

Rapporto annuale 2006 delle Commissioni della Gestione e della Delegazione delle Commissioni della Gestione delle Camere federali

del 19 gennaio 2007

«... noi, i rappresentanti del Sovrano, dinanzi ai quali ogni potere è sospeso, perfino quello del Capo della Nazione, (...), non pretendiamo di nominare o destituire ministri in virtù dei nostri decreti ma soltanto di manifestare l'opinione dei nostri elettori su tale o talaltro ministro.»

Honoré Gabriel Riqueti, conte di Mirabeau

Sessione del 16 luglio 1789 dell'Assemblea nazionale costituente

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 55 della legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione per l'anno 2006.

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

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

19 gennaio 2007

In nome delle Commissioni
della Gestione delle Camere federali

I presidenti:

Hansruedi Stadler, consigliere agli Stati

Jean-Paul Glasson, consigliere nazionale

Indice

Elenco delle abbreviazioni	2795
1 Introduzione	2801
2 Mandato e organizzazione	2803
2.1 Mandato, strumenti e ambito di vigilanza delle CdG	2803
2.2 Organizzazione delle CdG	2805
2.3 Il presidente della CdG-N è deceduto nell'esercizio delle sue funzioni	2808
2.4 Diritti d'informazione e natura confidenziale dei lavori	2809
2.5 Collaborazione delle CdG con altre commissioni parlamentari	2810
3 Approfondimenti	2812
3.1 Politica economica e finanziaria	2812
3.1.1 Protezione dei consumatori nell'ambito del commercio elettronico	2812
3.1.2 Impatto dei test PMI sulle leggi e ordinanze della Confederazione	2813
3.1.3 Utilizzazione dell'oro in esubero della Banca nazionale	2814
3.1.4 Accesso delle autorità americane ai dati della Swift sulle transazioni finanziarie internazionali	2816
3.1.5 Efficacia dell'indennità per lavoro ridotto	2817
3.2 Sicurezza sociale e sanità	2818
3.2.1 Crescita delle rendite e ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità	2818
3.2.2 Accertamenti riguardanti la decisione adottata dal DFI nel giugno 2005 in merito alla medicina complementare	2820
3.2.3 Rafforzamento e riorganizzazione della vigilanza nel settore della previdenza professionale	2822
3.2.4 Rapporti annuali sulle assicurazioni sociali previsti dall'articolo 76 LPGa	2823
3.2.5 Misure di contenimento dei costi nel settore della LAMal	2825
3.2.6 Sicurezza alimentare in Svizzera	2827
3.2.7 Trasparenza nell'ambito della fissazione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie	2829
3.2.8 Omologazione dei medicinali in base alla legge sugli agenti terapeutici	2829
3.3 Ricerca, scienza, cultura e società	2831
3.3.1 Vigilanza federale sulle fondazioni. L'esempio delle fondazioni del dottor Rau	2831
3.3.2 Gestione della ricerca dell'Amministrazione federale	2833
3.3.3 Inchiesta sul Museo nazionale svizzero	2835
3.3.4 Strategia per una società dell'informazione in Svizzera	2836
3.4 Ambiente, trasporti e infrastrutture	2837
3.4.1 Concezione e realizzazione di RUMBA	2837
3.4.2 Gestione dei pericoli naturali da parte della Confederazione	2839
3.4.3 Effetti dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale	2839
3.4.4 Credito supplementare per trasferire i sistemi informatici e di comunicazione delle forze aeree	2840

3.4.5 Sicurezza nell'aviazione civile	2842
3.4.6 Progetto di Skyguide per riunire lo spazio aereo superiore (UAC-CH)	2844
3.4.7 Gli insegnamenti della crisi Swissair	2845
3.4.8 Rapporto sulla qualità del servizio universale	2847
3.5 Relazioni internazionali e commercio con l'estero	2847
3.5.1 Coerenza e strategia delle attività della DSC	2847
3.5.2 Rappresentanze svizzere all'estero e concessione di visti	2849
3.5.3 Applicazione della legislazione sul materiale bellico	2850
3.5.4 Servizio protocollare	2853
3.6 Stato e Amministrazione	2855
3.6.1 Politica della Confederazione in materia di personale	2855
3.6.2 Occupazioni accessorie degli agenti della Confederazione	2856
3.6.3 Riforma dell'Amministrazione	2858
3.6.4 Indennità ai membri delle commissioni extraparlamentari	2859
3.6.5 Situazione del personale dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia	2861
3.6.6 Politica del personale dell'Ufficio federale della migrazione	2862
3.6.7 Esperti esterni interpellati dall'Amministrazione federale	2863
3.6.8 Decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005 concernenti Swisscom SA	2865
3.6.9 Misure di lotta contro l'encefalopatia spongiforme bovina	2867
3.6.10 Gestione immobiliare della Confederazione nel settore civile	2868
3.6.11 Accertamenti relativi alle vendite di immobili da parte della Suva	2869
3.6.12 Audit sulla gestione dell'Ufficio federale dello sport	2870
3.6.13 Analisi del contesto svolta dall'UFSP in merito all'iniziativa popolare «Sì alla medicina complementare»	2871
3.7 Giustizia	2872
3.7.1 Inchiesta sulle esternazioni del capo del DFGP su alcune decisioni giudiziarie (discorso dell'Albisgüetli)	2872
3.7.2 Attuazione del progetto di efficacia e inchieste straordinarie in seno al ministero pubblico della Confederazione	2875
3.7.3 Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri	2877
3.7.4 Protezione dell'infanzia e misure coercitive	2878
3.7.5 Problemi legati all'assistenza giudiziaria internazionale prestata alla Russia	2880
3.7.6 Introduzione di una procedura di controllo della gestione presso il Tribunale federale	2881
3.7.7 Regolamento del Tribunale federale relativo alla sorveglianza dei Tribunali di prima istanza	2883
3.8 Sicurezza	2884
3.8.1 Rapporto interno dell'ispettorato del DDPS	2884
3.8.2 Attuazione di Esercito XXI nel settore dell'istruzione	2884
3.8.3 Addetti alla difesa	2886
3.8.4 Acquisto d'armamento in seno al DDPS	2887

3.9 Protezione dello Stato e servizi di informazione	2888
3.9.1 Mandato e organizzazione della DelCG	2888
3.9.2 Introduzione alle attività della Delegazione	2889
3.9.3 Collaborazione tra la DelCG e la FinDel nella vigilanza su progetti segreti	2890
3.9.4 Condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale e sviluppo delle piattaforme di valutazione tra i servizi di informazione	2891
3.9.5 Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS (progetto «Onyx»)	2895
3.9.6 Sfruttamento della Svizzera e del suo spazio aereo per il trasferimento extragiudiziario di prigionieri	2896
3.9.7 Collaborazione del Ministero pubblico della Confederazione e della Polizia giudiziaria federale con l'FBI	2898
3.9.8 Cooperazione tra Svizzera e Germania in materia di sicurezza nell'ambito della Coppa del Mondo di calcio 2006	2899
3.9.9 Decisione d'espulsione del signor K.	2900
3.9.10 «Lista rossa» per la festa nazionale 2006 sul Grütli	2901
3.9.11 Affare Covassi	2902
3.9.12 Gestione delle fonti da parte del Servizio di analisi e prevenzione	2902
3.9.13 Caso Padilla	2904
3.9.14 Il dispositivo di sicurezza della Svizzera e il caso Mohamed Achraf	2906
4 Rapporti sulla gestione 2005 e altri rapporti	2907
4.1 Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione nel 2005	2907
4.2 Rapporto di gestione 2005 del Tribunale federale	2910
4.3 Rapporto di gestione 2005 del Tribunale federale delle assicurazioni	2911
4.4 Rapporto di gestione 2005 del Tribunale penale federale	2912
4.5 Altri rapporti trattati dalle CdG	2913
Allegati	
1 Rapporto annuale 2006 del Controllo parlamentare dell'Amministrazione	2915
2 Alcuni dati sull'attività generale delle Commissioni della gestione	2951
3 Tabelle degli interventi parlamentari delle Commissioni della gestione (CdG)	2953

Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
AI	Assicurazione per l'invalidità
Aramis	Administration Research Action Management Information System; Aramis è un sistema d'informazione elettronico che rileva tutti i progetti di ricerca e sviluppo che sono finanziati o eseguiti, completamente o in parte dalla Confederazione
art.	articolo
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BNS	Banca nazionale svizzera
Boll. uff.	Bollettino ufficiale
CaF	Cancelleria federale
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CCDGP	Conferenza dei direttori dei Dipartimenti cantionali di giustizia e polizia
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantionali della Svizzera
CdF	Commissioni delle finanze
CDF	Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107).
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 sulla protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo; RS 0.101)
CFB	Commissione federale delle banche
CFF	Controllo federale delle finanze
CIG	<i>Centre Islamique</i> di Ginevra
CIP-N	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPE-S	Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati
CPI	Commissioni parlamentare d'inchiesta
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPS-S	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati
CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
CRA	Commissione svizzera di ricorso in materia di asilo
CSCF	Comitato di sicurezza del Consiglio federale

CSEC	Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
CSEC-N	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
CSI	Comunità degli Stati indipendenti
CSSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
CTI	Agenzia federale per il promovimento dell'innovazione
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle Camere federali
CTT-N	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DPS	Direzione della politica di sicurezza
DRRE	Direzione delle risorse e rete esterna
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
EAU	Emirati arabi uniti
EffVor	Progetto efficienza
ESARR	<i>Eurocontrol Safety Regulatory Requirements</i> ; esigenze di sicurezza vigenti sul piano europeo che devono essere attuate da tutti gli Stati membri di Eurocontrol
ESB	Encefalopatia spongiforme bovina (malattia della mucca pazza)
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
Fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FIS	<i>Front islamique du salut</i>
GEMAP	Gestione tramite mandati di prestazione e preventivo globale
HR	<i>Human Ressource</i>
ICI	Istanza di controllo indipendente
IDA	Gruppo di lavoro interdipartimentale
IFP	Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale

IFPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
ISIS	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato
KOF	Centro di ricerche congiunturali del Politecnico federale di Zurigo
LAINF	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (RS 832.20)
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LATC	Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (Legge sull'azienda delle telecomunicazioni; RS 784.11)
LATer	Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici; RS 812.21)
LBN	Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale; RS 951.11)
LCSI	Legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (RS 241).
LDDS	Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20)
LIC	Legge federale del 5 ottobre 1990 sull'informazione dei consumatori (RS 944.0)
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)
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (RS 748.0)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (^RS 830.1)
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40)
LprP	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (RS 312.0)
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32)
LTC	Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (RS 784.10)
LTF	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (Legge sul Tribunale federale, FF 2005 3643)

LTPF	Legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (RS 173.71)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
MSG	Musée Suisse Gruppe
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NLR	« <i>Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium</i> », Laboratorio Nazionale di Navigazione Aerea e Spaziale dei Paesi Bassi
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ODerr	Ordinanza del 23 novembre 2005 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RS 817.02)
OGL	Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica (RS 510.292)
OMB	Ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente il materiale bellico (Ordinanza sul materiale bellico; RS 514.511)
OMSI	Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120.2)
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
Onyx	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS
O-OPers	Ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale (RS 172.220.111.31)
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
OR	Codice delle obbligazioni
OSA	Ordinanza del 18 dicembre 1995 concernente il servizio della sicurezza aerea (RS 748.132.1)
OSINF	Ordinanza del 26 settembre 2003 sui servizi d'informazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS; RS 510.291)
PF	Politecnici federali
PGF	Polizia giudiziaria federale
PMI	Piccole e medie imprese
PS	Partito socialista svizzero
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)
RIPOL	Sistema informatizzato di ricerca di polizia
RS	Raccolta sistematica
RU	Raccolta ufficiale
RUMBA	Gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale
Safir	Progetto «Safety First» per migliorare la sicurezza nell'aviazione
SAP	Servizio di analisi e prevenzione

SECO	Segreteria di Stato dell'economia
segg.	seguenti
SES	<i>Single European Sky</i> ; uno dei progetti elaborati dalla Commissione europea per ristrutturare lo spazio aereo europeo ai fini di una maggiore sicurezza ed efficienza nel traffico aereo
SIS	Servizio informazioni strategico
SPFA	Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino
Sost.	Sostituto
Suva	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
Swift	<i>Society für Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
Tarmed	Tariffa per singola prestazione vigente in tutta la Svizzera per le prestazioni ambulatoriali fornite dagli ospedali e dagli studi medici privati
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
TPF	Tribunale penale federale
UAC-CH	<i>Upper Area Control Center Switzerland</i> ; centro di controllo dello spazio aereo superiore svizzero; progetto di Skyguide per riunire lo spazio aereo superiore
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCOM	Ufficio federale della comunicazione
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFP	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSPÖ	Ufficio federale dello sport
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UFV	Ufficio federale di veterinaria
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
UICM	Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali
UIIA	Ufficio delle inchieste sugli infortuni aeronautici
US	<i>United States</i> (Stati Uniti)

ZBSA	<i>Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht</i> (autorità di vigilanza sulle fondazioni e gli istituti di previdenza LPP della Svizzera centrale)
ZFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

Rapporto

1 Introduzione

L'informazione svolge un ruolo chiave nella nostra società democratica moderna e, come per ogni altra autorità politica, è divenuta una necessità imprescindibile anche per le Commissioni della Gestione (CdG). Comunicando i risultati del loro lavoro, le CdG mostrano innanzitutto come tengono a prestare un contributo al dibattito politico e alla formazione dell'opinione dei cittadini. Inoltre, si adoperano in tal modo a favore di una maggiore trasparenza dell'azione statale e promuovono la fiducia nelle istituzioni. Inoltre, l'importanza che il Governo accorda alle raccomandazioni formulate dalle CdG è accresciuto dalla loro grande risonanza nella sfera pubblica. In tal modo i media forniscono un contributo sostanziale per l'efficacia dell'alta vigilanza parlamentare.

Tuttavia il lavoro delle Commissioni si scontra frequentemente con le esigenze di informazione dei media. Le CdG svolgono un lavoro complesso, lento, paziente e poco spettacolare, mentre l'attenzione dei media va all'attualità e alla cronaca quotidiana. Inoltre, le CdG si occupano spesso di tematiche delicate dal profilo politico che richiedono discrezione e confidenzialità. Le indiscrezioni e i giudizi avventati basati su informazioni frammentarie complicano e possono perfino pregiudicare l'armonico svolgimento del lavoro di controllo parlamentare.

In questo contesto il lavoro di informazione delle CdG diviene un esercizio di equilibrio che, da una parte, deve soddisfare le richieste di informazioni dell'opinione pubblica e dei media, mentre dall'altra, per portare a termine i loro lavori, alle Commissioni occorrono tempo e serenità. Queste difficoltà hanno indotto le CdG a portare avanti nel 2006 una riflessione sugli orientamenti della loro politica d'informazione. Questa riflessione è inoltre giustificata dal fatto che le CdG chiedono regolarmente alle autorità di meglio gestire l'informazione: va perciò da sé che ciò valga anche per le CdG.

In occasione del loro seminario annuale le Commissioni hanno chiesto a numerosi specialisti delle informazioni di valutare la propria pratica attuale. Un esperto ha sostenuto che le CdG dovrebbero riscoprire il «piacere del silenzio» e rilasciare dichiarazioni ai media soltanto «se hanno qualcosa da dire», un secondo esperto ha invece deplorato la lentezza e la mancanza di «tempestività» dell'informazione delle CdG. Queste richieste parzialmente contraddittorie rivelano la mancanza di uniformità delle aspettative che deve soddisfare la politica dell'informazione delle CdG.

Al termine di queste riflessioni le CdG hanno adottato nuove direttive sull'informazione e la comunicazione¹. Sostanzialmente, salvo casi eccezionali, le CdG hanno stabilito di attenersi al principio di fornire l'informazione soltanto al termine di un'indagine, vale a dire quando possono dar conto dei loro accertamenti e valutazioni in maniera completa, rapida e trasparente. In questi casi tuttavia le Commissioni si sforzano di anticipare e pianificare l'informazione in modo che le loro conclusioni siano pubblicate rapidamente.

¹ Vedi Direttive del 22 maggio 2006 sull'informazione e la comunicazione delle Commissioni della Gestione delle Camere federali, www.parlament.ch.

In determinati casi, le CdG possono ritenere opportuno informare l'opinione pubblica su un'indagine in corso. Si tratta segnatamente di casi in cui le Commissioni tengono a contribuire a un processo legislativo in corso, a mostrare la loro volontà di chiarire una vicenda di pubblica notorietà, di tener conto delle preoccupazioni dell'opinione pubblica, di porre termine a congetture o impedire o correggere su punti sostanziali informazioni errate o fuorvianti. Seppure succinta un'informazione attiva permette di fornire una migliore protezione alle persone coinvolte e di effettuare in seguito l'indagine in una situazione di maggiore tranquillità, mentre un silenzio assoluto da parte delle CdG potrebbe dare adito a dicerie.

La politica dell'informazione delle CdG deve inoltre contribuire a presentare al pubblico e alle autorità controllate un'alta vigilanza parlamentare forte, credibile ed efficace che, facendo passare un messaggio chiaro e coerente, risulti convincente. A tale proposito, le CdG sono state confrontate durante il 2006 a un problema di meccanismi decisionali. Concretamente, si trattava della possibilità per una minoranza della Commissione di esprimere in un rapporto il proprio disaccordo.

Come rilevato dalle CdG, dal profilo giuridico ogni parlamentare ha diritto di presentare proposte di minoranza, sebbene non sia ragionevole che queste ultime figurino nei rapporti della Commissione. Infatti, diversamente dalle commissioni legislative, le CdG non hanno vocazione di esprimere, contrapponendole, opinioni di natura politica. Il loro compito consiste bensì a rappresentare l'insieme del Parlamento nell'ambito della sua funzione di alta sorveglianza dell'operato del Governo. Da ciò risulta che le Commissioni si adoperano in ogni circostanza per raggiungere una posizione comune.

Il principio del consenso non esclude la possibilità di esprimere opinioni diverse. Le divergenze di opinione permettono di individuare le eventuali debolezze delle indagini e di approfondire poi i punti sollevati, garantendo così la qualità delle conclusioni e del funzionamento democratico delle CdG. Sebbene ogni singolo membro abbia diritto alle proprie convinzioni, le CdG devono tuttavia sforzarsi di mettere le cose in prospettiva restando indipendenti rispetto ai media e ai partiti politici, nonché conservando posizioni scevre da pregiudizi politici. Siccome non dispongono di mezzi coattivi nei confronti degli organi sottoposti alla loro sorveglianza, le CdG devono convincere con la forza di persuasione degli argomenti che adducono. In questo contesto, se è espressa in maniera unanime, l'opera di controllo delle commissioni su Governo e Amministrazione guadagna in efficacia.

Per le CdG, il 2006 è stato un anno ricco di pubblicazione di ogni genere.

In febbraio, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha presentato il suo rapporto sull'impiego delle riserve auree eccedentarie della Banca Nazionale Svizzera (BNS) (cfr. n. 3.1.3). In marzo ha poi pubblicato il rapporto sulle decisioni del Consiglio federale concernenti l'azienda Swisscom (cfr. n. 3.6.8). In aprile, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha reso pubbliche le proprie conclusioni in merito alla vigilanza sulle fondazioni (cfr. n. 3.3.1); questi lavori sono stati seguiti in maggio dalla pubblicazione di un rapporto della CdG-N sulla rete degli addetti alla difesa (cfr. n. 3.8.3). Nel mese di luglio, la CdG-S ha pubblicato la propria inchiesta in merito alle esternazioni del capo del DFGP su alcune decisioni giudiziarie (cfr. n. 3.7.1). Dopo la pausa estiva, la CdG-N ha reso pubbliche le sue conclusioni sulla gestione strategica della ricerca nell'Amministrazione federale, come pure un rapporto sull'attuazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione (cfr. n. 3.8.2). Nel mese di ottobre 2006, la CdG-S

ha pubblicato un'analisi sul ricorso a esperti esterni da parte dell'Amministrazione federale (cfr. n. 3.6.7) seguita in novembre da due rapporti della CdG-N consacrati all'esportazione di materiale bellico e alla protezione dei fanciulli nell'ambito delle misure coattive (cfr. n. 3.5.3 e n. 3.7.4). L'anno è terminato con la pubblicazione dei risultati di una valutazione effettuata dalla CdG-S in merito alla coerenza delle attività della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) (cfr. n. 3.5.1).

Questo elenco di pubblicazioni dà un'idea della portata e della molteplicità delle tematiche affrontate dalle CdG, che vanno dalla politica estera a questioni istituzionali e a questioni relative alla sicurezza e comprendono tematiche economiche.

Il presente rapporto annuale non fornisce un quadro completo dell'insieme delle attività di controllo svolte dalle CdG durante l'anno in esame ma espone un florilegio di tematiche che secondo le CdG ben rappresentano il funzionamento dell'apparato amministrativo federale. Sarebbe tuttavia eccessivamente riduttivo considerare l'amministrazione federale unicamente alla luce delle irregolarità descritte nel presente rapporto. Per questo motivo, le CdG tengono dare rilievo all'eccellente lavoro svolto dal Consiglio federale, dai tribunali federali come pure dall'amministrazione federale durante tutto l'anno. A loro vanno i nostri più vivi ringraziamenti.

Le CdG tengono ugualmente a esprimere ai collaboratori della propria Segreteria e del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) la loro riconoscenza per il sostegno costante e leale a favore dei lavori delle Commissioni.

Nella seduta plenaria del 19 gennaio 2007 le CdG hanno adottato il presente rapporto all'unanimità e hanno deciso di pubblicarlo. Secondo l'articolo 157 LParl è stata precedentemente data possibilità alle autorità interessate di esprimersi sul progetto di testo. Le CdG hanno tenuto conto dei pareri espressi.

2 Mandato e organizzazione

2.1 Mandato, strumenti e ambito di vigilanza delle CdG

Su mandato delle Camere federali, le CdG si fanno carico dell'alta vigilanza sull'operato del Consiglio federale e dell'Amministrazione, dei Tribunali della Confederazione e degli altri enti ai quali la Confederazione ha affidato un compito. Questa competenza è sancita nell'articolo 169 della Costituzione federale² e nell'articolo 52 della legge sul Parlamento.

Nell'esercizio del loro mandato le CdG si attengono ai principi da loro stesse stabiliti³. Le Commissioni verificano principalmente che:

- le autorità federali operino conformemente alla Costituzione e alle leggi, che i compiti loro affidati dal legislatore siano adempiuti e che gli obiettivi prefissati siano conseguiti (verifica della legalità);

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

³ I principi d'azione delle CdG (29.8.2003 e 4.9.2003) sono stati pubblicati nell'allegato 2 del rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1435 segg.).

