegna la CdG-S si è nuovamente informata sullo stato del cambiamento di sistema. A questo riguardo ha sentito una rappresentanza dell'UFCOM. Ha chiesto in particolare informazioni sulle fasi d'attuazione nonché sulle sfide per la nuova impresa incaricata. In questo contesto si è occupata segnatamente di questioni relative alla trasmissione di dati cantonali sulle economie domestiche alla Serafe AG, ai concetti sviluppati dall'impresa, al sistema informatico per l'allestimento delle fatture, alla stampa e all'invio delle fatture, all'istituzione di un *call center*, all'assunzione dei collaboratori e alla comunicazione con il pubblico. La CdG-S si è pure informata sulle risorse messe a disposizione dall'UFCOM per la vigilanza sull'impresa incaricata e sui controlli pianificati o già effettuati dall'Ufficio. Ha preso conoscenza del concetto di vigilanza dell'UFCOM, che comprende quattro settori: attuazione della *Corporate Governance*, lavori costitutivi e concetti aziendali, controllo e accettazione del sistema TI, nonché analisi costante dei rischi.

Nel 2018 la Commissione ha preso atto che la collaborazione fra i Cantoni e la Serafe AG è stata avviata con successo e che i lavori preparatori svolti dall'impresa procedevano in tutti i settori secondo quanto pianificato. In base alle informazioni

<sup>63</sup> Cfr. art. 62 ORTV e art. 11 dell'ordinanza del 6 dicembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (Org-DATEC; RS 172.217.1).

<sup>64</sup> Filiale della Secon AG.

<sup>65</sup> Filiale della Swisscom SA.

<sup>66</sup> Mandato per la riscossione del canone radiotelevisivo per il periodo 2019–2025. Rapporto sintetico delle CdG delle Camere federali del 4 luglio 2017 (FF 2017 5313).

dell'UFCOM il cambiamento di sistema poteva aver luogo, come previsto, il 1° gennaio 2019. La Commissione si è detta soddisfatta dello stato dei lavori preparatori ed esecutivi. Nel 2019 intende continuare a seguire questo dossier come fatto sinora. In questo contesto si occuperà in particolare dei problemi constatati con l'invio delle prime fatture nel gennaio 2019, nonché delle conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale correlate.

### **3.5.6 Piano direttore della strategia TIC**

Le CdG e la DelFin sono informate a cadenza semestrale dall'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) sullo stato dei progetti chiave TIC della Confederazione. In questo contesto si sono occupate in particolare del Piano direttore 2018 relativo all'attuazione della strategia TIC della Confederazione 2016–2019 nonché della strategia di approvvigionamento TIC della Confederazione 2018–2023.

La CdG-N ha esaminato in particolare la collaborazione all'interno dell'Amministrazione federale fra l'ODIC e i singoli dipartimenti (nonché la Cancelleria federale). Questi ultimi sono responsabili dell'accertamento dei bisogni e dell'attuazione concreta dei progetti, mentre l'ODIC è competente dell'attuazione della strategia globale.

In un rapporto del CDF dell'11 aprile 2016 erano stati segnalati problemi nella sicurezza TI. La CdG-N ha potuto sincerarsi che da allora sono stati adottati provvedimenti adeguati e che la situazione è migliorata. Ora si vuole fare in modo che le valutazioni della sicurezza delle applicazioni siano sempre complete e aggiornate e si prevede che le direzioni degli uffici esaminino due volte all'anno la sicurezza delle applicazioni. La CdG-N è pertanto giunta alla conclusione che non occorre intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. La Commissione seguirà inoltre l'attuazione delle misure avviate in adempimento della mozione 17.3508 («Creazione di un centro di competenza per la cyber-sicurezza a livello di Confederazione»)<sup>67</sup>.

La CdG-S si è informata presso l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) sullo stato dei progetti chiave TIC «Progetto globale di modernizzazione e trasformazione per la digitalizzazione delle formalità doganali» (DaziT), con il quale le formalità doganali dovrebbero essere semplificate e digitalizzate entro il 2026. L'attenzione era stata focalizzata sui problemi emersi in relazione alle applicazioni e-dec (dichiarazione doganale d'importazione) e NCTS (Nuovo sistema di transito computerizzato) nell'estate del 2018. Secondo l'AFD questi problemi erano imputabili a tre cause: le soluzioni informatiche erano datate, gli sviluppi ulteriori del software erano insufficienti e in passato non era stato effettuato un monitoraggio standardizzato dello stato dei corrispondenti sistemi informatici. La CdG-S ha potuto accertare che l'AFD ha adottato le misure urgentemente necessarie e che nel frattempo le applicazioni risultano nuovamente stabili. Sul lungo periodo queste applicazioni saranno sostituite nell'ambito del programma DaziT.

<sup>67</sup> Mo. Eder «Creazione di un centro di competenza per la cyber-sicurezza a livello di Confederazione» del 15 giugno 2017 (17.3508).

Nel periodo oggetto del rapporto la CdG-S si è nuovamente occupata del progetto chiave TIC GEVER Confederazione. Il progetto si prefigge di introdurre una nuova gestione elettronica degli affari in tutta l'Amministrazione federale. Riguardo a questo progetto vi sono stati a più riprese ritardi fra l'altro anche a causa di una procedura di ricorso contro l'aggiudicazione dell'appalto messo a concorso. La Commissione ha potuto tuttavia sincerarsi che oltre a questi non vi sono stati altri ritardi e che ora il progetto è sulla buona strada.

Il programma GENOVA serve alla realizzazione e all'introduzione di GEVER Confederazione. La Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha condotto nell'ottobre 2018 un colloquio con rappresentanti della CaF. Questi ultimi hanno informato la Sottocommissione che GEVER è stato introdotto, nell'ambito di un progetto pilota, nell'ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e presso l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT). Le conoscenze scaturite da questi test devono ora confluire nel processo d'introduzione capillare che dovrà avere inizio nel 2019.

La CdG-S non ha individuato la necessità di un intervento immediato dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. La sottocommissione competente dovrà nuovamente informarsi a tempo debito su questo progetto pilota.

### 3.5.7 Problemi di personale presso il PF

Nell'anno in rassegna la CdG-S si è occupata di diversi problemi legati al personale del PF di Zurigo. Nell'ottobre 2017 diversi media hanno riportato la notizia secondo cui una professoressa dell'ex Istituto d'astronomia del PF di Zurigo era sospettata di aver avuto comportamenti inadeguati nei confronti di dottorandi. Ciò ha indotto la CdG-S a informarsi in generale presso il Consiglio dei PF, l'organo di direzione e sorveglianza strategica del Settore dei PF.

Dato che il Settore dei PF è stato reso autonomo, le CdG esercitano l'alta vigilanza soltanto in modo limitato e si attivano soltanto se vi sono indizi qualificati e concreti che il funzionamento regolamentare è messo fundamentalmente in pericolo<sup>68</sup>. La sorveglianza diretta del Settore dei PF spetta al Consiglio dei PF, mentre l'alta vigilanza al Consiglio federale, ragione per cui le CdG si attivano solo a titolo sussidiario. Inoltre le CdG non si occupano di questioni legate al personale, bensì affrontano questo tema soltanto se vi sono più casi che fanno supporre l'esistenza di un problema generale.

Riguardo ai recenti problemi di personale presso il PF di Zurigo, la CdG-S si è concentrata sulle modalità secondo cui il Consiglio dei PF aveva esercitato la sua vigilanza sui PF. Ha inoltre esaminato, senza approfondire i singoli casi, in che misura questi casi particolari potrebbero far supporre l'esistenza di una problematica generalizzata. La Commissione è stata informata in ottobre 2017, in aprile 2018 e in novembre 2018 dal presidente del Consiglio dei PF sugli ultimi sviluppi a questo proposito. Ha inoltre discusso di eventuali problemi di *governance* nel Consiglio dei

<sup>68</sup> Commissioni della gestione delle camere federali, Principi d'azione delle CdG del 30 gennaio 2015 (FF 2015 3927, in particolare 3930).

PF e delle possibilità di vigilanza. In particolare visti i buoni risultati emersi dalle indagini sulla soddisfazione dei collaboratori, la Commissione non ha ritenuto necessario un intervento da parte dell'alta vigilanza parlamentare e ha deciso di terminare i suoi lavori. Seguirà tuttavia questo tema in futuro nell'ambito delle sue attività regolari.

### **3.6 Settore giudiziario e Ministero pubblico**

#### **3.6.1 Introduzione del dossier giudiziario elettronico**

Nell'aprile 2016 il presidente del Tribunale federale ha fatto notare alle Sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG che negli anni a venire l'introduzione del dossier elettronico rappresenterà la sfida più importante per la giustizia in Svizzera. Inoltre il presidente del Tribunale federale ha spiegato alle sottocommissioni che il ritardo della Svizzera rispetto agli altri Paesi lo preoccupa.

Dato che, per motivi di risparmio, il Consiglio federale intende rinunciare a una soluzione federale, il Tribunale federale (TF) ha deciso il 31 marzo 2016, in primo luogo, di realizzare il dossier elettronico per il suo settore – se necessario a titolo individuale –, in secondo luogo, di prendere le iniziative necessarie per modificare le leggi procedurali affinché per gli utenti professionisti il traffico degli atti con i tribunali abbia luogo in modo digitale e, in terzo luogo, di perseguire d'intesa con i tribunali d'appello cantonali, su base volontaria, un programma congiunto per il dossier elettronico e per lo scambio elettronico di atti giuridici con le autorità in ambito giudiziario.

Nell'autunno 2016 la Conferenza di giustizia e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) hanno adottato dichiarazioni d'intenti che andavano nella direzione auspicata dal TF. Da allora, il TF ha concluso un accordo di cooperazione con nove tribunali d'appello cantonali e istituito un'organizzazione di progetto. Quest'ultima coordina la sua attività con il progetto informatico «Armonizzazione dell'informatica nella giustizia penale» (AIGP) delle autorità esecutive penali e giudiziarie.

Nell'autunno 2017 il TF ha informato le Sottocommissioni Tribunali/MP sullo stato dei lavori e fatto notare che per l'introduzione del dossier elettronico è indispensabile una base legale. Il TF ha presentato all'Ufficio federale di giustizia (UFG) proposte, dal punto di vista dei tribunali e d'intesa con i tribunali cantonali, per la creazione di basi legali volte a permettere la realizzazione di un dossier elettronico a livello svizzero.

Le sottocommissioni competenti delle CdG hanno chiesto al Consiglio federale un parere sullo stato dei lavori legislativi in questo ambito.

In un parere del 3 gennaio 2018, la responsabile del DFGP ha comunicato che nel suo dipartimento è stato avviato un progetto legislativo inteso a elaborare una legge federale sulla comunicazione elettronica con i tribunali e le autorità. Secondo il DFGP le proposte del Tribunale federale saranno integrate in questi lavori. Una consultazione in merito a un corrispondente progetto di legge è prevista ancora nel corso dell'anno 2018.

### 3.6.2 Denuncia penale di Dieter Behring contro rappresentanti della giustizia penale

In relazione a due denunce sporte nel giugno 2016 da Dieter Behring contro il procuratore generale della Confederazione, un suo sostituto e un procuratore federale, da un lato, e contro il presidente del Tribunale penale federale, dall'altro, le CdG-N/S hanno constatato due settori critici nelle disposizioni vigenti riguardanti il perseguimento penale di membri di autorità che sono eletti dall'Assemblea federale<sup>69</sup>:

#### a) Istituzione di un procuratore federale straordinario

Secondo l'AV-MPC, la trattazione di denunce penali contro il procuratore generale e i suoi sostituti spetterebbe direttamente, secondo l'articolo 14 capoversi 1 e 3 LResp<sup>70</sup> in combinato disposto con l'articolo 17 capoversi 2-4 e l'articolo 17a capoversi 2, 3, 5 e 6 LParl, alle Commissioni del Parlamento competenti per la soppressione dell'immunità (CAG-S; CdI-N)<sup>71</sup>. Queste ultime o l'Assemblea federale dovrebbero anche decidere sull'eventuale istituzione di un procuratore generale straordinario della Confederazione (art. 17 cpv. 3 LParl). Dato che tuttavia, secondo la prassi corrente, le commissioni competenti per la soppressione dell'immunità si attivano soltanto su richiesta di un procuratore federale competente in seguito a un'indagine preliminare, applicando per analogia l'articolo 67 LOAP<sup>72</sup>, l'AV-MPC ha deciso di nominare un procuratore straordinario per verificare la denuncia inoltrata<sup>73</sup>. Quest'ultimo dovrebbe quindi eventualmente presentare alle competenti commissioni parlamentari una richiesta di soppressione dell'immunità. Questa decisione è stata confermata dalla Camera dei ricorsi del Tribunale penale federale (decisione BB.2016.339, n. 2).

#### b) Prassi delle commissioni parlamentari competenti per la soppressione dell'immunità

Nel caso della denuncia penale contro il presidente del Tribunale penale federale il MPC ha emesso nell'ottobre 2016 una decisione di non entrata in materia. Contro la stessa Dieter Behring ha interposto ricorso al Tribunale penale federale, che in ottobre 2017, cioè l'anno successivo, lo ha respinto. Questo ritardo era imputabile principalmente al fatto che tutta la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale si era ricusata e il caso aveva dovuto essere trattato da un gremio composto da giudici non di carriera e da un cancelliere straordinario. Quando nel giugno 2017 si è informato presso la Corte dei reclami penali sullo stato del procedimento, il TF ha appreso che il collegio giudicante era stato designato<sup>74</sup>. Inoltre, dal momento che la Corte dei reclami penali aveva chiesto al presidente del Tribunale penale federale un parere, quest'ultimo si è fatto esonerare dal Tribunale federale dall'obbligo del

<sup>69</sup> Rapporto annuale 2017 delle CdG e della DelFin del 30 gennaio 2018, n. 3.5.1 (FF 2018 1643, in particolare 1678).

<sup>70</sup> Legge sulla responsabilità (LResp; RS 170.32).

<sup>71</sup> Lettera dell'AV-MPC alla segreteria delle CdG del 26.6.2016.

<sup>72</sup> Legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP; RS 173.71).

<sup>73</sup> Lettera dell'AV-MPC all'avvocato Bruno Steiner.

<sup>74</sup> Decisione 51.10 della Commissione amministrativa del TF del 13.7.2017.

segreto professionale per potersi esprimere anche dal profilo materiale sulla causa in oggetto.

Il presidente del Tribunale penale federale ha criticato dinanzi alle Sottocommissioni Tribunali/MPC la prassi attuale in materia di soppressione dell'immunità da parte delle commissioni parlamentari competenti. La protezione dell'immunità non sarebbe in questo modo garantita. Ha parimenti criticato la lunga «pseudo-procedura», che a suo parere non avrebbe dovuto essere tale, di cui è stato oggetto contemporaneamente a un procedimento penale estremamente complesso di cui si stava occupando.

Nella primavera 2017 le Sottocommissioni Tribunali/MPC hanno discusso delle questioni in sospenso in relazione ai due procedimenti summenzionati con il presidente dell'AV-MPC e con il presidente del Tribunale penale federale. Esse li hanno invitati in particolare a trovare possibili soluzioni consensuali e a informarle in merito.

Per il *problema a)* l'AV-MPC ha stabilito nel suo rapporto d'attività 2017 nella rubrica «Indicazioni al legislatore» quanto segue: «L'articolo 67 cpv. 1 LOAP dal titolo «Reati commessi da membri del Ministero pubblico della Confederazione» prevede che se un Procuratore capo o un Procuratore pubblico della Confederazione è perseguito per reati connessi alla sua attività ufficiale, l'Autorità di vigilanza designa un membro del MPC, o nomina un Procuratore pubblico straordinario, e gli affida la direzione del procedimento. La legge non contempla quindi i membri del MPC eletti dall'Assemblea federale (il Procuratore generale della Confederazione e i sostituti Procuratori generali, cfr. art. 20 cpv. 1 LOAP) e il restante personale del MPC. L'AV-MPC invita a colmare tale lacuna e ad affidarle il compito di designare in tutti i casi un membro del MPC o di nominare un Procuratore pubblico straordinario, qualora la denuncia penale sia indirizzata contro un membro del MPC o un collaboratore del medesimo.»

Nel colloquio con le Sottocommissioni Tribunali/MPC del 19 aprile 2018 il presidente dell'AV-MPC si è anche espresso in merito al *problema b)*, cioè alla prassi adottata per il presidente del Tribunale penale federale. A questo riguardo vi sarebbe una lacuna, poiché le commissioni parlamentari competenti per autorizzare il perseguimento penale non potrebbero prendere una decisione su un dossier vuoto. Occorrerebbe quindi in ogni caso una specie di indagine preliminare, affinché le commissioni corrispondenti possano disporre delle informazioni necessarie per poter decidere sull'apertura di un'inchiesta penale. Il presidente dell'AV-MPC ha suggerito che, in tutti i casi che riguardano l'immunità parlamentare, si potrebbe attribuire la competenza all'AV-MPC di nominare un procuratore generale ordinario o straordinario, che conduca l'indagine preliminare per conto delle Commissioni parlamentari. In alternativa si potrebbe fare un passo ulteriore e attribuire all'AV-MPC anche la decisione di avviare un'inchiesta penale (soppressione dell'immunità) sul MPC e i suoi sostituti; il Tribunale federale potrebbe avere la competenza corrispondente nei confronti dei giudici di prima istanza. Sarebbero eccettuati i membri del Parlamento e i magistrati (membri del Consiglio federale e del Tribunale federale e il cancelliere della Confederazione), per i quali l'apertura di un'inchiesta penale sarebbe ancora di competenza delle Commissioni parlamentari.

Il presidente dell'AV-MPC si è detto disposto a presentare una corrispondente proposta scritta.

Nel colloquio con il Tribunale federale dell'11 aprile 2018 il presidente del Tribunale federale ha formulato la proposta secondo cui, in caso di denunce penali contro giudici di prima istanza, il Tribunale federale potrebbe intraprendere un'indagine preliminare per conto delle Commissioni parlamentari competenti.

In seguito le sottocommissioni hanno deciso di esaminare più da vicino le circostanze che hanno indotto la Corte dei reclami penali a decidere in questo modo nel caso del presidente del Tribunale federale e di incaricare il Tribunale federale dei relativi accertamenti. Inoltre l'AV-MPC dev'essere incaricata di presentare proposte di modifiche legislative.

### **3.6.3 Risorse del Tribunale amministrativo federale per i nuovi compiti secondo la LAIn**

Con lettera del 29 gennaio 2018 alla CAG-S il TAF ha chiesto la creazione di un posto supplementare di giudice, limitato a due anni, per gestire la procedura di autorizzazione secondo la legge sulle attività informative (LAIn)<sup>75</sup>. La creazione di un ulteriore posto di giudice o la messa a disposizione di percentuali supplementari per un posto di giudice richiede una modifica dell'ordinanza dell'Assemblea federale sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale<sup>76</sup>.

Dopo aver sentito il TAF e il presidente del TF, la CAG-S ha ritenuto assodato tale bisogno e vi ha dato seguito inoltrando una corrispondente iniziativa parlamentare<sup>77</sup>. Il 3 maggio 2018 la CAG-N non ha tuttavia approvato l'iniziativa. In particolare essa dubitava che fosse effettivamente necessario aumentare il numero – già elevato – di posti al TAF e riteneva eccessiva un'ulteriore modifica dell'ordinanza. Secondo la Commissione, i compiti supplementari potrebbero essere adempiuti ripartendo in altro modo le risorse disponibili.

In seguito mantenendo la sua posizione riguardo all'iniziativa, la CAG-S ha voluto trasmetterla per decisione al Consiglio degli Stati nella sessione autunnale 2018. In pari tempo, con lettera del 29 giugno 2018 ha chiesto alla CdG-S di valutare la gestione delle risorse all'interno del TAF dal punto di vista dell'alta vigilanza e di prendere posizione in merito alla richiesta del TAF.

Due giorni prima della prevista audizione del TAF da parte della Sottocommissione Tribunali/MPC della CdG-S, il TAF ha tuttavia ritirato la sua richiesta di un posto supplementare di giudice. Dopodiché la CAG-S ha ritirato la sua iniziativa parlamentare la cui trattazione era prevista nel Consiglio degli Stati otto giorni più tardi.

<sup>75</sup> Legge federale del 25 settembre 2015 sulle attività informative (RS 121). Dal 1° settembre 2017 il TAF è competente per l'approvazione di misure di acquisizione soggette ad autorizzazione e per la procedura di ricorso dopo comunicazione agli interessati di una sorveglianza (art. 26–33, art. 39–41 LAIn).

<sup>76</sup> Ordinanza dell'Assemblea federale del 17 marzo 2017 sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale (RS 173.321).

<sup>77</sup> Iv. Pa. CAG-S «Istituzione temporanea di un posto di giudice al Tribunale amministrativo federale» del 22 marzo 2018 (18.422).

Per le Sottocommissioni Tribunali/MPC la questione non era però ancora chiusa. Esse volevano sapere dal TAF in occasione di un sopralluogo al Tribunale di San Gallo come si presentasse in quel momento l'onere lavorativo riguardante la LAIn e quali misure organizzative avesse preso o intendesse prendere il Tribunale per gestire questo compito. Il TAF ha presentato alle Sottocommissioni un concetto di organizzazione interna al tribunale con il quale a breve e medio termine potranno essere rese disponibili le risorse necessarie di personale senza ricorrere a un posto supplementare di giudice.

Le CdG seguiranno l'evoluzione ed esamineranno inoltre la questione relativa alla possibilità di un adeguamento flessibile in futuro delle risorse di personale del tribunale in base alle fluttuazioni del numero di casi. Esse hanno inoltre rilevato la necessità di intervenire per disciplinare in modo più efficace e più chiaro i rapporti fra i tribunali e le commissioni legislative parlamentari. Elaboreranno un corrispondente regolamento d'intesa con il Tribunale federale.

### **3.7 Sicurezza**

#### **3.7.1 Controllo successivo per abusi nelle IPG**

Nel dicembre 2010 l'Ufficio centrale di compensazione (UCC)<sup>78</sup> aveva constatato irregolarità nei conteggi delle indennità di perdita di guadagno nel settore dei servizi militari volontari. In seguito il DDPS e il DFI hanno avviato diverse indagini interne per chiarire questa situazione. Dalla primavera 2011 la CdG-S ha seguito queste indagini dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare<sup>79</sup>, in particolare per poter valutare la necessità di ulteriori misure volte a impedire in futuro eventi come questi. Una volta conclusi i suoi lavori, ha adottato il 28 giugno 2013 un rapporto con raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale che è stato pubblicato il 1° luglio 2013<sup>80</sup>.

In questo rapporto, che si basava anche sui risultati delle indagini effettuate dall'amministrazione, la CdG-S era giunta alla conclusione che per anni l'Amministrazione militare si è avvalsa in misura notevole di prestazioni del servizio militare volontario per conseguire risparmi nel settore del personale a carico delle indennità di perdita di guadagno (IPG). Già nel dicembre 2011 il settore Difesa del DDPS aveva rimborsato all'UFAS quattro milioni di franchi di indennità riscosse illecitamente.

A seguito dell'ispezione del 2015 la CdG-S ha effettuato nella primavera 2018 un controllo successivo. Sebbene, dopo numerosi pareri del Consiglio federale, la CdG-S sia giunta alla conclusione che esso aveva adottato diverse misure adeguate per evitare irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari, nell'ambito del controllo successivo la CdG-S ha sottoposto nuovamente in una lettera al Consiglio federa-

<sup>78</sup> Unità organizzativa dell'AFF con sede a Ginevra.

<sup>79</sup> Rapporto annuale 2012 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 24 gennaio 2013, n. 3.6.3 (FF **2013** 2903, in particolare 2955).

<sup>80</sup> Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari. Rapporto della CdG-S del 28 giugno 2013 (FF **2013** 7509).

le due punti, che a suo parere il Consiglio federale avrebbe dovuto ancora considerare. Stando a quanto esposto dal Consiglio federale la CdG-S ha deciso di chiedere fra due anni al dipartimento competente accertamenti sullo stato della nuova interfaccia fra il sistema d'informazione sul personale dell'esercito e l'UCC.

### **3.7.2 Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i ciber-rischi**

Dal 2015 la CdG-N si occupa della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i ciber-rischi (SNPC) e della sua attuazione. Dato che la SNPC copre soprattutto il settore civile della cibersecurity, negli anni passati la sottocommissione competente della CdG-N si è informata nel contempo anche sulle misure di cibersecurity in ambito militare.

Nel giugno 2018 la Commissione si è occupata del rapporto dell'Organo direzione informatica della Confederazione sulla SNPC 2018 – 2022, che è stato adottato dal Consiglio federale nell'aprile 2018. A questo proposito essa ha sentito il delegato per la direzione informatica della Confederazione nonché il coordinatore della SNPC. Nel contempo si è informata presso la segretaria generale del DDPS e il delegato del DDPS per la ciberdifesa sui provvedimenti di ciberdifesa in ambito militare, in particolare sulla formazione militare in questo contesto e sul coordinamento dei lavori del DDPS con i lavori della SNPC nel settore civile.

Nel momento in cui sono state svolte queste audizioni erano ancora in sospeso importanti decisioni di principio del Consiglio federale, in particolare in relazione alla creazione di un centro di competenza in materia di cibersecurity. Alcune settimane più tardi sono state rese note a questo riguardo importanti decisioni: secondo le decisioni preliminari del Consiglio federale il centro di competenza in materia di cibersecurity dovrà essere aggregato al DFF. Questo centro sarà diretto da un alto funzionario (delegato alla cibersecurity) da nominare, mentre il coordinamento dei suoi cibercompiti sarà assunto dall'Amministrazione federale. Esso dovrà promuovere la prevenzione e fungere da punto di contatto nazionale per l'economia e i Cantoni. Inoltre, il Consiglio federale intende creare un nuovo comitato per la cibersecurity, composto dai capi del DFF, del DDPS e del DFGP. Il Consiglio federale ha incaricato il DFF di svolgere ulteriori chiarimenti in questo ambito, in particolare riguardo alle interfacce, alle delimitazioni e alle competenze fra i settori della cibersecurity, del ciberperseguitamento penale e della ciberdifesa. Sulla base di questi accertamenti il Consiglio federale prenderà ulteriori decisioni all'inizio del 2019.

Già nel giugno del 2018 la CdG-N aveva deciso di continuare a seguire questa tematica e di informarsi nel 2019 sulle ultime decisioni e sullo stato dell'attuazione.

## **3.8 Ambiente, trasporti e infrastruttura**

### **3.8.1 Sicurezza nucleare in Svizzera**

Dall'estate 2016 la CdG-S segue il dossier sulle irregolarità constatate nella documentazione di fabbricazione di determinate componenti per centrali nucleari prodotte dall'impresa francese Areva nei suoi impianti di *Creusot Forge*. Nel maggio 2016 l'autorità francese di vigilanza *Autorité de sûreté nucléaire* (ASN) aveva riferito che la documentazione relativa a circa 400 componenti prodotte dal 1965 dalla suddetta fabbrica era lacunosa. Le irregolarità erano state riscontrate nell'ambito di un controllo che Areva aveva effettuato su richiesta dell'ASN dopo la scoperta di irregolarità relative al contenitore a pressione del costruendo reattore europeo ad acqua pressurizzata a Flamanville, Francia. L'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) aveva quindi chiesto ai gestori delle centrali nucleari svizzere di verificare se i loro impianti contenessero componenti della fabbrica coinvolta e se nella relativa documentazione vi fossero irregolarità.

La CdG-S aveva quindi invitato la responsabile del DATEC a esprimersi sulle possibili ripercussioni di questa problematica sulla sicurezza nucleare in Svizzera. Nella sua risposta del 31 ottobre 2016 la responsabile del DATEC aveva comunicato che dopo accertamenti l'IFSN era giunto alla conclusione che nelle centrali nucleari di Beznau e di Leibstadt erano state incorporate componenti prodotte presso gli impianti di forgiatura in questione, ma che esse non presentavano le irregolarità riscontrate. La CdG-S si era dichiarata soddisfatta delle risposte fornite e aveva deciso di chiudere il dossier<sup>81</sup>.

A inizio dicembre 2016 l'IFSN aveva tuttavia annunciato che stava procedendo a nuove analisi sulle centrali di Beznau e Gösgen. Secondo i media questa verifica faceva seguito a scambi fra l'IFSN e la francese ASN. Quest'ultima aveva nel frattempo fatto sapere di aver constatato alcuni difetti tecnici nel processo di fabbricazione dei generatori a vapore di diversi produttori, che potevano condurre a un tenore più elevato di carbonio nelle rispettive componenti. Nel febbraio 2017 la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S aveva sentito alcuni rappresentanti dell'IFSN e dell'Ufficio federale dell'energia (UFE) in merito alla sicurezza nucleare e al caso Areva e si era informata in particolare sulle possibili ripercussioni sulle centrali svizzere. In quell'occasione i rappresentanti dell'IFSN confermarono l'assenza di indizi di irregolarità nella documentazione di fabbricazione per le centrali nucleari svizzere. Tuttavia, alla luce delle nuove rivelazioni dell'ASN, l'IFSN aveva deciso di condurre nuove verifiche sulla qualità delle componenti dei reattori nelle centrali di Beznau e di Gösgen.

Nel novembre 2017 l'IFSN ha presentato alla Sottocommissione DFI/DATEC il suo rapporto sui risultati dei controlli condotti nelle centrali di Beznau e di Gösgen. Secondo le conclusioni di questo rapporto, la verifica dei documenti relativi alla fabbricazione delle componenti non ha rivelato indizi di scostamento dai requisiti di progettazione e, in base ai controlli effettuati, non sono da attendersi conseguenze

<sup>81</sup> Cfr. «Controlli di qualità presso AREVA: risultati falsificati in relazione con la centrale nucleare di Beznau», Rapporto annuale 2016 delle CdG e della DelCG del 26 gennaio 2017, n. 3.6.2 (FF 2017 3219, in particolare 3251).

negative sull'integrità strutturale delle componenti interessate. Alla luce di queste constatazioni l'IFSN non ritiene necessarie misure supplementari. In una lettera inviata alla Sottocommissione nel dicembre 2017, la responsabile del DATEC ha comunicato che il suo Dipartimento non aveva alcun motivo di dubitare della valutazione della sicurezza delle centrali nucleari svizzere effettuata dall'IFSN. La CdG-S ha stabilito che la procedura di verifica seguita in questo caso dall'IFSN era adeguata.

La Sottocommissione ha esaminato anche i risultati di uno studio<sup>82</sup> pubblicato all'inizio del 2016 concernente la valutazione dei rischi e l'impatto finanziario delle catastrofi nucleari a livello nazionale e internazionale. Frutto di una collaborazione fra il PF di Zurigo e le Università d'Aarhus e del Sussex, lo studio in questione è stato presentato dal professor Didier Sornette<sup>83</sup>. Durante l'audizione di quest'ultimo sono stati affrontati numerosi aspetti, come la trasparenza in materia di incidenti nucleari, l'evoluzione del grado di sicurezza delle centrali svizzere nel corso degli ultimi decenni o le misure adottate dall'IFSN in questo ambito.

Dato che le informazioni ottenute nel quadro di questi lavori potrebbero interessare la Commissione competente, vale a dire la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S), la CdG-S le ha trasmesso i relativi documenti. Dal profilo dell'alta vigilanza, a fine febbraio 2018 la Commissione ha deciso di chiudere il dossier, ritenendo che non fossero necessarie altre misure supplementari.

### 3.8.2 Sicurezza aerea in Svizzera e traffico di droni

Nell'ottobre 2017 la CdG-S ha preso atto delle conclusioni del Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza (SISI) in materia di sicurezza aerea in Svizzera. Nel suo rapporto annuale 2016 quest'ultimo giungeva alla conclusione che durante l'anno in rassegna «nell'ambito dell'aviazione si [era] verificato un numero di incidenti e inconvenienti gravi superiore alla media», e rilevava «un notevole aumento degli avvicinamenti pericolosi tra gli aeromobili tradizionali con equipaggio e gli aeromobili a pilotaggio remoto (droni)». In questo contesto la Commissione ha deciso di approfondire la questione della sicurezza aerea in Svizzera e delle sfide connesse al traffico di droni, invitando l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ad esprimersi in merito.

Nel suo parere di fine novembre 2017 l'Ufficio ha sottolineato che la sicurezza dell'aviazione civile Svizzera si fonda su basi solide e continua ad attestarsi a un livello molto alto se confrontato con gli altri Paesi. Secondo l'UFAC non è facile trarre conclusioni statistiche definitive sull'aumento del numero di incidenti aerei gravi, dato che questi ultimi rimangono molto rari in confronto al numero annuo totale di movimenti di aeromobili in Svizzera. L'UFAC ha inoltre precisato che il

<sup>82</sup> Spencer Wheatley, Benjamin K. Sovacool, Didier Sornette (2016): *Reassessing the safety of nuclear power*. In: Energy Research & Social Science 15.

<sup>83</sup> Professore di rischi aziendali presso il *Financial Crisis Observatory* (FCO) del PF di Zurigo.

numero di eventi segnalati dipende fortemente dalla cultura di rendiconto, che varia sensibilmente a seconda del mezzo di trasporto.

Per quanto riguarda i droni, l'Ufficio federale ha confermato una tendenza all'aumento delle situazioni di rischio, sottolineando tuttavia che nel 2016 non si erano registrate collisioni. Ha assicurato di essere consapevole delle preoccupazioni della popolazione a tale proposito e di partecipare allo sviluppo di un progetto di spazio urbano («Urban-Space», di seguito U-Space) con l'obiettivo in particolare di garantire l'identificazione dei droni, di sorvegliare lo spazio aereo e di migliorare il coordinamento con altri partecipanti del traffico aereo. L'UFAC ha sottolineato che questo progetto, sviluppato in collaborazione con Skyguide e con numerosi attori del settore, assume un ruolo di precursore sul piano internazionale e dovrebbe rappresentare un pilastro essenziale dell'utilizzo sicuro e controllato dei droni.

L'UFAC ha tuttavia anche fatto presente alla Commissione che il numero crescente di domande di autorizzazioni e di progetti in relazione ai droni rappresenta una sfida per l'Ufficio federale. Quest'ultimo ha segnalato che a fine ottobre 2017 era stato costretto a congelare temporaneamente l'esame dei dossier a causa dell'aumento importante del volume di lavoro. L'Ufficio federale ha sottolineato che «non era possibile svolgere stabilmente nuovi compiti esigenti [...] senza aumentare gli effettivi» e che stava cercando soluzioni assieme al DATEC.

La Sottocommissione competente della CdG-S ha approfondito la tematica nel febbraio 2018 in occasione di uno scambio con il SISI e l'UFAC. In questo contesto i rappresentanti del SISI hanno ribadito la loro preoccupazione nei confronti dell'importante aumento dei droni nello spazio aereo. Dal canto loro i rappresentanti dell'UFAC hanno spiegato le norme attuali in materia di autorizzazioni e la maniera con la quale vengono trattate le domande di autorizzazione per l'esercizio dei droni. Hanno indicato che erano state trovate alcune misure temporanee per compensare le risorse limitate dell'amministrazione e che era stato possibile riprendere l'esame delle domande d'autorizzazione, anche se la situazione restava critica. Hanno presentato diverse misure adottate dall'UFAC in materia di sensibilizzazione e di sorveglianza allo scopo di limitare il più possibile i pericoli legati ai droni, sottolineando tuttavia che in questo settore non esiste la sicurezza assoluta. L'Ufficio federale ha quindi presentato alla Commissione i dettagli del progetto U-Space in fase di sviluppo.

Nel corso dei mesi successivi la CdG-S si è tenuta costantemente al corrente degli sviluppi di questo dossier. Ha preso atto di uno studio pubblicato nel marzo 2018 dalla Fondazione TA-Swiss (Fondazione per la valutazione delle scelte tecnologiche), nel quale quest'ultima formula diverse raccomandazioni inerenti ai droni civili<sup>84</sup>, nonché dei pareri espressi dal Consiglio federale su diversi interventi parla-

<sup>84</sup> TA-Swiss, Stiftung für Technologiefolgen-Abschätzung (Ed.), Christen, Markus / Guillaume, Michel / Jablonowski, Maximilian / Lenhart, Peter / Moll, Kurt (2018): *Zivile Drohnen – Herausforderungen und Perspektiven*. Zurigo (soltanto in tedesco): Vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich.

mentari su questo tema<sup>85</sup>. La Commissione ha anche preso atto che nel 2019 l'Unione europea intende introdurre una normativa che obblighi tutti i proprietari di droni a registrare i propri apparecchi. A fine agosto 2018 ha invitato la responsabile del DATEC a informarla sugli sviluppi del progetto U-Space, sull'adeguatezza delle vigenti basi legali e sulle risorse dell'UFAC. Ha inoltre invitato il DATEC a esprimere il proprio parere sulle diverse raccomandazioni della Fondazione TA-Swiss.

Nella sua risposta del 28 settembre 2018 la responsabile del DATEC ha segnalato che le prime funzioni del progetto U-Space sarebbero state oggetto di una fase pilota a partire dall'inizio del 2019, precisando che da quell'anno l'UFAC intendeva rendere obbligatoria la registrazione di tutte le operazioni con droni soggette ad autorizzazione, ossia quelle al di fuori della visuale del pilota del drone e quelle con apparecchi di peso superiore ai 30 kg.

La responsabile del Dipartimento ha sottolineato che per rendere obbligatoria l'identificazione di droni di dimensioni più piccole attualmente non soggetti ad autorizzazione sarebbe necessaria una nuova base legale. A questo proposito ha precisato che la futura normativa europea in materia prevede l'introduzione di un registro nazionale dei droni e che il recepimento di questa normativa europea da parte della Svizzera fornirebbe questa nuova base legale. La responsabile del DATEC ha anche sottolineato l'importanza di mantenere condizioni quadro flessibili che consentano di continuare a rafforzare la capacità innovativa della piazza economica Svizzera. Alla luce di queste considerazioni la CdG-S ha concluso che per il momento non sono necessarie altre misure legislative.

Per quanto concerne lo studio della TA-Swiss, la CdG-S ha constatato che la maggior parte delle raccomandazioni formulate era già stata attuata o lo sarebbe stata nei mesi o negli anni a venire. D'altro canto la Commissione ha preso atto della volontà del Consiglio federale di proporre, nel quadro del preventivo 2019, la creazione di nuovi posti all'UFAC e all'UFCOM allo scopo di gestire le attuali sfide nel settore della digitalizzazione dell'aviazione e dei droni<sup>86</sup>.

Alla luce delle informazioni ricevute, la CdG-S ha concluso che il Consiglio federale, il DATEC e l'ufficio federale competente si dedicano in maniera attiva alle sfide poste dallo sviluppo dei droni e che in questo settore sono già state adottate numerose misure. La Commissione non ritiene di dover agire dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Ha deciso che a fine 2019 farà nuovamente il punto della situazione su questo dossier, quando la fase pilota del progetto U-Space sarà conclusa e le questioni relative al recepimento della legislazione europea saranno state chiarite.