- le misure prese dallo Stato siano ragionevoli e che il Consiglio federale utilizzi correttamente il margine decisionale di cui dispone (verifica dell'opportunità);
- le misure prese dallo Stato conseguano gli effetti auspicati (verifica dell'efficacia).

Le CdG adempiono i loro compiti:

- svolgendo ispezioni, ossia esami approfonditi, di cui si fanno carico direttamente con l'aiuto delle loro segreterie;
- dando incarico al CPA, a esse direttamente sottoposto, di effettuare valutazioni e perizie⁴;
- esaminando il rapporto di gestione annuale del Consiglio federale e i rapporti di attività dei Tribunali della Confederazione, come pure i rapporti annuali di altri organi della Confederazione (Commissione federale delle Banche [CFB], Politecnici federali [PF], Banca Nazionale Svizzera [BNS] e così via);
- trattando determinati rapporti che il Consiglio federale, i Dipartimenti e gli uffici federali sono tenuti a presentare loro in applicazione di varie normative⁵;
- compiendo ispezioni presso autorità e servizi della Confederazione;
- occupandosi di richieste di vigilanza inoltrate da terzi;
- verificando l'attuazione delle raccomandazioni che hanno rivolto al Consiglio federale e ai Tribunali della Confederazione;
- presentando alle Camere federali un rapporto annuale sulle attività da loro svolte (art. 55 LParl) e depositando atti e iniziative parlamentari.

La vigilanza delle CdG si esercita su un ambito estremamente vasto: essa comprende tutte le attività del Consiglio federale e dei servizi dell'Amministrazione come pure dei Tribunali della Confederazione, eccezione fatta per la loro giurisprudenza (art. 30 cpv. 1 e art. 191 Cost., art. 26 cpv. 4 LParl).

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

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

⁴ Rapporto annuale 2006 del CPA allegato al presente rapporto (all. 1).

⁵ P. es. art. 31 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS **514.51**), art. 5 cpv. 1 della legge federale 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 riorganizzazione (RS **172.220.111.5**) o art. 20 del DF del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul transito alpino; 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 (Legge sul raccordo RAV, LRAV; RS **742.140.3**).

missioni parlamentari. Il calendario dei lavori è regolarmente aggiornato per tenere conto delle esigenze impreviste che emergono nel corso dell'anno.

2.2 Organizzazione delle CdG

La CdG-N si compone di 25 consiglieri nazionali, la CdG-S di 13 consiglieri agli Stati. Ogni Commissione è suddivisa in Sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl; art. 14 cpv. 3 RCN⁶ e art. 11 cpv. 1 RCS⁷), alle quali sono attribuiti i diversi ambiti di vigilanza costituiti dai sette dipartimenti federali, dalla Cancelleria federale e dai Tribunali della Confederazione.

I diversi settori sono attribuiti come segue:

Sottocommissione DFAE/DDPS:	Dipartimento federale degli affari esteri Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
Sottocommissione DFGP/CaF:	Dipartimento federale di giustizia e polizia Cancelleria federale
Sottocommissione DFF/DFE:	Dipartimento federale delle finanze Dipartimento federale dell'economia
Sottocommissione DFI/DATEC:	Dipartimento federale dell'interno Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
Sottocommissione Tribunali:	Tribunale federale Tribunale federale delle assicurazioni Tribunale militare di cassazione Tribunale penale federale Tribunale amministrativo federale Commissioni federali di ricorso

Le sottocommissioni della CdG-N e della CdG-S hanno i medesimi compiti.

Le sottocommissioni sono incaricate dalle CdG di seguire i lavori delle autorità di loro competenza, svolgono i lavori di inchiesta veri e propri (per esempio audizioni, perizie, richieste di documenti) e fanno rapporto alla Commissione plenaria che è l'organo decisionale. Le Commissioni plenarie sono incaricate di approvare i rapporti e di rivolgere raccomandazioni alle autorità politiche responsabili (art. 158 LParl).

Ciascuna Commissione designa inoltre tre membri che formano la Delegazione della gestione (DeICG). Quest'ultima si occupa di vigilare sulle attività nell'ambito della protezione dello Stato e dei servizi di informazione strategica civili e militari (art. 53 cpv. 2 LParl). La Delegazione si costituisce da sé (art. 53 cpv. 1 LParl). Dispone di diritti d'informazione particolarmente estesi che sono stabiliti dagli articoli 154 e 155 LParl.

Ciascuna Commissione nomina anche al proprio interno due membri della Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) che garantiscono l'alta vigilanza parlamentare sulla realizzazione della nuova ferrovia transalpina (NFTA). La DVN è anche com-

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

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

posta da quattro membri delle Commissioni delle Finanze (CdF) e da quattro rappresentanti delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT).

Le CdG possono anche creare gruppi di lavoro o sottocommissioni *ad hoc* per investigare soggetti che richiedono conoscenze specialistiche. Nel 2006 le CdG hanno istituito un gruppo di lavoro congiunto, il cosiddetto «Controlling TF», incaricato di seguire l'introduzione della procedura di controllo prevista dall'articolo 2 dell'ordinanza⁸ dell'Assemblea federale concernente i posti di giudice del Tribunale federale (TF). La Sottocommissione *ad hoc* Swisscom, istituita nel 2005 per esaminare il ruolo svolto dal Consiglio federale nei confronti dell'azienda Swisscom è stata dissolta al termine dei suoi lavori (n. 3.6.8).

Durante l'anno in rassegna, la composizione della CdG-N ha subito alcune modifiche: la consigliera nazionale Christine Goll ha sostituito il consigliere nazionale Fabio Pedrina, il consigliere nazionale Urs Schweizer ha preso il posto del consigliere nazionale Ruedi Noser, mentre la consigliera nazionale Ida Glanzmann-Hunkeler e il consigliere nazionale Urs Hany hanno rimpiazzato le consigliere nazionali Brigitte Häberli-Koller e Kathy Riklin.

La composizione della CdG-S è rimasta immutata.

La tavola 1 mostra la composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della Delegazione (stato al 19.1.2007).

Tavola 1

**Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della Delegazione
(stato al 19.1.2007)**

<i>CdG-N (Commissione plenaria)</i>	<i>CdG-S (Commissione plenaria)</i>
Glasson Jean-Paul (presidente), Veillon Pierre-François (vicepresidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cathomas Sep, Fasel Hugo, Daguet André, Gadiant Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Gyr-Steiner Josy, Hany Urs, Janiak Claude, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Schweizer Urs, Waber Christian, 1 seggio vacante (PLR)	Stadler Hansruedi (presidente), Hess Hans (vicepresidente), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Bonhôte Pierre, Briner Peter, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle, Saudan Françoise, Wicki Franz

⁸ Ordinanza dell'Assemblea federale del 23 giugno 2006 concernente i posti di giudice del Tribunale federale (RU 2006 2739).

<i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i>	
Beck Serge (presidente), Daguet André, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Schweizer Urs, Veillon Pierre- François, Waber Christian	Béguelin Michel (presidente), Amgwerd Madeleine, Briner Peter, Escher Rolf, Kuprecht Alex, Ory Gisèle
<i>Sottocommissione DFGP/CaF</i>	
Meier-Schatz Lucrezia (presidente), Binder Max, Brunner Toni, Daguet André, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gyr- Steiner Josy, Janiak Claude, Müller Geri, 1 seggio vacante (PLR)	Hess Hans (presidente), Amgwerd Madeleine, Bonhôte Pierre, Escher Rolf, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle
<i>Sottocommissione DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (presidente), Fasel Hugo, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Hany Urs, Oehrli Fritz Abraham, Roth-Bernasconi Maria, Schweizer Urs, Waber Christian	Briner Peter (presidente), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Bonhôte Pierre, Kuprecht Alex, Saudan Françoise
<i>Sottocommissione DFI/DATEC</i>	
Binder Max (presidente), Beck Serge, Fasel Hugo, Glanzmann-Hunkeler Ida, Graf-Litscher Edith, Hany Urs, Mathys Hans Ulrich, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François, Waber Christian, 1 seggio vacante (PLR)	Kuprecht Alex (presidente), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi
<i>Sottocommissione Tribunali</i>	
Janiak Claude (presidente), Brunner Toni, Cathomas Sep, Daguet André, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Müller Geri	Wicki Franz (presidente), Bonhôte Pierre, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle

<i>DelCG</i>
Hofmann Hans (presidente), Fasel Hugo (vicepresidente), Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Wicki Franz
<i>DVN (soltanto i membri delle CdG)</i>
Stadler Hansruedi (presidente), Binder Max, Cathomas Sep, Hofmann Hans
<i>Gruppo di lavoro «LPP-ripartizione delle eccedenze»</i>
Fasel Hugo (presidente), Beck Serge, Glur Walter, Goll Christine, Gyr-Steiner Josi, Hany Urs, Mathys Hans Ulrich, Rossini Stéphane
<i>Gruppo di lavoro «Controlling TF»</i>
Gadient Brigitta M. (presidente), Glasson Jean-Paul, Hess Hans, Janiak Claude, Wicki Franz

Nel corso del 2006 le CdG, la DelCG, le Sottocommissioni e gli altri gruppi di lavoro si sono riuniti 116 volte per una durata compresa tra mezza giornata e due giorni interi.⁹

2.3 Il presidente della CdG-N è deceduto nell'esercizio delle sue funzioni

L'anno in rassegna è stato marcato dal decesso del presidente della CdG-N, il consigliere nazionale Kurt Wasserfallen.

Deceduto il 2 dicembre 2006 all'età di 59 anni, Kurt Wasserfallen, sposato e padre di due figli, era entrato in politica nel 1985. Grazie alle sue qualità era divenuto immediatamente un uomo politico di primo piano a Berna, città che amava moltissimo e nella quale viveva. Dal 1985 al 1990 fu membro del legislativo della Capitale e in seguito, dal 1990 al 1999, del Gran Consiglio del Cantone di Berna. Nel 1993 entrò a far parte membro dell'esecutivo cittadino, prima in qualità di capo della polizia, poi come responsabile delle finanze. Dal 1999 Kurt Wasserfallen ha fatto parte del Consiglio nazionale tra le fila del partito radicale ed è divenuto membro della CdG-N. Vicepresidente della CdG-N nel 2004 e nel 2005, ne è stato eletto presidente il 12 gennaio 2006. Faceva ugualmente parte della Commissione della politica di sicurezza (CPS).

Kurt Wasserfallen ha lottato per diversi anni contro il cancro, affrontando la malattia con coraggio e determinazione e portando instancabilmente avanti il suo impegno politico. Ha tenuto a dirigere i lavori della CdG-N perfino durante la settimana che ha preceduto il suo decesso.

Kurt Wasserfallen era dotato di una forte personalità. Uomo politico dallo spirito retto e sincero e franco nelle parole, egli non temeva i conflitti e difendeva le sue opinioni con grande convinzione. Nella vittoria come nella sconfitta ha sempre

⁹ Rappresentazione statistica nell'Allegato 2.

rispettato gli avversari senza mai perdere il suo senso dell'umorismo. Avendo potuto apprezzarlo per due legislature, i membri della CdG-N piangono la perdita di Kurt Wasserfallen: un uomo che aveva saputo trasmettere il proprio ottimismo e la propria volontà di vivere.

Su proposta del Gruppo radicale-liberale, l'Ufficio del Consiglio nazionale ha nominato come successore di Kurt Wasserfallen alla testa della CdG-N il consigliere nazionale Jean-Paul Glasson.

2.4 Diritti d'informazione e natura confidenziale dei lavori

Per l'esercizio del loro compito di alta vigilanza le CdG dispongono di diritti di informazione di vasta portata (art. 150 e art. 153 LParl). Hanno in particolare il diritto di interrogare direttamente tutte le autorità, i servizi e altri enti incaricati di compiti federali, pretendendo da essi tutte le informazioni di cui hanno bisogno per adempiere il loro compito. Decidono autonomamente quali persone convocare, informando tuttavia previamente le autorità politicamente preposte (Consiglio federale, Tribunali della Confederazione). Queste possono richiedere di essere sentite dalle CdG prima dell'audizione di uno dei loro sottoposti (art. 153 cpv. 3 e 162 cpv. 1 lett. c LParl). Gli impiegati che vengono interrogati dalle CdG sono sciolti dal loro segreto d'ufficio. Le Commissioni hanno inoltre il diritto di compiere visite a tutti i servizi della Confederazione, con o senza preavviso. Esse possono richiedere tutti gli atti rilevanti e possono, se del caso, avvalersi di esperti.

Esistono due eccezioni per quanto riguarda i diritti di informazione delle CdG. In primo luogo esse non possono richiedere documentazione legata al processo decisionale del Collegio governativo. Si tratta principalmente di documenti che riguardano decisioni imminenti, come quelli in particolare della procedura di corapporto (art. 15 LOGA¹⁰). Non hanno inoltre alcun diritto di chiedere informazioni che devono rimanere segrete nell'interesse della protezione dello stato e dei servizi di informazione strategica (art. 150 cpv. 2 LParl).

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

I diritti di informazione di vasta portata di cui godono le CdG e la DelCG le vincolano alla confidenzialità. Esse rispettano pertanto regole organizzative e procedurali volte a garantire la protezione del segreto (art. 150 cpv. 3 LParl). I membri della Commissione sono a loro volta vincolati al segreto d'ufficio quanto alle informazioni di cui vengono a conoscenza nell'esercizio del loro mandato (art. 8 LParl). Le infrazioni possono essere punite con misure disciplinari (art. 13 cpv. 2 LParl) o perseguite a livello penale (art. 320 CP¹¹).

¹⁰ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

¹¹ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0).

Nei casi in cui le CdG decidono di pubblicare informazioni su irregolarità o carenze gestionali, la legge riconosce alle autorità interessate il diritto di essere sentite prima che le notizie vengano diffuse (art. 157 LParl). Nella prassi, le Commissioni presentano loro, dapprima, un rapporto provvisorio, sul quale le autorità interessate possono prendere posizione per scritto; possono però anche chiedere di discutere direttamente con il collegio delle CdG competente per il loro caso. Nella loro presa di posizione hanno la possibilità di esporre i loro argomenti, contestare la valutazione della situazione o presentare elementi nuovi. Il rapporto finale delle CdG ne tiene debito conto e, di norma, viene pubblicato, salvo che vi si oppongano interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LParl); nel 2006 non vi sono stati casi di questo genere e tutti i rapporti delle CdG sono stati pubblicati.

Nel quadro del loro ultimo rapporto annuale, le CdG avevano riferito su una controversia con un giudice d'istruzione cantonale¹². Quest'ultimo aveva chiesto che gli fossero comunicati i verbali delle sessioni delle Commissioni, domanda che era stata respinta dai presidenti delle CdG. In ultima istanza, il Tribunale penale federale (TPF) aveva respinto il reclamo presentato dal giudice e aveva ritenuto siccome giustificato nella fattispecie il rifiuto delle CdG di comunicare i verbali.

Il TPF ha avuto modo di riconfermare nel 2006 la sua posizione nel medesimo affare. Con decisione del 4 maggio 2006¹³, il TPF ha nuovamente rifiutato la comunicazione al giudice d'istruzione dei verbali delle sessioni delle CdG. Il tribunale ha respinto le richieste del giudice facendo valere che quest'ultimo, nel contesto della procedura penale, poteva interrogare da sé le persone sentite dalle CdG. Viste le particolari circostanze della fattispecie, il TPF ha ammesso che il rifiuto delle CdG era manifestamente giustificato e che non vi era motivo di accogliere la richiesta del giudice. Contro questa decisione non poteva essere presentato ricorso.

2.5 Collaborazione delle CdG con altre commissioni parlamentari

Nell'ambito della loro attività di controllo, le CdG e la DelCG considerano particolarmente importante lavorare in stretta collaborazione con le CdF e con la Delegazione delle Finanze (DelFin), segnatamente organizzando sessioni comuni durante le quali le sottocommissioni delle CdG e delle CdF trattano insieme diversi oggetti come per esempio i rapporti di gestione e i bilanci annuali di RUAG, Posta, FFS SA, Swisscom SA, Skyguide come pure il preventivo del Consiglio dei PF. Nel corso dell'anno in rassegna la DelCG si è ugualmente riunita a due riprese con la DelFin per discutere del trattamento parlamentare di settori segreti. Le delegazioni hanno deciso di approfondire la loro collaborazione e hanno adottato una convenzione che entrerà in vigore nel 2007 (per maggiore dettagli n. 3.9.3).

Le CdG e le CdF collaborano anche in seno alla Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV). Questa Conferenza garantisce la coordinazione materiale dei programmi di controllo e decide sulle proposte delle commissioni di sottoporre a una verifica del CPA o del Controllo federale delle

¹² Rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3942).

¹³ Decisione del 4 maggio 2006 della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (BB. 2006.18).

finanze (CFF) l'efficacia di atti legislativi della Confederazione (art. 54 LParl). La CPV ha tenuto due sessioni durante l'anno in esame. In giugno ha approvato una convenzione tra le Commissioni della vigilanza e il Consiglio federale che stabilisce il contenuto dei rapporti sulla politica del personale che il Governo redige in applicazione dell'articolo 5 capoverso 1 della legge sul personale federale (per ulteriori dettagli cfr. n. 3.6.1). Durante questa sessione la CPV ha ugualmente preso conoscenza di uno studio di fattibilità, effettuato dal CFF, nella prospettiva di una valutazione delle operazioni di compensazione nell'ambito del materiale di armamento. Il CPV ha approvato la realizzazione di tale valutazione ed ha chiesto alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (che è all'origine di questa iniziativa) di seguire lo svolgimento dei lavori del CFF. Quest'ultimo è stato inoltre incaricato di informare le CdG e le CdF sui risultati della valutazione. In occasione della seduta del mese di dicembre la CPV ha preso conoscenza e si è occupata della coordinazione dei programmi di controllo delle CdG, della DelFin, del CPA e del CFF per il 2007.

Le CdG hanno frequenti contatti anche con la DVN. In occasione di ogni sessione plenaria i rappresentanti delle CdG in seno alla DVN riferiscono sui lavori svolti. Se necessario, le CdG possono assegnare mandati particolari alla DVN. Esse controllano ugualmente i rapporti semestrali dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) sullo stato dei lavori e il rapporto d'attività annuale della DVN. La presentazione di questo rapporto alle Camere federali è effettuata in alternanza dalle CdG e dalle CdF.

Dal profilo operativo, la segreteria delle CdG e la segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA) assicurano la collaborazione tra le CdG e la DelCG, da una parte, e le CdF, la DelFin e la DVN dall'altra. I loro collaboratori si riuniscono ogni due mesi in sedute di coordinazione destinate alla pianificazione dei lavori e allo scambio di informazioni sui dossier in corso.

Le CdG tengono ugualmente a intrattenere uno stretto dialogo con le commissioni legislative parlamentari. Durante l'anno in rassegna, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha invitato a la DelCG ad esprimersi sull'accordo concluso tra la Confederazione e gli Stati Uniti in seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001. La CdG-N ha presentato alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) il suo rapporto sull'attuazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione affinché la CPS-S possa discuterne nell'ambito della tappa di ampliamento 2008/2011 dell'esercito. La CdG-N ha anche consegnato alle Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) il suo rapporto sulla ricerca in seno alla pubblica amministrazione nella prospettiva dell'esame del messaggio relativo alla promozione della formazione, della ricerca e dell'innovazione durante gli anni 2008–2011 (messaggio FRI 2008–2011). La CdG-N ha ugualmente intrattenuto contatti con la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) al fine di armonizzare i lavori delle due Commissioni per quanto concerne i problemi in materia di visti emersi in alcune rappresentanze svizzere all'estero. In proposito è stato convenuto che la CPE-S si occuperà degli aspetti di politica estera mentre la CdG-N esaminerà le procedure di concessione dei visti.

Le CdG constatano che la collaborazione tra le Commissioni parlamentari è sensibilmente migliorata durante l'anno in esame, segnatamente grazie all'impegno dei segretari delle Commissioni. Dalla ricchezza e dalla diversità dei contatti tra i segre-

tari traggono origine esperienze che servono a migliorare il funzionamento e l'efficacia degli organi parlamentari.

3 Approfondimenti

3.1 Politica economica e finanziaria

3.1.1 Protezione dei consumatori nell'ambito del commercio elettronico

Nel 2004, nel contesto di un'ispezione sulla protezione del consumatore nel commercio elettronico, la CdG-N si è occupata in particolare di chiarire se la normativa, che non distingue fra le diverse tecnologie disponibili, offra al consumatore anche nell'ambito del commercio elettronico una protezione dal profilo del diritto contrattuale di livello equivalente a quello del commercio tradizionale.

I risultati di una valutazione del Controllo parlamentare dell'Amministrazione¹⁴ hanno mostrato in modo chiaro alla CdG-N che nella pratica le caratteristiche del commercio elettronico non permettono una protezione del consumatore equivalente a quella del commercio tradizionale. Questa constatazione è fondamentale non solo per la protezione del consumatore, bensì anche per lo sviluppo di questa forma di commercio in Svizzera. Il notevole sviluppo economico del commercio elettronico dipende in misura essenziale dalla fiducia dei consumatori. Misure di protezione in grado di conquistare la fiducia del consumatore possono offrire un contributo essenziale allo sviluppo di questa forma di commercio. Il commercio elettronico offre, soprattutto nelle zone decentrate, nuove opportunità anche alle piccole e medie imprese.

Il 9 novembre 2004 la CdG-N ha concluso la sua ispezione con un rapporto finale¹⁵, in cui formula al proposito alcune raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale. Diverse constatazioni e conclusioni della CdG-N sono state sin qui prese in considerazione dal Consiglio federale nell'ambito dei suoi lavori di revisione del Codice delle obbligazioni¹⁶, della legge federale contro la concorrenza sleale¹⁷, della legge federale sulla protezione dei dati¹⁸ e della legge sull'informazione dei consumatori¹⁹. Il 9 novembre 2005 il Consiglio federale ha deciso di interrompere questi lavori preliminari, che durante la consultazione sono stati valutati in modo controverso, e di non proporre alcun provvedimento in questo settore. Il Consiglio federale ritiene che il diritto vigente sia sufficiente.

All'inizio del 2006, la CdG-N si è chinata sulla relativa presa di posizione del Consiglio federale ma non ha potuto dividerne il punto di vista. Essa rimane dell'avviso che la legislazione attuale non garantisce sufficiente protezione al consumatore. Considerate le caratteristiche del commercio elettronico, il fatto che la

¹⁴ Cfr. valutazione del CPA sul commercio elettronico: Valutazione della protezione del consumatore in Svizzera. Rapporto finale del CPA del 13 maggio 2004 (FF **2005** 4473).

¹⁵ Cfr. rapporto della CdG-N sulla protezione del consumatore nel commercio elettronico: aspetti contrattuali e protezione dei dati (FF **2005** 4473).

¹⁶ Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO; RS **220**).

¹⁷ Legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI; RS **241**).