<sup>85</sup> Po. Guhl «Identificazione di droni e di apparecchi volanti analoghi» del 15 marzo 2018 (18.3245); Mo. Candinas «Disciplinare l'utilizzazione dei droni per garantire ordine e sicurezza» del 16 marzo 2018 (18.3371). Nelle sue risposte il Consiglio federale ha dichiarato di essere «consapevole del problema legato all'utilizzo sempre maggiore di droni e del ruolo di punta della Svizzera a livello internazionale a favore di un utilizzo sicuro e intelligente di tali apparecchi volanti, nell'interesse sia dell'economia che della popolazione».

<sup>86</sup> Questi posti sono stati approvati dal Parlamento nell'ambito del preventivo 2019.

### 3.8.3 **Vigilanza dell'Ufficio federale dei trasporti nel settore dell'infrastruttura ferroviaria**

In seguito alla rivelazione di casi di corruzione presso alcuni gestori di infrastruttura ferroviaria (GI), nei media sono state espresse critiche sulla vigilanza esercitata dall'UFT in questo settore. A inizio 2018 la CdG-N ha deciso di esaminare questa tematica e, a fine marzo, ha proceduto a un'audizione dei rappresentanti dell'Ufficio federale, che hanno presentato alla Commissione il sistema di convenzione sulle prestazioni in vigore nel settore dell'infrastruttura ferroviaria nonché la relativa ripartizione delle responsabilità: i GI sono responsabili dell'efficienza dell'esercizio e della manutenzione dell'infrastruttura, quindi anche dei controlli interni dei progetti, mentre l'UFT in quanto committente dirige l'intero processo di finanziamento dell'infrastruttura, compreso il controlling. Quest'ultimo include in particolare colloqui bilaterali regolari, un controllo dei rapporti e del conseguimento degli obiettivi, l'elaborazione di convenzioni di attuazione e il controllo dei conti conformemente alla legge sui sussidi.

In occasione della medesima audizione la CdG-N è stata informata sui risultati di una valutazione richiesta dall'UFT concernente il sistema attuale di convenzioni sulle prestazioni nel settore dell'infrastruttura ferroviaria<sup>87</sup>. I rappresentanti dell'Ufficio federale si sono espressi sulle raccomandazioni formulate in questo rapporto; hanno in particolare comunicato che l'UFT è disposto a migliorare ulteriormente il controlling, a rafforzare il proprio sostegno alla cooperazione fra i piccoli GI e a introdurre un sistema di controlli a campione dell'esecuzione tecnica dei lavori di manutenzione. L'Ufficio federale ha anche dichiarato di prevedere prossimamente, sulla base delle esperienze passate e di raccomandazioni formulate dal CDF<sup>88</sup>, l'introduzione di un controlling del portafoglio per i progetti di infrastruttura che comprenda una valutazione dei rischi.

La CdG-N ha deciso di continuare a seguire questo dossier, così da restare informata sull'attuazione delle diverse misure menzionate dall'Ufficio federale. La Commissione ha in particolare affrontato questo tema con i rappresentanti del DATEC e delle FFS in occasione dei suoi colloqui sul conseguimento degli obiettivi strategici delle FFS tenutisi nell'aprile 2018.

Nell'agosto 2018 l'UFT ha confermato alla CdG-N di lavorare all'attuazione della raccomandazione sui controlli a campione presso i GI, precisando che una società esterna era stata incaricata di concepire questi controlli e che i risultati sarebbero stati disponibili entro fine 2018. L'Ufficio federale ha d'altro canto segnalato che erano stati presi contatti con l'Ufficio federale delle strade (USTRA), che dispone di una certa esperienza nei controlli a campione.

L'UFT ha inoltre fornito alla Commissione alcuni dettagli sull'introduzione del controlling del portafoglio nel settore dell'infrastruttura ferroviaria e sul rafforza-

<sup>87</sup> *Interface: Evaluation der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen*, rapporto finale del 30 settembre 2017 (soltanto in tedesco).

<sup>88</sup> Cfr. in merito: Controllo federale delle finanze: *Prüfung der Aufsicht und des Projektmanagements bei Bahnprojekten. Prüfung bei der Matterhorn Gotthard Infrastruktur, der Südostbahn und der Rhätischen Bahn sowie beim Bundesamt für Verkehr*, rapporto dell'8 febbraio 2016 (soltanto in tedesco, riassunto in italiano).

mento della cooperazione fra piccoli GI. La CdG-N ha constatato con soddisfazione che in questo settore numerose misure erano in fase esecutiva o già attuate. Ha inoltre apprezzato gli sforzi dell'Ufficio federale tesi ad armonizzare maggiormente norme e processi, al fine di rafforzare la cooperazione fra i piccoli GI e quindi ridurre i costi di assistenza dell'UFT.

Alla luce delle informazioni ricevute, la CdG-N è giunta alla conclusione che nell'immediato non era necessario intervenire dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Ha deciso che nell'estate 2019 avrebbe nuovamente fatto il punto della situazione su questo dossier, dal momento che diverse questioni restano irrisolte, in particolare per quanto riguarda l'attuazione concreta dei controlli a campione e le conseguenze di queste nuove misure sotto il profilo finanziario e del personale.

### **3.9 Ispezioni delle CdG in corso**

Le ispezioni sono lo strumento principale d'intervento delle CdG. Servono a chiarire eventuali malfunzionamenti o lacune nei settori di competenza del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali. Le inchieste vengono svolte dalle CdG, spesso in base a una valutazione del CPA. Di norma le ispezioni sono oggetto di un rapporto pubblico contenente raccomandazioni rivolte all'autorità interessata. Solitamente la CdG competente svolge un controllo successivo due o tre anni dopo la pubblicazione del rapporto d'ispezione per stabilire in che misura le sue raccomandazioni sono state attuate.

Nella tabella riportata al capitolo 7 sono elencate tutte le ispezioni delle CdG che erano in corso a fine 2018 e le prossime tappe.

### **3.10 Visite di servizio**

Le visite di servizio sono un altro importante strumento delle CdG. Le sottocommissioni compiono visite in uffici, tribunali o altri enti incaricati di compiti federali e, durante i colloqui con i rispettivi responsabili, raccolgono informazioni sui mandati, sui compiti e sulle competenze dei servizi amministrativi interessati, nonché sui loro affari in corso o di particolare interesse. Queste visite possono avvenire indipendentemente da un'inchiesta in corso o nell'ambito di un'ispezione o di un controllo successivo. Alle visite di servizio organizzate da una sottocommissione sono sistematicamente invitati anche i membri della sottocommissione omologa della CdG dell'altra Camera. Inoltre da agosto 2017 possono partecipare a queste visite delle sottocommissioni tutti i membri della CdG interessata.

Nell'anno in rassegna le CdG si sono recate in visita presso le seguenti autorità e organi della Confederazione:

### Visite di servizio

DFAE/DDPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Farmacia dell'esercito (FarmEs)</li> <li>– Polizia militare (PM)</li> <li>– Direzione consolare (DC)</li> </ul>
DFI/DATEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV)</li> <li>– Skyguide</li> <li>– Farmacia dell'esercito (FarmEs)</li> <li>– Ufficio federale dell'energia (UFE)</li> </ul>
DFF/DEFR	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)</li> <li>– PF di Zurigo</li> </ul>
DFGP/CaF	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Segreteria generale del DFGP (SG-DFGP)</li> <li>– Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT)</li> <li>– Cancelleria federale svizzera (CaF)</li> </ul>
Tribunali/MPC	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tribunale federale dei brevetti (TFB)</li> <li>– Tribunale amministrativo federale (TAF)</li> </ul>

### 3.11 Domande di vigilanza

Le domande secondo l'articolo 129 LParl sono segnalazioni di privati o di organizzazioni riguardanti la gestione generale o finanziaria del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali che sottostanno all'alta vigilanza delle Camere federali. Le CdG si occupano di queste segnalazioni quando riguardano la presenza di eventuali malfunzionamenti o di lacune nell'ambito dell'attuazione delle leggi o della gestione da parte di un'autorità federale.

I limiti generali posti dall'alta vigilanza si applicano anche alle domande. In particolare le CdG non sono autorizzate ad abrogare o modificare singole decisioni e non possono effettuare il controllo di merito delle decisioni giudiziarie (art. 26 cpv. 4 LParl). Le CdG decidono liberamente se e in che modo trattare le domande che ricevono. Di norma le CdG si occupano di singoli casi se riguardano una problematica generale. Tra l'altro i richiedenti non hanno i diritti di parte e non possono interporre ricorso contro le decisioni delle CdG.

Nell'anno in rassegna le CdG hanno ricevuto 27 domande, di queste 17 hanno potuto essere trattate in via definitiva. Durante questo stesso periodo, le Commissioni si sono anche occupate di 13 domande ricevute durante l'anno precedente.

### 3.12 Altri temi trattati dalle CdG

Oltre agli oggetti sopraccitati, durante l'anno in rassegna le CdG hanno trattato anche altri temi. Tuttavia, trattandosi di dossier di scarsa rilevanza dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare oppure non ancora conclusi dalle CdG, il presente rapporto non li enuncia in modo dettagliato. Nella seguente tabella sono elencati i temi in questione.

#### Sottocommissioni DFAE/DDPS

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP)	X	
Protezione della popolazione: rapporto «Auslegeordnung Telematikprojekte» (Stato d'avanzamento dei progetti telematici)	X	
Progetto SGSI (Attuazione di un sistema di gestione della sicurezza delle informazioni) DDPS: rapporto della revisione interna DDPS e altri progetti	X	
Spese di rendicontazione, reporting e valutazione nella Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e in altri organi federali		X
Principali progetti del DDPS	X	
Penuria di medici nell'esercito	X	
Gestione dei rischi nel DDPS		X
Ruolo del DFAE in relazione alla problematica dei rifugiati		X
Promozione dello sport di punta: attori, compiti, risorse	X	
Sponsorizzazione nel DFAE		X
Nuove strutture nella politica europea del DFAE		X
Compiti della DSC concernenti persone disabili	X	
Prestazioni di sicurezza private all'estero		X
Misure amministrative e disciplinari al DFAE	X	

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Politica del personale DFAE: procedimenti disciplinari; vigilanza sul personale all'estero		X

### **Sottocommissioni DFF/DEFR**

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Verifica della chiave di ripartizione dei contributi federali alle facoltà di medicina	X	
Riorganizzazione della SFI	X	
Pagamenti diretti dell'UFAG	X	
Problemi informatici presso gli uffici regionali di collocamento (URC)	X	
Errore nella stima del numero di coppie sposate con doppio reddito	X	
Rapporto del CDF: verifica del controllo concernente il trasferimento di materiale bellico	X	
Bando di concorso dello sportello virtuale della SECO One-Stop-Shop, in seguito EasyGov	X	
Sinergie presso l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB)		X
Depositi franchi doganali	X	
Trasmissione di dati di terzi nel quadro dell'assistenza amministrativa da parte dell'AFC	X	
Piano di risanamento dell'UFCL		X
Rapporto di valutazione del GAFI		X
Problemi concernenti i sistemi informatici dell'AFD nel settore del traffico delle merci (NCTS e e-dec)		X
Scambio automatico di informazioni		X
Isopropanolo		X

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Problemi connessi al transito di rifugiati attraverso la Svizzera	X	

### Sottocommissioni DFI/DATEC

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio (LAMal): monitoraggio	X	
PubliBike	X	
Pratiche contabili non conformi alla legge effettuate da AutoPostale Svizzera SA	X	
Tariffe postali per la consegna dei giornali	X	
Delega di competenze legislative a terzi	X	
Partecipazione della Svizzera ai sistemi europei di allarme sanitario	X	
Spese sostenute dall'Ufficio federale della cultura (UFC) in relazione a premi d'arte		X
Partecipazione dell'UFE alla riunione annuale della Commissione internazionale delle grandi dighe		X
Gestione dei pericoli naturali		X
Farmaci contaminati provenienti dall'estero: vigilanza di Swissmedic		X
Politica dei dati della Confederazione		X

### Sottocommissioni DFGP/CaF

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Limitazione del principio di trasparenza?	X	
GEVER – Gestione elettronica degli affari della Confederazione	X	

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Accelerazione delle procedure di asilo: valutazione delle nuove procedure	X	
Legge sui compiti di polizia	X	
Riorganizzazione della PGF	X	
Gestione integrata delle frontiere	X	
Assistenza giudiziaria internazionale	X	
Pagamenti ai Cantoni nel settore dell'asilo		X
Richiedenti l'asilo dall'Eritrea		X
Versamenti d'integrazione	X	
Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione (struttura CIM)	X	
Polizia giudiziaria federale (PGF)		X
Esercizio di condotta strategica 2017 (ECS 17)	X	
Aggiornamento del CPU	X	

### **Sottocommissioni Tribunali/MPC**

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Attuazione dell'art. 260ter CP (Iv. Pa. CdG-S)	X	
Collaborazione tra MPC e PGF	X	
Ruolo del MPC nella scoperta di una ex fonte del SIC (caso «Daniel M.»)	X	
Classificazione dei giudici in base alla loro appartenenza politica		X
CAG-S / posti supplementari di giudice a tempo determinato presso il TAF		X
OpenJustitia II		X

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Funzionamento ineccepibile dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC)		X
Indicatori della gestione delle risorse delle autorità di perseguimento penale	sospeso	

### Commissioni plenarie

Tema	Trattazione non ancora conclusa	Trattazione conclusa
Regole e prassi in caso di trasferimento della direzione di un dipartimento o della Cancelleria federale	X	
Progetti chiave della Confederazione in ambito TIC	X	
Iniziativa parlamentare Joder del 18 giugno 2015 (15.451 «Rafforzamento delle Commissioni della gestione»)	X	
Iniziativa parlamentare Rytz del 16 marzo 2018 (18.418 «Istituire una delegazione di vigilanza parlamentare permanente per gestire le imprese parastatali nel settore dei trasporti e delle telecomunicazioni»)	X	

## 4 Protezione dello Stato e attività informative

### 4.1 Mandati, diritti e organizzazione della Delegazione delle Commissioni della gestione

Nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) vigila sulle attività della Confederazione nel settore dei servizi delle attività informative sui piani civile e militare. Concretamente sorveglia il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), cui competono sia il servizio informazioni all'interno (protezione dello Stato) sia quello concernente l'estero. La Delegazione vigila anche sulle attività informative dell'esercito, in particolare su quelle del Servizio informazioni militare (SIM), nonché del Centro operazioni elettroniche (COE) il quale esegue anche mandati di esplorazione radio per il SIC e il SIM. La DelCG vigila anche sui procedimenti di polizia giudiziaria del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) nel settore della protezione dello Stato.

L'alta vigilanza parlamentare della DelCG si estende anche all'esecuzione della legge sulle attività informative (LAIIn)<sup>89</sup> da parte dei Cantoni. Dato che questo compito sconfinava anche nel campo di competenza degli organi di vigilanza parlamentare cantonali, la DelCG interviene tuttavia in un Cantone soltanto d'intesa con l'organo cantonale competente.

La DelCG è un organo permanente comune a entrambe le CdG delle Camere federali, in cui è rappresentato anche un partito non governativo. Si compone di tre membri della CdG-N e di tre membri della CdG-S. La DelCG si costituisce da sé (art. 53 cpv. 1 LParl) ed elegge il suo presidente e vicepresidente, di norma per un biennio.

Per esercitare i suoi compiti la DelCG dispone di diritti di informazione particolarmente estesi (art. 169 cpv. 2 Cost.; art. 154 LParl): può farsi consegnare i documenti classificati come segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative; riceve costantemente tutte le decisioni del Consiglio federale, proposte e corapporti inclusi, e può esigere i verbali delle sedute del Consiglio federale.

Come le CdG, anche la DelCG incentra la sua attività di controllo sul rispetto dei criteri di legittimità, opportunità ed efficacia. Per la Delegazione l'alta vigilanza consiste anzitutto nel controllare il modo in cui l'Esecutivo esercita i suoi compiti di vigilanza. Spetta infine al Consiglio federale, e non al Parlamento, assumersi la responsabilità dell'attività svolta dai Servizi delle attività informative. La Delegazione pertanto verifica in particolare se il Consiglio federale e il dipartimento competente svolgono correttamente la loro funzione di gestione e vigilanza sancita nella legge.

Nei casi in cui è confrontata con problemi o questioni di portata generale nel suo ambito di competenze, la DelCG avvia un'inchiesta formale e redige un rapporto con le relative conclusioni. (cfr. n. 4.5).

## 4.2 Strumenti di gestione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è incaricato di approvare ogni anno la lista d'osservazione e di trasmetterla alla DelCG affinché ne prenda atto (art. 70 cpv. 1 lett. b LAIn). In pratica questa lista contempla una parte nazionale e una parte internazionale. Nella lista d'osservazione figurano organizzazioni e gruppi che è fondato supporre minaccino la sicurezza interna o esterna (art. 72 cpv. 1 LAIn). La presunzione è considerata fondata in particolare se un'organizzazione o un gruppo figura in una lista delle Nazioni Unite o dell'Unione europea (art. 72 cpv. 2 LAIn). L'ordinanza sulle attività informative (OAIIn)<sup>90</sup>, inoltre, prevede numerosi criteri supplementari da considerare nell'allestimento della lista d'osservazione (art. 39 cpv. 2 lett. b–e OAIIn).

Se un'organizzazione o un gruppo figura nella lista d'osservazione tenuta dal SIC, quest'ultimo è autorizzato ad acquisire e trattare informazioni non soltanto sull'organizzazione o sul gruppo in questione, ma anche sui suoi esponenti (art. 5

<sup>89</sup> Legge federale del 25 settembre 2015 sulle attività informative (LAIIn; RS 121).

<sup>90</sup> Ordinanza del 16 agosto 2017 sulle attività informative (OAIIn; RS 121.1).

cpv. 8 LAIn), incluse anche informazioni sull'attività politica e sull'esercizio della libertà di opinione, di riunione o di associazione in Svizzera (art. 5 cpv. 5 LAIn). La competenza di inserire nella lista d'osservazione un'organizzazione o un gruppo o di stralciarli da essa spetta esclusivamente all'Esecutivo.

Il diritto di essere sentiti non è garantito alle organizzazioni o ai gruppi iscritti nella lista d'osservazione, anche se misure adottate sulla base della lista possono violare la protezione dei diritti fondamentali costituzionali o internazionali. La DelCG prende annualmente atto della lista e dei suoi adeguamenti tenendo presente anche questo aspetto.

Il Consiglio federale designa inoltre ogni anno i gruppi da considerare di matrice estremista violenta (art. 70 cpv. 1 lett. c LAIn). Per estremismo violento s'intendono azioni di organizzazioni che negano i fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto e che commettono, incoraggiano o approvano atti violenti allo scopo di raggiungere i loro obiettivi (art. 19 cpv. 2 lett. e LAIn). I dati relativi ai gruppi considerati di matrice estremista violenta possono essere elaborati nel Sistema di analisi integrale dell'estremismo violento del SIC (IASA-GEX SIC; art. 50 LAIn, art. 22–28 OSIME-SIC<sup>91</sup>).

Un altro compito del Consiglio federale consiste nell'approntare un elenco nel quale figurano fatti e constatazioni che gli organi della Confederazione e dei Cantoni devono comunicare spontaneamente al SIC (art. 20 cpv. 4 LAIn). Per ogni autorità, l'elenco definisce il tipo di informazioni che deve essere comunicato al SIC.

In occasione della sua seduta del 24 ottobre 2018 la DelCG ha preso atto del contenuto della lista d'osservazione classificata confidenziale, della lista GEX nonché dell'elenco dei fatti e delle constatazioni da comunicare spontaneamente.

D'altro canto il Consiglio federale è incaricato di definire ogni anno la collaborazione del SIC e del SIM con le autorità estere (art. 70 cpv. 1 lett. f LAIn; art. 99 cpv. 6 LM). Il DDPS è tenuto a sottoporre alla Delegazione Sicurezza del Consiglio federale (DelSic) un elenco di tutti i servizi con i quali il SIC e il SIM intrattengono regolarmente contatti informativi. Questa disposizione è una novità rispetto al diritto anteriore.

L'elenco dei contatti all'estero deve contenere una valutazione dell'utilità, degli oneri e dei rischi di questi contatti (art. 7 cpv. 2 OAIN). Questa forma di valutazione è stata introdotta su proposta della DelCG nel 2013<sup>92</sup>. Queste informazioni devono permettere al Consiglio federale di autorizzare un contatto soltanto dopo aver valutato la sua utilità per il lavoro dei servizi informativi e gli eventuali interessi politici che vi si opporrebbero.

Nella sua seduta del 22 agosto 2018 la DelCG ha preso atto dell'elenco dei contatti all'estero ed è stata informata dal capo del SIM e dal nuovo direttore del SIC sui diversi contatti che i rispettivi servizi intrattengono all'estero. Con il SIC ha anche discusso delle collaborazioni che nelle regioni di frontiera i Cantoni possono intrat-

<sup>91</sup> Ordinanza del 16 agosto 2017 sui sistemi d'informazione e di memorizzazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSIME-SIC; RS 121.2).

<sup>92</sup> Rapporto annuale 2013 delle CdG e della DelCG del 31 gennaio 2014, n. 4.1.1 (FF 2014 4291, in particolare 4350).

tenere con autorità estere conformemente all'articolo 12 capoverso 4 LAIn. I Cantoni devono informare il SIC di queste attività (art. 11 OAIIn).

#### 4.3 **Acquisizione di informazioni soggetta ad autorizzazione**

Dall'entrata in vigore della LAIn, il 1° settembre 2017, il SIC può adottare misure per l'acquisizione di informazioni soggette ad autorizzazione ai sensi dell'articolo 26 LAIn. In particolare può infiltrarsi nei sistemi informatici di terzi e perquisirli, utilizzare «IMSI-Catcher» anche detti cacciatori di IMSI<sup>93</sup> e apparecchi di localizzazione GPS nonché utilizzare apparecchi di sorveglianza al fine di registrare immagini e suoni nei luoghi non pubblici. Ha anche il diritto di adottare misure previste dalla legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT)<sup>94</sup>. Inoltre dall'entrata in vigore della revisione totale della LSCPT, il 1° marzo 2018, il SIC può anche utilizzare programmi informatici speciali («GovWare» o cavalli di Troia; cfr. art. 26 cpv. 1 lett. abis LAIn).

Già nell'ottobre 2017 il capo del DDPS ha informato la DelCG in merito alle prime misure di acquisizione soggette ad autorizzazione che ha avallato. Nel novembre 2017 la presidente della Corte I del TAF ha presentato alla DelCG gli aspetti pratici della procedura di autorizzazione, sottolineando in particolare il fabbisogno in materia di personale. Sono state anche discusse questioni di fondo concernenti la procedura di cernita delle informazioni ottenute per il tramite di persone vincolate al segreto professionale (art. 58 cpv. 3 LAIn) e la procedura di ricorso che può essere avviata dopo la conclusione di una misura (art. 33 in combinato disposto con art. 83 LAIn).

La DelCG aveva deciso che le misure di acquisizione soggette ad autorizzazione e le procedure corrispondenti sarebbero state fra i principali aspetti sottoposti alla sua alta vigilanza nel 2018. Il 28 marzo 2018 ha pertanto assistito alla presentazione dell'infrastruttura tecnica che permette ai capi del DFGP e del DFAE di venir informati dal DDPS sulle misure autorizzate dal TAF e di esprimere il proprio parere in merito. Come constatato dalla DelCG, i tre dipartimenti avevano anche adottato le necessarie misure in materia di organizzazione e di personale per permettere ai loro capi di partecipare in modo adeguato alla procedura di consultazione.

Il 25 aprile 2018 la DelCG ha effettuato una visita presso il TAF e ha discusso con la presidente della Corte I sul rapporto d'attività 2017, destinato alla Delegazione conformemente all'articolo 29 capoverso 8 LAIn. In questo documento confidenziale di 14 pagine sono trattati i seguenti punti: preparativi interni al tribunale, effettivi e carico di lavoro, infrastruttura, statistica delle autorizzazioni, questioni giuridiche specifiche, procedure di ricorso future nonché contatti con altre autorità e con i media.

<sup>93</sup> Dispositivo per l'identificazione e la localizzazione di persone mediante i loro telefoni mobili.

<sup>94</sup> Legge federale del 18 marzo 2016 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; RS **780.1**).

La DelCG ritiene che questo rapporto sia destinato esclusivamente all'alta vigilanza parlamentare<sup>95</sup>. Secondo la stessa l'articolo 5 capoverso 2 dell'ordinanza concernente la vigilanza sulle attività informative (OVAIn)<sup>96</sup>, in base al quale il TAF deve trasmettere il rapporto in questione anche all'AVI-AIn, non è conciliabile con il diritto di rango superiore. Per questa ragione ha chiesto al capo del DDPS di far stralciare questa disposizione in occasione della prossima revisione dell'OVAIn.

Nel suo rapporto annuale, pubblicato a fine aprile 2018, il SIC ha segnalato di avere attuato 40 misure di acquisizione soggette ad autorizzazione nel quadro di quattro operazioni. Con la pubblicazione di queste cifre il SIC ha rispettato l'impegno assunto dal Consiglio federale nella sua risposta a un intervento parlamentare<sup>97</sup> nel dicembre 2017. A inizio maggio 2018 il Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (Servizio SCPT) del DFGP ha pubblicato nella sua statistica le cifre relative alle misure di sorveglianza eseguite dal SIC<sup>98</sup>. Questa pubblicazione è stata effettuata conformemente all'articolo 12 dell'ordinanza sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (OSCPT)<sup>99</sup>.

In base agli elementi in suo possesso la DelCG ha ritenuto che le cifre pubblicate dal DDPS e dal DFGP siano corrette, giudicando tuttavia queste indicazioni non sufficientemente eloquenti per consentire all'opinione pubblica di capire bene l'uso dei nuovi strumenti di acquisizione. Il 18 giugno 2018 ha quindi scritto al SIC e al Servizio SCPT, invitandoli ad effettuare, in collaborazione con il TAF, un'analisi approfondita per determinare i dati più adeguati per fornire negli anni informazioni pertinenti e paragonabili concernenti il ricorso a queste misure, senza pregiudizio per le misure di sorveglianza in corso. La DelCG si aspettava una nuova strategia di informazione dell'opinione pubblica, che le è stata presentata prima della fine del 2018.

In maggio e giugno 2018 ha tenuto colloqui separati con i capi del DDPS, del DFAE e del DFGP in merito alle loro esperienze con la procedura di consultazione relativa alle misure di acquisizione soggette ad autorizzazione. In quell'occasione ha preso atto che le misure in questione erano regolarmente oggetto di discussione in occasione delle sedute della DelSic.

Quando nell'agosto 2018 ha sentito il SIC in merito alle operazioni e agli informatori (cfr. n. 4.5), la DelCG ha anche chiesto delucidazioni sull'attuazione di misure di acquisizione soggette ad autorizzazione al fine di sostenere determinate operazioni. Nell'ottobre 2018 il SIC ha aggiornato la Delegazione sullo stato delle proprie capacità di infiltrarsi nei sistemi informatici conformemente all'articolo 26 capoverso 1 lettera d numero 1 LAIn.

<sup>95</sup> Lettera della DelCG del 19 giugno 2018 al TAF e all'AVI-AIn.

<sup>96</sup> Ordinanza del 16 agosto 2017 concernente la vigilanza sulle attività informative (OVAIn; RS 121.3).

<sup>97</sup> Domanda Glättli «Legge federale sulle attività informative. Promessa del Consiglio federale di ricorrere il meno possibile all'esplorazione dei segnali via cavo» del 6 dicembre 2017 (17.5640).

<sup>98</sup> Più ricerche di emergenza, meno misure di sorveglianza, Comunicato stampa del DFGP del 3 maggio 2018.

<sup>99</sup> Ordinanza del 15 novembre 2017 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (OSCPT; RS 780.11).

Dopo che nell'autunno 2017 la presidente della Corte I del TAF aveva attirato l'attenzione della DelCG sulla questione delle risorse necessarie allo svolgimento della procedura di autorizzazione ai sensi dell'articolo 29 LAIn, a fine gennaio 2018 il TAF ha presentato una domanda alla CAG-S per la creazione di un posto supplementare di giudice di durata limitata (cfr. n. 3.6.3). Tuttavia poco prima che il Consiglio degli Stati esaminasse la pertinente iniziativa parlamentare durante la sessione autunnale 2018, la Commissione amministrativa del TAF ha ritirato la propria domanda senza specificarne i motivi.

In una lettera del 27 settembre 2018 la DelCG ha espresso al TAF il proprio stupore per la procedura seguita, chiedendogli di indicarle entro un mese come intendeva svolgere i propri compiti conformemente alla LAIn con le risorse a disposizione. Inoltre la Delegazione si aspetta che la nuova direzione della Corte I del TAF continui a presentare nei suoi rapporti d'attività i dettagli delle spese per il personale. Il TAF ha risposto tempestivamente alla DelCG il 26 ottobre 2018.

#### **4.4                    Esplorazione radio ed esplorazione dei segnali via cavo**

L'Autorità di controllo indipendente per l'esplorazione radio e l'esplorazione dei segnali via cavo (ACI) verifica la legalità dei mandati di esplorazione radio che il SIC e il SIM affidano al COE. Questi mandati spesso pluriennali sono generalmente controllati una volta all'anno. Dall'entrata in vigore della LAIn anche l'ACI è incaricata di vigilare sull'esecuzione dei mandati di esplorazione dei segnali via cavo che hanno ottenuto l'autorizzazione e il nullaosta. I nuovi mandati di esplorazione dei segnali via cavo durano al massimo sei mesi e l'autorizzazione può essere prorogata di volta in volta di tre mesi al massimo (art. 41 cpv. 3 LAIn). Di conseguenza è necessario che l'ACI effettui il primo controllo entro sei mesi dall'inizio dell'esplorazione (cfr. art. 10 cpv. 2 OVAIn). Se il TAF autorizza la proroga di un mandato, i controlli successivi dell'ACI si svolgono annualmente come per l'esplorazione radio.

I membri dell'ACI sono proposti dal DDPS e nominati dal Consiglio federale, che finora ha sempre nominato tre membri; in base all'ordinanza, tuttavia, l'ACI potrebbe contare fino ai cinque membri. L'ACI è incaricata di presentare annualmente un rapporto al DDPS, che lo trasmette in seguito al Consiglio federale; l'Esecutivo federale l'ha esaminato il 28 marzo 2018 e, come di consueto, ha incaricato il DDPS di inoltrarlo per conoscenza alla DelCG. Inoltre il DDPS è stato incaricato di presentare al Consiglio federale, entro il 31 dicembre 2018, un rapporto sulla creazione di sinergie con altri organi di vigilanza e sulle modalità per evitare doppioni.

Il mandato affidato al DDPS si basa su una richiesta dell'ACI: nel suo rapporto annuale, quest'ultima aveva espresso dubbi sulla propria capacità di riuscire, con l'organizzazione e i metodi di lavoro attuali, a svolgere un controllo sufficiente dell'esplorazione radio e dell'esplorazione dei segnali via cavo. Secondo l'ACI non è tanto il numero dei propri membri ad essere problematico, quanto il fatto che i controlli sono effettuati da persone di milizia, ossia impiegati della Confederazione che assumono questa funzione a titolo accessorio rispetto alla loro funzione ordina-

ria. L'ACI ha pertanto proposto di prevedere, almeno a medio termine, di trasferire i propri compiti all'AVI-AIn, i cui collaboratori esercitano la loro funzione a titolo principale. Questa decisione necessiterebbe però di una modifica della LAIn.

Il 29 giugno 2018 la DelSic ha esaminato il rapporto del DDPS concernente gli organi di controllo nel settore delle attività informative. La Delegazione ha discusso dello scioglimento dell'ACI e del trasferimento dei suoi compiti all'AVI-AIn che, secondo il DDPS, era quanto auspicato dalla stessa ACI. Su questo aspetto la DelSic aveva già sentito il presidente dell'ACI nel novembre 2017.

Due anni prima, precisamente il 5 novembre 2015, la DelCG aveva chiesto per la prima volta al Consiglio federale di precisare in che modo l'ACI intendeva assumere i nuovi compiti che la LAIn le conferiva. Nella sua lettera la DelCG aveva invitato il Consiglio federale a verificare in che misura occorresse rafforzare gli effettivi dell'ACI. Per la DelCG la questione delle risorse non si limitava tuttavia al numero dei membri dell'autorità, ma riguardava anche la loro disponibilità e le capacità della sua segreteria, che devono essere messe a disposizione dal DDPS.

Nella sua risposta del 10 giugno 2016 il capo del DDPS aveva scritto che sarebbe stato possibile rispondere alla domanda della DelCG soltanto quando sarebbe stata fatta chiarezza sull'attività di vigilanza dettata dall'esplorazione dei segnali via cavo. Aveva precisato che per valutare le risorse necessarie occorrevano informazioni importanti, quali il numero futuro di mandati di esplorazione dei segnali via cavo o le regole previste dalla futura ordinanza d'esecuzione. Così facendo il Consiglio federale e il DDPS non avevano però accordato la necessaria attenzione alla capacità di funzionamento dell'ACI in occasione dell'attuazione della LAIn e, soprattutto, non avevano garantito che potesse adempiere il suo mandato legale.

La capacità dell'ACI di adempiere il proprio mandato legale era stata nuovamente tematizzata in occasione della discussione del 1° febbraio 2017 fra la DelCG e il presidente dell'ACI dedicata al futuro di quest'ultima. Per il presidente della DelCG era prioritario chiarire le interfacce con il TAF e l'AVI-AIn. Si era inoltre chiesto se i controlli dell'ACI, così come previsti dalla LAIn, fossero adeguati in considerazione dell'istituzione dell'AVI-AIn. Il presidente dell'ACI aveva tuttavia confermato alla DelCG che l'ACI sarebbe stata pronta a funzionare al momento dell'entrata in vigore della LAIn, il 1° settembre 2017.

Il 15 maggio 2018 la DelCG ha discusso del rapporto annuale 2017 dell'ACI con i tre membri di quest'ultima. In base a questo rapporto l'ACI non era ancora in grado di precisare come avrebbe potuto garantire i controlli dell'esplorazione dei segnali via cavo il più efficacemente ed efficientemente possibile. La DelCG voleva pertanto sapere in che misura occorresse ancora chiarire la questione del momento in cui l'ACI deve controllare un mandato d'esplorazione dei segnali via cavo e se le disposizioni dell'ordinanza erano ancora insufficienti tenuto conto dell'articolo 10 capoverso 2 OVAIn. Il presidente dell'ACI ha quindi spiegato che erano soprattutto i processi fra l'ACI e il TAF a non essere ancora disciplinati in modo sufficientemente preciso. Secondo lui questo aspetto meritava di essere trattato sul campo nel quadro di una simulazione con il SIC e il TAF. In vista della messa in funzione tecnica dell'esplorazione dei segnali via cavo nel corso del secondo semestre 2018, l'ACI ha elaborato una procedura di controllo per garantire che le parole-chiave

utilizzate per la ricerca nel quadro dell'esplorazione dei segnali via cavo corrispondessero alle categorie approvate dal TAF.

La DelCG ha anche constatato che i rapporti annuali degli ultimi anni non contenevano indicazioni sulle raccomandazioni formali espresse dall'ACI e non precisavano se l'ACI avesse proposto al DDPS di sospendere mandati di esplorazione radio. Questo compito dell'ACI continua ad essere previsto anche dalla LAIn (cfr. art. 79 cpv. 3 LAIn). Il presidente dell'ACI ha spiegato che nei casi in cui l'ACI ha constatato punti sui quali occorre apportare modifiche, ne ha informato direttamente l'unità interessata senza emettere raccomandazioni formali. La DelCG ha invitato l'ACI a segnalare d'ora in poi nel rapporto annuale le raccomandazioni e le proposte formulate durante l'anno in esame.

Il 19 novembre 2018 la DelCG ha colto l'occasione del secondo colloquio semestrale con il capo del DDPS per discutere del funzionamento dell'ACI. Benché non volesse percorrere gli accertamenti che il DDPS doveva effettuare per conto del Consiglio federale, per la Delegazione era tuttavia ovvio che fino a un'eventuale revisione della LAIn l'ACI dovesse adempiere il suo mandato legale.

## 4.5 Operazioni e fonti

Dopo la sua ispezione relativa al caso Claude Covassi<sup>100</sup> la DelCG ha effettuato una seconda ispezione nel delicato settore delle operazioni e delle fonti umane per quanto riguarda il caso Daniel Moser. In questo contesto ha dovuto trattare un gran numero di informazioni segrete. Le informazioni importanti per sostenere le constatazioni della DelCG, sono state integrate nella versione segreta del rapporto indirizzato al Consiglio federale. Nel rapporto pubblicato i passaggi interessati sono stati oscurati. La Delegazione ha così sottolineato l'importanza di queste informazioni per il proprio lavoro, dimostrando comunque che era disposta ad accordare la necessaria protezione alle informazioni segrete.

Dopo aver raccolto i pareri delle autorità e delle persone interessate, il 13 marzo 2018 la Delegazione ha adottato il proprio rapporto. Durante la sua ispezione ha scoperto problemi che non ha voluto trattare nel suo rapporto, ma di cui ha discusso oralmente con il Consiglio federale nel corso di un incontro organizzato il 26 marzo 2018. I membri del Consiglio federale hanno ricevuto in anteprima un esemplare del rapporto completo e non oscurato.

Il 26 marzo 2018 la DelCG ha presentato alle CdG la versione del rapporto che doveva essere pubblicata e le due Commissioni ne hanno approvato la pubblicazione<sup>101</sup>. Il giorno stesso la Delegazione ha sottoposto il rapporto al Consiglio federale, chiedendogli un parere entro il 1° ottobre 2018. Questo termine era più ampio di quelli usuali, perché la DelCG voleva assicurarsi che il nuovo direttore del SIC entrasse in funzione prima che il Consiglio federale presentasse il proprio parere.

<sup>100</sup> Il caso dell'informatore del Centro islamico di Ginevra. Rapporto della DelCG del 15 maggio 2007 (FF **2007** 6221).

<sup>101</sup> Ispezione a seguito dell'arresto di un'ex fonte del SIC in Germania. Rapporto della DelCG del 13 marzo 2018 (FF **2018** 4303).

Il 20 agosto 2018 la DelCG ha discusso del rapporto del SIC sulle operazioni e sulle fonti umane con il nuovo direttore del SIC. Conformemente all'articolo 19 OAI<sup>n</sup> questo rapporto deve essere presentato ogni anno e la Delegazione lo esamina dopo che il capo del DDPS ne ha preso atto.