¹⁸ Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS **235.1**).

¹⁹ Legge federale del 5 ottobre 1990 sull'informazione dei consumatori (LIC; RS **944.0**).

legislazione sia strutturata in modo da non fare distinzioni legate alla tecnologia si traduce nella pratica, per il consumatore, in un livello inferiore di protezione a quello garantito per le forme di commercio tradizionali. Rimane quindi necessario l'intervento del legislatore. La CdG-N ha dunque depositato un'iniziativa parlamentare²⁰, secondo cui l'ordinamento giuridico svizzero deve essere adeguato in modo che nel settore del commercio elettronico siano garantiti i punti seguenti:

1. un obbligo di identificarsi per i fornitori Internet domiciliati in Svizzera;
2. un diritto alla riparazione o alla sostituzione in caso di difetti della merce fornita, diritto che non potrà essere escluso da una clausola delle condizioni generali;
3. disposizioni specifiche per la conclusione di contratti e che concretizzino gli articoli 1 e seguenti del Codice delle obbligazioni in funzione delle caratteristiche del commercio elettronico;
4. un diritto di revoca analogo a quello previsto dalla direttiva dell'UE.

3.1.2 Impatto dei test PMI sulle leggi e ordinanze della Confederazione

Nel 2005, nell'ambito di un'ispezione condotta sulla base di una valutazione del CPA²¹, la CdG-N aveva constatato che i test PMI realizzati dalla Confederazione erano poco conosciuti e di limitata utilità, e che il loro impatto sul processo legislativo era troppo modesto²². Questi strumenti (e precisamente le analisi dell'impatto della regolamentazione, i test di compatibilità PMI e il Forum PMI) servono a garantire che le conseguenze dei progetti normativi sull'economia, e in particolare sulle PMI, vengano delucidate e prese in considerazione nel processo legislativo. Alla luce di questo importante obiettivo, la CdG-N ha presentato al Consiglio federale una serie di sei raccomandazioni.

Il Consiglio federale ha preso posizione in merito alle constatazioni e raccomandazioni della CdG-N nel proprio rapporto del 18 gennaio 2006 intitolato «Semplificare la vita alle imprese. Provvedimenti per ridurre gli oneri amministrativi e alleggerire le regolamentazioni» (n. 5.1)²³. La Commissione ha preso atto con soddisfazione che il Consiglio federale non solo condivide la valutazione della CdG-N ma ha già adottato provvedimenti nel senso delle raccomandazioni.

Il DFE ha dunque esteso il mandato del Forum PMI incaricandolo anche di informare il Parlamento. Così, le due Commissioni parlamentari competenti riceveranno sistematicamente le copie dei pareri del Forum PMI e i membri del Forum possono essere sentiti dalle Commissioni. Il Consiglio federale intende inoltre tenere meglio in considerazione i test PMI anche nel proprio processo decisionale.

²⁰ Cfr. Iv. pa. 06.457 «Migliorare la protezione del consumatore nel commercio elettronico» del 18 settembre 2006.

²¹ Cfr. I tre «Test PMI» della Confederazione: conosciuti? Utilizzati? Efficaci? Rapporto del CPA del 23 febbraio 2005 (FF **2006** 3003).

²² Cfr. I test PMI della Confederazione e le conseguenze per la legislazione, rapporto della CdG-N del 20 maggio 2005 (FF **2006** 2991).

²³ Cfr. parere del Consiglio federale del 18 gennaio 2006 (FF **2006** 3083).

Per di più, ogni anno verrà allestita una lista con un massimo di dieci analisi importanti dell'impatto della regolamentazione, da integrare negli obiettivi del Consiglio federale. Per questi progetti importanti verrà precocemente realizzata un'analisi approfondita dell'impatto della regolamentazione oppure un'analisi costi-benefici. Dopodiché, durante la procedura di consultazione, verrà effettuato un test di compatibilità PMI, e il Forum PMI potrà prendere posizione sui risultati del test. In seguito la prima analisi dell'impatto della regolamentazione verrà adeguata e il risultato del test di compatibilità sarà preso in considerazione. Il test, realizzato con il concorso della SECO e del competente Ufficio come raccomandato dalla CdG-N vista la limitatezza delle risorse, confluirà quindi nel messaggio del Consiglio federale.

La CdG-N ha altresì esortato il Consiglio federale a garantire un migliore coordinamento dei test PMI all'interno di un progetto normativo per ottimizzarne l'efficacia. Poiché il termine di consultazione per i progetti normativi è predeterminato ed ha un notevole influsso sui test PMI, il Consiglio federale ha deciso di aumentare il personale della SECO preposto alla realizzazione dei test di compatibilità PMI e alla segreteria del Forum PMI. Nei messaggi del Consiglio federale, in futuro i risultati dei test di compatibilità PMI saranno trattati nel capitolo dedicato alle conseguenze economiche, i pareri del Forum PMI nella parte dedicata ai risultati della consultazione.

Quanto alle raccomandazioni della CdG-N relative allo sfruttamento delle sinergie tecniche nello sviluppo dei test di compatibilità, a una maggior sensibilizzazione degli Uffici per quanto riguarda i test PMI e allo svolgimento sistematico delle analisi d'impatto della regolamentazione sotto l'egida della SECO oppure da specialisti a livello di Segreteria generale, il Consiglio federale intende attuarle coinvolgendo maggiormente la SECO nella realizzazione e gestione delle analisi d'impatto della regolamentazione, onde ottenere maggiori informazioni per i test di compatibilità e intensificare i contatti con gli Uffici. In avvenire i servizi coinvolti della SECO dovranno collaborare in modo ancora più stretto. Come il Consiglio federale, anche la CdG-N è del parere che la qualità dei test PMI possa essere ulteriormente migliorata.

3.1.3 Utilizzazione dell'oro in esubero della Banca nazionale

A inizio febbraio 2006, la CdG-N ha adottato e pubblicato il proprio rapporto sull'attribuzione dei proventi della vendita delle riserve auree eccedentarie della BNS a Confederazione e Cantoni²⁴. Nell'indagine condotta in seguito a una richiesta di verifica presentata dal Partito socialista svizzero, la Commissione ha esaminato se la decisione di versare un terzo dei proventi della vendita dell'oro in esubero alla Confederazione e due terzi ai Cantoni, adottata dal Consiglio federale il 2 febbraio 2005, fosse giuridicamente corretta.

La Commissione è giunta alla conclusione che il provento in questione consista in utili di valutazione accumulati sull'oro della Banca nazionale, e che di conseguenza con la decisione presa il Consiglio federale non solo non ha violato alcuna norma,

²⁴ Cfr. rapporto della CdG-N del 7 febbraio 2006 concernente l'impiego delle riserve auree eccedentarie della Banca nazionale svizzera: constatazioni di ordine giuridico e politico sotto il profilo dell'alta vigilanza (FF **2006** 5751).

ma ha addirittura applicato il diritto vigente agendo conformemente all'articolo 99 della Costituzione federale²⁵ e all'articolo 31 della legge sulla Banca nazionale²⁶. In particolare, la Commissione si è basata su una perizia giuridica affidata al professor Paul Richli.

Secondo la Commissione, il Consiglio federale aveva il diritto di decidere di applicare il diritto vigente, dopo che con la seconda decisione di non entrata in materia del 16 dicembre 2004 il Consiglio degli Stati aveva rifiutato un diverso impiego dei fondi. In seguito il Consiglio federale si è astenuto dal formulare una nuova proposta di impiego degli utili, in quanto sapeva di non disporre della necessaria maggioranza politica in Parlamento. Inoltre, anche i Cantoni, principali destinatari degli utili in base al vigente diritto, ne rivendicavano la distribuzione a inizio 2005.

Nella richiesta di verifica presentata all'autorità di vigilanza, il Partito socialista svizzero (PS) critica il modo di procedere previsto per la distribuzione degli utili della vendita delle riserve auree in esubero. Benché l'articolo 31 capoverso 2 della legge sulla Banca nazionale preveda il principio della distribuzione costante, nel secondo trimestre 2005 i 21,1 miliardi di franchi in questione sono stati versati in un brevissimo arco di tempo. Il principio della distribuzione costante aspira a creare una certa sicurezza su cui i Cantoni e la Confederazione possano basarsi nell'allestire i loro preventivi. Da questo profilo, la situazione non sarebbe comunque migliore se il versamento dei 21,1 miliardi in questione fosse stato ripartito in base al principio della distribuzione costante, in quanto l'ammontare approssimativo degli utili di valutazione era noto da tempo e inoltre i Cantoni stessi contavano già di ricevere la loro parte. Nella fattispecie la maggioranza della CdG-N ha ritenuto che la norma che sancisce il principio della distribuzione costante fosse stata violata, mentre una minoranza di commissari ha ritenuto invece che il versamento della totalità dell'importo in un breve arco di tempo fosse conforme alla legge. Per fare chiarezza una volta per tutte, la CdG-N ha depositato una mozione²⁷ con cui incarica il Consiglio federale di completare l'articolo 31 capoverso 2 della legge sulla Banca nazionale prevedendo che in caso di vendita straordinaria di riserve auree il Parlamento decida in merito alla distribuzione degli utili, rispettando tuttavia la chiave di ripartizione prevista dalla Costituzione ($\frac{1}{3}$ dell'utile alla Confederazione e $\frac{2}{3}$ ai Cantoni).

Nella propria richiesta il PS ha inoltre criticato il fatto che nel quadro del consuntivo 2004 della Banca nazionale l'utile realizzato con la vendita delle riserve auree eccedentarie sia stato trasferito dai cosiddetti attivi liberi all'utile, sebbene nelle cifre della BNS pubblicate nel gennaio 2005 i 21,1 miliardi non apparissero ancora come utile, e sebbene anche il Consiglio federale avesse previsto un versamento nel quadro del consuntivo 2005 della BNS. Dagli accertamenti della CdG-N è risultato che tale modo di procedere era conforme al diritto, e che corrispondeva alle vigenti prescrizioni in materia di presentazione dei conti. La Commissione ha considerato che la seconda non entrata in materia sul progetto del Consiglio federale, decretata dal Consiglio degli Stati il 16 dicembre 2004, sia stata l'evento determinante per il consuntivo annuale 2004 della BNS. La CdG-N è tuttavia del parere che dal profilo giuridico sia il Consiglio federale sia la BNS (almeno fino alla decisione dell'assemblea generale della BNS sul consuntivo 2004) avrebbero avuto buone

²⁵ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS **101**).

²⁶ Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (LBN; RS **951.11**)

²⁷ Cfr. mozione 06.3010 «Future ripartizioni dei proventi derivanti dalle vendite straordinarie di oro» del 7 febbraio 2006.

ragioni anche per ritenere come evento determinante la decisione adottata dal Consiglio federale il 2 gennaio 2005. In tal caso, il ricavo della vendita sarebbe stato esposto come utile nel consuntivo 2005 della BNS e sarebbe stato versato nel 2006. La CdG-N ha ritenuto che sotto questo aspetto sussistesse una necessità residua di chiarimenti ed ha pertanto chiesto al Consiglio federale di illustrare le ragioni del proprio improvviso ripensamento, che ha portato al versamento dei proventi della vendita dell'oro in esubero nel 2005, invece che nel 2006 come era stato inizialmente annunciato.

La Commissione ha presentato al Consiglio federale una raccomandazione anche per quanto riguarda la comunicazione relativa alla faccenda dell'oro della BNS. Nel corso delle proprie ricerche, la Commissione ha dovuto accertare che nelle proprie considerazioni il Consiglio federale non aveva operato, né pubblicamente né di fronte alle Commissioni incaricate dell'esame preliminare, una distinzione abbastanza chiara tra quanto prescritto dalla legislazione e quanto politicamente auspicato, specialmente nelle considerazioni relative ai diversi progetti riguardanti l'impiego dei proventi della vendita delle riserve auree eccedentarie. Tale mancanza di chiarezza ha creato l'impressione che Parlamento e Popolo potessero partecipare in qualsiasi caso alla decisione concernente l'impiego di tali proventi. Per questa ragione, la CdG-N ritiene che il Consiglio federale debba in futuro operare con chiarezza tali distinzioni.

Nel proprio parere del 28 giugno 2006²⁸ il Consiglio federale ha preso atto con soddisfazione del giudizio espresso dalla CdG-N riguardo alla legalità della distribuzione alla Confederazione e ai Cantoni del ricavo di 21,1 miliardi di franchi derivante dalla vendita dell'oro, ma non ha condiviso il giudizio della maggioranza della Commissione, secondo cui il versamento sarebbe dovuto avvenire su un periodo prolungato, secondo il principio della distribuzione costante. Conformemente a questa posizione, il Consiglio federale si oppone tuttora anche alla mozione della CdG-N. Per il rimanente, respinge gli addebiti formulati e afferma innanzitutto che Parlamento e Popolo non avrebbero potuto esprimersi in merito alla distribuzione dei 21,1 miliardi di franchi, e secondariamente che nelle proprie prese di posizione avrebbe sempre distinto chiaramente tra valutazione politica e giuridica.

3.1.4 Accesso delle autorità americane ai dati della Swift sulle transazioni finanziarie internazionali

Il 23 giugno 2006 il New York Times ha rivelato che le autorità americane erano riuscite ad accedere clandestinamente, nell'ambito di un programma segreto, ai dati della «Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication» (Swift). La Swift è una società cooperativa con sede in Belgio che gestisce una rete di telecomunicazioni per lo scambio di informazioni tra gli istituti finanziari ad essa affiliati. La società trasmette le informazioni necessarie per le transazioni finanziarie tra banche, agenzie di brokeraggio, borse e altri istituti finanziari. Sulla rete Swift, cui è affiliata anche gran parte degli istituti finanziari svizzeri, transitano giornalmente 11 milioni di messaggi. Come altri istituti finanziari elvetici, anche la BNS partecipa al capitale sociale della cooperativa.

²⁸ Cfr. parere del Consiglio federale del 28 giugno 2006 (FF **2006** 5793).

Nel mese di settembre 2004, il presidente degli Stati Uniti ha incaricato il Ministero del tesoro americano di adottare opportune misure onde acquisire informazioni sui pagamenti destinati al finanziamento del terrorismo. Il Ministero del tesoro ha quindi elaborato un programma segreto denominato «Terrorist Finance Tracking Program», nel cui ambito chiedeva alla filiale americana della Swift di poter accedere ai dati rilevanti per le indagini sul terrorismo. Tale richiesta fu in seguito esaudita.

Avendo saputo che anche la Svizzera era toccata da questo programma, e che certi servizi dell'Amministrazione federale sarebbero stati già prima al corrente, la CdG-N ha deciso di affrontare la tematica nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare da essa esercitata. La Commissione ha chiesto al Consiglio federale una prima presa di posizione e ha sentito oltre ai rappresentanti della BNS e della CFB anche l'Incaricato federale della protezione dei dati e un esperto di banche.

L'indagine riguarda principalmente la legalità e l'opportunità del comportamento adottato dalle autorità svizzere. Tuttavia, la Commissione è pure interessata alle conseguenze di questa trasmissione di dati sul segreto bancario e sulla reputazione della piazza finanziaria Svizzera.

L'indagine è tuttora in corso e si prevede che terminerà nella prima metà del 2007.

3.1.5 Efficacia dell'indennità per lavoro ridotto

Nel quadro di una verifica iniziata nel 2005 in merito alla propria ispezione denominata «Efficacia dell'indennità per lavoro ridotto»²⁹, la Commissione si è occupata della ricerca svolta dal Centro di ricerche congiunturali del Politecnico di Zurigo (KOF) sull'efficacia di tale indennità durante la recessione degli anni 2001–2003 («Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001–2003» Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich), pubblicata nel 2005. La ricerca del KOF ha stabilito, sulla base dei dati considerati, che tra le ditte esaminate, quelle che erano ricorse all'indennità per lavoro ridotto avevano diminuito i loro effettivi in misura maggiore di quanto avessero fatto le ditte che non facevano ricorso al sistema dell'indennità. Gli autori della ricerca ne hanno dedotto che il disciplinamento dell'indennità per lavoro ridotto, destinata a garantire in modo duraturo i posti di lavoro e a evitare i licenziamenti, sembra mancare il proprio obiettivo. Dalla ricerca è inoltre emerso che nei periodi di recessione il dispositivo dell'indennità per lavoro ridotto tocca soltanto una esigua parte degli occupati. E tale esiguità è rivelatrice della scarsa efficacia di questo strumento. La ricerca ha comunque stabilito che l'indennità per lavoro ridotto non esplica effetti conservativi a livello strutturale (cioè non impedisce i necessari adattamenti strutturali dell'economia).

A giudizio della CdG-N, la ricerca del KOF contiene diverse importanti constatazioni. Gli autori della ricerca hanno ad esempio dimostrato che le ditte nelle quali si è fatto capo all'indennità per lavoro ridotto hanno operato più licenziamenti della media durante la fase di recessione, e che pertanto l'indennità per lavoro ridotto ha evidentemente mancato il proprio obiettivo. Nella propria presa di posizione riguardo alle domande della CdG-N, il capo del DFE ha sostenuto che le esperienze acquisite nella prassi applicativa possono fornire una spiegazione al fenomeno riscontrato

²⁹ Cfr. rapporto della CdG-N del 23 ottobre 1998 sull'efficacia dell'indennità per lavoro ridotto (FF 1999 1628).

dalla ricerca. I datori di lavoro interessati partono inizialmente dal presupposto che il calo delle commesse sia passeggero e di conseguenza presentano la richiesta per beneficiare dell'indennità per lavoro ridotto. Dopo un certo tempo, constatano che il calo della domanda perdura e che perciò devono licenziare una parte dei dipendenti. Ne deriva un differimento dei licenziamenti, che rappresenta un risultato benvenuto. Secondo il giudizio espresso dal DFE nella propria presa di posizione, non si può affermare che l'indennità per lavoro ridotto venga meno allo scopo assegnatole dalla legge o acceleri addirittura il mutamento strutturale. Il Dipartimento ha fatto presente alla Commissione che lo strumento dell'indennità per lavoro ridotto, come tutte le altre istituzioni dell'assicurazione contro la disoccupazione, è attualmente sottoposta a una verifica da parte della SECO e di una commissione di esperti, e che i risultati di tale verifica saranno presentati in un rapporto.

Secondo la CdG-N, le osservazioni del DFE lasciano irrisolte alcune delle questioni sollevate dalla ricerca del KOF; il Dipartimento ha omissso in particolare di precisare se gli effetti positivi dell'indennità per lavoro ridotto nel complesso eccedono o non eccedono i costi. Uno smantellamento differito dei posti di lavoro, ad esempio, può essere interessante sia per i lavoratori sia per le imprese. Secondo la SECO, una tale situazione può risultare vantaggiosa anche dal profilo dei costi dell'assicurazione contro la disoccupazione, se durante il periodo di riduzione dell'orario di lavoro la ricerca di un nuovo impiego è facilitata. La CdG-N ha pertanto invitato il DFE a procedere a un siffatto apprezzamento complessivo di effetti positivi e costi dell'indennità per lavoro ridotto nel quadro della verifica delle istituzioni dell'assicurazione contro la disoccupazione, e a esporre i risultati di tale apprezzamento nel rapporto finale. Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto della commissione di esperti il 22 novembre 2006³⁰. Tuttavia, la CdG-N non ha avuto modo di trattarla ancora nel corso dell'esercizio in rassegna.

3.2 Sicurezza sociale e sanità

3.2.1 Crescita delle rendite e ruolo della Confederazione nell'assicurazione invalidità

Nell'ultimo rapporto annuale, la CdG-S ha informato in merito ai risultati della propria indagine relativa all'attuazione dell'assicurazione invalidità (AI)³¹. Nel proprio rapporto del 19 agosto 2005³² deplora soprattutto l'eterogeneità dell'applicazione, le carenze a livello di vigilanza da parte della Confederazione, l'insufficiente assunzione dei compiti di sviluppo della legislazione e lo sfruttamento tuttora insufficiente delle varie risorse (in particolare nel campo della ricerca scientifica). La CdG-S ha deprecato anche la mancanza di trasparenza e la scarsa qualità dei dati esistenti sulla situazione dell'AI a livello della Confederazione.

³⁰ Cfr. rapporto del 10 ottobre 2006 della commissione di esperti incaricata di preparare una revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione destinata a garantire il finanziamento a lungo termine dell'assicurazione (<http://news.admin.ch/dokumentation/0-0002/00015/index.html?lang=it&msg-id=8464>).

³¹ Cfr. rapporto annuale 2005 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3973).

³² Aumento del numero di rendite versate dall'assicurazione invalidità: Panoramica dei fattori che hanno portato all'aumento del numero delle rendite e ruolo della Confederazione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 19 agosto 2005 (FF 2006 2101).

Nel mese di febbraio 2006 la CdG-S ha preso atto del parere espresso dal Consiglio federale in merito al rapporto³³ e constatato che il Consiglio federale è deciso a soddisfare le rivendicazioni formulate dalla Commissione nel proprio rapporto nella maggior parte degli ambiti. In particolare, la CdG-S ha preso atto con soddisfazione che sono già stati adottati primi provvedimenti per rendere maggiormente sistematica e professionale la vigilanza in materia di AI.

Il Consiglio federale ha espresso delle riserve per quanto concerne la ristrutturazione della Commissione federale AVS/AI e la sua scissione in due commissioni separate, una per l'AVS e l'altra per l'AI. A giudizio del Consiglio federale una scissione creerebbe inutili sovrapposizioni e pregiudicherebbe la visione d'insieme, di cui gode oggi l'attuale Commissione AVS/AI. Il Consiglio federale saluta invece con favore il conferimento di un orientamento strategico più marcato a detta Commissione. La CdG-S ha ribadito che il riorientamento strategico rappresenta uno strumento importante con cui influire sulla crescita delle rendite nell'AI e ha perciò suggerito al Consiglio federale di esaminare la questione della riorganizzazione della Commissione AVS/AI nell'ambito della scissione del Fondo AVS e AI.

Per il resto, il Consiglio federale ha ritenuto che non si debba necessariamente aspirare a una radicale scissione dell'AI dall'AVS nel senso indicato dalla CdG-S. Ciò che conta è che le istanze incaricate dell'attuazione siano conformi alla legge, e che lavorino in modo efficiente ed efficace – e in questo senso il rafforzamento della vigilanza della Confederazione rappresenta un elemento di prima importanza. La CdG-S si è accontentata provvisoriamente dell'opinione espressa dal Consiglio federale. Nel quadro della quinta revisione dell'AI e dei successivi controlli a livello di esecuzione occorrerà esaminare se grazie al rafforzamento della vigilanza l'obiettivo può essere raggiunto.

Infine, la CdG-S ha spiegato al Consiglio federale quanto le stia a cuore la realizzazione della trasparenza riguardo agli effetti dell'AI sulla previdenza professionale. A tale riguardo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) stava ancora chiarendo come procedere per analizzare la necessità di regolamentazione e il lievitamento dei costi indotti dall'invalidità nel settore della previdenza professionale. La CdG-S attende risultati concreti nel quadro di una verifica.

La CdG-S ha invitato il Consiglio federale a tener conto delle osservazioni da essa formulate nella replica al parere. Come di consueto, la Commissione verificherà tra un paio d'anni se le sue richieste sono state soddisfatte e controllerà i provvedimenti adottati dal Consiglio federale.

A tale riguardo ricordiamo che nel proprio rapporto la CdG-S ha formulato diverse conclusioni anche in merito al progetto di quinta revisione dell'AI attualmente al vaglio delle Camere federali. Perciò, nel mese di febbraio 2006 la CdG-S ha acquisito informazioni anche in merito all'attuazione delle proposte e raccomandazioni da essa formulate nell'ambito del processo normativo. La Commissione ha così potuto constatare con soddisfazione che nel corso della sessione di primavera 2006 il Consiglio nazionale ha condiviso i dubbi da essa espressi riguardo all'istituzione di una nuova commissione di vigilanza e ha anch'esso respinto la relativa proposta. Nel corso della sessione estiva 2006, il Consiglio degli Stati ha seguito in proposito la decisione del Consiglio nazionale. Secondo la CdG-S, non si sarebbero potute evitare difficoltà di delimitazione tra la Commissione di vigilanza e i compiti di vigilanza

³³ Cfr. parere del Consiglio federale del 21 dicembre 2005 (FF 2006 2259).

dell'UFAS, le quali avrebbero nuovamente dato luogo a lacune nella vigilanza. Le osservazioni della CdG-S circa le differenze esistenti tra i Cantoni a livello di attuazione per quanto riguarda la concessione delle rendite e la questione dei modelli incitativi a favore dei datori di lavoro per l'assunzione di invalidi hanno anch'esse trovato spazio nelle deliberazioni della legge sulla quinta revisione dell'AI.

Va detto in particolare che al termine di tale indagine la CdG-S ha depositato due mozioni³⁴. La mozione 05.3468 è già stata trattata e accolta dalle Camere federali, la seconda mozione, 05.3469, ha già superato lo scoglio del Consiglio degli Stati ed è ora pendente in Consiglio nazionale. L'accoglimento delle due mozioni comporterebbe la soddisfazione delle principali rivendicazioni della Commissione, vale a dire un rafforzamento della vigilanza sull'esecuzione dell'AI e la realizzazione della trasparenza sulla situazione dell'AI tra il personale federale.

3.2.2 Accertamenti riguardanti la decisione adottata dal DFI nel giugno 2005 in merito alla medicina complementare

Nell'ultimo rapporto annuale, la CdG-S aveva già informato in merito all'avvio di accertamenti preliminari riguardo alla decisione adottata dal DFI il 2 giugno 2005 in merito alla medicina complementare³⁵. Il 2 giugno 2005 il DFI aveva deciso di sopprimere, a partire dal 1° luglio 2005, l'obbligo di rimborso degli assicuratori malattia per cinque metodi di medicina complementare. Il DFI ha reso nota la propria decisione il giorno seguente, 3 giugno 2005. Già il 6 giugno 2005 la cassa malati «Groupe Mutuel, Association d'assureurs» (in seguito semplicemente Groupe Mutuel) annunciava il lancio sul mercato di una nuova assicurazione complementare. A questo annuncio seguì, dal 9 giugno 2005 in poi, una campagna pubblicitaria del Groupe Mutuel su scala nazionale per la commercializzazione del nuovo prodotto.

Tale iniziativa è stata oggetto di critiche da parte dell'opinione pubblica. In particolare, è sorto il sospetto che il Groupe Mutuel fosse stato informato anticipatamente in merito alla decisione adottata dal DFI il 2 giugno 2005. In seguito, la vicinanza tra il capo del DFI e il Groupe Mutuel, come pure la possibile influenza di questo assicuratore malattia sulle decisioni di politica sanitaria, sono state oggetto di discussione nei media e negli ambienti della politica.

La CdG-S ha constatato che i propri approfonditi accertamenti non hanno confermato i sospetti di trattamento privilegiato a favore del Groupe Mutuel, formulati in seguito alla decisione adottata dal DFI il 2 giugno 2005 riguardo alla medicina complementare. Nel marzo 2006 la Commissione ha pertanto chiuso la propria inchiesta.

In occasione dei propri accertamenti la CdG-S ha però avuto modo di effettuare altre constatazioni e di trarre altre conclusioni, che si possono riassumere come segue.

³⁴ Mozione 05.3468 «Elaborare una strategia globale per una vigilanza rafforzata della Confederazione sull'esecuzione dell'AI», del 19 agosto 2005 e mozione 05.3469

³⁵ «Trasparenza sull'evoluzione dei casi AI nella Confederazione», del 19 agosto 2005. Cfr. rapporto annuale 2005 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 3978).

- La CdG-S ha raggiunto la convinzione che il DFI non ha sufficientemente preparato la decisione adottata il 2 giugno 2005 per quanto riguarda le conseguenze che essa avrebbe avuto (anche su altri Dipartimenti).

La decisione di escludere i cinque metodi di medicina complementare dall'assicurazione di base è entrata in vigore con effetto immediato il 1° luglio 2005. Nonostante il DFI abbia annunciato contemporaneamente alla propria decisione che gli assicuratori avrebbero offerto, per le prestazioni escluse dall'assicurazione di base, assicurazioni complementari accessibili a tutti gli assicurati, la rassicurazione del DFI non è riuscita ad eliminare i timori sorti tra gli assicurati interessati.

È soltanto in seguito, il 13 giugno successivo, che il DFI ha raccomandato a tutti gli assicuratori malattia di rimborsare ancora per tre mesi (vale a dire fino alla fine di settembre 2005) i costi delle cure di medicina complementare iniziate anteriormente al 1° luglio 2005. Questa raccomandazione tardiva, che non è stata notificata ufficialmente e che non è neppure vincolante, non ha fornito risposta alle domande in sospeso e oltretutto ha creato una certa confusione. Le casse malati hanno indirettamente sfruttato il fatto che le prestazioni dell'assicurazione di base venissero ridotte senza una corrispondente riduzione del premio per chiedere di poter offrire i prodotti dell'assicurazione complementare a prezzo zero (gratuità del premio). Taluni assicuratori hanno inoltre tentato di provocare la conclusione di contratti taciti. L'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) non ha potuto accondiscendere a un simile modo di procedere.

Sullo sfondo di questi avvenimenti, la CdG-N ha dovuto deplorare l'assenza di un'adeguata e corretta regolamentazione transitoria. Con un'opportuna regolamentazione transitoria (elaborata previa consultazione dell'UFAP), il DFI avrebbe dovuto e potuto evitare buona parte dell'agitazione e dei timori sorti tra gli assicurati. A giudizio della Commissione, comportandosi con maggior tempismo e trasparenza il DFI avrebbe potuto ottenere anche per sé un più ampio margine di manovra.

La CdG-S ha pregato il capo del DFI di tener conto per l'avvenire delle riflessioni da essa formulate.

- In rapporto con la decisione adottata dal DFI il 2 giugno 2005, la CdG-S ha constatato il mancato coinvolgimento dell'UFAP da parte dell'Ufficio federale della sanità (UFSP). L'UFSP non ha preannunciato in alcun modo all'UFAP l'imminente decisione, né lo ha coinvolto nella decisione – di competenza dell'UFAP – relativa alla fissazione dei premi. La Commissione ritiene che data la natura della questione, l'UFSP avrebbe avuto il dovere di fornire informazioni. In quanto autorità competente per l'approvazione delle tariffe dei premi, l'UFAP era toccato direttamente dalla decisione del DFI. La collaborazione e la piattaforma d'informazione tra i due Uffici, che altrimenti è istituzionalizzata in un gruppo di lavoro permanente, nella fattispecie e non hanno funzionato.

La CdG-S ha invitato i capi del DFI e del DFF a dedicare maggiore attenzione alla collaborazione tra i due Uffici e a prendere provvedimenti per migliorare la cooperazione e la vicendevole informazione. L'importanza di un'intensa collaborazione è ulteriormente accresciuta dal fatto che i due Uffici si suddividono la vigilanza nel settore dell'assicurazione malattia.

- La prassi dell'UFAP consente agli assicuratori di reclamizzare prodotti non ancora approvati. Prima dell'approvazione da parte dell'UFAP i prodotti non possono invece essere commercializzati. Secondo la prassi dell'UFAP, un prodotto assicurativo è commercializzato quando è stipulata una polizza. La CdG-S ha chiesto al DFF di verificare criticamente e in modo generale la prassi dell'UFAP in materia. Oltre agli interessi degli assicuratori, che desiderano reclamizzare e introdurre sul mercato il più presto possibile i nuovi prodotti, sono in gioco anche gli interessi della protezione dei consumatori e della buona fede in affari. Vanno rispettati anche i principi sanciti dal diritto della concorrenza. Secondo la CdG-S era necessario verificare la prassi dell'UFAP anche perché essa non poggia direttamente su una base legale.
- La CdG-S ha infine dovuto constatare che nel periodo cruciale, quando furono presentate le domande relative alle assicurazioni complementari, l'UFAP si trovava confrontato a un importante sovraccarico di lavoro. Il settore assicurazione malattie dell'UFAP, che dispone soltanto di sette posti permanenti a tempo pieno e deve occuparsi dell'autorizzazione preventiva per un migliaio di prodotti l'anno, generalmente è oltremodo oberato. Le risorse dell'UFAP in questo settore sono manifestamente sottodimensionate rispetto ai compiti e alle responsabilità. La CdG-S ha invitato il DFF a verificare criticamente le risorse di personale di cui dispone il settore e ad adottare, oppure a proporre a Consiglio federale e Parlamento, le misure interne del caso per eliminare le carenze di personale.

3.2.3 Rafforzamento e riorganizzazione della vigilanza nel settore della previdenza professionale

Come già esposto nel precedente rapporto annuale³⁶, anche nel corso dell'anno in rassegna la CdG-N ha continuato a seguire con attenzione gli sviluppi in atto nel settore della vigilanza sulla previdenza professionale. Questi lavori hanno un rapporto con l'inchiesta svolta dalla CdG-N in merito alla questione della ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale³⁷.

Dal punto di vista tematico, nel corso del primo semestre la CdG-N si è concentrata soprattutto sulla riforma strutturale nella previdenza professionale in atto a quel momento. Il gruppo di lavoro incaricato ha incontrato il presidente della commissione di esperti «Riforma strutturale nella previdenza professionale» e il direttore della Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA), autorità di vigilanza sulle fondazioni della Svizzera centrale.

La riforma strutturale nella previdenza professionale mira a rafforzare la vigilanza ottimizzando la vigilanza diretta e snellendo il dispositivo di alta vigilanza.

Nel mese di luglio 2006 il Consiglio federale ha posto in consultazione un modello per la riforma strutturale della previdenza professionale (il termine di consultazione è scaduto il 31 ottobre 2006). L'ottimizzazione e il rafforzamento della vigilanza verrebbero realizzati grazie a una serie di misure. Secondo il modello proposto dal

³⁶ Cfr. rapporto annuale 2005 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 3970).

³⁷ Cfr. rapporto annuale 2004 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1749).

Consiglio federale, la vigilanza diretta sugli istituti di previdenza, sinora esercitata dalla Confederazione e dai Cantoni, sarà esercitata dai Cantoni o da regioni di vigilanza istituite dai Cantoni su base concordataria, come quella creata nella Svizzera centrale nel 2006 e prevista anche per la Svizzera orientale nel 2008. La regionalizzazione dovrebbe permettere di rafforzare, oltre alle componenti della vigilanza previste dal diritto in materia di previdenza, anche gli aspetti legati alla gestione della sorveglianza.

L'alta vigilanza avrà il compito di garantire il coordinamento e l'unificazione dei principi della vigilanza attraverso l'elaborazione di standard e istruzioni. In avvenire essa non sarà più assunta dal Consiglio federale, bensì da una commissione di alta vigilanza, con una segreteria incorporata nell'UFAS dal profilo amministrativo.

La CdG-N è del parere che sia giunta l'ora improrogabile di attuare concreti provvedimenti per ristrutturare la vigilanza sul settore della previdenza professionale. A livello federale si segnala una necessità d'intervento addirittura sin dagli anni Ottanta. La vigilanza diretta e l'alta vigilanza devono essere sciolte e strutturate in modo più chiaro. Per poter essere efficiente, l'alta vigilanza deve assumere con accresciuta intensità il proprio compito di coordinamento e realizzare tale obiettivo per mezzo di istruzioni. Deve inoltre intensificare anche le attività di consolidamento del sistema e le attività di sorveglianza. Secondo la CdG-N, le questioni del finanziamento e della responsabilità, che emergeranno nel contesto della ristrutturazione, dovranno ancora essere esaminate in modo approfondito.

Per il 2007 la CdG-N ha previsto una verifica nell'ambito della quale il Consiglio federale dovrà rendere conto in merito all'attuazione delle misure adottate in seguito all'indagine relativa alla ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale, svolta dalla Commissione nel 2004³⁸.

3.2.4 Rapporti annuali sulle assicurazioni sociali previsti dall'articolo 76 LPG

La legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali è entrata in vigore il 1° gennaio 2003³⁹. Secondo l'articolo 76 capoverso 1 LPG, il Consiglio federale sorveglia l'applicazione delle assicurazioni sociali e ne rende regolarmente conto.

Le CdG hanno trattato i due rapporti annuali presentati dall'entrata in vigore della legge nel 2003 e nel 2004. Esse hanno fatto presenti già nel loro scorso rapporto annuale le carenze di tale rendiconto⁴⁰.

Nell'aprile dell'anno in rassegna, in occasione della presentazione del rapporto annuale 2004 sulle assicurazioni sociali previsto dalla LPG, la CdG-N si è occupata approfonditamente della questione della qualità e della necessità di tale rendiconto. In merito a questa tematica ha proceduto a uno scambio di opinioni con rappresentanti dell'UFAS.

³⁸ Rapporto della CdG-N del 22 giugno 2004 relativo alla problematica della ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale (FF **2005** 529).

³⁹ Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS **830.1**).

⁴⁰ Cfr. rapporto annuale 2005 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 3980).

In occasione del primo rapporto annuale, relativo al 2003, le CdG hanno certo constatato che il rendiconto consente di farsi rapidamente un'idea di alcuni sviluppi generali in diversi ambiti delle assicurazioni sociali, ma ha dovuto deplorare sin dall'inizio la scarsa attualità del rapporto. Il rapporto appare con un anno di ritardo (il rapporto annuale 2003 è apparso a fine 2004, il rapporto 2004 a fine 2005). In particolare, sono poco attuali anche le statistiche. Con lettera dell'8 giugno 2005 il capo del DFI ha condiviso l'opinione delle Commissioni ed espresso anche la sua insoddisfazione per la presentazione tardiva del rapporto. Oltre ad accennare alla problematica dell'organizzazione decentralizzata delle assicurazioni sociali e al tempo necessario per la rilevazione dei dati, il capo del DFI ha annunciato che il Consiglio federale ha deciso di sopprimere l'obbligo di rendiconto nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS.

A causa della mancanza di attualità, il significato e l'attenzione riconosciuti al rapporto previsto dall'articolo 76 LPGa sono effettivamente alquanto ridotti. La CdG-N è giunta alla conclusione, sulla base dell'analisi approfondita esposta nel rapporto annuale 2004, che il rendiconto è tuttora insoddisfacente e che rispetto ad altre pubblicazioni (ad es. statistiche delle assicurazioni sociali, rapporto sull'evoluzione delle assicurazioni sociali fino al 2030 in adempimento del postulato 00.3743, rapporti speciali di singole autorità d'applicazione nel settore delle assicurazioni sociali) non rappresenta alcun valore aggiunto informativo.

Benché i rapporti presentati attualmente dal Consiglio federale in applicazione dell'articolo 76 LPGa non siano soddisfacenti, contro lo strumento del rendiconto in quanto tale non vi è nulla da eccepire. La CdG-N constata che le informazioni d'attualità, le statistiche e le panoramiche d'insieme assumono un'importanza crescente nel settore sempre più complesso delle assicurazioni sociali. Esse sono indispensabili per poter dirigere e coordinare le assicurazioni sociali e sono sempre più necessarie e richieste anche dal Parlamento nell'ambito del processo normativo. Le ricerche condotte dalle CdG negli anni scorsi confermano anch'esse che nei settori della politica sanitaria e sociale spesso mancano o scarseggiano informazioni e statistiche adeguate per una vigilanza e una conduzione efficace di tali settori. Sulla base di queste considerazioni, la CdG-N non ha potuto capacitarsi che il Consiglio federale sia davvero intenzionato ad abolire l'obbligo di rendiconto previsto all'articolo 76 LPGa soltanto in virtù del risparmio annuo di 73 000 franchi che l'abolizione di tale obbligo consentirebbe di realizzare.

A giudizio della Commissione, un rapporto corretto deve illustrare le correlazioni, le intersezioni e le interazioni tra i singoli rami delle assicurazioni sociali. Questo tipo di informazioni viene in parte radunato nel quadro dei progetti normativi (ad es. 5^a revisione AI) o di singoli mandati del Parlamento. Manca invece una visione sistematica e disinteressata. Altri aspetti fondamentali di un rapporto nel settore delle assicurazioni sociali secondo la CdG-N: l'esposizione di strategie e prospettive, l'inclusione delle discussioni politico e delle idee da parte del Parlamento, la sintesi degli sviluppi della giurisprudenza oppure anche una compilazione trasparente dei principali contributi scientifici. Oggi questo tipo di informazioni si educa già da diverse pubblicazioni, mentre manca una raccolta presentata nel contesto di un quadro d'insieme di carattere globale.

Il 23 maggio 2006 la CdG-N ha reso note la propria valutazione e le proprie impressioni relative all'attuale applicazione dell'articolo 76 LPGa alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N). A quel momento, la CSSS-N si stava occupando dell'esame preliminare dell'11^a revisione dell'AVS,

nel cui contesto il Consiglio federale chiede l'abrogazione della citata disposizione. La CdG-N ritiene che il rapporto non debba più essere presentato nella forma attuale in quanto non fornisce alcun valore aggiunto informativo.

Contrariamente a quanto proposto dal Consiglio federale, invece, lo strumento dell'obbligo di rendiconto secondo l'articolo 76 LPGa in quanto tale non deve essere abolito. Il Consiglio federale dovrà trovare la maniera adeguata di applicare detta disposizione in modo tale da raccogliere le informazioni d'attualità in una panoramica d'insieme delle assicurazioni sociali e da illustrare anche le correlazioni esistenti tra le assicurazioni sociali. Piuttosto che sulle statistiche (che oggi sono già oggetto di pubblicazioni specifiche), tale rapporto riguarderà le questioni strategiche che si pongono nel settore delle assicurazioni sociali. Secondo la CdG-N, non è necessario che la legge stabilisca se il Consiglio federale debba applicare l'articolo 76 LPGa presentando un rapporto particolare o includendo le opportune informazioni nella relazione annuale sulla gestione e nel rapporto sul programma di legislatura.

Infine la CdG-N considera prioritario un miglioramento dell'organizzazione delle basi statistiche nel settore delle assicurazioni sociali e della loro interpretazione.

3.2.5 Misure di contenimento dei costi nel settore della LAMal

Sullo sfondo dell'evoluzione dei costi della sanità, nel 2002 la CdG-S aveva svolto un'inchiesta sui margini di manovra di cui dispone la Confederazione per la realizzazione dell'obiettivo di contenimento dei medesimi nell'ambito della legge sull'assicurazione malattie⁴¹ e su come ne abbia fatto uso in due settori scelti (pianificazione ospedaliera e Tarmed)⁴².

Nelle considerazioni conclusive della propria inchiesta, la CdG-S ha sottolineato l'importanza delle analisi d'impatto per la ricerca sulle modalità di funzionamento delle misure di contenimento dei costi. La Commissione ha inoltre evidenziato l'importanza di un'intensa collaborazione tra le autorità per poter sfruttare in modo conseguente i margini di manovra dei diversi attori a vantaggio del contenimento dei costi. Quanto all'attuazione del Tarmed, all'epoca la Commissione ha raccomandato al Consiglio federale di concretizzare la neutralità dei costi e di migliorare la certezza del diritto per i firmatari dell'accordo tariffario e per i Cantoni.

All'inizio del 2006 la CdG-S ha proceduto a una verifica del seguito per informarsi in merito all'avanzamento dell'attuazione delle misure avviate dal Consiglio federale. A tale riguardo aveva a disposizione un rapporto particolareggiato adottato dal Consiglio federale il 14 settembre 2005.

La CdG-S ha preso atto che il Consiglio federale tiene maggiormente conto delle analisi scientifiche d'impatto per fondare le proprie decisioni. Il Consiglio federale ha commissionato analisi di questo tipo per la revisione delle disposizioni legali in materia di partecipazione ai costi, di libertà contrattuale, di finanziamento delle cure

⁴¹ Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS **832.10**).

⁴² Cfr. rapporto della CdG-S del 5 aprile 2002 concernente l'influenza della Confederazione sul contenimento dei costi nell'ambito della legge sull'assicurazione malattie (FF **2003** 298).

e di finanziamento monistico degli ospedali nonché per esaminare le possibilità di promuovere il Managed Care. Il Consiglio federale ha così tenuto conto delle attese della Commissione, che chiedeva di utilizzare maggiormente valutazioni prospettiche aprendo la strada a un'ulteriore evoluzione del sistema dell'assicurazione malattie che consideri l'impatto su altri elementi del sistema nonché su tutto il sistema dell'assicurazione contro le malattie ed eventualmente sul sistema sanitario.

Il Consiglio federale ha accennato anche all'impegno profuso per risolvere la situazione di vera emergenza a livello di applicazione nel settore delle statistiche sanitarie. Le Commissioni della gestione delle Camere federali si sono già pronunciate sull'argomento in modo esaustivo nello scorso rapporto annuale⁴³.

Nell'ambito della verifica il Consiglio federale ha accennato a diverse piattaforme che hanno consentito di intensificare la collaborazione tra autorità e istituzioni nel settore sanitario. Citiamo ad esempio il dialogo sulla politica sanitaria tra Cantoni e Confederazione, istituzionalizzato sin dal 2004, le giornate di studio o l'Ufficio per la neutralità dei costi a composizione tripartita istituito nel contesto dell'introduzione della nuova struttura tariffaria Tarmed.

Il Consiglio federale ha aderito alle raccomandazioni e adempiuto i mandati di verifica della CdG-S anche nel settore della pianificazione ospedaliera e in quello del finanziamento delle prestazioni. Numerosi aspetti e temi d'attualità in questo settore sono però tuttora al vaglio del Parlamento.