Dopo che la LAIn aveva abolito la distinzione legale fra l'acquisizione di informazioni in Svizzera e l'acquisizione di informazioni all'estero, il SIC ha dovuto reimpostare il suo rapporto. La DelCG ha constatato che ciò aveva permesso di migliorarne la qualità, chiedendo tuttavia al DDPS di adattare alcuni punti del modello di rapporto. In una lettera del 27 settembre 2018 il capo del DDPS ha acconsentito a questa richiesta.

Il 28 settembre 2018 il Consiglio federale ha adottato il proprio parere sul rapporto della DelCG<sup>102</sup>. Ha deciso di accettare tutte le raccomandazioni della Delegazione e, nel contempo, ha incaricato il DDPS e il DFGP di presentargli entro la fine del 2019 un rapporto sulle raccomandazioni che li concernono. La DelCG ha preso atto di questo mandato soltanto grazie al corrispondente decreto del Consiglio federale, dato che quest'ultimo non ne aveva accennato nel suo parere.

Il 24 ottobre 2018 la DelCG ha preso atto del parere del Consiglio federale, informandolo, mediante lettera del 30 ottobre 2018, sul seguito della procedura dal punto di vista dell'alta vigilanza. In particolare l'ha invitato a farle pervenire entro il 15 gennaio 2020 la sua valutazione concernente l'attuazione delle raccomandazioni nonché i rapporti del DDPS e del DFGP.

Come comunicato al Consiglio federale, la DelCG intende nel frattempo occuparsi soltanto puntualmente dell'attuazione delle sue raccomandazioni. Conformemente alla raccomandazione 6 invita il SIC a indicare nel suo rapporto, ai sensi dell'articolo 19 OAI<sup>n</sup>, per tutte le relazioni con le fonti terminate nel 2018 se e come la fonte interessata ha potuto essere informata della conclusione della collaborazione. Per quanto riguarda la raccomandazione 10 la DelCG vuole inoltre che, in occasione del prossimo colloquio, la responsabile del DFGP esponga le ragioni che potrebbero impedirle di essere informata sulla collaborazione fra la PGF e il SIC.

Le raccomandazioni 5, 7 e 12 sono connesse a un evento specifico (come il procedimento penale condotto contro una fonte del SIC). Se un evento di questo genere dovesse accadere, la DelCG si aspetta che gli attori interessati applichino le sue raccomandazioni, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di informazione di cui alle raccomandazioni 5 e 12.

Il 24 ottobre 2018 la Delegazione ha preso atto del parere del MPC e constatato con soddisfazione che quest'ultimo aveva intenzione di mettere in atto le raccomandazioni che lo concernono. Nel 2019, nel quadro del loro colloquio ordinario, la DelCG e il procuratore generale della Confederazione esamineranno le raccomandazioni 9 e 13 concernenti la collaborazione del MPC con la PGF e il SIC.

Il 19 novembre 2018 la DelCG e il capo del DDPS hanno avuto un colloquio in merito al primo rapporto sul ricorso a coperture che i collaboratori del SIC hanno il

<sup>102</sup> Ispezione a seguito dell'arresto di un'ex fonte del SIC in Germania. Parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018 concernente il rapporto della DelCG del 13 marzo 2018 (FF 2018 5601).

diritto di utilizzare per occultare la loro appartenenza al servizio delle attività informative. Conformemente all'articolo 17 capoverso 4 LAIn il direttore del SIC deve sottoporre ogni anno un tale rapporto al capo del DDPS. Hanno anche parlato del rapporto del Consiglio federale sulle identità fittizie utilizzate, che ogni anno viene sottoposto per conoscenza alla Delegazione conformemente all'articolo 80 capoverso 4 LAIn.

#### 4.6 Esecuzione della LAIn nei Cantoni

Conformemente all'articolo 11 capoverso 1 OVAIn i Cantoni designano i servizi e gli organi di vigilanza responsabili delle attività di vigilanza cantonale e li comunicano alla SG-DDPS all'attenzione del SIC e dell'AVI-AIn. Il 29 maggio 2018 la SG-DDPS ha pubblicato sul Foglio federale la lista corrispondente<sup>103</sup>. Dalla lista si evince che nella maggior parte dei Cantoni la vigilanza cantonale è assicurata dal comandante della polizia cantonale<sup>104</sup> o dal dipartimento competente<sup>105</sup>. In pochi Cantoni, i responsabili delle attività di vigilanza cantonale sono gli Esecutivi<sup>106</sup> o organi speciali<sup>107</sup>. Già prima di pubblicare la lista il DDPS l'aveva sottoposta alla Delegazione. A fine febbraio 2018, quest'ultima aveva preso atto con soddisfazione del lavoro del DDPS e dei Cantoni.

Conformemente all'articolo 46 capoverso 1 LAIn e dall'entrata in vigore di quest'ultima le autorità di esecuzione cantonali non possono gestire proprie collezioni di dati in applicazione della LAIn. Pertanto i dati dei sistemi d'informazione cantonali in funzione prima dell'entrata in vigore della LAIn hanno dovuto essere trasferiti nel sistema SICant INDEX<sup>108</sup> entro il 1° settembre 2018, a un anno cioè dall'entrata in vigore della legge (cfr. art. 74 OSIME-SIC). Questo periodo transitorio era stato chiesto dalla DelCG nel suo parere del 13 aprile 2017 concernente l'OSIME-SIC e trasmesso al capo del DDPS<sup>109</sup>. Date queste premesse la DelCG ha seguito da vicino la migrazione dei dati delle collezioni cantonali nel sistema INDEX SIC e ha costantemente chiesto informazioni al SIC sull'evoluzione dei lavori.

<sup>103</sup> Designazione dei servizi e degli organi di vigilanza responsabili delle attività di vigilanza cantonale, Lista della SG-DDPS del 29 maggio 2018 (FF **2018** 2340).

<sup>104</sup> Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Berna, Giura, Glarona, Grigioni, Obvaldo, Svitto, Vallese e Zugo.

<sup>105</sup> Argovia, Ginevra, Lucerna, Neuchâtel, Nidvaldo, San Gallo, Sciaffusa, Turgovia, Vaud e Zurigo.

<sup>106</sup> Basilea Campagna e Uri.

<sup>107</sup> Basilea Città, Friburgo, Soletta e Ticino.

<sup>108</sup> Il sistema SICant INDEX non è un sistema informativo autonomo (Art. 47 LAIn e *contrario*), ma fa parte del sistema INDEX SIC. L'art. 29 lett. b OSIME-SIC definisce il sistema SICant INDEX come una sezione per il trattamento dei dati provenienti da accertamenti preliminari delle autorità d'esecuzione cantonali. Conformemente all'art. 29 cpv. 1 lett. c OSIME-SIC il SICant INDEX contiene anche una sezione per gestire i mandati e archiviare i rapporti redatti dalle autorità d'esecuzione cantonali, ma non ai sensi dell'art. 9 cpv. 3 OSIME-SIC.

<sup>109</sup> Rapporto annuale 2017 delle CdG e della DelCG del 30 gennaio 2018, n. 4.5.3 (FF **2018** 1643, in particolare 1704).

Il 3 ottobre 2017 il SIC ha trasmesso alla DelCG un rapporto sul volume dei dati prima e dopo l'entrata in vigore della LAIn. In quel momento i dati di 15 organi d'esecuzione cantonali erano stati trasferiti nel sistema INDEX SIC. Cinque Cantoni, che avevano archiviato i loro dati in una forma strutturata, non avevano ancora effettuato la migrazione; per gli altri sei Cantoni non vi erano informazioni disponibili. Con lettera del 15 novembre 2017 la DelCG ha chiesto al DDPS di informarla entro metà marzo 2018 sullo stato della migrazione dei dati degli undici Cantoni che ancora mancavano all'appello.

Nel suo rapporto del 6 marzo 2018 il SIC ha comunicato alla DelCG che a fine ottobre 2017 era stato possibile portare a termine la migrazione dei dati non strutturati di tutti gli organi d'esecuzione cantonali. In nove Cantoni la migrazione dei dati strutturati non era stata ancora effettuata, ma sarebbe stata conclusa nei termini previsti, ossia prima della fine del secondo trimestre 2018.

Con lettera del 28 agosto 2018 la DelCG ha chiesto al SIC di presentare un rapporto sul completamento della migrazione dei dati cantonali. Nel suo rapporto finale del 3 ottobre 2018 il SIC ha informato la DelCG che 24 organi d'esecuzione cantonali avevano terminato la loro migrazione e cancellato i dati dai loro sistemi di partenza. Un Cantone aveva ottenuto una proroga fino alla fine del mese d'ottobre 2018 per poter verificare eventuali errori. Dato che il Cantone di Ginevra aveva riscontrato problemi tecnici, nel settembre 2018 rappresentanti del SIC si sono recati due volte sul posto per effettuare accertamenti.

Nella sua lettera del 28 agosto 2018 la DelCG aveva anche invitato il DDPS a vigilare affinché i termini di cancellazione dei dati contenuti nel sistema SICant INDEX fossero calcolati a partire dal momento della loro registrazione nel sistema cantonale precedente e non dal momento della loro migrazione nel sistema SICant INDEX. Questo incarico è la risposta a una richiesta formulata il 16 agosto 2018 dalla Commissione della gestione del Gran Consiglio del Cantone di Berna all'attenzione della DelCG, nel timore che un nuovo termine di cancellazione di cinque anni iniziasse a decorrere a motivo della migrazione e, quindi, che la durata massima di conservazione dei dati prevista inizialmente potesse essere superata. Inoltre la DelCG ha chiesto al DDPS di verificare nel dettaglio i dati del servizio delle attività informative del Cantone di Berna trasferiti nel sistema INDEX SIC per determinare se i termini di cancellazione del sistema cantonale erano stati ripresi correttamente.

Nel suo rapporto del 3 ottobre 2018 il SIC ha confermato che in occasione della migrazione dei dati non strutturati la data di archiviazione originale non aveva potuto sempre essere ripresa. Secondo il SIC tuttavia i dati cantonali hanno potuto essere raggruppati per anno, in modo tale che tutti i dati di uno stesso anno possono essere cancellati simultaneamente. D'altro canto in occasione della migrazione dei dati strutturati, la data di registrazione ha potuto essere conservata; tuttavia per i Cantoni di Ginevra, Svitto e Zurigo la data della migrazione è stata indicata per errore come data di una modifica. Il SIC ha dichiarato che questi errori sarebbero stati corretti entro fine ottobre 2018.

Per quanto concerne il rispetto dei termini di conservazione da parte dell'organo d'esecuzione del Cantone di Berna, l'organo interno di controllo della qualità del SIC ha indicato nel suo rapporto dell'11 aprile 2018 che in occasione della migra-

zione dei dati non strutturati non era stato possibile conservare la data di registrazione originale utilizzata per calcolare il termine di cancellazione<sup>110</sup>. Secondo il SIC il raggruppamento di questi dati per anno può comunque garantirne la corretta cancellazione.

Il 2 novembre 2018 il Gran Consiglio del Cantone di Ginevra ha esaminato una domanda urgente<sup>111</sup> concernente la trasmissione dei rapporti del SIC al capo del Dipartimento della sicurezza e dell'economia, responsabile del servizio cantonale delle attività informative (SICant) di Ginevra. La risposta del Consiglio di Stato ginevrino è stata riportata dai media locali, che hanno poi chiesto informazioni alla DelCG.

Su richiesta di un quotidiano<sup>112</sup> il presidente della DelCG ha spiegato che la Delegazione aveva previsto di affrontare la problematica della trasmissione da parte dei SICant delle informazioni del SIC ad altri uffici cantonali in occasione del suo prossimo colloquio con il capo del DDPS e il direttore del SIC. Il presidente ha sottolineato che questo problema non si pone soltanto per i rapporti che i SICant ricevono dal SIC, ma anche per le informazioni che acquisiscono direttamente e su mandato del consigliere di Stato responsabile della sicurezza e delle attività informative.

Secondo il presidente della DelCG la Delegazione era intenzionata ad analizzare le pertinenti disposizioni legali sotto il regime della LAIn, entrata in vigore nel settembre 2017, e a chiarire quindi con il DDPS quali fossero le pratiche dei Cantoni che potevano essere considerate accettabili dal profilo della legalità e dell'adeguatezza.

Per quanto concerne la situazione legale prima dell'entrata in vigore della LAIn, la DelCG ritiene che le disposizioni della vecchia ordinanza sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC)<sup>113</sup> fossero chiare. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 lettera a di quell'ordinanza i membri degli organi di sicurezza cantonali potevano trasmettere i dati personali ricevuti dalla Confederazione ai loro superiori. Questa disposizione permetteva quindi a un SICant di inoltrare i rapporti del SIC al consigliere di Stato da cui dipendeva.

In occasione del colloquio del 19 novembre 2018 con rappresentanti del DDPS la DelCG è stata informata sui contatti avuti dal SIC con le autorità ginevrine. In quell'occasione ha appreso che il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra aveva ricevuto circa 300 rapporti del SIC. Essa era inoltre stata informata del fatto che il SICant di Ginevra tratta ancora in sistemi cantonali dati che, conformemente all'articolo 46 capoverso 1 LAIn, possono essere registrati esclusivamente nel siste-

<sup>110</sup> Nel quadro del piano annuale dei controlli a campione, nel 2018 l'organo interno di controllo della qualità del SIC ha anche verificato la migrazione dei dati dei Cantoni di Basilea Città, Argovia e Ginevra.

<sup>111</sup> Domanda Batou «*Le conseiller d'Etat Pierre Maudet et/ou son ancien chef de cabinet Patrick Baud-Lavigne ont-ils reçu copie de tout ou partie des rapports de police établis par la Brigade de la sûreté intérieure (BSI) de la police cantonale, rédigés à l'attention du Service de renseignement de la Confédération (SRC)?*» del 31 ottobre 2018 (QUE 893-A).

<sup>112</sup> *Renseignement: Genève fait tiquer Berne*. In: Tribune de Genève, 8 novembre 2018.

<sup>113</sup> Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione, (O-SIC; RU 2009 6937).

ma INDEX SIC. Fra i dati in questione vi sono anche dati personali che il SICant ha registrato dopo l'entrata in vigore della LAIn.

#### **4.7 Incontro fra la DelCG e gli organi di vigilanza parlamentare cantonali**

Con l'entrata in vigore della LAIn il 1° settembre 2017 sono state per la prima volta definite esplicitamente in una legge le competenze relative all'alta vigilanza sulle attività informative dei Cantoni. Nel suo corapporto del 22 aprile 2014 concernente la LAIn, la DelCG si era espressa a favore delle disposizioni che sono poi state adottate (art. 80 cpv. 2 lett. b e art. 82 LAIn)<sup>114</sup>. Questo intervento nel processo legislativo ha permesso agli organi di vigilanza cantonale e agli organi di vigilanza parlamentare cantonali di continuare a controllare il lavoro dei propri organi d'esecuzione cantonali, sia in maniera indipendente sia su mandato specifico del SIC.

La nuova legge pone l'alta vigilanza della DelCG e l'alta vigilanza degli organi di vigilanza parlamentare cantonali sullo stesso piano per quanto riguarda il controllo dell'applicazione della LAIn nei Cantoni. Per far funzionare il più armoniosamente possibile le attività di vigilanza di questi organi, la DelCG ha fatto dell'alta vigilanza in seno ai Cantoni una priorità nella sua strategia di alta vigilanza per il 2018.

In una lettera inviata il 29 marzo 2018 agli organi di vigilanza parlamentare cantonali la DelCG ha asserito che giuridicamente il controllo dell'autorità di vigilanza cantonale è esclusivamente di competenza della DelCG e degli organi summenzionati. Precisa inoltre che il compito di alta vigilanza sugli organi esecutivi cantonali dovrebbe essere considerato innanzitutto una questione di competenza degli organi di vigilanza parlamentare cantonali. Di conseguenza ha affermato che avrebbe dato prova di notevole discrezione in questo ambito. Essa ha peraltro dichiarato che, in determinati casi, potrebbe anche aver bisogno di esaminare attività specifiche di un organo esecutivo cantonale nel quadro del proprio mandato di alta vigilanza. In tal caso, tuttavia, prima di decidere una misura di questo genere ne informerebbe il competente organo di vigilanza parlamentare cantonale. La DelCG auspica inoltre che, laddove possibile, Confederazione e Cantone interessato coordinino la loro alta vigilanza.

A inizio ottobre 2018 alla lettera della DelCG del 29 marzo 2018 avevano risposto 14 Cantoni, 12 dei quali si dicevano interessati ad avere un contatto sistematico con la DelCG, ovvero le Commissioni della gestione dei Cantoni di Basilea Città, Berna, Friburgo, Glarona, Grigioni, Soletta, Ticino, Turgovia, Vallese e Zurigo nonché la Commissione della sicurezza pubblica del Cantone d'Argovia e la Commissione dell'economia pubblica del Cantone di San Gallo. Per contro, la Commissione di vigilanza e di controllo del Cantone di Lucerna e la Commissione della gestione e della verifica dei conti del Cantone di Obvaldo non erano ancora pronte per uno scambio con la DelCG.

<sup>114</sup> Rapporto annuale 2014 delle CdG e della DelCG del 30 gennaio 2015, n. 4.5.2 (FF 2015 4283, in particolare 4352).

Dopo aver fatto il punto della situazione, il 24 ottobre 2018 la DelCG ha deciso di incontrare gli organi di vigilanza parlamentare cantonali nel corso del primo trimestre 2019. Il 29 ottobre 2018 ha quindi fatto loro pervenire alcune proposte di date e di temi.

Nel corso dei contatti presi con gli organi summenzionati, la DelCG ha anche avuto l'occasione di esprimersi sulle questioni legate all'alta vigilanza sui SICant e alla collaborazione fra la Confederazione e i Cantoni.

Con lettera del 16 agosto 2018 la DelCG ha confermato il parere della Commissione della gestione del Cantone di Berna, secondo il quale gli organi di vigilanza cantonale devono avere la possibilità di classificare le attività dei servizi informativi a seconda che esse siano effettuate su mandato della Confederazione o, in maniera indipendente, dall'organo esecutivo cantonale. La Delegazione ritiene che la legislazione permetta indiscutibilmente di tenere una statistica di questo genere e che sia addirittura ragionevole farlo per garantire il buon funzionamento dell'alta vigilanza e della vigilanza.

Il 30 agosto 2018 la DelCG ha scritto alla Commissione della sicurezza pubblica del Cantone di Argovia per renderla partecipe delle sue riflessioni concernenti i requisiti in materia di alta vigilanza cantonale sugli organi esecutivi cantonali che si occupano di attività informative. Secondo la Delegazione il principio secondo il quale l'alta vigilanza controlla soprattutto il funzionamento della vigilanza è ben rodato. Secondo la Delegazione occorrerebbe verificare se l'autorità di vigilanza cantonale soddisfa i requisiti minimi previsti dall'OVAIn. La DelCG ritiene essenziale per la credibilità dell'alta vigilanza che l'attività di quest'ultima resti confidenziale. È del parere infine che sia possibile garantire un trattamento sicuro e verificabile dei documenti confidenziali adottando misure organizzative tecniche adeguate.

#### **4.8                      Attività di vigilanza dell'AVI-AIn**

La DelCG esercita l'alta vigilanza su tutti i servizi della Confederazione e dei Cantoni che partecipano all'esecuzione della LAIn. È quindi l'unico organo che può controllare il modo in cui viene strutturato il nuovo sistema di vigilanza sulle attività informative e se quest'ultimo risponde alle attese del legislatore e dei cittadini.