Il Consiglio federale ha dichiarato conclusa l'analisi d'impatto delle pianificazioni ospedaliere dei Cantoni, auspicata dalla CdG-S, nel mese di marzo 2005. Nell'ambito del Tarmed, il Governo ha formulato raccomandazioni ai fini dell'attuazione delle convenzioni quadro bilaterali per l'introduzione della struttura tariffaria, aumentando probabilmente l'attendibilità dei firmatari dell'accordo tariffario. Il Consiglio federale ha già introdotto le prime misure per verificare l'impatto del Tarmed. I risultati della valutazione sono attesi soltanto nel 2007.

Nel complesso, la CdG-S ha potuto constatare che il Consiglio federale ha tenuto conto in generale delle raccomandazioni e dei mandati formulati dalla Commissione nel 2002. Con lettera del 17 febbraio 2005, la Commissione ha espresso al Consiglio federale la propria soddisfazione riguardo allo stato di avanzamento dell'attuazione ed ha dichiarato conclusi i lavori. L'attuazione di numerose misure dipende in gran parte da progetti normativi tuttora pendenti in Parlamento e dalla loro futura attuazione. La CdG-S continuerà a seguire alcuni temi legati all'evoluzione dei costi della LAMal nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare.

⁴³ Cfr. rapporto annuale 2005 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 3972).

3.2.6

Sicurezza alimentare in Svizzera

Il 17 ottobre 2003 la CdG-N ha completato la propria verifica della legislazione in materia di sicurezza alimentare, realizzata sulla base di una valutazione del CPA⁴⁴, e ha comunicato al Consiglio federale le proprie constatazioni e raccomandazioni⁴⁵. Nell'ambito della verifica ordinaria, alla fine del 2005 la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di informarla sullo stato d'avanzamento della messa in atto delle proprie raccomandazioni.

L'ispezione era intesa a verificare la messa in atto nel settore della sicurezza delle derrate alimentari e a identificare eventuali carenze suscettibili di compromettere la sicurezza dei consumatori. A causa della struttura federalistica del sistema che garantisce la sicurezza alimentare, la Commissione ha esaminato anche la collaborazione tra gli organi della Confederazione e le autorità cantonali incaricate dell'applicazione. Sia il CPA sia la CdG-N hanno realizzato l'ispezione ispirandosi al principio secondo cui la sicurezza alimentare deve essere garantita in tutte le fasi della produzione, della distribuzione e della vendita. La CdG-N ha potuto constatare che in Svizzera la sicurezza delle derrate alimentari è in sostanza garantita e che il principio dell'autocontrollo contribuisce alla sicurezza in modo determinante. Nella sua lettera del 17 ottobre 2003 al Consiglio federale, la Commissione aveva però formulato anche sette raccomandazioni con le quali rivendicava un certo miglioramento:

1. controllo dell'introduzione di requisiti minimi in materia di autocontrollo per le piccole imprese;
2. elaborazione di una strategia globale per il settore della sicurezza delle derrate alimentari e definizione di procedure per risolvere i conflitti d'interessi tra legge sulle derrate alimentari e normativa di politica agraria;
3. sostegno alla verifica organizzativa della ripartizione delle competenze nel settore della sicurezza alimentare a livello di Confederazione;
4. promozione di un atteggiamento coerente delle autorità federali nei confronti delle autorità cantonali incaricate dell'attuazione;
5. esame delle prescrizioni vincolanti ingiunte dall'UFSP alle autorità cantonali incaricate dell'attuazione (unificazione e applicazione di standard minimi nell'attuazione del controllo);
6. attenzione particolare al controllo delle derrate alimentari importate;
7. verifica della divisione dei compiti tra Amministrazione federale delle dogane e Servizio veterinario di confine (sinergie).

Nel mese di maggio 2004 il Consiglio federale ha preso posizione per la prima volta a tale riguardo⁴⁶. È poi seguito un aggiornamento nella presa di posizione del 13 marzo 2006 formulata dal DFI e dal DFE in sede di verifica. La CdG-N ha potuto

⁴⁴ Rapporto del CPA del 26 giugno 2003, «Lebensmittelsicherheit: Evaluation des Vollzugs in der Schweiz», <http://www.parlament.ch/homepage/ko-kommissionen/ko-au-pvk/ko-au-pvk-herunterladen-1995-2005.htm> (pubblicato anche in francese).

⁴⁵ Cfr. rapporto annuale 2002/2003 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1496).

⁴⁶ Cfr. rapporto annuale 2004 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della Gestione delle Camere federali, del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1755 seg.).

dedurre da tali prese di posizione che il Consiglio federale ha concretizzato l'autocontrollo nell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr)⁴⁷ in vigore dal 1° gennaio 2006. La prima raccomandazione può pertanto ritenersi adempiuta. Il Consiglio federale ha raccolto anche la seconda raccomandazione, elaborando una strategia globale per la sicurezza alimentare all'interno dell'ODerr. Comunque, rimane ancora da dimostrare in quale misura i conflitti d'interessi tra l'UFSP, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e l'Ufficio federale di veterinaria (UFV), evidenziati nell'ambito dell'ispezione, possano essere evitati. Quanto alla terza raccomandazione, il Consiglio federale ha sinora eluso le questioni strutturali che si pongono a livello federale. Tali questioni dovranno essere affrontate nell'ambito della riforma dell'Amministrazione. La CdG-N ne ha preso atto e ha incaricato la CdG-S di seguire gli sviluppi per quanto concerne questa raccomandazione, in quanto commissione responsabile della riforma dell'Amministrazione per le CdG. Il rapporto presentato dal Consiglio federale nel giugno 2006 in risposta alla mozione 05.3228 «Fusione di UFAG, UFV e Direzione federale delle foreste» ha fornito i primi risultati⁴⁸.

Il Consiglio federale non ha espresso alcun parere in merito alla critica con la quale le CdG, nel contesto della quarta raccomandazione, deplorano che la comunicazione tra vertici degli Uffici e organi cantonali di applicazione non sia la stessa che intercorre tra unità amministrative subordinate e autorità cantonali d'applicazione, e che il flusso di informazioni debba pertanto essere migliorato.

Quanto allo stato dell'attuazione della quinta raccomandazione, DFI e DFE hanno rimandato all'articolo 64 ODerr, entrato in vigore il 1° gennaio 2006. Tale disposizione istituisce un piano di controllo pluriennale che viene allestito dall'UFSP d'intesa con l'UFAG e con l'UFV dopo aver sentito le autorità cantonali di esecuzione. In avvenire, inoltre, l'odierna unità BSE dell'UFV assumerà funzioni di coordinamento e di alta vigilanza nel settore della sicurezza alimentare. La Commissione constata con soddisfazione che le basi legali per l'attuazione della raccomandazione sono state create. Anche l'attuazione della sesta raccomandazione è ben istradata, in quanto l'equivalenza tra prodotti UE e derrate alimentari svizzere consentirà in avvenire, stando a quanto afferma il Consiglio federale, di sottoporre i prodotti provenienti da Paesi terzi a controlli rafforzati.

In vista dell'attuazione della settima raccomandazione, i due Dipartimenti chiamati a prendere posizione espongono che l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) e il Servizio veterinario di confine riceveranno un nuovo mandato. Sotto questo aspetto, la CdG-N ritiene importante che si sfruttino anche le sinergie esistenti come richiesto dalla Commissione.

Viste le informazioni ricevute, la CdG-N ha posto fine alla propria verifica. Tuttavia, continuerà a seguire gli sviluppi relativi alle misure che toccano le questioni strutturali.

⁴⁷ Ordinanza del 23 novembre 2005 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr; RS 817.02).

⁴⁸ Rapporto del Consiglio federale sullo studio delle varianti di riorganizzazione nel settore UFAG, UFV e Direzione federale delle foreste del giugno 2006, in risposta alla Mo. 05.3228 della Commissione 04.080-N del 21.4.2005.

3.2.7

Trasparenza nell'ambito della fissazione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie

Al momento dell'approvazione del programma annuale 2006 le Commissioni della gestione hanno deciso di incaricare il CPA di realizzare una valutazione della trasparenza in materia di fissazione dei premi nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. La decisione delle Commissioni si ispirava a un'indicazione della CSSS-N, che nel mese di novembre 2005 aveva proposto un'indagine approfondita in quest'ambito.

Quasi contemporaneamente al programma annuale, il Consiglio nazionale ha accolto un postulato⁴⁹ che perseguiva uno scopo molto simile a quello della prevista valutazione del CPA. Basandosi sul postulato, l'UFSP ha redatto un esauriente rapporto, adottato dal Consiglio federale il 22 settembre 2006.

Su queste premesse, nel corso del primo semestre 2006 la CdG-S ha deciso di rinunciare a realizzare la ricerca affidata al CPA parallelamente a quella già in corso dell'UFSP. La Commissione ha ritenuto che fosse non solo importante ma anche possibile evitare doppie ricerche sullo stesso oggetto, chiedendo però al capo del DFI di tener conto anche delle domande supplementari da essa formulate.

Nel proprio rapporto del settembre 2006 il Consiglio federale ha fornito una presentazione minuziosa del funzionamento del sistema di approvazione dei premi nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. A giudizio del Consiglio federale, il sistema di approvazione e verifica dei premi da parte dell'autorità di vigilanza in confronto ai dati di base è trasparente e adeguato. Da quando è entrata in vigore la LAMal, nel 1996, la prassi seguita dall'autorità di vigilanza in materia di controllo e approvazione dei premi è stata più volte verificata da esperti esterni e sviluppata sulla base delle corrispondenti ricerche. Data l'efficacia e il carattere pragmatico della procedura, per il Consiglio non vi è necessità d'intervento per quanto concerne le soggiacenti disposizioni legali. Il Consiglio federale considera sufficiente anche la trasparenza del finanziamento, della fissazione dei premi e della loro evoluzione, trasparenza garantita dalle pubblicazioni dell'UFSP e degli assicuratori. Per tutte queste ragioni, il Consiglio federale non ravvisa alcuna necessità d'intervento per quanto concerne l'informazione degli assicurati e non propone alcuna misura di carattere organizzativo o normativo.

La CdG-S esaminerà in modo approfondito il rapporto del Consiglio federale del settembre 2006 e sulla base di tale esame deciderà se sono necessari ulteriori accertamenti.

3.2.8

Omologazione dei medicinali in base alla legge sugli agenti terapeutici

All'inizio del 2006 a Swissmedic, Istituto per gli agenti terapeutici, sono state rivolte diverse critiche, con cui le si rimproverava di essere responsabile delle difficoltà che si prefiguravano nell'approvvigionamento di importanti medicinali. Soprattutto gli ospedali e le ditte farmaceutiche avevano deplorato un'interpretazione troppo restrit-

⁴⁹ Postulato 05.3625 «Per una migliore informazione degli assicurati» del 6 ottobre 2005.

tiva della legge sugli agenti terapeutici e la eccessiva severità dei requisiti definiti da Swissmedic per l'omologazione.

Queste critiche hanno dato adito, nel corso del 2006, a diversi interventi di organi parlamentari e a conseguenti prese di posizione da parte di Swissmedic. Nell'anno in rassegna, la CdG-S si è chinata su questo tema sin dal mese di gennaio e in febbraio ha svolto i primi colloqui con il direttore di Swissmedic. La Commissione ha preteso da Swissmedic un rapporto circostanziato sulla problematica delle incombenti lacune nell'approvvigionamento di farmaci importanti e sulla prassi seguita in materia di omologazione. A metà marzo 2006 il rapporto era già nelle mani della Commissione.

Il 22 marzo successivo il consigliere nazionale Günter ha depositato un'iniziativa parlamentare⁵⁰ con cui chiede di modificare la legge sugli agenti terapeutici⁵¹ per garantire l'approvvigionamento di medicinali – soprattutto di quelli di vitale importanza – negli ospedali. Nel luglio 2006 si è occupata della questione anche la CSSS-N, la quale ha depositato una mozione⁵² e un postulato⁵³. Con tali interventi la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) intende ovviare al problema incombente di approvvigionamento di medicinali negli ospedali con una modifica delle pertinenti ordinanze e una revisione parziale della LATer. Inoltre, chiede al Consiglio federale di rendere conto entro fine 2006 in merito alle migliorie introdotte da Swissmedic nella procedura.

Dagli accertamenti della CdG-S è emerso che le lacune nell'approvvigionamento di importanti medicinali dipendono non tanto dalla prassi seguita in materia di omologazione quanto piuttosto dalle modifiche apportate alla legislazione nonché dalla politica sanitaria. La LATer ha introdotto un obbligo generale di omologazione ed esige quindi che tutti i medicinali pronti per l'uso vengano omologati prima di essere immessi sul mercato. Ne è conseguito un bisogno di adeguamento per i fabbricanti di medicinali che in precedenza si occupavano della distribuzione di medicinali non registrati dall'Unione intercantonale per il controllo dei medicinali (UCCM) e che pertanto non erano omologati. L'articolo 95 LATer concede tuttavia a questi fabbricanti un periodo di transizione relativamente generoso.

Swissmedic ha adottato diverse misure per evitare difficoltà nell'approvvigionamento di preparati essenziali dal punto di vista medico ma non omologati nell'ambito dell'attuazione della LATer. Nell'estate del 2002, prima ancora che la LATer entrasse in vigore, l'Istituto teneva già un inventario dei medicinali importanti non ancora omologati. Swissmedic ha anche informato i fabbricanti, i distributori e i grossisti di medicinali in merito alla suddetta novella e ha chiesto alle ditte di annunciare i medicinali toccati oppure di presentare una domanda di omologazione entro il 31 dicembre 2002. Per i medicinali speciali destinati alla cura di malattie rare, l'Istituto ha concesso addirittura il condono della tassa di omologazione. A dispetto di queste misure, purtroppo, a Swissmedic sono pervenuti soltanto pochi incarti per l'omologazione di preparati essenziali.

⁵⁰ Iniziativa parlamentare 06.409 «Medicamenti negli ospedali. Eliminare i problemi di approvvigionamento» del 22 marzo 2006.

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

⁵² Mozione 06.3413 «Prassi di Swissmedic in materia di omologazione dei medicinali» del 6 luglio 2006.

⁵³ Postulato 06.3414 «Prassi di Swissmedic in materia di omologazione dei medicinali» del 6 luglio 2006.

Accanto a queste e ad altre misure, oltretutto, nel 2004 e nel 2005 Swissmedic ha anche avvertito le istanze politiche competenti (Conferenza dei direttori cantionali della sanità e UFSP) che in Svizzera la disponibilità di medicinali importanti ma utilizzati di rado era garantita soltanto in parte e che da tale profilo urgeva un intervento a livello di politica sanitaria.

Le difficoltà di approvvigionamento si manifestano anche e soprattutto rispetto a medicinali per i quali il mercato svizzero ha un volume troppo esiguo e per i quali manca dunque un interesse commerciale. Non esiste una base legale che affidi a Swissmedic il compito di provvedere all'approvvigionamento del mercato o alla costituzione di scorte. Non esiste nemmeno, evidentemente, un coordinamento intercantonale che sfrutti le opportunità offerte dalla legge sugli agenti terapeutici.

Nonostante gli accertamenti della CdG-S, che relativizzano le critiche mosse a Swissmedic, la Commissione ritiene necessario che quest'ultima verifichi le proprie strutture e che strutturi in modo più efficiente sia la procedura di omologazione sia la sorveglianza del mercato. La CdG-S esprime pertanto la propria soddisfazione per gli adeguamenti dei processi avviati dal consiglio dell'istituto. Gli adeguamenti mirano a unificare la procedura e a snellire la struttura organizzativa dell'Istituto. Per la Commissione si tratta ora di seguire con attenzione le misure avviate ai vari livelli (processo di riorganizzazione di Swissmedic, verifica della LATer e delle varie ordinanze, ottimizzazione del coordinamento tra Cantoni e ospedali ecc.) e di collazionarle in un processo d'insieme. A tempo debito la CdGS si informerà nuovamente sull'avanzamento dei lavori.

3.3 Ricerca, scienza, cultura e società

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

Dopo diversi anni di lavoro la CdG-S ha concluso la sua inchiesta sull'operato della Vigilanza federale sulle fondazioni. Le CdG hanno più volte presentato rapporti sull'argomento e sullo stato delle loro analisi⁵⁴. L'inchiesta intendeva principalmente sottoporre a verifica il ruolo avuto dalla Confederazione, o più precisamente dal DFI, nel caso delle tre fondazioni di pubblica utilità del celebre collezionista d'opere d'arte tedesco Gustav Rau.

Nel rapporto presentato il 7 aprile 2006⁵⁵, la CdG-S ha preso in esame gli aspetti più controversi del caso, valutando l'attività del DFI e della Vigilanza federale sulle fondazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. La Commissione ha dedicato particolare attenzione alle fondazioni del dottor Rau, poiché la vicenda in cui sono state coinvolte permette di giungere a conclusioni di portata generale che interessano l'esercizio della vigilanza federale sulle fondazioni nel suo insieme.

⁵⁴ Cfr. il rapporto annuale 2001/2002 delle CdG e della DelCdG delle Camere federali del 17 maggio 2002 (FF **2002** 5316 segg.), così come il rapporto annuale 2002/2003 del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1479 segg.) e il rapporto annuale 2005 del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 4018 segg.).

⁵⁵ Cfr. il rapporto della CdG-S del 7 aprile 2006 sugli aspetti afferenti alla vigilanza delle fondazioni: l'esempio delle fondazioni del dottor Gustav Rau, FF **2006** 7067.

La CdG-S ha innanzi tutto constatato che, in questa vicenda, quasi tutte le decisioni del DFI o delle autorità cantonali sono state impugnate di fronte all'istanza immediatamente superiore. Le sentenze pronunciate hanno tuttavia sempre confermato, salvo poche eccezioni, il punto di vista rispettivamente del Dipartimento o della Vigilanza federale sulle fondazioni: un dato che consente di affermare che questa ha svolto i suoi compiti nel rispetto delle disposizioni legali.

All'inizio della vicenda l'autorità di vigilanza è in parte intervenuta eccessivamente, rivendicando per sé troppe competenze. Il DFI ha preso la sua prima decisione precipitosamente, senza sottoporre la questione al necessario esame critico e senza chiarirne dapprima tutti i diversi aspetti. Questa fretta, senza dubbio, è stata indotta dalle numerose reazioni del mondo politico e dall'eco che il caso ha sollevato nei mezzi di comunicazione. In diverse situazioni l'autorità di vigilanza ha oltrepassato le sue competenze. Essa si è ad esempio rifiutata di impedire il ritorno in Svizzera degli oggetti prestati per l'allestimento di una mostra in Giappone, minacciando di perseguire penalmente chi si fosse opposto alla sua decisione. Si è inoltre avvalsa delle pretese ereditarie delle fondazioni per ordinare misure di protezione sulla collezione Rau.

Particolarmente controverse sono state le decisioni prese dal DFI nel dicembre del 2000, dopo la sentenza del tribunale di prima istanza di Baden-Baden (Germania). Al termine dei suoi lavori la CdG-S ha ritenuto di poter approvare le conclusioni che il Dipartimento ha tratto da questa sentenza, constatando tuttavia che non era possibile ricostruire integralmente i processi decisionali contro i quali aveva fatto ricorso. Considera inoltre che le autorità di vigilanza abbiano mancato di coerenza e di trasparenza al momento di valutare le conseguenze della sentenza tedesca. Essa deplora, d'altra parte, che la reticenza con la quale sono state accolte alcune delle sue domande di chiarimento non le abbia permesso di convincersi completamente che il Dipartimento abbia agito sempre con la necessaria indipendenza.

Nel corso dei suoi lavori la CdG-S ha potuto stabilire che nel dicembre 2000 i rappresentanti legali del dottor Rau presero parte attiva alla stesura di provvedimenti dell'autorità di vigilanza. Il DFI si è giustificato adducendo l'urgenza della situazione. La Commissione, pur riconoscendo la necessità di un intervento rapido, ritiene che la collaborazione con gli avvocati del dottor Rau sia stata inopportuna e problematica – tanto più che, almeno nel caso di un provvedimento, si trattava di una decisione chiave per l'intera vicenda. Considera d'altra parte che l'autorità di vigilanza debba essere in grado di redigere autonomamente i propri provvedimenti: ne va della credibilità delle sue decisioni e della fiducia dell'opinione pubblica nella regolarità delle procedure amministrative. Per questa ragione invita il Dipartimento a chiarire le regole comportamentali e procedurali che la Vigilanza federale sulle fondazioni è tenuta a rispettare nei suoi contatti con le parti coinvolte.

In generale, nel corso delle sue indagini la CdG-S non è riuscita a liberarsi dall'impressione che l'autorità di vigilanza abbia travalicato ripetutamente le proprie competenze. Quest'ultima, in particolare, sembra non essere stata in grado di decidersi tra la necessità di accondiscendere alla volontà politica di proteggere la collezione Rau in Svizzera, e il rispetto dell'autonomia delle fondazioni e dei loro rappresentanti. Con ogni probabilità, anche il fatto che essa faccia parte del Dipartimento responsabile per le questioni culturali ha svolto un certo ruolo nella valutazione dei diversi interessi in gioco: numerosi settori in cui opera il DFI sono, nel contempo, classici ambiti di intervento per fondazioni di pubblica utilità, come la ricerca e la formazione, la promozione culturale, la solidarietà sociale o la sanità.

Affinché l'autorità di vigilanza possa assolvere i suoi compiti con la massima indipendenza, la CdG-S ha presentato una mozione⁵⁶ in cui chiede al Consiglio federale di incorporare, con effetto immediato, la Vigilanza sulle fondazioni in un'unità amministrativa i cui compiti non siano legati alle attività consuete delle fondazioni di pubblica utilità, come l'Ufficio federale di giustizia. Le CdG avevano già espresso la stessa raccomandazione nel 1995, quando presentarono il loro rapporto sul ruolo e la funzione delle segreterie generali dei Dipartimenti⁵⁷. Anche se il Consiglio federale ha chiesto di respingere la mozione, il Consiglio degli Stati l'ha accolta durante la sessione autunnale 2006, con 27 voti contro 8⁵⁸. Il Consiglio nazionale la esaminerà nel corso del 2007.

La CdG-S è persuasa che il sistema attualmente in vigore non consenta alla Vigilanza federale sulle fondazioni di gestire casi complessi come quello delle fondazioni Rau. Per questa ragione ha raccomandato al Consiglio federale di riesaminarlo attentamente. Si è inoltre chiesta se sia opportuno conferire all'autorità di vigilanza la facoltà di intervenire nel caso di comprovata cattiva amministrazione da parte degli organi di una fondazione. Invita inoltre il Consiglio federale ad analizzare quale, tra diverse forme organizzative possibili, sia la più adatta all'autorità di vigilanza. Il numero delle fondazioni, e con esso il capitale da loro amministrato, sono aumentati sensibilmente nel corso degli ultimi anni. Alla luce di questo dato, la Commissione ha chiesto al Consiglio federale di verificare le risorse, sia finanziarie sia di personale, messe a disposizione dell'autorità di vigilanza nonché le competenze che le sono conferite per poter adempiere i suoi compiti.