La nuova Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative (AVI-AIn) ha iniziato i propri lavori con l'entrata in vigore della LAIn il 1° settembre 2017. Nominato dal Consiglio federale il 10 maggio 2017, il capo di questa Autorità è entrato in funzione all'inizio di agosto dello stesso anno. Il 16 ottobre 2017 ha informato la DelCG della strutturazione progressiva dell'Autorità. La Delegazione ha potuto constatare che il DDPS, dal quale l'AVI-AIn dipende amministrativamente, le ha fornito il sostegno necessario.

Il 21 dicembre 2017 la DelCG si è nuovamente incontrata con il capo dell'AVI-AIn per discutere del regolamento interno<sup>115</sup> della nuova Autorità nonché della pianifica-

<sup>115</sup> Regolamento interno dell'Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative del 26 febbraio 2018 (FF **2018** 1267).

zione delle ispezioni per il 2018. Conformemente all'articolo 78 capoverso 2 LAIn l'AVI-AIn coordina la propria attività con le attività di vigilanza della DelCG. A tuttora la DelCG non ha riscontrato alcuna necessità di coordinamento.

Il 16 maggio 2018 la Delegazione e l'AVI-AIn hanno discusso del rapporto e delle raccomandazioni riguardanti l'unica ispezione che l'Autorità ha potuto effettuare nel 2017.

In quell'occasione la Delegazione ha appreso che quattro collaboratori lavoravano già in seno all'AVI-AIn e che sarebbero state reclutate persone idonee per i rimanenti cinque posti. È stata pure informata che il primo rapporto annuale dell'AVI-AIn sarebbe stato presentato nel marzo 2019 e pubblicato conformemente all'articolo 78 capoverso 3 LAIn. Le discussioni si sono poi focalizzate sui risultati dell'ispezione concernente il caso Daniel Moser (cfr. n. 4.5). La DelCG aveva sottoposto all'AVI-AIn la versione segreta del rapporto.

Si è inoltre discusso anche sulla conferenza che l'AVI-AIn aveva pianificato con gli organi di vigilanza cantonali per il mese di agosto. L'AVI-AIn intendeva approfittare dell'occasione offerta da questa conferenza per indagare il modo in cui tali autorità assumono i loro compiti di vigilanza. A questo proposito alla Delegazione premeva precisare che l'AVI-AIn deve effettivamente vigilare sull'attività informativa degli organi esecutivi cantonali, ma che non ha la competenza di controllare o valutare l'organizzazione e il lavoro degli organi di vigilanza cantonali.

L'AVI-AIn e la DelCG hanno convenuto che, quando trasmette i propri rapporti di ispezione al capo del DDPS, l'AVI-AIn li trasmette per conoscenza anche all'alta vigilanza. A inizio settembre 2018 la DelCG aveva già ricevuto i primi quattro rapporti previsti per il 2018. Nella sua seduta del 24 ottobre 2018 ne ha discussi tre con il capo dell'AVI-AIn e con i responsabili delle rispettive ispezioni.

La DelCG ha affrontato con il capo dell'AVI-AIn questioni metodologiche relative alle ispezioni dell'AVI-AIn nonché considerazioni di fondo concernenti le raccomandazioni formulate. La Delegazione desiderava anche conoscere l'evoluzione del numero delle raccomandazioni dell'AVI-AIn e le ripercussioni che queste avranno sui servizi ispezionati.

Secondo la DelCG l'adeguatezza e l'efficacia del nuovo sistema di vigilanza dipendono principalmente dai vantaggi concreti che i rapporti e le raccomandazioni dell'AVI-AIn generano per la vigilanza diretta e la direzione dei servizi informativi attraverso il capo del DDPS. Questo aspetto è stato ampiamente discusso con il capo del DDPS in occasione del colloquio del 19 novembre 2018.

Il 20 novembre 2018 la DelCG e l'AVI-AIn hanno esaminato un altro rapporto di ispezione. A causa del crescente numero di ispezioni condotte dall'AVI-AIn e in considerazione dell'ampio campo di attività della DelCG nell'esercizio dell'alta vigilanza sui servizi informativi e sugli altri ambiti segreti, la Delegazione non è in grado di discutere nel dettaglio tutti i rapporti con l'AVI-AIn. Pertanto la Delegazione ha deciso di concentrarsi sui controlli che forniscono informazioni di base e informazioni supplementari preziose per la sua attività di controllo abituale nonché, in particolare, sui rapporti che mettono in luce nuovi problemi significativi che riguardano i servizi informativi.

Nel contempo la DelCG ha riconosciuto la necessità di seguire più da vicino la pianificazione annuale delle ispezioni dell'AVI-AIn nel quadro dell'alta vigilanza sull'attività di quest'ultima. Non si tratta tanto di vigilare sull'obbligo per AVI-AIn di coordinare la propria pianificazione con le attività della DelCG, quanto piuttosto di badare, dal profilo dell'alta vigilanza, che le ispezioni condotte dall'AVI-AIn si concentrino sui settori prioritari per la legalità del funzionamento dei servizi informativi svizzeri. Nel corso della seduta del 20 novembre 2018 la Delegazione ha quindi esaminato con il capo dell'AVI-AIn la sua pianificazione provvisoria delle ispezioni per il 2019.

## **4.9 Ordinanza sulla ciberdifesa militare**

### **4.9.1 Precedenti accertamenti della DelCG**

Nel 2007 la DelCG ha iniziato a occuparsi dei piani dell'esercito concernenti le operazioni su reti informatiche, partendo da uno studio concettuale del 2005 sulle future operazioni informative dell'esercito<sup>116</sup>. Dato che questo studio ha tralasciato determinate questioni giuridiche fondamentali, nell'ottobre 2007 la DelCG ha incaricato il DDPS di fornirle chiarimenti giuridici supplementari. Nella primavera del 2008 la DelCG ha tuttavia constatato che il DDPS non era in grado di rispondere in maniera soddisfacente a determinate questioni essenziali, come quella di sapere se il diritto in vigore permetta all'esercito d'infiltrarsi nei sistemi informatici esteri in tempo di pace. Nell'aprile del 2008 la DelCG ha quindi incaricato il DDPS di chiedere una perizia all'Ufficio federale di giustizia (UFG) e alla Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) allo scopo di chiarire questi aspetti.

Inoltre la DelCG ha informato il DDPS che i crediti destinati a dotare l'esercito di risorse per operazioni su reti informatiche sarebbero stati sbloccati soltanto dopo l'entrata in vigore delle necessarie basi legali. La Delegazione delle finanze (DelFin) ha condiviso questo punto di vista dopo aver affrontato il tema con la DelCG<sup>117</sup>.

Il 10 marzo 2009 l'UFG e la DDIP hanno presentato la loro perizia comune. La DelCG ha ritenuto che questo documento possa servire da riferimento per le successive discussioni sugli aspetti giuridici delle operazioni su reti informatiche<sup>118</sup> e ne ha chiesto la pubblicazione nella rivista della Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione (GAAC). La perizia vi è stata pubblicata il 2 settembre 2009<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG del 25 gennaio 2008, n. 3.9.6 (FF **2008** 4407, in particolare 4500).

<sup>117</sup> Rapporto della DelFin alle Commissioni delle finanze del 30 aprile 2009, n. 3.5.4 (FF **2009** 4639, in particolare 4688).

<sup>118</sup> Lettera della DelCG al DFAE e al DFGP del 28 maggio 2009.

<sup>119</sup> *Gutachten des BJ und der DV über Rechtsgrundlagen für Computernetzwerkoperationen durch Dienststellen des VBS* del 10 marzo 2009 (pubblicato in GAAC 3/2009, soltanto in tedesco e francese).

## 4.9.2 Disciplina della ciberdifesa nella legge militare

Nel messaggio del 3 settembre 2014 sull'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs)<sup>120</sup> non era stata prevista alcuna nuova competenza per la protezione dei sistemi informatici dell'esercito. Le misure di protezione in vigore erano limitate ai sistemi dell'esercito ed erano intese sia a ridurre la vulnerabilità sia a individuare e gestire gli incidenti.

Durante il dibattito parlamentare sull'USEs nel corso del 2015, le Commissioni incaricate dell'esame preliminare – prima quella del Consiglio nazionale e poi quella del Consiglio degli Stati – hanno presentato diverse proposte che hanno portato a conferire all'esercito, per il tramite dell'articolo 100 capoverso 1 lettera c LM, la competenza di attaccare i sistemi informatici di terzi che sono serviti a sferrare attacchi contro i sistemi informatici militari. La nuova disposizione era applicabile sia in tempo di pace che durante il servizio attivo. In quanto parte dei compiti dell'esercito, la nuova competenza si riferiva agli attacchi provenienti dall'estero. Non è tuttavia stato escluso esplicitamente né implicitamente un impiego contro attacchi provenienti dall'interno. Salvo in caso di servizio attivo, l'adozione di tali misure sottostava sempre all'approvazione del Consiglio federale.

Il 17 marzo 2016 le Camere federali hanno adottato le modifiche di legge nell'ambito dell'USEs. All'inizio di luglio 2016 il capo del DDPS ha invitato la DelCG a esprimersi sui principali progetti di ordinanza nell'ambito dell'attuazione dell'USEs. Con lettera del 29 agosto 2016 la DelCG ha informato il DDPS che desiderava prendere posizione sugli aspetti relativi alle ciberoperazioni dell'esercito di cui all'articolo 100 capoverso 1 lettera c LM, nonché sulla revisione dell'ordinanza sul Servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs)<sup>121</sup> e dell'ordinanza sulla condotta della guerra elettronica e sull'esplorazione radio (OCGE)<sup>122</sup>. Per quanto concerne le ciberoperazioni dell'esercito, la DelCG ha dedicato particolare attenzione all'organizzazione della vigilanza e al coordinamento con le competenze analoghe del SIC.

Il DDPS aveva originariamente previsto di inserire le disposizioni esecutive relative all'articolo 100 capoverso 1 lettera c LM nell'ordinanza sulla sicurezza militare (OSM)<sup>123</sup>, ma ha poi optato per l'elaborazione di una nuova ordinanza sulla condotta della ciberguerra per la tutela della sicurezza militare (ciberordinanza). A partire dalla consultazione formale degli uffici il DDPS ha utilizzato la designazione «Ordinanza sulla ciberdifesa militare (OCDM)».

Il 17 ottobre 2017 la DelCG ha discusso con il capo del DDPS di diverse questioni di fondo sulla ciberdifesa militare. È così stata informata del fatto che l'adozione dell'OCDM era prevista solo per l'autunno 2018.

<sup>120</sup> Messaggio del 3 settembre 2014 concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito (FF 2014 5939).

<sup>121</sup> Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio informazioni dell'esercito (O-SIEs; RS 510.291).

<sup>122</sup> Ordinanza del 17 ottobre 2012 sulla condotta della guerra elettronica e sull'esplorazione radio (OCGE; RS 510.292).

<sup>123</sup> Ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla sicurezza militare (OSM; RS 513.61).

Nella lettera del 16 novembre 2017 al Consiglio federale, la DelCG ha valutato che l'infiltrazione in computer all'estero rappresenta un'impresa ambiziosa, non priva di rischi politici. Oltre ad essere accuratamente soppesato a priori, l'impiego di tale strumento deve essere oggetto di regolari verifiche in fase di attuazione. Secondo la DelCG il Consiglio federale dovrebbe assolutamente essere informato in caso di panne o di reazioni inattese da parte dello Stato coinvolto.

Per questo motivo la DelCG ha ritenuto opportuno che l'infiltrazione in sistemi informatici all'estero sia oggetto di un'alta vigilanza concomitante. Dal momento che l'articolo 100 capoverso 1 lettera c LM avrebbe dovuto entrare in vigore già all'inizio del 2018, la DelCG ha chiesto al Consiglio federale di informarla su tutte le ciberazioni intraprese dall'esercito sino a quel momento<sup>124</sup>.

All'inizio del 2018 è entrato in vigore il nuovo articolo 5 lettera c<sup>ter</sup> della riveduta ordinanza sull'organizzazione del DDPS (OOrg-DDPS)<sup>125</sup>, secondo cui la SG-DDPS ha il compito di vigilare sulla ciberdifesa e di fare rapporto al Consiglio federale. La norma si fonda sull'articolo 42 capoverso 2 LOGA, secondo cui la segreteria generale di un dipartimento assume i compiti di vigilanza conformemente alle istruzioni del capo di dipartimento. La nuova disposizione dell'OOrg-DDPS non ha istituito particolari diritti all'informazione per l'esercizio di tale vigilanza né ha definito la procedura per il rendiconto.

### 4.9.3 Prima consultazione della DelCG sull'OCDM

Il 12 aprile 2018 la SG-DDPS ha inviato alla DelCG un progetto di OCDM con i suoi commenti, chiedendole di esprimersi entro la fine di maggio 2018. Dopo una prima discussione nella riunione del 25 aprile 2018, la DelCG ha deciso di chiedere maggiori informazioni al DDPS. Nella lettera del 27 aprile 2018 al capo del dipartimento, la DelCG osservava inoltre che il progetto di ordinanza del DDPS non teneva sufficientemente conto delle esigenze espresse dalla Delegazione nell'agosto 2016. Concretamente si riferiva all'organizzazione della vigilanza e al coordinamento fra le ciberattività dell'esercito e quelle del SIC.

Il 15 maggio 2018 la DelCG ha esaminato la risposta del DDPS del 4 maggio 2018, secondo cui in casi urgenti il capo del DDPS potrebbe ordinare un cibercontrattacco anche senza l'autorizzazione del Consiglio federale. Dal momento che la protezione dagli attacchi provenienti dal ciberspazio potrebbe rendere necessaria una reazione tempestiva, sarebbe logico consentire nell'ordinanza una procedura d'urgenza che prescindendo dall'autorizzazione del Consiglio federale prescritta dalla LM. Secondo il DDPS, informando a posteriori il Consiglio federale si consentirebbe a quest'ultimo di prendere posizione e decidere di sospendere l'azione con effetto immediato.

Oltre alla nozione di ciberattacco, l'ordinanza introduce la nozione di ciberesplorazione, il cui scopo è l'acquisizione nel ciberspazio di informazioni utili alla ciberdifesa. Dalle risposte del DDPS non è tuttavia risultato se la LM autorizzi l'esercito

<sup>124</sup> Rapporto annuale 2017 delle CdG e della DelCG del 30 gennaio 2018, n. 4.7

(FF 2018 1643, in particolare 1708–1709).

<sup>125</sup> Ordinanza del 7 marzo 2003 sull'organizzazione del DDPS (OOrg-DDPS; RS 172.214.1).

anche a introdursi in sistemi informatici all'estero prima che questi sistemi siano stati utilizzati per sferrare attacchi contro la Svizzera.

La Delegazione ha quindi deciso di formulare all'UFG e alla DDIP diverse domande riguardo all'interpretazione dell'articolo 100 capoverso 1 lettera c LM e di chiedere un aggiornamento della perizia del 2009 sulle basi legali per le ciberoperazioni. Nel contempo la DelCG ha deciso di attendere che l'amministrazione concluda i lavori legislativi in seguito all'ultima consultazione degli uffici prima di esprimersi di nuovo su un progetto di OCDM.

#### 4.9.4 Parere della DelCG sull'OCDM

Il 13 giugno 2018 l'UFG e la DDIP hanno fatto pervenire congiuntamente alla DelCG le loro risposte alle domande poste dalla Delegazione. All'UFG competeva rispondere in merito all'ammissibilità della delega al DDPS della competenza di approvazione del Consiglio federale in caso di ciberattacchi.

Stando alla perizia, l'UFG non è tuttavia stato in grado di stabilire se il legislatore avesse escluso tale delega. Dal momento che non era possibile un'interpretazione univoca, secondo l'UFG il Consiglio federale avrebbe potuto «decidere politicamente» se nell'OCDM l'approvazione di un cibercontrattacco poteva essere delegata al DDPS.

Secondo la DelCG è invece possibile ottenere un'interpretazione univoca dell'articolo 100 capoverso 1 lettera c LM se si considerano le disposizioni analoghe della legge federale sulle attività informative (LAI<sub>n</sub>). La Commissione del Consiglio degli Stati incaricata dell'esame preliminare ha esplicitamente voluto impostare le competenze dell'esercito in ambito cibernetico in modo coerente con le disposizioni della LAI<sub>n</sub>, le quali consentono al SIC di reagire a un ciberattacco sferrato contro infrastrutture critiche della Svizzera. Nel dibattito in Consiglio degli Stati, il presidente della Commissione ha spiegato che con le nuove disposizioni della LM «si persegue una coerenza con la nuova legge sulle attività informative»<sup>126</sup>.

La nuova disposizione dalla LM è stata chiaramente improntata alla formulazione dell'attuale articolo 37 capoverso 1 LAI<sub>n</sub>, che disciplina i contrattacchi del SIC nei confronti di computer ubicati all'estero. A questo proposito il messaggio del 19 febbraio 2014 sulla LAI<sub>n</sub> recitava che «simili operazioni [i cibercontrattacchi] possono essere sensibili sotto il profilo della politica estera e pertanto non possono essere di sola competenza del SIC. Devono di conseguenza essere eseguite soltanto su decisione del Consiglio federale»<sup>127</sup>.

Anche le Camere federali non avevano alcun dubbio che l'articolo 37 capoverso 1 LAI<sub>n</sub> escludesse implicitamente una delega della competenza di approvazione del Consiglio federale. Proprio perché non era ammissibile una delega in virtù dell'articolo 47 capoverso 2 LOGA, il Consiglio nazionale aveva ritenuto necessario inserirla direttamente nell'articolo 37 capoverso 1 LAI<sub>n</sub>. Il relativo passaggio è poi

<sup>126</sup> Dibattiti del Consiglio degli Stati del 7 settembre 2015 (Boll. Uff. 2015 S 708).

<sup>127</sup> Messaggio del 19 febbraio 2014 concernente la legge sulle attività informative (FF 2014 1885, in particolare 1956).

stato stralciato nell'ultima fase di eliminazione delle divergenze con il Consiglio degli Stati<sup>128</sup>.

Secondo la valutazione della DelCG il legislatore ha quindi esplicitamente voluto impostare l'articolo 100 capoverso 1 lettera c LM in modo coerente con le disposizioni analoghe della LAIn, in particolare con l'articolo 37 capoverso 1. Le Camere federali avevano d'altro canto stabilito che l'articolo 37 capoverso 1 LAIn esclude chiaramente una delega della competenza di approvazione del Consiglio federale per i cibercontrattacchi.

Quando, nel settembre 2018, le è stata sottoposta l'ultima versione di progetto del DDPS relativo all'OCDM, la DelCG ha constatato che era ancora prevista una delega al DDPS della competenza di approvazione per i ciberattacchi. Nell'ordinanza era però stato introdotto un termine di 24 ore entro le quali il Consiglio federale doveva essere informato dell'avvenuto contrattacco.

Nel parere al DDPS del 25 ottobre 2018, la DelCG ha invece affermato che l'esercito non può sferrare cibercontrattacchi contro obiettivi all'estero senza l'autorizzazione preliminare del Consiglio federale. Per quanto concerne i cibercontrattacchi diretti contro computer in Svizzera, gli intenti del legislatore non sono stati oggetto di chiarimenti. Non vi sono tuttavia elementi che consentano di affermare che le Camere federali abbiano voluto disciplinare diversamente la procedura di autorizzazione di cui all'articolo 100 capoverso 1 lettera c LM a dipendenza se l'obiettivo si trovi all'estero o in Svizzera.

Per l'applicazione dell'articolo 47 capoverso 2 LOGA, il criterio di urgenza è irrilevante. L'unico elemento determinante è che, secondo la valutazione del legislatore, la decisione su un ciberattacco all'estero sia di importanza preponderante o di rilevanza politica. In tal caso l'articolo 13 capoverso 1 LOGA prevede che il Consiglio federale decida dopo aver deliberato in comune e simultaneamente.

Al proposito la DelCG ha osservato che già oggi la LOGA consente al Consiglio federale di conservare la capacità di decidere e di agire anche in casi urgenti. Ogni membro del Consiglio federale può convocare in qualsiasi momento una seduta, se del caso in forma di conferenza telefonica. In casi urgenti il presidente della Confederazione può ordinare provvedimenti cautelari (cfr. art. 26 cpv.1 LOGA), oppure decidere in luogo del Consiglio federale qualora non sia possibile – soprattutto per motivi di urgenza – condurre una deliberazione ordinaria o straordinaria (cfr. art. 26 cpv. 2 LOGA).

La DelCG ha respinto l'argomentazione secondo cui non vi è alcuna delega in senso giuridico se la competenza di approvazione del DDPS viene vincolata alla condizione che il ciberattacco già ordinato debba essere sottoposto a posteriori, entro un dato termine, alla decisione del Consiglio federale. Il Consiglio federale perde infatti la sua libertà di azione non appena il ciberattacco del DDPS inizia a dispiegare i suoi effetti sul funzionamento del sistema cui esso è diretto. Dal momento che la procedura d'urgenza è motivata proprio con la necessità di un'efficacia tempestiva, il Consiglio federale potrebbe tutt'al più discutere e decidere se proseguire o meno l'attacco. Gli effetti già dispiegati sarebbero però irreversibili. I provvedimenti

<sup>128</sup> Dibattiti del Consiglio nazionale del 22 settembre 2015 (Boll. Uff. **2015** N 1717 seg.).

dell'esercito lascerebbero inoltre delle tracce nei sistemi attaccati, la cui eliminazione – purché tecnicamente fattibile – richiederebbe un prolungamento dell'azione.

La DelCG ha quindi raccomandato al DDPS di adeguare il progetto di OCDM in modo tale che non prevedesse alcuna misura secondo l'articolo 100 capoverso 1 lettera c LM senza una decisione preliminare del Consiglio federale.

La DelCG ha inoltre proposto di precisare nell'articolo 2 OCDM che le misure soggette all'obbligo di autorizzazione possono essere adottate soltanto contro computer di terzi utilizzati per attacchi contro sistemi e reti informatici militari.

La DelCG ha fatto pervenire una copia della sua lettera al DDPS anche al DFGP, al DFAE e alla CaF. In occasione dell'incontro del 19 novembre 2018, il capo del DDPS ha informato la DelCG di aver deciso di conformarsi al suo parere, rinunciando dunque a inserire nell'OCDM una delega al DDPS della competenza del Consiglio federale di sferrare un cibercontrattacco.

## **4.10 Archiviazione del rapporto d'inchiesta Cornu**

### **4.10.1 Genesi**

In seguito a un'istanza di vigilanza, nel 2016 la DelCG ha avviato una serie di accertamenti per appurare se i documenti dell'inchiesta amministrativa del giudice istruttore Cornu sulle relazioni tra l'organizzazione P-26 e analoghe organizzazioni estere fossero stati archiviati correttamente<sup>129</sup>. È risultato che il DDPS era in possesso di almeno un esemplare segreto del rapporto finale Cornu, ciononostante il Dipartimento non è stato in grado, nel corso del 2017, di trovare i fascicoli relativi all'inchiesta.

Nel giugno 2017 il capo del DDPS ha dichiarato alla DelCG che il suo Dipartimento avrebbe consentito l'accesso, ancora prima della scadenza del periodo di protezione, di una versione parzialmente oscurata del rapporto Cornu, che aveva già elaborato nel 1991 in vista di un'eventuale pubblicazione. Il capo del DDPS ha anche ordinato alla Sicurezza delle informazioni e degli oggetti (SIO) di consegnare all'Archivio federale svizzero (AFS) i documenti relativi alla P-26 di cui era in possesso.

Il 23 novembre 2017, l'associazione «Pro Castellis» ha aperto un museo sulla P-26 in un ex impianto di fortificazione dell'esercito a Gstaad, al quale il quotidiano «Anzeiger von Saanen» ha dedicato ampio spazio nell'edizione del 22 dicembre 2017<sup>130</sup>. Secondo il giornale, il museo espone materiale e documenti che nel 1991 sono stati posti sotto protezione per un periodo di 50 anni, analogamente a quanto avvenuto con gli atti della CPI DMF (Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi in seno al Dipartimento militare federale). Per l'accesso al museo, sono pertanto state concordate condizioni estremamente restrittive fra la Confederazione e

<sup>129</sup> Rapporto annuale 2017 delle CdG e della DelCG del 30 gennaio 2018, n. 4.4 (FF **2018** 1643, in particolare 1700).

<sup>130</sup> «Musée Résistance Suisse – Das grosse Museum in Gstaad ist eingeweiht». In: *Anzeiger von Saanen*, 22 dicembre 2017.

l'associazione. Sarebbero tuttavia previste deroghe per determinati gruppi di persone, fra cui gli ex membri della P-26 o i dipendenti del SIC.

Il 21 dicembre 2017 il programma «Temps présent» della Radio Télévision Suisse (RTS) ha dedicato un ampio servizio alla P-26. Alla fine della trasmissione la RTS ha deplorato il fatto che «Pro Castellis» avrebbe consentito le riprese all'interno soltanto a condizione che il servizio, prima di essere diffuso, venisse visionato e approvato dall'associazione dei veterani P-26. La RTS non ha voluto accettare tale vincolo e ha quindi rinunciato alle riprese all'interno della struttura.

#### **4.10.2 Pubblicazione del rapporto d'inchiesta Cornu**

L'inaugurazione del museo di Gstaad ha riaperto il dibattito pubblico sulla P-26. Il rapporto annuale delle CdG e della DelCG del 30 gennaio 2018 ha inoltre risvegliato l'interesse per la sorte dei documenti relativi all'inchiesta amministrativa Cornu. Ne sono seguiti una serie di interventi parlamentari nella sessione primaverile 2018<sup>131</sup>. Nel parere sulla Mo. 18.3358 il Consiglio federale si è detto disposto a pubblicare la versione parzialmente oscurata – e ulteriormente anonimizzata – del rapporto Cornu. La pubblicazione è avvenuta il 25 aprile 2018<sup>132</sup>.

Il Consiglio federale ha quindi reso il rapporto accessibile non solo ai ricercatori interessati, ma anche all'intera collettività. Secondo la DelCG la versione pubblicata fornisce tutte le informazioni essenziali contenute nel rapporto originale, che mantiene segreti soltanto singoli dettagli. Per quanto concerne i nomi, le persone che si sono occupate da vicino del caso dovrebbero facilmente riuscire a ricostruirli in gran parte. Alcuni nomi oscurati figurano inoltre nel circostanziato comunicato stampa del DMF del settembre 1991.

Sembra appurato che il rapporto Cornu abbia tenuto conto di tutte le informazioni contenute negli atti e rilevanti per l'inchiesta. In relazione a determinati interrogativi, il rapporto rinvia tuttavia ripetutamente a informazioni contenute in fascicoli che non sono stati inseriti nel rapporto. Secondo la DelCG la pubblicazione del rapporto Cornu non riduce l'importanza di questi fascicoli, soprattutto dei 69 rapporti d'interrogatorio, per la ricerca storica.

#### **4.10.3 Contratti del DDPS con «Pro Castellis»**

In seguito a quanto riportato dai media, la DelCG si è chiesta se negli ex locali della P-26 di Gstaad fossero custoditi anche documenti sulla P-26 e se fossero rispettate le vigenti prescrizioni in materia di archiviazione e di segretezza. Il 28 febbraio 2018

<sup>131</sup> Domanda Meyer «Qual è il legame fra la Confederazione e il Museo nazionale della resistenza sull'esercito segreto P-26?» del 26 febbraio 2018 (18.5010); Ip. Wermuth «Sulla P-26 il Consiglio federale è revisionista?» del 14 marzo 2018 (18.3193); Mo. Mazzone «Esercito segreto P-26. Togliere il velo al rapporto Cornu» del 16 marzo 2018 (18.3358).

<sup>132</sup> Organizzazione P-26: il Consiglio federale pubblica la versione anonimizzata del «Rapporto Cornu». In: Comunicato stampa del DDPS del 25 aprile 2018.

ha quindi chiesto al DDPS di informarla sugli accordi stipulati con «Pro Castellis» in merito alla struttura di Gstaad e sul materiale eventualmente esposto che era stato di proprietà della P-26.

Secondo quanto riferito il 19 marzo 2018 il capo del DDPS non sapeva se nel museo fossero presenti documenti della P-26. Ha tuttavia affermato che «Pro Castellis» non aveva il diritto di gestire un archivio parallelo con documenti che appartenevano all'Archivio federale. Come affermato dal DDPS, nei locali del museo è tuttavia esposto del materiale che nel 2008 l'allora Servizio informazioni strategico (SIS) aveva ceduto a titolo di prestito: apparecchi di trasmissione e di cifratura, alcune armi e dispositivi di accensione non più funzionanti.

Nella riunione del 28 marzo 2018 il direttore della Gestione del portafoglio e delle questioni ambientali di armasuisse ha spiegato che la struttura è stata declassata nel 2002 e successivamente messa in vendita. Su richiesta di «Pro Castellis» è stata effettuata una verifica, da cui è risultato che la struttura ha un valore storico nazionale. Siccome l'associazione era disposta a farsi carico del mantenimento, il 25 marzo 2015 il DDPS ha concluso con quest'ultima un contratto di diritto di superficie per la struttura (designazione ufficiale: A-01780) della durata di 50 anni.

Il contratto prevede che «Pro Castellis» mantenga a dovere la struttura e che la usi soltanto in quanto oggetto storico-militare e centro di documentazione. La struttura non si trova in una zona destinata e utilizzazioni pubbliche, motivo per cui il DDPS ha dovuto tenere conto delle esigenze in materia di pianificazione del territorio del Comune di ubicazione. In particolare occorre evitare un'affluenza indesiderata di pubblico, che sarebbe stata inevitabile se fosse stato aperto un museo in senso tradizionale. Il contratto prevede pertanto che l'utilizzazione avvenga senza pubblicità e che gli inviti alle visite guidate siano direttamente rivolti alle cerchie di persone interessate.

Nei confronti di «Pro Castellis» il 4 gennaio 2018 armasuisse aveva osservato che le condizioni del contratto non significano altro che il divieto di rendere pubblici gli orari, le manifestazioni e le visite guidate. Secondo armasuisse dal contratto non si poteva desumere alcun altro vincolo per i visitatori. Durante l'audizione, la DelCG si è inoltre vista confermare che il contratto non offre alcuna base per una verifica materiale delle riprese, come invece era apparentemente stato fatto valere nei confronti della RTS.

Il 28 marzo 2018 la DelCG è venuta a sapere dal direttore ad interim del SIC che, secondo il contratto di prestito del 21 luglio 2008, gli oggetti del lascito della P-26 erano di fatto stati previsti per un'altra struttura (A-6903) sul territorio del Comune di Benken (SG). Dal momento che il materiale era ancora classificato, sino al termine del periodo di protezione di 30 anni dovevano aver diritto di accesso all'esposizione soltanto gli ex membri della P-26, i collaboratori del SIC e personale militare scelto.

Dopo essere venuto a conoscenza dei piani per il trasferimento del materiale a Gstaad, il 10 maggio 2016 il SIC ha disdetto il contratto di prestito. D'intesa con l'Ufficio centrale per il materiale storico dell'esercito (UCMSEs), il 30 agosto 2016 ha tuttavia concesso una proroga del termine sino al 31 dicembre 2017 in attesa dell'apertura del museo. Nel corso del 2017 il SIC ha iniziato a inventariare gli apparecchi sulla base delle direttive dell'UCMSEs. A metà del 2018 era riuscito a

declassificare tutto il materiale di cui non aveva più bisogno per scopi propri e a consegnarlo all'Ufficio centrale.

Come illustrato dal DDPS nella riunione della DelCG del 19 novembre 2018, nella struttura di Gstaad non è più presente alcun materiale del Servizio delle attività informative. Nel prestare il materiale relativo alla P-26 di cui è entrato in possesso, l'UCMSEs perseguirà in futuro una politica coerente. A tal fine ha già preso contatto con privati interessati, fra cui «Pro Castellis». Il DDPS vuole inoltre disciplinare in un nuovo contratto di prestito l'accesso per i visitatori interessati, nella misura in cui i vincoli del contratto di diritto di superficie per la struttura a Gstaad non vi si oppongano.

#### **4.10.4 Valore archivistico dei documenti custoditi a Gstaad**

Con lettera del 19 marzo 2018 il capo del DDPS ha informato la DelCG che il DDPS e l'AFS avrebbero visitato l'ex struttura della P-26 a Gstaad. Lo scopo era di visionare il materiale custodito, al fine di valutarne il valore archivistico.

Il 16 maggio 2018 la DelCG ha sentito il direttore ad interim dell'AFS in merito alla ricerca in corso degli atti dell'inchiesta Cornu. L'AFS ha anche spiegato alla DelCG che nella struttura di Gstaad non era consentito custodire né esporre atti della P-26. Tali documenti dovevano piuttosto essere offerti all'AFS, che avrebbe deciso d'intesa con il DDPS se occorresse archivarli e con quale termine di protezione.

D'accordo con «Pro Castellis», l'8 giugno 2018 rappresentanti della SG-DDPS, dell'UCMSEs, di armasuisse, della SIO, della Biblioteca am Guisanplatz (BiG) e dell'AFS hanno visitato la struttura di Gstaad. Il 18 giugno 2018 il rappresentante responsabile della SG-DDPS ha poi riferito oralmente alla DelCG sull'esito del sopralluogo. Il 9 agosto 2018 il DDPS e l'AFS hanno fatto pervenire il loro rapporto scritto alla DelCG, secondo cui «Pro Castellis» avrebbe fornito copie elettroniche di circa 230 documenti custoditi nella struttura. Dall'esame effettuato sono risultati tutti degni di essere archiviati.

Secondo la valutazione del DDPS e dell'AFS i documenti devono pertanto essere consegnati all'Archivio federale svizzero. Il DDPS è responsabile affinché questo valga anche per gli originali, nella misura in cui vengano reperiti. Esporre le copie di questi documenti nell'ex struttura della P-26 è possibile soltanto se il DDPS, in quanto detentore dei dati, autorizza la consultazione conformemente all'articolo 18 OLAr<sup>133</sup>. Tale consultazione durante il termine di protezione dovrebbe tuttavia essere possibile per tutti gli interessati. In nessun caso i termini di protezione vigenti per gli atti custoditi possono giustificare un accesso selettivo alla struttura.

<sup>133</sup> Ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione (Ordinanza sull'archiviazione, OLAr, RS **152.11**).

#### 4.10.5 Ricerca dei fascicoli

Nell'incontro del 15 maggio 2018 il capo del DDPS ha informato la DelCG sullo stato della ricerca degli atti relativi all'inchiesta Cornu. Il mandato di ricerca del 21 febbraio 2018 non aveva ancora consentito di rintracciare i fascicoli. Nella BiG era tuttavia stato trovato un secondo esemplare numerato (n. 2) del rapporto d'inchiesta<sup>134</sup>.

Il capo del DDPS ha affermato che la ricerca proseguirà e ha aggiunto di non aver ancora parlato personalmente con l'allora capo del DMF e con la sua persona di contatto. Quest'ultima e il signor Cornu sarebbero invece stati contattati da un collaboratore della SG-DDPS.

Conformemente a quanto dichiarato dall'AFS alla DelCG in occasione dell'audizione del 15 maggio 2018, è stato ritrovato un esemplare non numerato del rapporto Cornu nei fascicoli che l'allora sottocapo di Stato maggiore del Servizio informazioni (sottocapo SM SINF) aveva consegnato all'AFS nel 2000, prima del suo pensionamento. L'AFS non ha tuttavia trovato indizi di un'avvenuta regolare consegna degli atti dell'inchiesta Cornu.

Sulla base di una valutazione degli aspetti rilevanti degli atti della CPI DMF, la DelCG era tuttavia al corrente che la persona di contatto del Dipartimento con la CPI DMF era responsabile dei documenti, dopo che all'inizio dell'agosto 1991 il giudice istruttore Cornu li aveva consegnati al DMF unitamente al rapporto. L'allora capo del DMF aveva infatti invitato i membri della CPI a «consultare il rapporto segreto finale del signor Cornu e gli atti originali»<sup>135</sup> nell'ufficio della persona di collegamento con la CPI. All'inizio del novembre 1991 la CPI aveva inoltre parlato nel dettaglio con il capo del DMF e con la sua persona di contatto dell'archiviazione dei documenti della P-26 in generale e in particolare dell'inchiesta amministrativa Cornu.

Nella riunione del 18 giugno 2018 la DelCG è venuta a sapere che né il capo del DDPS né la sua segretaria generale hanno preso contatto con l'allora capo del DMF e con l'allora persona di contatto con la CPI DMF. Visto l'esito infruttuoso della ricerca del DDPS, il 22 giugno 2018 la DelCG ha chiesto al capo del DDPS di rivolgersi all'allora responsabile del DMF al fine di ottenere informazioni utili sulla sorte degli atti. Benché avesse imposto quale termine la fine di agosto 2018, la DelCG ha dovuto attendere sino al 1° ottobre 2018 per ottenere una risposta.

Conformemente a quanto scritto dal DDPS, la persona di contatto con la CPI DMF aveva consegnato per archiviazione alla Registrazione della Segreteria generale tutti gli atti relativi all'inchiesta Cornu prima che il suo capodipartimento mutasse al DFF. Per quanto concerne la lista segreta dei membri della P-26, l'allora capo del DDPS aveva invece previsto di conservarla unitamente ad altri atti segreti in vista di

<sup>134</sup> L'esemplare n. 14 era stato consultato dalla DelCG nell'autunno 2016.

<sup>135</sup> Lettera del capo del DMF alla CPI DMF del 18 settembre 1991.

una futura archiviazione. Conformemente a quanto confermato alla DelCG, la SIO è poi entrata in possesso della lista dei membri della P-26<sup>136</sup>.

Il DDPS ha di nuovo preso atto dell'insuccesso degli accertamenti condotti fino a quel momento. Ha ritenuto che estendere la ricerca negli atti stessi fosse poco praticabile, perché sarebbe stato necessario setacciare tutti i documenti consegnati dal 1991.

L'informazione del DDPS ha indotto la DelCG a sentire, il 19 novembre 2018, la persona di contatto del Consiglio federale con la CPI DMF. Non è stato tuttavia più possibile ottenere a posteriori indicazioni sulla sorte dei documenti del giudice istruttore Cornu dopo che sono stati consegnati dalla persona di contatto. Secondo le persone sentite, non vi è comunque neanche motivo di supporre che gli atti siano stati distrutti all'epoca. La DelCG non può quindi escludere che i documenti ricercati siano stati archiviati dall'AFS, ma in ogni caso senza essere assoggettati a un termine di protezione maggiorato, come invece era indicato per l'archiviazione regolare degli atti della P-26.

Il 19 novembre 2018 la DelCG ha discusso per un'ultima volta con il capo del DDPS su quanto intrapreso per ritrovare ulteriori atti relativi alla P-26 all'interno del suo Dipartimento. Il capo del DDPS ha assicurato alla DelCG che tutti gli atti ritrovati nel frattempo sarebbero stati archiviati entro il dicembre 2018 in collaborazione con l'AFS. La DelCG ha dal canto suo chiesto al DDPS di essere informata sull'esecuzione di tali misure e sul momento della cessazione della ricerca.