Il 23 agosto 2006 il Consiglio federale ha preso posizione in merito: la CdG-S ne discuterà all'inizio del 2007.

3.3.2 Gestione della ricerca dell'Amministrazione federale

Nello scorso rapporto annuale⁵⁹, la CdG-N annunciava di aver commissionato una valutazione della ricerca effettuata dall'Amministrazione federale o per suo conto (qui di seguito: ricerca pubblica). Suo scopo era stilare un bilancio degli importanti obiettivi di riforma in questo ambito, concentrandosi prevalentemente sul ruolo delle diverse istanze coinvolte e sui diversi concetti di ricerca pubblica. In particolar modo ci si è domandati in che misura la distribuzione delle competenze, le risorse a disposizione delle autorità e lo strumento dei concetti di ricerca pubblica siano adatti a gestirla con efficacia.

I risultati dell'esame, condotto all'esterno dell'Amministrazione da una ditta di ricerca e di consulenza di Zurigo, sono stati presentati nell'aprile del 2006. Il 23 agosto 2006 la CdG-N ha preso posizione, pubblicando un rapporto in merito⁶⁰.

⁵⁶ Cfr. Mo. 06.3177 «Trasferimento della vigilanza federale sulle fondazioni» del 7 aprile 2006.

⁵⁷ Cfr. l'ispezione delle CdG relativa al ruolo e alla funzione delle segreterie generali dei Dipartimenti (FF 1995 IV 1037 segg.).

⁵⁸ Boll. uff. 2006 S 728 segg.

⁵⁹ Cfr. rapporto annuale 2005 della CdG e della DelCdG delle Camere federali del 20 gennaio 2006 (FF 2006 4019).

⁶⁰ Cfr. rapporto della CdG-N sulla gestione strategica della ricerca dell'Amministrazione federale del 23 agosto 2006 (FF 2007 735).

Nella sua inchiesta, la CdG-N ha potuto persuadersi che, a livello di legislazione, la ricerca pubblica non poggia ancora su basi sufficientemente solide. Tanto gli atti normativi che si occupano esplicitamente di ricerca quanto le leggi speciali che la menzionano ne tratteggiano solo le grandi linee, mentre la regolamentazione che la concerne non è sufficientemente specifica. La Commissione depreca in particolare la mancanza di una chiara definizione di «ricerca pubblica», un termine divenuto oggi un'etichetta generica, che comprende diverse attività dell'Amministrazione. Per quanto concerne oggetto, portata, risorse a disposizione nonché importanza e caratteristiche precise, esistono infatti forme estremamente diverse ed eterogenee di ricerca pubblica, che possono andare dal semplice sviluppo fino a complesse forme di studio e di valutazione. La Commissione invita pertanto il Consiglio federale a perfezionare la legislazione in materia, fornendo una chiara definizione del concetto di «ricerca pubblica».

L'inchiesta della CdG-N ha inoltre permesso di rilevare numerose lacune nella gestione sovradipartimentale di contenuti e risorse della ricerca pubblica. Questa situazione si spiega non da ultimo con le scarse competenze reali su cui può contare il Comitato di gestione, l'organo centrale di supervisione istituito dal Consiglio federale nel 1998. La Commissione ritiene che al Comitato debba esser conferita una facoltà di gestione sopraordinata agli uffici, tanto per la concezione quanto per la realizzazione della ricerca pubblica. Invita pertanto il Consiglio federale ad esaminare quali nuove competenze attribuire al Comitato. Lo sollecita inoltre a ridefinire le basi formali e giuridiche su cui quest'ultimo poggia.

I concetti di ricerca devono riguardare tutte le politiche settoriali definite dal Consiglio federale. L'inchiesta ha tuttavia rilevato che già a livello di elaborazione e di attuazione essi si orientano prevalentemente in funzione dell'attività dell'ufficio di volta in volta responsabile. Nonostante gli sforzi compiuti per prendere maggiormente in considerazione le politiche settoriali, superare le prospettive dei singoli uffici risulta particolarmente difficile. Per cause diverse, inoltre, tre dei dodici concetti previsti per il periodo 2004–2007 (sicurezza sociale, formazione professionale, cultura) non hanno potuto essere realizzati. Sulla scorta di queste considerazioni la CdG-N ritiene che le aspettative riposte nello strumento dei concetti siano state disattese. L'auspicio espresso dal Consiglio federale, secondo il quale essi avrebbero dovuto consentire di elaborare una strategia generale per orientare la ricerca pubblica, non ha trovato riscontro. Nella loro forma attuale, i concetti mancano di unità e non garantiscono la trasparenza che ci si riprometteva al momento della loro introduzione. La Commissione invita pertanto il Consiglio federale a fare in modo che siano effettivamente elaborati tenendo conto delle diverse politiche settoriali e che questa prospettiva sovra-dipartimentale guidi anche la loro applicazione. Occorre prestare maggiore attenzione al loro carattere strategico e alla trasparenza della pianificazione delle risorse loro destinate. Non è ammissibile che, in settori cardine quali la sicurezza sociale e la formazione professionale, si verifichino lacune a livello di ricerca pubblica, come invece è avvenuto durante il periodo 2004–2007.

La CdG-N è oggi lieta di constatare che, all'intenzione di sottoporre la ricerca pubblica a un efficiente controllo della qualità, sono seguiti ora anche i fatti. Il 9 novembre 2005 i responsabili del Comitato di gestione, incaricati in tal senso dal Consiglio federale nel 2002, hanno emanato direttive sui principi e gli standard della garanzia della qualità nella ricerca pubblica. Oggi è ancora troppo presto per formulare giudizi precisi in merito. La Commissione ritiene che l'effettiva applicazione della garanzia della qualità, così come definita in queste direttive, vada verificata fra due o tre anni.

La CdG-N, infine, è giunta alla conclusione che il sistema elettronico di informazione Aramis (Administration Research Action Management Information System) non è ancora in grado di assicurare la pianificazione e la gestione nel settore della ricerca e dello sviluppo, per le quali è stato concepito. Ritiene fondamentale migliorare ulteriormente la qualità della raccolta dei dati. Tutte le parti coinvolte devono impegnarsi in maniera vincolante alla realizzazione di questo obiettivo comune. La Commissione invita inoltre il Consiglio federale a verificare se Aramis sia effettivamente in grado di realizzare gli obiettivi per i quali è stato concepito. Su questa base si tratterà in seguito di decidere se e come potenziarlo, trasformandolo in uno strumento efficace per la supervisione della ricerca pubblica.

La CdG-N ha consegnato il suo rapporto e le relative raccomandazioni al Consiglio federale, pregandolo di voler esprimere il suo parere entro la fine di dicembre 2006. Ha inoltre comunicato alle CSEC i risultati a cui è giunta. Queste discuteranno preliminarmente il messaggio del Consiglio federale concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011.

3.3.3 Inchiesta sul Museo nazionale svizzero

La CdG-N si è occupata della gestione del Museo nazionale per l'ultima volta nel 2003. In quell'occasione formulò diverse raccomandazioni a destinazione del capo del DFI per migliorare l'organizzazione e la struttura di questa istituzione e delle sue sottosedì, interessandosi in particolare dei rapporti tra la sede principale di Zurigo e il Castello di Prangins. La Commissione ha dato conto dei risultati delle sue inchieste nei suoi precedenti rapporti⁶¹.

Nel corso del 2006 si è verificato in che misura le raccomandazioni formulate allora sono state applicate. La Sottocommissione competente ha colto l'occasione per visitare la sede zurighese del Museo nazionale.

Dalle inchieste del 2003 la situazione del Museo nazionale è notevolmente cambiata. Con decisioni, rispettivamente, del 15 dicembre 2005 (Consiglio degli Stati) e del 14 marzo 2006 (Consiglio nazionale) il Parlamento ha respinto il messaggio del Consiglio federale relativo alla legge federale concernente la Fondazione Museo nazionale svizzero. Questi sviluppi hanno influito anche sull'applicazione delle raccomandazioni che la Commissione aveva formulato nel 2003.

Il suggerimento della CdG-N – integrare il Castello di Prangins alla direzione di Musée Suisse Gruppe (MSG) – è stato accolto. Dal 1° gennaio 2004 la direzione del Castello di Prangins è rappresentata in seno alla direzione di MSG. Fuori discussione è anche la necessità, su cui ha insistito la Commissione, di garantire ai singoli musei una sufficiente autonomia rispetto a MSG. Il Consiglio federale intende affrontare questo aspetto nel messaggio concernente una legge sui musei federali, previsto per la metà del 2007. La questione dell'autonomia delle singole istituzioni e del modo in cui garantirla è attualmente sotto esame; dovrebbe essere risolta trasferendole nel terzo cerchio della gestione amministrativa.

⁶¹ Cfr. rapporto annuale 2002/2003 della CdG e della DelCdG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1512) e rapporto annuale 2004 del 21.1.2005 (FF **2005** 1779).

La strategia proposta dalla CdG-N per il Castello di Prangins ha potuto essere varata dalla direzione nel maggio del 2004. Le priorità sono: aumentare la sfera di influenza, la visibilità e la notorietà del Castello, rafforzarne la posizione all'interno di MSG e migliorarne l'autofinanziamento. Nell'ambito del messaggio del Consiglio federale atteso per la metà del 2007, la strategia di MSG nel suo insieme e quella dei singoli musei andranno sottoposte a verifica, per essere se del caso adeguate.

Per quanto concerne l'effettiva applicazione delle raccomandazioni della Commissione, il DFI ha ribadito che il mandato di collezione di MSG rappresenta un compito importante, che il Consiglio federale preciserà ulteriormente nel suo messaggio.

In occasione della visita alla sede principale di Zurigo nell'agosto del 2006 la CdG-N si è concentrata in particolar modo sulla gestione strategica e operativa del museo e sulla sua politica espositiva così come concepita dal nuovo direttore ad interim. Si è inoltre discusso dei diversi lavori di costruzione legati al progetto «Nuovo Museo nazionale».

Accanto a questi affari correnti, la CdG-N si è occupata anche di una richiesta della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N), che auspicava un'inchiesta sui gravi disaccordi che hanno opposto i direttori dell'Ufficio federale della cultura (UFC) e del Museo nazionale svizzero. Nel maggio del 2006 la CdG-N ha ricordato alla CSEC-N le attività in corso e la prevista visita alla sede zurighese del Museo nazionale. Ha tuttavia anche precisato di ritenere il capo del DFI responsabile per la discussione e la soluzione dei conflitti personali.

La visita alla sede zurighese ha permesso anche di gettare uno sguardo retrospettivo sul rapporto tra il Museo nazionale e l'UFC. La Commissione è soddisfatta delle spiegazioni ricevute in proposito; non prevede pertanto, per il momento, di proseguire le sue indagini in questo ambito. Della definizione della politica museale e della nuova forma giuridica di MSG si occuperanno approfonditamente le Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura. La CdG-N ritiene che, oltre alla nuova direzione delle istituzioni, le discussioni sulla loro forma giuridica e sulla loro politica culturale costituiscano aspetti importanti per trovare una soluzione a lungo termine al problema della gestione di MSG.

3.3.4 Strategia per una società dell'informazione in Svizzera

Dopo aver visitato l'Ufficio federale della comunicazione (UFCOM), la CdG-N si è occupata da vicino di numerosi aspetti legati allo sviluppo di solide basi nell'ambito della società dell'informazione (ricerca e preparazione delle decisioni).

Oggi è molto difficile anticipare, capire e assimilare i progressi vertiginosi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Anche se l'UFCOM ha predisposto piattaforme informali per riconoscere ed elaborare in anticipo gli ultimissimi sviluppi del settore, manca tuttavia un centro di competenze unico che coordini questi sforzi sulla base di un preciso mandato e delle necessarie risorse. La CdG-N ritiene che, per accelerare i processi decisionali della politica in un ambito soggetto a evoluzioni tanto rapide, occorranza misure organizzative per sviluppare e perseguire una strategia chiara.

Alla fine del 2005 la Commissione ha richiamato l'attenzione del Consiglio federale su questo problema. L'Esecutivo stava rivedendo allora la «Strategia per una società dell'informazione in Svizzera», che aveva elaborato nel 1998. La Commissione lo ha invitato a tener conto, in tale contesto, del problema della mancanza di un centro di competenze unico.

Il 18 gennaio 2006 il Consiglio federale ha pubblicato la sua strategia rivista. La CdG-N ha dovuto constatare che le sue raccomandazioni non sono state tenute in alcun conto. Ha inoltre preso atto, non senza sorpresa, che l'Esecutivo ha optato per un adattamento estremamente moderato della strategia del 1998, malgrado i notevoli progressi tecnologici e le nuove sfide cui nel frattempo è stata confrontata la società dell'informazione. Esso si è limitato ad adottare tre misure concrete: innanzitutto verrà elaborata, sotto l'egida del DFI, una strategia coordinata a livello nazionale sull'impiego di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel settore sanitario (eHealth). Il DFI è inoltre stato incaricato di elaborare un programma e un piano di azione per definire gli standard per il trattamento di dati e documenti elettronici all'interno dell'Amministrazione federale, dalla loro nascita alla loro archiviazione. Il DFF, infine, si occuperà di formulare, d'accordo con i Cantoni, una strategia nazionale per gestire i rapporti informatici con le autorità (eGovernment).

Per quanto riguarda le proposte della Commissione, il Consiglio federale ha ricordato l'obbligo di risparmiare cui è tenuta l'Amministrazione federale e la conseguente necessità di stabilire delle priorità. Per poter almeno in parte dare seguito alle richieste della Commissione, che considera peraltro legittime, ha deciso di migliorare il coordinamento delle risorse che già esistono, seppur decentrate.

La Commissione rimane dell'opinione che il Consiglio federale sottovaluti l'importanza per il Paese della società dell'informazione e le sfide che questa implica.

3.4 Ambiente, trasporti e infrastrutture

3.4.1 Concezione e realizzazione di RUMBA

In occasione della sua ispezione conclusa l'8 novembre 2005 la CdG-S ha stilato un bilancio intermedio positivo della gestione delle risorse e del management ambientale dell'Amministrazione federale (RUMBA)⁶². Sulla scorta dei risultati di una valutazione esterna, ha giudicato appropriate tanto la concezione quanto la realizzazione del programma che, entro la fine del 2005, sarebbe stato applicato dalla maggior parte dei servizi del primo e del secondo cerchio. Dato che molti uffici, al momento dell'ispezione, si trovavano ancora in una fase introduttiva, la Commissione ha richiamato l'attenzione del Consiglio federale sull'importanza di una realizzazione sistematica del programma, rivolgendogli a questo scopo diverse raccomandazioni.

Il 17 maggio 2006 il Consiglio federale ha preso posizione in merito⁶³. Esso interpreta il giudizio essenzialmente positivo espresso dalla Commissione come una conferma della validità della sua politica. Si dichiara inoltre intenzionato a proseguire sul cammino intrapreso, assicurando la sostenibilità del progetto.

⁶² Cfr. il rapporto della CdG-S dell'8 novembre 2005 sulla concezione e realizzazione di RUMBA: bilancio intermedio (FF 2006 4333).

⁶³ Cfr. il parere del Consiglio federale del 17 maggio 2006 (FF 2006 4347).

A partire dal 2007 il Consiglio federale intende potenziare gli obiettivi quantitativi stabiliti finora per RUMBA, dandone una definizione più precisa per periodi di quattro anni (raccomandazione 1 della CdG-S). Non intende invece per ora dare seguito alla raccomandazione 2 (rappresentanti delle direzioni come membri dei team RUMBA delle rispettive unità di servizio). Si attende dagli strumenti di controllo una certa pressione sull'unità amministrativa e si riserva pertanto di considerare l'applicazione della raccomandazione in caso di non adempimento delle direttive del programma. A proposito della raccomandazione 3 (costi d'investimento e d'esercizio: prospettive di lungo termine nelle decisioni relative agli edifici) ha risposto che l'economicità delle misure ambientali viene calcolata sulla base dei costi complessivi legati alla durata di vita di un edificio. Questi principi di valutazione a lungo termine sono già prassi corrente nel Settore costruzioni dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), nel DDPS e nei Politecnici federali e vanno mantenuti. Tuttavia, nel caso di progetti di importanti dimensioni la scarsità dei mezzi finanziari impedisce di applicare gli standard Minergie. Per quanto riguarda la raccomandazione 4 (potenziamento della guida sovradipartimentale), il Consiglio federale considera che la fase di introduzione sia, in pratica, conclusa. Ritiene pertanto che in futuro gli strumenti previsti dal programma saranno più incisivi, permettendo agli organi interdipartimentali di coordinazione e di gestione di svolgere i loro compiti. Una migliore definizione degli obiettivi quantitativi e l'introduzione dell'obbligo di presentare un rendiconto (*reporting*), favoriranno una presa di coscienza generale e stimoleranno la collaborazione. Il Consiglio federale giudica pertanto prematura l'introduzione di nuove misure. Anche nel caso della raccomandazione 5 (obbligo di motivare le decisioni in contrasto con gli obiettivi RUMBA), esso ha fatto leva, nella sua argomentazione, sul potenziamento degli obiettivi quantitativi e sul relativo obbligo di presentare un rendiconto, che sensibilizzerà maggiormente i responsabili delle decisioni agli obiettivi RUMBA. In questo modo sarebbe soddisfatta anche la raccomandazione 5. Con la raccomandazione 6, la CdG-S invitava l'Esecutivo, nell'ambito del Nuovo modello contabile della Confederazione, a registrare separatamente il consumo di risorse delle rispettive unità di servizio, così da computarlo singolarmente (raccomandazione 6). Il Consiglio federale ha risposto che, a partire dal gennaio del 2007, i costi d'esercizio per il consumo delle risorse (energia, acqua, smaltimento rifiuti) saranno imputati, con incidenza sul credito, sulla base di sei categorie di locali e in maniera forfetaria per m² di superficie utile.

La CdG-S approva, in sostanza, la posizione presa dal Consiglio federale. Essa rileva che molti degli aspetti messi in luce durante l'ispezione rientrano nelle competenze dell'Esecutivo, al quale va accordata piena fiducia per quanto riguarda la scelta di strumenti e modalità. La Commissione ha pertanto comunicato al Consiglio federale che, come di consueto, entro due anni verificherà in che misura sarà stato dato seguito alle sue raccomandazioni.

3.4.2

Gestione dei pericoli naturali da parte della Confederazione

La CdG-N ha deciso, nell'ambito del suo programma annuale 2006, di condurre un'inchiesta nel settore della protezione dai pericoli naturali.

Come si è potuto di nuovo constatare con la frana di Gurtellen del 31 maggio 2006 o con le gravi inondazioni dell'agosto del 2005, gli eventi naturali costituiscono una minaccia da non sottovalutare per gli insediamenti e per lo spazio vitale svizzero. In questo ambito le principali competenze spettano ai Cantoni, mentre la Confederazione assicura il suo sostegno attraverso indennità e aiuti finanziari.

Gli esperti denunciano una mancanza di trasparenza nel settore della protezione dai pericoli naturali, causata dalla molteplicità delle istanze coinvolte e dalla diversità degli strumenti finanziari. La prassi seguita oggi nell'attribuzione delle sovvenzioni risulta in parte oscura, come si può anche desumere da un rapporto di cui il Consiglio federale ha preso atto nel maggio del 2005⁶⁴.

Il 3 luglio 2006, pertanto, la CdG-N ha incaricato il CPA di condurre una valutazione della gestione dei pericoli naturali da parte della Confederazione, concentrandosi in particolare sugli aspetti legati all'ideazione, la trasparenza, la legalità, la sorveglianza e l'efficacia.

La Commissione intende in questo modo avere una visione complessiva della politica federale in materia. Ciò dovrebbe permetterle di valutare in che misura questa sia adatta a una gestione integrata del rischio. Per questa ragione verrà data particolare importanza all'ideazione, la gestione e l'esecuzione. L'inchiesta si prefigge d'altra parte di esaminare la prassi seguita finora dai servizi federali nell'attribuzione delle sovvenzioni, in modo da individuare eventuali doppioni o lacune. Quest'ultimo aspetto dovrebbe essere studiato fondandosi su uno o più casi regionali per i quali la Confederazione ha versato una parte di sovvenzioni.

I risultati della valutazione del CPA saranno disponibili entro la fine del primo semestre del 2007.

3.4.3

Effetti dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale

Nel 2003 la CdG-N aveva esaminato gli effetti dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)⁶⁵. Nel 2006 è tornata sulla questione, allo scopo di verificare in che misura le sue raccomandazioni fossero state tenute in considerazione. Il Consiglio federale ha reso conto del suo operato in un rapporto pubblicato l'11 agosto 2006.

⁶⁴ PLANAT (Piattaforma nazionale pericoli naturali), *Strategie Naturgefahren Schweiz / Stratégie «Dangers naturels en Suisse»*. Rapporto di sintesi del 20 agosto 2003 redatto su mandato del Consiglio federale. [in tedesco e francese] http://www.naturgefahren.ch/ressources/planat_product_de_543.pdf.

⁶⁵ Cfr. rapporto della CdG-N sugli effetti dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) del 3.9.2003 (FF **2004** 681); v. anche rapporto annuale 2002/2003 delle CDG e della GPDel delle Camere del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1513) e rapporto annuale 2004 del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1780).

Nel rapporto del 3 settembre 2003 la CdG-N aveva presentato una serie di proposte per ottimizzare lo strumento dell'IFP a livello nazionale, anche in considerazione della competenza federale per la politica in materia di protezione della natura e del paesaggio. La realizzazione dell'IFP avrebbe dovuto essere facilitata innanzitutto grazie al riesame degli obiettivi specifici del settore. Affinché le autorità di esecuzione aderissero pienamente alle finalità del loro incarico, anche i Cantoni e i Comuni avrebbero dovuto collaborare a ridefinire e precisare gli obiettivi. La CdG-N chiedeva, inoltre, che l'IFP fosse integrato meglio nelle politiche settoriali legate alla gestione del territorio. A questo scopo sarebbe stato necessario coordinare in modo più soddisfacente gli strumenti nonché promuovere la collaborazione tra le diverse autorità di esecuzione. Alla Commissione, infine, sembrava opportuno promuovere l'integrazione dell'IFP attraverso una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica: l'importanza dell'IFP per lo sviluppo territoriale a livello regionale, per l'economia locale e per un turismo rispettoso della natura avrebbe dovuto essere ribadita con forza.