Il 20 dicembre 2018 il DDPS ha consegnato all'AFS tutti i documenti relativi alla P-26 che aveva trovato fino a quel momento. Fra questi vi era anche la lista dei nomi dei membri della P-26. La DelCG ha preso atto nella prima riunione del 2019 della chiusura dei lavori nel DDPS. La Delegazione si rammarica che il DDPS non sia stato in grado di ritrovare i fascicoli relativi all'inchiesta amministrativa Cornu e ha deciso di concludere i suoi accertamenti in risposta all'istanza di vigilanza del 2016 e di pubblicare nel presente rapporto le informazioni raccolte.

#### **4.11 Sostegno del DFAE a ONG straniere**

Nel luglio 2018 la stampa svizzera ha pubblicato rapporti critici sugli aiuti finanziari stanziati dal DFAE a organizzazioni non governative (ONG) che partecipano a progetti in Israele e nei Territori palestinesi occupati. I contributi sono versati soprattutto nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e del promovimento della pace.

Il DFAE ha messo a disposizione dei giornalisti interessati l'elenco delle organizzazioni beneficiarie. Erano tuttavia stati oscurati i nomi, e in alcuni casi anche gli importi, relativi a tre organizzazioni partner della Divisione sicurezza umana (DSU). Ne sono conseguite una serie di critiche e di speculazioni e, su pressione dei media,

<sup>136</sup> Nel dicembre 2000 il consigliere federale Adolf Ogi consegnò alla SIO, affinché li custodisse in modo sicuro, i documenti relativi alla P-26 che aveva ricevuto con la cassa-forde del suo predecessore.

la DelCG ha verificato queste informazioni non accessibili al pubblico<sup>137</sup>. Un giornalista si è anche rivolto direttamente al vicepresidente della DelCG.

La DelCG si è poi occupata nella riunione del 20 agosto 2018 di queste tre organizzazioni, in merito alle quali il DFAE le aveva fornito tutte le informazioni rilevanti. La DelCG ha constatato che aveva già discusso delle tre organizzazioni il 29 agosto 2016 e che aveva anche chiesto informazioni al segretario generale del DFAE. Apparentemente un progetto con una quarta organizzazione è nel frattempo giunto al termine.

Analogamente a quanto avvenuto due anni prima, anche in questa occasione la DelCG non ha ravvisato alcuna necessità di intervento sul fronte dell'alta vigilanza parlamentare. Ha inoltre riconosciuto che in caso di bisogno il DFAE può garantire ai partner che sostiene finanziariamente la riservatezza necessaria per il loro lavoro – e questo non solo per progetti nell'ambito del conflitto in Medio Oriente<sup>138</sup>. Nel contempo la DelCG considera che tali attività interessano solo marginalmente gli ambiti segreti che sottostanno all'alta vigilanza secondo l'articolo 53 capoverso 2 LParl. Per questo motivo in futuro la DelCG non si occuperà più del finanziamento di ONG da parte del DFAE.

## **5 Rapporti di gestione e rapporti periodici**

### **5.1 Rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale**

Uno dei compiti dell'alta vigilanza parlamentare è verificare l'attuazione degli obiettivi annuali fissati dal Consiglio federale e la gestione di quest'ultimo. Tale verifica viene effettuata tra l'altro mediante il rapporto di gestione che il Consiglio federale presenta ogni anno all'Assemblea federale conformemente all'articolo 144 LParl. Le CdG riferiscono alle Camere in merito alla gestione e presentano in conclusione una proposta di approvazione del rapporto di gestione.

In occasione delle loro sedute plenarie che si svolgono in maggio, le CdG tengono colloqui con i membri del Consiglio federale e con il cancelliere della Confederazione. Oltre al resoconto generale sugli obiettivi e sulle misure realizzati nell'anno oggetto del rapporto, i membri del Consiglio federale informano le CdG anche su determinati temi prioritari che hanno selezionato. Dal canto loro le CdG scelgono per tutti i Dipartimenti e per la Cancelleria federale dei temi trasversali. Per i colloqui tenutisi nel 2018 è stato scelto il seguente tema: «Esercizio di condotta strategica 2017 (ECS 17)». Nell'ambito dei colloqui con i membri del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione, i membri delle Commissioni possono proporre e approfondire ulteriori temi.

<sup>137</sup> «Viele Finanzflüsse führen nach Palästina». In: *NZZ online*, 2 luglio 2018.

<sup>138</sup> Cfr. risposta del Consiglio federale alla domanda Reimann «Pagamenti in nero» a ONG palestinesi con i fondi della DSC del DFAE. Minaccia per gli interessi di politica estera della Svizzera?» del 18 settembre 2018 (18.5518).

Nel maggio 2018 i capidipartimento hanno informato le Commissioni sui seguenti temi prioritari da essi selezionati:

DFAE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Relazioni Svizzera – UE</li> <li>– Sicurezza nel mondo</li> </ul>
DFI	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Riforma della previdenza per la vecchiaia</li> <li>– Integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro</li> <li>– Contenimento dei costi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie</li> <li>– TARMED</li> </ul>
DFE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– TIC e digitalizzazione</li> <li>– Rafforzamento della competitività della Svizzera</li> </ul>
DFGP	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sfide inerenti alla gestione dei profughi: Agenda Integrazione / Attuazione della revisione della legge sull'asilo</li> <li>– Sfide nell'ambito della politica per la società</li> </ul>
DATEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestione dell'innovazione sull'esempio dei droni</li> <li>– Mercato dell'energia elettrica: sicurezza dell'approvvigionamento e futuro assetto del mercato</li> </ul>
DDPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ulteriore sviluppo dell'esercito</li> <li>– Air 2030 / Rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo</li> <li>– Polycom 2030 / Rete di dati sicura (SDVN+)</li> </ul>
DEFER	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prospettive economiche esterne</li> <li>– Lavoro, formazione e ricerca nell'era della digitalizzazione</li> </ul>
CaF	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ECS 17: Esercizio di condotta strategica 2017</li> <li>– Amministrazione digitale</li> </ul>

Per preparare l'esame del rapporto di gestione del Consiglio federale, nell'aprile 2018 le Sottocommissioni delle CdG hanno inoltre incontrato autorità, capidipartimento, tribunali e rappresentanti delle unità della Confederazione rese autonome. Con queste ultime la discussione sul rapporto del Consiglio federale ha tra l'altro riguardato il raggiungimento dei loro rispettivi obiettivi strategici. Visti i diversi problemi in seno alla Posta e più precisamente ad AutoPostale, al momento non era ancora disponibile un pertinente rapporto del Consiglio federale. Nelle riunioni di maggio le CdG hanno pertanto deciso di sospendere le consultazioni sul rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale e di attendere il rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta nel 2017. La decisione è stata resa nota con il comunicato stampa del 18 maggio 2018.

Il rapporto è stato adottato dal Consiglio federale nel giugno 2018. Dopo un esame approfondito da parte delle competenti Sottocommissioni, la CdG-S e la CdG-N

hanno deciso, l'una nell'agosto 2018 e l'altra nel settembre 2018, di proporre alle rispettive Camere di approvare il rapporto. Il Parlamento ha seguito la proposta nella sessione autunnale<sup>139</sup>.

Nel contempo le CdG hanno invitato il Consiglio federale a illustrare in un capitolo del rapporto di gestione 2018 – che sarà pubblicato nella primavera 2019 – in che modo ha affrontato il caso AutoPostale, quali provvedimenti sono stati adottati e quali insegnamenti sono stati tratti.

## 5.2 Rapporto di gestione 2017 del Tribunale federale

Fra i compiti dell'alta vigilanza parlamentare rientrano anche l'esame dell'attività del Tribunale federale e, di riflesso, l'approvazione del suo rapporto di gestione, conformemente all'articolo 3 LTF<sup>140</sup>. Le CdG trattano ogni anno il rapporto di gestione del Tribunale federale e sentono rappresentanti del Tribunale federale e dei tribunali di prima istanza<sup>141</sup>. Su questa base riferiscono alle Camere, alle quali propongono di approvare il rapporto di gestione.

Nell'ambito della trattazione del rapporto di gestione 2017, avvenuta nella primavera 2018, sono stati fra l'altro affrontati i temi dell'onere lavorativo del Tribunale federale, in particolare nel settore del diritto penale, l'impiego dei giudici non di carriera, lo scambio internazionale fra il Tribunale federale e altre Corti supreme, ad esempio la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché lo stato del dossier giudiziario elettronico e la collaborazione fra i Tribunali e le autorità di perseguimento penale in questo ambito.

Le CdG sono giunte alla conclusione che il TF come pure gli altri tribunali della Confederazione hanno lavorato bene e in modo professionale. Hanno pertanto proposto alle rispettive Camere di approvare il rapporto di gestione del Tribunale federale per il 2017<sup>142</sup>. Tali proposte sono state approvate dal Parlamento nella sessione estiva 2018.

## 5.3 Altri rapporti esaminati dalle CdG

Il Consiglio federale presenta periodicamente rapporto all'Assemblea federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome della Confederazione (art. 148 cpv. 3<sup>bis</sup> LParl). Per le unità con particolare importanza sul piano della politica economica e finanziaria (Swisscom, La Posta, FFS, Skyguide, RUAG, FINMA e settore dei PF) il Consiglio federale presenta annualmente alle CdG rapporti esaustivi sul raggiungimento degli obiettivi strategici. Riguardo alle unità rese autonome più piccole (fra l'altro Swissmedic, IFSN, IPI, Pro Helvetia e ASRE) esso fa rapporto dettagliatamente alle CdG ogni quattro anni.

<sup>139</sup> 18.001 Rapporto di gestione del Consiglio federale 2017 (Boll. Uff. **2018** N 1203 seg. e Boll. Uff. **2018** S 790 seg.).

<sup>140</sup> Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS **173.110**).

<sup>141</sup> I tribunali di prima istanza della Confederazione sono il TAF, il TPF e il TFB.

<sup>142</sup> Cfr. Boll. Uff. **2018** N 904 seg. e Boll. Uff. **2018** S 530 seg.

Le CdG hanno stabilito quali rapporti del Consiglio federale sulle unità rese autonome trattano ogni anno<sup>143</sup> o in un determinato momento nel corso del periodo strategico<sup>144</sup>. Inoltre ogni membro delle CdG può in ogni momento proporre l'esame di un rapporto che non figura nelle trattande.

Le CdG trattano inoltre diversi rapporti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale su temi specifici (p. es. esame annuo del rapporto del Consiglio federale sulla gestione del personale; esame ogni due anni del rapporto dell'UFAS sulle assicurazioni sociali). Anche in questo caso ogni membro delle CdG può chiedere in qualsiasi momento che sia trattato un rapporto non previsto nel programma.

Nel complesso le CdG si occupano ogni anno di 20–40 rapporti periodici.

## **6                   Attività legislative**

### **6.1                 Iniziativa parlamentare Joder: rafforzamento delle Commissioni della gestione**

Nel giugno 2015 il consigliere nazionale Rudolf Joder ha inoltrato un'iniziativa parlamentare<sup>145</sup> che chiedeva di adeguare le basi legali in modo che le CdG potessero assolvere l'alta vigilanza sulla gestione degli affari in modo più efficace, rapido, efficiente e coordinandola nel migliore dei modi con gli altri organi di vigilanza della Confederazione, conformemente all'articolo 26 LParl.

Il consigliere nazionale Joder, allora presidente della CdG-N, ha motivato la sua iniziativa illustrando diversi eventi accaduti nel passato recente in seno all'Amministrazione federale che avrebbero evidenziato l'importanza dell'alta vigilanza parlamentare. In tal senso sarebbe urgente e imperativo a livello generale che l'Amministrazione federale, apparato in costante espansione con un'attività amministrativa allargata, fosse verificata sistematicamente sulla base dei principi di legalità, adeguatezza ed efficacia. Per questa ragione le CdG dovrebbero essere rafforzate nel senso richiesto dall'iniziativa.

La CdG-N ha dato seguito all'iniziativa il 19 novembre 2015; la CdG-S ha accolto il testo dell'iniziativa il 26 febbraio 2016.

La CdG-N è ora incaricata di elaborare un progetto per attuare l'iniziativa. Il 22 marzo 2016 essa ha deciso di avviare da sé i lavori relativi all'iniziativa coinvolgendo le commissioni interessate e di non delegarli alla Commissione delle istituzioni politiche (CIP). La CdG-N ha inoltre deciso di integrare nella revisione anche le disposizioni sulla commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) e di ampliare in questo senso l'iniziativa parlamentare. La CdG-S ha accolto questo ampliamento l'8 aprile 2016.

<sup>143</sup> Stato 2018: Swisscom, La Posta, FFS, Skyguide, RUAG, FINMA e settore dei PF.

<sup>144</sup> Stato 2018: Swissmedic, IFSN e ASRE.

<sup>145</sup> Iv. Pa. Joder «Rafforzamento delle Commissioni della gestione» del 18 giugno 2015 (15.451).

Il 24 giugno 2016 la CdG-N ha incaricato il giudice federale Niklaus Oberholzer nell'ambito di un mandato peritale di elaborare proposte di revisione in merito alle attuali disposizioni sulla CPI contenute negli articoli 163–171 e nell'articolo 155 LParl. L'obiettivo era di esaminare diverse possibilità, a partire da una piccola revisione delle disposizioni vigenti (snellimento delle disposizioni procedurali e loro armonizzazione con le norme delle commissioni e delegazioni di vigilanza) su su fino a un'ampia integrazione nelle Commissioni di alta vigilanza. In particolare occorreva valutare se la costituzione di una CPI da parte dell'Assemblea federale potrebbe aver luogo mediante uno strumento più semplice dell'iniziativa parlamentare.

Nel suo rapporto peritale il giudice federale Oberholzer ha proposto di mantenere in linea di principio la CPI come strumento straordinario per far fronte a situazioni di crisi eccezionali, anche se negli ultimi 20 anni non ne sono mai state istituite. Ha inoltre proposto di riorganizzare e armonizzare le disposizioni relative all'organizzazione e alle procedure delle commissioni di vigilanza, delle delegazioni e della CPI, che nel tempo si sono evolute a seguito di singoli eventi determinando un rafforzamento di taluni diritti delle commissioni di vigilanza. In alternativa gli esperti propongono l'istituzione di una delegazione speciale di vigilanza, che potrebbe essere attivata più rapidamente e facilmente di una CPI.

Le proposte degli esperti sono state presentate alle CdG durante una seduta plenaria. La Segreteria delle CdG è stata incaricata di elaborare un progetto in base agli avamprogetti peritali e alla discussione in seno alle CdG. La CdG-N tratterà il progetto probabilmente nel marzo 2019.

## 7 Stato delle ispezioni in corso delle CdG e della DelCG

Come evidenziato in precedenza le ispezioni rappresentano lo strumento principale delle CdG. Esse servono a far luce su eventuali malfunzionamenti o lacune nei settori di competenza del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali o di altri enti incaricati di compiti federali. Le CdG conducono le indagini in modo indipendente o sulla base di una valutazione del CPA.

Un'ispezione delle CdG è caratterizzata da tre tappe principali: innanzitutto l'*ispezione* vera e propria basata sulle inchieste della Commissione e/o sulla valutazione del CPA. Questa prima tappa termina con la presentazione di un rapporto – generalmente pubblico – all'attenzione dell'autorità responsabile, in genere il Consiglio federale. Il *parere* delle autorità responsabili appartiene alla seconda tappa: secondo l'articolo 158 LParl l'autorità responsabile deve informare le commissioni di vigilanza sull'attuazione delle raccomandazioni. Questo parere è pubblicato se non vi si oppongono interessi degni di protezione. Le CdG valutano questo parere ed eventualmente conducono inchieste supplementari o addirittura pubblicano un secondo rapporto. La terza tappa interessa il *controllo successivo*: da due a tre anni dopo la pubblicazione del rapporto d'ispezione di norma la CdG interessata incarica una sottocommissione competente del controllo successivo, la quale esamina in che misura l'autorità interessata si sia occupata dei problemi constatati e abbia attuato le raccomandazioni della CdG. Se determinati punti restano aperti, la CdG conduce

talvolta inchieste supplementari o, trascorso un nuovo termine, effettua nuovamente un controllo successivo.

Di seguito sono elencate tutte le ispezioni delle CdG in corso a fine 2018, per le quali cioè non sono ancora terminate le tre tappe. In questa sede non sono menzionate le ispezioni definitivamente concluse, per le quali il controllo successivo è stato terminato e/o che non devono essere ulteriormente trattate.

### Ispezioni in corso – CdG

Tema	Rapporto(i) delle CdG	Prossima tappa
Riscossione dei canoni radiotelevisivi 2019–2025: bando pubblico	2017	Continuazione del controllo successivo (2019)
Navigazione marittima-fideiussioni	2018	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)
Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale – punto della situazione	2018	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)

### Ispezioni in corso – CdG-N

Tema	Rapporto(i) delle CdG	Prossima tappa
Controllo successivo: ridefinizione delle tariffe delle analisi di laboratorio (LAMal): monitoraggio	2009	Continuazione del controllo successivo (2019)
Controllo successivo: prassi della Confederazione in materia di consultazione e di audizione	2011	Continuazione del controllo successivo (2019)
Controllo successivo: nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale	2013	Continuazione del controllo successivo (2019)
Controllo successivo: ispezione sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito	2013	Continuazione del controllo successivo (2019)
Controllo successivo: preservazione dei terreni agricoli coltivati	2015	Continuazione del controllo successivo (2019)
Controllo successivo: qualità del partenariato nella formazione professionale	2016	Continuazione del controllo successivo (2019)
Conteggio elettronico dei voti ( <i>e-counting</i> )	2017	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)

Tema	Rapporto(i) delle CdG	Prossima tappa
Valutazione degli effetti degli accordi di libero scambio	2017	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)
Carcerazione amministrativa dei richiedenti l'asilo	2018	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)
Avvenimenti legati al medico in capo dell'esercito	2018	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)
Analisi della situazione: gestione del ciberattacco contro la RUAG	2018	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)
Relazioni pubbliche della Confederazione	2019	Rapporto (2019)
Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale	2019	Rapporto (2019)

### Ispezioni in corso – CdG-S

Tema	Rapporto(i) delle CdG	Prossima tappa
Controllo successivo: Indennità di perdita di guadagno: irregolarità nei conteggi dei servizi militari volontari	2013	Secondo controllo successivo (2020)
Controllo successivo: inchiesta sul progetto INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni	2014	Secondo controllo successivo (2020)
Controllo successivo: collaboratori esterni dell'Amministrazione federale	2014	Continuazione del controllo successivo (2019)
Ammissione e riesame dei medicinali iscritti nell'elenco delle specialità	2014	Controllo successivo (2019)
Cooperazione internazionale nella formazione e nell'armamento militari	2015	Controllo successivo (2019)
Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata	2015 2017	Controllo successivo (2020)
Adeguatezza del personale nel servizio diplomatico	2016	Controllo successivo (2019)

Tema	Rapporto(i) delle CdG	Prossima tappa
Secondo controllo successivo allargato: ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale	2016	Terzo controllo succes- sivo (2019)
Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche	2018	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)
Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica	2018	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)
Revisione dell'elenco dei mezzi e degli apparecchi	2018	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)
Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS	2018	Trattazione del parere del Consiglio federale (2019)
Analisi del DNA nei procedimenti penali	2019	Rapporto (2019)
Adempimento di mozioni e postulati accolti	2019	Rapporto (2019)

### Ispezioni in corso – DeICG

Tema	Rapporto(i) delle CdG	Prossima tappa
Caso «Daniel M.»	2018	Controllo successivo (2020)