Nel suo rapporto dell'11 agosto 2006 il Consiglio federale ha illustrato i passi compiuti per tenere conto delle raccomandazioni della CdG-N durante i sei/otto anni seguenti. Già nella primavera del 2004 l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) aveva lanciato un progetto di valorizzazione dell'IFP, che prevedeva diverse misure per sensibilizzare l'opinione pubblica e proponeva una definizione più perspicua degli oggetti dell'Inventario e della sua integrazione nei settori politici legati alla gestione del territorio. I lavori previsti per la prima fase del progetto procedono secondo programma e dovrebbero essere portati a termine entro il 2007. La seconda fase (che si protrarrà fino al 2011) prevede che le descrizioni provvisorie degli oggetti vengano riviste assieme ai Cantoni. Per fare in modo che l'Inventario riesca a far breccia presso l'opinione pubblica, occorrerà coinvolgere tutte le istanze interessate. Il rispetto dei tempi programmati per i lavori di questa seconda fase dipenderà pertanto in larga misura dalla disponibilità di queste e dei Cantoni a prender parte al processo di revisione.

La CdG-N nutre la speranza che le autorità cantonali e locali, così come la popolazione, siano disposte a far propri gli obiettivi dell'IFP, contribuendo a renderlo uno strumento più efficace. Essa ritiene che, per ora, i lavori legati all'inchiesta del 2003 siano conclusi. Si occuperà di nuovo di questo progetto nel 2012.

3.4.4 Credito supplementare per trasferire i sistemi informatici e di comunicazione delle forze aeree

La società di controllo aereo Skyguide è sorta il 1° gennaio 2001 dalla fusione dei servizi della sicurezza aerea militari (integrati alle forze aeree) e civili (della società di diritto privato Swisscontrol). Il progetto di fusione comprendeva la costruzione di un nuovo edificio presso l'aeroporto militare di Dübendorf, destinato ad accogliere i sistemi informatici e di comunicazione.

Il contributo delle forze aeree per il nuovo edificio (28 mio. di fr.) avrebbe assunto la forma di crediti d'impegno, approvati dal Parlamento alla fine del 2002 nell'ambito del progetto immobili militari⁶⁶. Un ulteriore credito d'impegno (10 mio. di fr.)

⁶⁶ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 29 maggio 2002 sugli immobili militari 2003 (FF 2002 4609).

avrebbe finanziato il trasferimento nel nuovo edificio dei sistemi EDD e di comunicazione delle forze aeree. Alla fine di maggio del 2005 il Consiglio federale chiedeva inoltre un credito supplementare di 11,5 milioni di franchi. In questo modo i costi complessivi per il trasferimento dei sistemi delle forze aeree passavano da 10 a 21,5 milioni di franchi.

La CPS-N, incaricata dell'esame preliminare del messaggio sugli immobili del DDPS 2006⁶⁷, ha giudicato che un raddoppio dei costi iscritti a bilancio fosse eccessivo. Ha tuttavia approvato, a maggioranza, il credito aggiuntivo, ritenendo che il trasferimento dei sistemi delle forze aeree sia comunque necessario e che rallentare i lavori avrebbe soltanto provocato costi supplementari. Ha chiesto ad ogni modo alla CdG-N di esaminare in modo approfondito il progetto e di fissare, per il futuro, alcuni punti da tenere in considerazione per evitare questo genere di errori. Il 18 novembre 2005 la CdG-N ha deciso di accogliere questa richiesta.

Dopo aver esaminato gli elementi a disposizione, la CdG-N ha potuto stabilire che i rappresentanti del DDPS hanno commesso diverse mancanze. Il capo del Dipartimento ha ammesso, da parte sua, che la prima domanda per un credito d'impegno di 10 milioni di franchi non era stata valutata con la dovuta attenzione⁶⁸. Durante i dibattiti in Consiglio nazionale ha inoltre affermato che le spiegazioni fornite sul progetto dal messaggio sugli immobili militari 2003 erano state insufficienti⁶⁹.

Tenuto conto di queste spiegazioni e del fatto che, il 28 novembre 2005, l'Assemblea federale ha approvato il credito supplementare di 11,5 milioni di franchi, la CdG-N ha rinunciato a sottoporre la questione a un esame approfondito. La Commissione ha voluto tuttavia accertarsi che i costi del progetto fossero oramai sotto controllo e che il Dipartimento avesse tratto i dovuti insegnamenti dalla vicenda.

Il Dipartimento ha preso posizione per scritto due volte, il 28 marzo e il 15 giugno 2006, dichiarando di voler rinunciare a condurre un'inchiesta interna, poiché ritiene che tutti gli aspetti legati alla vicenda siano già stati sufficientemente chiariti. Ha inoltre confermato che il progetto di trasferimento del sistema non presenta più, attualmente, rischi particolari e che è possibile escludere che in futuro si verifichino nuovi superamenti del credito.

Il Dipartimento ha anche dichiarato di aver tratto dal caso i dovuti insegnamenti: anche quando la pressione politica è molto forte e il tempo incalza bisogna sottoporre al Parlamento soltanto crediti d'impegno esaminati attentamente e calcolati nel pieno rispetto delle norme in vigore. Le parti di un progetto che non hanno ancora potuto essere calcolate con precisione devono essere presentate, conformemente alla procedura abituale, come tappe successive, accompagnate da una stima dettagliata e documentata dei costi previsti. Nel caso del nuovo edificio di Skyguide il Dipartimento aveva rinunciato a procedere a questa distinzione, allo scopo di sottoporre alle Camere una domanda di credito complessiva. Ha dovuto constatare in seguito che questa procedura non è stata corretta. Anche le prime tappe di un progetto che, pur non superando inizialmente i 20 milioni di franchi, prevede in seguito spese superiori, vanno presentate al Parlamento come qualsiasi altro progetto sottoposto al sistema di freno alle spese.

⁶⁷ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 25 maggio 2005 sugli immobili del DDPS (FF 2005 3271).

⁶⁸ Boll. uff. 2005 S 673

⁶⁹ Boll. uff. 2005 N 1558

La CdG-N si è altresì informata sulle tappe successive del progetto. Ha preso atto che il Dipartimento esclude la possibilità che sorgano nuove spese supplementari, e ha invitato la CSP-N a rammentare al capo del DDPS, se del caso, i suoi obblighi.

La Commissione spera che il suo intervento e gli insegnamenti tratti dall'intera vicenda consentano al DDPS di evitare che casi simili si ripetano.

3.4.5 Sicurezza nell'aviazione civile

Già da diversi anni la CdG-S segue da vicino l'introduzione di misure per migliorare la sicurezza nell'aviazione civile⁷⁰. Scopo dei diversi provvedimenti e progetti è giungere a una gestione della sicurezza globale e promuovere un approccio specifico.

Il controllo della CdG-S viene esercitato anche sulla base di rapporti semestrali del DATEC. Nel 2006 la Commissione ha potuto esaminare il quinto e il sesto rapporto concernenti l'applicazione delle misure per migliorare l'organizzazione della sicurezza nell'aviazione civile. Il 16 novembre 2006 la Sottocommissione responsabile ha visitato l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC); ha colto l'occasione per discutere, in particolare, della sicurezza nell'ambito dell'aviazione civile e della riorganizzazione dell'Ufficio. La CdG-S ha esaminato nel dettaglio gli sviluppi presso Skyguide (cfr. n. 3.4.6) che, per la garanzia della sicurezza del trasporto aereo svizzero, svolge un ruolo capitale.

La Commissione ha nuovamente constatato che tutte le cerchie coinvolte si sono impegnate per applicare le raccomandazioni dell'Istituto olandese dell'aviazione e dell'astronautica (NLR, «Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium») del giugno del 2003 e per raggiungere gli obiettivi del progetto Safir (safety first).

Questi i più importanti sviluppi del 2006:

- Il 30 e il 31 maggio 2005 le Camere federali avevano esaminato la politica nazionale di sicurezza del trasporto aereo illustrata nel rapporto del 2004 sulla politica aeronautica della Svizzera. Su questa base l'UFAC ha emanato a livello amministrativo una linea per la politica di sicurezza approvata dal DATEC, di cui fa parte integrante l'esercizio di una gestione strutturata della sicurezza e dei rischi. La massa di dati raccolta consente un rendiconto dettagliato e significativo. Il *safetyreporting* mensile alla direzione dell'UFAC permette una visione di insieme sulla sicurezza dell'aviazione civile svizzera. È così possibile valutare costantemente la sicurezza dello spazio aereo e proporre le misure eventualmente necessarie.
- Il 30 giugno 2006 l'UFAC ha portato a termine la sua riorganizzazione complessiva. Tutti i 60 posti supplementari hanno potuto essere occupati. I nuovi processi hanno reso più efficace l'ufficio, in particolare nel suo ruolo di autorità di vigilanza. Ciò ha permesso anche di svolgere controlli e audit più approfonditi.

⁷⁰ Cfr. rapporto annuale 2002/2003 delle CdG della DelCdG delle Camere federali del 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1509); rapporto annuale 2004 del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1777) e rapporto annuale 2005 del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 4012).

- Per risolvere in modo duraturo il problema delle lacune finanziarie strutturali la Svizzera e la Germania sono riuscite ad accordarsi, in linea di principio, sulla regolamentazione, da parte di Skyguide, dei servizi di garanzia della sicurezza dei voli nella Germania meridionale. Il finanziamento e le modalità di questo incarico sono ancora oggetto di trattative a livello di esperti. Anche i negoziati con Austria e Italia proseguono a questo livello. Per quanto riguarda le sovvenzioni incrociate dei servizi di navigazione aerea, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) ha incaricato l'UFAC di elaborare, entro la fine del 2006, un rapporto dettagliato sul finanziamento della sicurezza aerea in Svizzera. Alla fine del settembre 2006 l'UFAC ha messo in consultazione un modello di finanziamento dei servizi di navigazione aerea in Svizzera presso le cerchie interessate e i Cantoni in cui si trovano gli aerodromi toccati. Questo modello annovera cinque possibili varianti per organizzare il finanziamento della sicurezza aerea: i relativi vantaggi e svantaggi sono analizzati in un rapporto che è stato consegnato alla CTT-N l'11 dicembre 2006.
- Modificando l'articolo 20 della legge federale sulla navigazione aerea⁷¹ è stata posta la base legislativa necessaria per impedire che persone che segnalano eventi rilevanti dal punto di vista della sicurezza possano essere perseguite sul piano penale o disciplinare. L'articolo 20 capoverso 3 LNA conferisce al Consiglio federale la facoltà di emanare disposizioni che permettano, in determinate circostanze, di rinunciare a intentare un procedimento penale nei confronti dell'autore della segnalazione. Sarà tuttavia possibile desistere dall'azione penale solo a condizione che le autorità siano venute a conoscenza di un evento esclusivamente sulla base della segnalazione volontaria e che quest'ultimo non sia dovuto né a dolo né a colpa grave. L'applicazione sarà disciplinata a livello di ordinanza.
- L'UFAC controlla il Safety Management System degli aeroporti nazionali nel quadro della certificazione ICAO. Per l'aeroporto di Zurigo, la procedura è stata portata a termine nell'ambito di un audit e di un post-audit. Il certificato è stato rilasciato il 6 giugno 2006. Per gli aeroporti di Ginevra e Basilea, gli audit dell'UFAC hanno avuto luogo, rispettivamente, in maggio e giugno, mentre quello per l'aeroporto di San Gallo-Altenrhein si è tenuto in novembre.
- Skyguide SA ha assunto nuove misure allo scopo di migliorare costantemente un certo approccio alla tematica della sicurezza all'interno dell'azienda e di consolidare il management dei rischi (ad es. programmi di sensibilizzazione, obbligo di rendiconto in caso di disguidi, certificazione dei processi di manutenzione e della formazione del personale tecnico). Nel settore Safety sono state introdotte modifiche a livello organizzativo e del personale.
- L'incaricato per la sicurezza dell'aviazione della Segreteria generale del DATEC si occupa di far applicare più rapidamente le nuove raccomandazioni in materia di sicurezza, sulla base di una procedura nuovamente stabilita. Questo intenso lavoro di ridefinizione delle direttive in materia di sicurezza è documentato dai rapporti all'Ufficio svizzero per la prevenzione degli infortuni (UPI).

⁷¹ Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0).

Il progetto Safir è entrato nella sua fase conclusiva. Delle 28 raccomandazioni espresse inizialmente, solo quattro sono ancora in sospeso. L'impegno per garantire la sicurezza costituisce un compito a lungo termine, una sfida senza soluzione di continuità, che deve essere indefinitamente protratta e le cui acquisizioni vanno costantemente perfezionate. Le strutture e le procedure della politica di sicurezza possono considerarsi in questo modo stabili; ora si tratta di applicarla con coerenza.

Il post-audit pianificato dal DATEC per controllare l'applicazione delle raccomandazioni NLR è stato avviato nel giugno del 2006. Esso consentirà di fare chiarezza sull'incisività e la coerenza delle misure adottate. La CdG-S sarà messa al corrente dei risultati dell'audit all'inizio del 2007. Dopo ultime analisi e colloqui con i rappresentanti del DATEC, la Commissione prevede ora di porre un termine al lavoro di supervisione e di controllo che ha svolto in questo ambito sull'arco di qualche anno.

3.4.6 Progetto di Skyguide per riunire lo spazio aereo superiore (UAC-CH)

Come ricordato in precedenza (n. 3.4.5), la CdG-S segue da vicino gli sviluppi in seno a Skyguide nell'ambito della realizzazione del progetto Safir.

Skyguide coordina e sorveglia il traffico aereo civile e militare al di sopra del territorio svizzero e nello spazio estero che le è stato assegnato. Essa adempie un mandato espressamente affidatole dalla legge (art. 40 LNA e art. 2 OSA)⁷², attenendosi alle direttive dettate dal Consiglio federale, che fissa gli obiettivi strategici (di volta in volta per un periodo di tre anni) e ne controlla la realizzazione.

Durante l'anno in esame, la CdG-S si è occupata non solo dell'esecuzione del progetto Safir, ma anche del progetto UAC-CH (Upper Area Control Center Switzerland), grazie al quale si prevede di concentrare a Ginevra il controllo dell'intero spazio aereo superiore affidato a Skyguide. Dopo aver approvato, seppure non senza riserve, sette tappe della realizzazione di questo progetto, il 27 marzo 2006 l'UFAC ha deciso di non dare il nulla osta per l'ultima tappa, rinviandone così la conclusione.

Diverse commissioni parlamentari hanno chiesto all'UFAC di motivare questa sua decisione. Oltre alla due CTT, anche le competenti Sottocommissioni delle CdG e le CdF si sono interessate alla vicenda, nell'ambito in particolare della loro verifica annuale degli obiettivi strategici di Skyguide e del loro raggiungimento.

In seguito a queste richieste, alla fine di giugno del 2006 la CdG-S si è nuovamente documentata sui retroscena della decisione dell'UFAC e sullo stato del progetto. Essa ha potuto stabilire che la decisione dell'UFAC si è principalmente fondata su considerazioni di sicurezza. I documenti di sicurezza dell'8° pacchetto non hanno ricevuto il nulla osta dell'Ufficio, poiché Skyguide non è stata in grado di comprovare la sicurezza dei sistemi tecnici. Anche il livello di formazione necessario per mettere in funzione il sistema non era documentato. Decisiva, infine, è stata la fragilità che si è potuta constatare nel controllo interno delle sicurezza e nel sistema

⁷² Ordinanza del 18 dicembre 1995 concernente il servizio della sicurezza aerea (RS 748.132.1).

di riduzione dei rischi. Sin da quando è stato lanciato, al progetto UAC-CH sono stati imposti tempi di realizzazione estremamente serrati. La pianificazione non è pertanto stata in grado di integrare le ultime acquisizioni nell'ambito della gestione della sicurezza. E inoltre mancato un piano alternativo, da applicare nel caso il progetto principale incontrasse degli ostacoli. Tutti questi fattori non hanno fatto che aumentare la pressione sui responsabili.

Malgrado le critiche formulate dall'UFAC, la sicurezza dello spazio aereo controllato da Skyguide non è mai venuta meno. Le lacune nella gestione del progetto UAC-CH, tuttavia, hanno rappresentato un brutto colpo per un programma tecnicamente ambizioso e sono state all'origine del trasferimento, in parte già avvenuto, di posti di lavoro da Zurigo a Ginevra.

Dopo aver analizzato la situazione, alla fine di giugno del 2006 l'UFAC e Skyguide hanno deciso che il controllo dello spazio aereo superiore sarebbe rimasto, come stabilito, a Ginevra. Skyguide ha d'altra parte adeguato di conseguenza lo scadenziario e la pianificazione del progetto UAC-CH, ridefinendone le priorità. Esso sarà realizzato a partire dal 2008, dando la precedenza all'applicazione delle nuove disposizioni di sicurezza e qualità ESARR (Eurocontrol Safety Regulatory Requirements). Lo spazio aereo superiore sarà riunito sulla base dei criteri ESARR: fino ad allora, tuttavia, esso continuerà ad essere controllato da Ginevra e Zurigo.

Oltre all'applicazione di questi criteri, la nuova pianificazione ha tra le sue priorità la certificazione per il Single European Sky (SES), la modernizzazione dei sistemi tecnici e del sistema di atterraggio strumentale della pista 28 di Zurigo. Nel settore Safety, Skyguide ha inoltre assunto, accanto a disposizioni di ordine organizzativo, anche misure a livello di personale.

Finalmente Skyguide potrà affrontare le numerose sfide che si presentano senza pressioni eccessive e ritmi troppo incalzanti. La CdG-S ritiene che le critiche mosse all'UFAC a seguito della sua decisione del marzo del 2006 non siano giustificate. L'Ufficio ha, giustamente, dato la precedenza a considerazioni di sicurezza. Alla fine del giugno 2006, d'altra parte, anche Skyguide era giunta alla conclusione, al termine delle sue analisi, di aver sottovalutato l'importanza delle disposizioni ESARR, applicate sempre più diffusamente a livello europeo. La Commissione è certa che anche in futuro, nella sua attività di controllo, l'UFAC sarà in grado di applicare con rigore e coerenza il principio «Safety first».

3.4.7 Gli insegnamenti della crisi Swissair

Dopo la crisi Swissair dell'ottobre 2001, che condusse alla chiusura temporanea della compagnia di volo e alla sua liquidazione, la CdG-S pubblicò un ampio rapporto d'inchiesta⁷³, nel quale giunse alla conclusione che l'Amministrazione federale non andava considerata responsabile della vicenda. Formulò ad ogni modo dieci raccomandazioni, una mozione e sei postulati a destinazione del Consiglio federale, nell'intenzione di trarre i dovuti insegnamenti dall'intera vicenda. Questi atti parlamentari si concentravano soprattutto sull'anticipazione di eventuali rischi economici e sulla vigilanza della Confederazione sulle compagnie aeree.

⁷³ Rapporto della CdG-S del 19 settembre 2002 sul ruolo del CF e dell'amministrazione federale nell'ambito della crisi Swissair (FF 2003 4663).

La CdG-S ha in un secondo tempo verificato l'avanzamento degli atti parlamentari in questione e delle diverse misure assunte dal Consiglio federale al quale, il 30 settembre 2005, ha presentato un rapporto.

La Commissione ha potuto stabilire che sono stati compiuti notevoli progressi, e che è stato fatto tesoro degli insegnamenti tratti dalla vicenda. Qui basti ricordarne alcuni.

La riorganizzazione dell'UFAC ha costituito un importante passo nel settore della vigilanza del traffico aereo. Nell'organigramma, i settori «Sicurezza» e «Strategia e politica aeronautica» sono stati separati. Gli effettivi del personale, inoltre, sono stati aumentati. Sulla base del principio «Safety first», l'UFAC ha intensificato la sua attività di controllo. All'inizio del 2005 ha istituito la sezione «Affari economici», garantendo così la necessaria sorveglianza statale sulle attività delle compagnie, degli aeroporti e del controllo aereo. Nominando inoltre un «Civil Aviation Safety Officer», il DATEC garantisce il necessario controllo professionale sulle attività dell'UFAC. L'operato della Confederazione in questo ambito, infine, è sottoposto alla supervisione di un ente esterno. È così che, attualmente, l'istituto olandese NLR (al quale si fece già ricorso dopo i gravi incidenti aerei di Nassenwil, Bassersdorf e Überlingen) sta attualmente dirigendo un post-audit per esaminare l'intera organizzazione di sicurezza.

All'epoca, la CdG-S chiese al Consiglio federale di rivedere la sua politica in materia di trasporti aerei. L'Esecutivo presentò al Parlamento un rapporto in tal senso alla fine del maggio 2005. Le modifiche a livello di leggi e di ordinanze proposte sono in parte già state realizzate.

Per quanto concerne la partecipazione statale in compagnie private, la Confederazione ha ceduto la sua parte di azioni a Swiss Air Lines SA e si è ritirata dal consiglio d'amministrazione. Con il suo progetto «Politica di difesa degli interessi proprietari della Confederazione», il Consiglio federale ha d'altra parte tenuto conto della richiesta di rivalutare la sua posizione in seno alle aziende federali. Nel settembre 2006 ha presentato un rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa)⁷⁴, nel quale ha, da un lato, stabilito criteri omogenei da applicare nel caso di trasferimento di compiti e, dall'altro, formulato linee guida per la gestione di organizzazioni di proprietà statale o in cui lo Stato ha importanti partecipazioni. Durante il primo semestre del 2007 i Dipartimenti e la Cancelleria federale elaboreranno proposte puntuali per la realizzazione di queste raccomandazioni.

Il Consiglio federale continua a dimostrarsi restio a intervenire precocemente in caso di sviluppi preoccupanti in seno a compagnie di considerevole importanza economica. Esso dà fiducia al settore privato e alle responsabilità che questo è tenuto ad assumersi, e limita la sua azione alle imprese per le quali è esplicitamente previsto un controllo statale. La CdG-S, da parte sua, continua ad essere persuasa che l'Esecutivo dovrebbe svolgere un ruolo più attivo in questo ambito, in particolare quando si tratta di aziende molto importanti per l'economia nazionale.

Per il resto, la Commissione ha potuto constatare che il Consiglio federale ha applicato o sta per applicare tutte le raccomandazioni e gli atti parlamentari. Essa constata con soddisfazione che l'Esecutivo ha deciso di elaborare la crisi Swissair secondo un approccio molto vasto, sovra-dipartimentale. Molti dei lavori intrapresi, che la

⁷⁴ Rapporto del CF del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) (FF 2006 7545).

Commissione ha seguito da vicino, sono strettamente legati all'adozione di misure per migliorare la sicurezza nell'aviazione civile (cfr. n. 3.4.5). La CdG-S ha così definitivamente chiarito tutti gli aspetti legati alla crisi Swissair, ponendo un termine a tutte le sue attività di controllo in merito.

3.4.8 Rapporto sulla qualità del servizio universale

La CdG-N si è interessata della qualità del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni, in merito alla quale Swisscom Fixnet ha presentato un rapporto all'UFCOM. La Commissione ha in particolare esaminato i rapporti intermedi 2004 e 2005. L'UFCOM è chiamato a valutare annualmente la qualità del servizio universale. Swisscom Fixnet è tenuta, poiché titolare della relativa concessione 2003–2007, a offrire tutte le prestazioni previste dal servizio universale nell'intera zona e in base a criteri qualitativi ben determinati.

In questo ambito va fatto riferimento all'articolo 12a capoverso 2 della legge sulle telecomunicazioni⁷⁵, approvato dalle Camere federali nel marzo del 2006, che autorizza l'Esecutivo ad obbligare i fornitori di servizi di telecomunicazione a pubblicare informazioni sulla qualità dei servizi da essi offerti. La Commissione ha chiesto al Consiglio federale come intendeva applicare questa disposizione. Questo ha risposto che, nell'ambito delle consultazioni ora in corso tra le cerchie interessate, per le modifiche a livello di ordinanza non è prevista alcuna disposizione con la quale farebbe ricorso alla possibilità offerta dall'articolo in questione. A seconda dei risultati della consultazione tornerà sull'argomento, attendendo comunque ulteriori valutazioni sulle ripercussioni, a livello di mercato, della nuova legge sulle telecomunicazioni. Considerata la competenza che l'articolo in questione assegna ad ogni modo al Consiglio federale, la Commissione non ha pianificato alcuna altra misura in questo ambito.

3.5 Relazioni internazionali e commercio con l'estero

3.5.1 Coerenza e strategia delle attività della DSC

La DSC è l'ente più importante dell'aiuto statale svizzero allo sviluppo. Il suo budget annuale si aggira attorno a 1,3 miliardi di franchi (2005), ossia quasi il 66 per cento di quello del DFAE. Essa è attiva in tre settori della cooperazione internazionale: la cooperazione allo sviluppo (bilaterale e multilaterale), la cooperazione con l'Europa dell'Est e l'aiuto umanitario. Quest'ultimo è di sua esclusiva competenza, mentre nel caso degli altri due si tratta di compiti condivisi con la SECO.

La qualità della cooperazione internazionale svizzera gode in generale di un grande riconoscimento. Negli ultimi anni, tuttavia, le attività della DSC sono state criticate da più parti, per la mancanza di una chiara tattica sia nella scelta delle regioni che nella definizione dei settori di intervento. La Commissione ha pertanto deciso di occuparsene, concentrandosi soprattutto sulla loro coerenza e la loro strategia. A questo scopo essa si è fondata su due studi, uno affidato al Controllo parlamentare

⁷⁵ Legge federale del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10).

dell'amministrazione (CPA)⁷⁶ e l'altro effettuato nel 2005 dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione (OCSE)⁷⁷. La Commissione ha inoltre incontrato il capo del DFAE, il precedente capo del DFE, il direttore della DSC e il responsabile del settore della SECO che si occupa di cooperazione.

Alla fine delle sue analisi, la CdG-S respinge le critiche secondo le quali le attività della DSC non rispettino le priorità e gli obiettivi stabiliti dal Consiglio federale e dal Parlamento. La presenza della DSC in numerose regioni e le sue attività in diversi settori corrispondono pienamente al suo mandato. Le strategie di cooperazione, i progetti a livello locale e la Strategia 2010 sono in perfetto accordo con le politiche definite nei suoi messaggi dal Consiglio federale. È il caso, ad esempio, dei punti chiave geografici stabiliti nell'ultimo messaggio sulla cooperazione allo sviluppo. Solo alcuni progetti non sembrano rientrare totalmente nella sfera di competenza della DSC.

La CdG-S ritiene la coordinazione tra le attività della DSC e la politica del Consiglio federale irreprensibile. Discutibili sono piuttosto alcune lacune nella gestione e la mancanza di una strategia complessiva per quanto riguarda i temi e le regioni di intervento. Complessivamente alla DSC manca una chiara visione d'insieme; i suoi progetti riguardano 42 diversi ambiti tematici con, di volta in volta, budget relativamente modesti. Di fatto essa copre l'intero spettro della cooperazione allo sviluppo. La direttiva espressa dal messaggio del Consiglio federale in merito – concentrare l'intervento su due, quattro temi al massimo per regione – non è applicata con rigore e, in alcuni casi, assolutamente ignorata. Inoltre, la lista dei Paesi prioritari della cooperazione svizzera allo sviluppo è, se paragonata alla portata dei programmi bilaterali, relativamente lunga.

La CdG-S ritiene che la forte dispersione geografica e tematica della cooperazione allo sviluppo causi elevati costi di transazione, nuocendo alla coerenza e all'efficacia dell'intervento internazionale. La DSC dispone di mezzi limitati, con i quali non è possibile coprire tutti i bisogni. Per questo motivo la Commissione chiede al Consiglio federale di stabilire che i suoi interventi, così come quelli della SECO, si concentrino su settori e regioni nei quali la Svizzera disponga di vantaggi comparativi. Chiede inoltre che i mezzi finanziari siano distribuiti in modo più mirato tra i programmi prioritari, a favore soprattutto dei Paesi più poveri e dell'Africa.

Quanto all'organizzazione interna della DSC, anche la CdG-S ritiene che la semplificazione degli strumenti strategici e il miglioramento dell'efficacia dei documenti di riferimento in questo ambito possano contribuire a rendere più trasparenti e mirate le varie attività. I processi di definizione nell'ambito della Strategia 2010 e dei programmi di cooperazione richiedono in generale un grande investimento teorico che, non sempre, trova poi riscontri pratici.

La Commissione ritiene, in generale, che il Consiglio federale debba riesaminare le basi legali della conduzione strategica e gli strumenti a sua disposizione. La legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali che, da quando è entrata in vigore nel 1976, non è mai stata rivista, è oramai matura per una revisione. Ma non solo: anche il sistema dei diversi crediti quadro della cooperazio-

⁷⁶ Cfr. rapporto annuale 2006 del CPA, n. 2.1.2, pubblicato nell'allegato 1 del presente rapporto.

⁷⁷ Cfr. OCSE, «DAC Peer Review of Switzerland», 2005.

ne allo sviluppo dovrebbe essere reso più comprensibile, mentre la gestione della DSC andrebbe ridefinita sulla base di un sistema di obiettivi strategici.

Per quanto concerne gli strumenti di cui dispone il Consiglio federale, la CdG-S dà particolare importanza ai messaggi concernenti i crediti quadro. Chiede pertanto all'Esecutivo di ridefinire i criteri in base ai quali intende distribuire i mezzi finanziari tra i diversi Paesi prioritari o programmi speciali della cooperazione allo sviluppo. Come mostrano le sue analisi, si tratta infatti di una parte consistente, se non della più importante, dell'aiuto bilaterale svizzero.

La CdG-S ha d'altra parte esaminato l'assetto istituzionale della cooperazione internazionale, in altre parole: la suddivisione di competenze tra DSC e SECO. Gli importanti sforzi dispiegati per migliorare il coordinamento hanno ottenuto anche qualche successo. Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo sul posto i migliori risultati sono stati ottenuti con i progetti più recenti, la cui strategia è stata coordinata sin dall'inizio. La Commissione ritiene nondimeno che non si siano ancora sfruttate tutte le sinergie possibili. Soprattutto nei settori di comune competenza tra SECO e DSC si verificano ancora troppe sovrapposizioni e troppi attriti.

La Commissione ha rinunciato a consigliare di affidare l'intera cooperazione allo sviluppo a un solo Dipartimento. Essa ritiene, infatti, che le attività dei due servizi possano completarsi a vicenda, a condizione che l'assetto attuale sia migliorato e che il Consiglio federale sia più presente a livello direttivo. Chiede pertanto a quest'ultimo di chiarire la suddivisione delle competenze e, se necessario, di fare leva sulla propria autorità, per giungere a soluzioni incisive. Lo invita inoltre a definire una strategia unitaria, con un preciso orientamento e obiettivi comuni a medio termine.

La CdG-S attende una presa di posizione del Consiglio federale entro la metà marzo 2007.

3.5.2 Rappresentanze svizzere all'estero e concessione di visti

Sulla scorta dei suoi lavori del 2005⁷⁸ la CdG-N ha proseguito l'esame della concessione di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero.

Si è innanzitutto rivolta al capo del DFAE per ottenere maggiori informazioni in merito agli avvenimenti occorsi presso la rappresentanza svizzera a Islamabad. All'inizio del 2006 il Dipartimento aveva annunciato di sospettare un caso di corruzione e il Ministero pubblico della Confederazione aveva aperto un'inchiesta. La competente Sottocommissione della CdG-N aveva analizzato il rapporto amministrativo ordinato dal capo del DFAE e si era intrattenuta con il suo redattore. Aveva così potuto stabilire che l'inchiesta era stata svolta in modo accurato e che il Dipartimento si era impegnato, assieme alle autorità pakistane, a fare completa luce sulla vicenda.

Oltre a seguire da vicino l'andamento di questi lavori, la Sottocommissione ha visitato diversi servizi del DFAE che si occupano di attività consolari, chiedendo che fossero presentati rapporti più approfonditi sulla situazione. Si è recata, in particola-

⁷⁸ Cfr. rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCdG delle Camere federali del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 3966 seg.).

re, presso la Direzione delle risorse della rete esterna (DRE), dove si è informata sull'applicazione delle diverse misure che il Dipartimento aveva annunciato e sulle abitudini in vigore in altri Paesi europei in materia di concessione di visti. Ha potuto constatare che la Svizzera applica, di norma, una prassi analoga a quella degli altri Paesi presi in esame.

La Sottocommissione ha inoltre visitato l'Ispettorato DFAE, informandosi sui suoi compiti, sulla sua organizzazione e sulle risorse attribuite al futuro Ispettorato dei visti. Ha infine incontrato un ex-capomissione, un ex-capo cancelleria del DFAE e il direttore dell'Ufficio federale della migrazione (UFM).

La CdG-N si dice in generale soddisfatta del desiderio di trasparenza espresso dal DFAE e constata un'effettiva volontà, da parte sua, di migliorare il controllo sulla concessione di visti. Esso ha già preso misure che vanno nella giusta direzione.

Durante il primo semestre del 2007, la Commissione pubblicherà le sue osservazioni e le sue raccomandazioni in un rapporto a parte.

3.5.3 Applicazione della legislazione sul materiale bellico

Il 1° luglio 2005 il consigliere nazionale Josef Lang si è rivolto alla CdG-N, chiedendole di esaminare le quattro decisioni prese il 29 giugno 2005 dal Consiglio federale in merito all'esportazione di materiale bellico verso Iraq, India, Pakistan e Corea del Sud⁷⁹, poiché nutriv dubbi sulla loro legittimità. In una nuova lettera, datata 2 settembre 2005, egli ha esteso la sua richiesta al chiarimento degli avvenimenti legati alla presunta fornitura al governo marocchino di 40 obici blindati M-109, venduti in precedenza dalla Svizzera agli Emirati Arabi Riuniti. Sulla base di una dichiarazione espressamente sottoscritta dagli Emirati, questo materiale non avrebbe dovuto essere riesportato verso altri Paesi.

Sia nel caso delle autorizzazioni del Consiglio federale, sia in quello della cessione al Marocco degli obici blindati M-109 da parte degli Emirati, si tratta di questioni relative all'applicazione della legislazione sul materiale bellico. Entrambi rientrano, pertanto, nella sfera di competenze delle CdG. Il 24 agosto 2005 la CdG-N ha di conseguenza accolto la domanda dell'onorevole Lang.

La CdG-N ha concluso le sue indagini il 7 novembre 2006, pubblicando un rapporto⁸⁰ nel quale rivolge cinque raccomandazioni al Consiglio federale. In generale, ha potuto stabilire che la legislazione svizzera sul materiale bellico persegue scopi diversi che, in determinate circostanze, possono entrare in conflitto tra loro. Per questa ragione consente di rispondere in maniera flessibile a domande di autorizzazione per l'esportazione di materiale bellico. La legge specifica⁸¹ riserva di proposito al Consiglio federale e all'Amministrazione federale un ampio margine di manovra nella valutazione di questo genere di richieste. Nell'ordinanza relativa⁸², il Consiglio federale ha specificato i criteri di valutazione da applicare nel caso di richieste di questo genere. L'ordinanza prevede inoltre procedure per garantire che

⁷⁹ Cfr. il comunicato stampa del CF del 29 giugno 2005.

⁸⁰ Esecuzione della legislazione sul materiale bellico: decisioni del Consiglio federale del 29 giugno 2005 e riesportazione di obici blindati verso il Marocco. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (FF 2007 1937).

⁸¹ Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51).

⁸² Ordinanza del 25 febbraio 1998 sul materiale bellico (OMB; RS 514.511).

tutte le autorità dell'Amministrazione federale interessate vengano consultate in merito alla concessione di un'autorizzazione. In caso di disaccordo o di domande con importanti ripercussioni a livello della politica estera o della politica di sicurezza la decisione spetta in ogni caso all'Esecutivo.

La CdG-N è giunta alla conclusione che il Consiglio federale, decidendo in merito alle richieste in questione, non abbia sostanzialmente infranto la legge. Una limitazione, eventualmente vincolante, del margine di manovra dell'Esecutivo e di quello delle unità amministrative responsabili andrebbe sancita a livello di legge. Quanto all'opportunità di queste decisioni, la Commissione si sente tuttavia in dovere di puntualizzare quanto segue.

In generale, essa ha potuto constatare che, nell'esame di richieste di esportazione, è impossibile distinguere tra violazioni dei diritti umani «sistematiche» e violazioni «regolari» nel Paese di destinazione. Ritene inoltre problematica anche la distinzione, operata nella prassi, tra singole autorità di un Paese quali destinatarie del materiale bellico. Nella sua prima raccomandazione, pertanto, chiede al Consiglio federale di rinunciare a queste distinzioni, dando maggior peso alla situazione dei diritti umani nel Paese di destinazione.

Per quanto concerne la decisione del Consiglio federale di autorizzare l'esportazione di 180 carri armati granatieri M-113 verso gli Emirati, alla fine destinati all'Iraq, la CdG-N ritiene che, pur essendo effettivamente di competenza dell'Esecutivo, non avrebbe mai dovuto essere presa. Le strutture statali irakene si trovano ancora in piena ricostruzione, le autorità del Paese dispongono di possibilità di controllo dei servizi di sicurezza molto limitate, mentre il rispetto dei diritti umani da parte delle forze di sicurezza non è garantito. La CdG-N ritiene inoltre che le garanzie fornite dagli Emirati non giustificavano assolutamente il rilascio di un'autorizzazione.

Dopo gli esperimenti atomici da parte dell'India e del Pakistan, il Consiglio federale aveva deciso di vietare l'esportazione di materiale bellico verso i due Paesi. Questa decisione è tuttavia stata revocata alla fine del giugno 2005, ritenendo che il divieto di esportazione svizzero non fosse più giustificato, poiché altri Paesi avevano ripreso a rifornire l'India di materiale bellico. Sebbene il comportamento di altri Paesi esportatori figuri effettivamente tra i criteri definiti dall'OMB, la Commissione reputa criticabile la decisione del Consiglio federale. L'ordinanza, infatti, prevede anche di valutare le conseguenze che la fornitura di materiale bellico potrebbe avere a livello di mantenimento della pace, di sicurezza internazionale e di stabilità regionale. Non da ultimo occorre tenere in considerazione anche l'atteggiamento del Paese destinatario rispetto alla comunità internazionale. Va qui ricordato che né India né Pakistan hanno aderito al trattato di non proliferazione nucleare⁸³ e al trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari⁸⁴.

La richiesta presentata dall'India concerneva l'esportazione di cannoni per la difesa contraerea. Dal punto di vista legale, niente vi si opponeva. La Commissione ritiene tuttavia che l'autorizzazione pronunciata dal Consiglio federale sia problematica, soprattutto se considerata la situazione dei diritti umani in alcune regioni dell'India.

⁸³ Trattato del 1° luglio 1968 di non proliferazione nucleare (RS **0.515.03**).

⁸⁴ Il trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT) non è ancora entrato in vigore. È stato elaborato dalla Conferenza sul disarmo di Ginevra e approvato il 14 settembre 1996 dall'Assemblea generale dell'ONU.

Nel caso del Pakistan, l'Esecutivo ha autorizzato la vendita di 736 carri armati granatieri M-113 e la fornitura dei relativi pezzi di ricambio. Si tratta di materiale bellico destinato alle operazioni dell'esercito pakistano all'estero, sotto l'egida delle Nazioni Unite. Questo materiale potrebbe, tuttavia, rafforzare indirettamente le truppe regolari. Le garanzie che venga effettivamente impiegato unicamente a favore delle forze ONU sono inoltre limitate. La Commissione ritiene pertanto che il Consiglio federale avrebbe dovuto respingere la domanda. Come previsto dalla legislazione in materia, tuttavia, si trattava effettivamente di una decisione di sua esclusiva competenza.

Alla fine del 2005, inoltre, il Consiglio federale ha autorizzato la SECO ad approvare una richiesta preliminare per l'esportazione temporanea e limitata di 50–100 testate di missili aria-aria del tipo «Sidewinder» da e verso la Corea del Sud. Dopo aver vietato per anni l'esportazione di materiale bellico verso questo Paese, in particolare in considerazione delle tensioni politiche che lo oppongono alla Corea del Nord, il Consiglio federale ha improvvisamente cambiato posizione. Esso ha giustificato la sua scelta ricordando che tra i due Paesi non hanno più luogo scontri armati. La Commissione ritiene che, approvando questa richiesta preventiva, l'Esecutivo abbia chiaramente dato la precedenza all'obiettivo di mantenere una capacità industriale adeguata alle esigenze della difesa nazionale (art. 1 LMB) rispetto a considerazioni di neutralità politica.

Anche in questo caso la CdG-N ha potuto stabilire che il Consiglio federale non ha oltrepassato i limiti impostigli dalla legge. Considerato tuttavia l'impegno di pace profuso dalla Svizzera durante gli scorsi anni nella penisola coreana, ritiene la decisione dell'Esecutivo sbagliata, come purtroppo confermato dal test nucleare nordcoreano dell'ottobre del 2006. La Commissione chiede pertanto al Consiglio federale di argomentare più approfonditamente il suo cambiamento di politica riguardo all'esportazione di materiale bellico alla Corea del Sud e di definire chiari criteri per garantire il rispetto della politica di neutralità nelle decisioni di questo genere.

Nell'ambito delle indagini svolte in merito agli addetti alla difesa⁸⁵, la CdG-N ha già avuto modo di analizzare diversi aspetti della vicenda legata alla fornitura di 40 obici blindati M-109 agli Emirati Arabi Uniti (EAU), in seguito ceduti al Marocco. Le sue prime osservazioni hanno poi potuto essere riconfermate. Dopo che il DFE, alla fine del 2005, aveva nuovamente assicurato alla Commissione che gli Emirati avevano messo a disposizione del Marocco gli obici blindati solo in vista di esercitazioni, è emerso all'inizio del 2006 che il materiale in questione era stato in realtà offerto in dono al governo marocchino. Gli EAU si sono poi giustificati adducendo un malinteso nell'interpretazione del documento con cui rinunciavano a qualsiasi riesportazione. La Commissione ritiene che, offrendo gli obici blindati al Marocco, gli EAU abbiano infranto il divieto di riesportazione che avevano sottoscritto. Considerate le scuse presentate dagli EAU e le misure di inasprimento decise dal Consiglio federale, ritiene tuttavia poco probabile che violazioni di questo genere abbiano nuovamente luogo. In generale, l'Esecutivo ha dimostrato di essere consapevole del problema e ha deciso di rendere ancora più esplicite le dichiarazioni di non riesportazione e di rafforzare i controlli sul posto. La Commissione ha nondimeno invitato il Consiglio federale a prevedere misure precise di ritorsione contro gli Stati che violano le dichiarazioni di non esportazione.

⁸⁵ Cfr. n. 3.6.3 e rapporto della CdG-N sugli addetti alla difesa del 23 maggio 2006 (FF 2006 7983).

Il 10 marzo 2006 il Consiglio federale ha deciso, sulla base del rapporto di un gruppo di lavoro interdipartimentale⁸⁶, di inasprire i controlli sull'utilizzazione di materiale bellico in esubero. In futuro quest'ultimo dovrà essere preferibilmente rivenduto al Paese di provenienza, oppure essergli ceduto gratuitamente e senza condizioni. Solo in misura subordinata, e previa l'autorizzazione di questo, il materiale in questione potrà essere destinato a Paesi che hanno sottoscritto una dichiarazione di non riesportazione. I Paesi destinatari, inoltre, dovranno attenersi, come fa la Svizzera, a tutti i regimi internazionali di controllo. Il materiale bellico potrà altrimenti essere immagazzinato in Svizzera, per essere eventualmente destinato ad altri scopi. In futuro, le dichiarazioni di non riesportazione dovranno vietare esplicitamente il comodato e la donazione di materiale bellico. Il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DFE di esaminare, nell'ambito della prevista modifica dell'ordinanza sul materiale bellico, la possibilità di definire con maggiore precisione i criteri per la concessione di autorizzazioni di esportazione.

La CdG-N guarda con favore a queste decisioni, che inaspriscono la prassi in materia di autorizzazioni. Il problema dell'impiego del materiale bellico in esubero, tuttavia, si acutizza. La Commissione ritiene che anche la restituzione al Paese di provenienza presenti dei problemi, poiché in tal modo la Svizzera perde qualsiasi controllo sull'impiego successivo del materiale. Ritiene pertanto necessario definire con maggiore precisione criteri per la concessione delle autorizzazioni. In questo modo sarà possibile evitare di prendere decisioni che nuocciono all'immagine della Svizzera all'estero.

3.5.4 Servizio protocollare

All'inizio del 2005 la CdG-N ha letto sulla stampa che il servizio protocollare del DFAE sarebbe sovradimensionato rispetto ai suoi effettivi compiti. Ha pertanto deciso, alla fine del febbraio 2005, di informarsi in modo più preciso sull'organizzazione di questa unità amministrativa, e ha chiesto al Dipartimento un rapporto dettagliato in merito.

Il Protocollo è responsabile delle questioni concernenti il cerimoniale nell'ambito delle relazioni bilaterali della Confederazione con altri Paesi. Per le rappresentanze delle organizzazioni internazionali accreditate a Ginevra, invece, questo aspetto compete alla missione svizzera sul posto. Il Protocollo, d'altra parte, non si occupa dei viaggi di servizio all'estero.

Nella maggior parte dei casi, il primo contatto tra un ospite straniero e la Svizzera ufficiale avviene attraverso questo servizio; il Protocollo è pertanto una sorta di «carta da visita» del nostro Paese. Esso prepara e assicura lo svolgimento corretto delle visite ufficiali di capi di Stato e di Governo esteri in Svizzera, come pure di diversi cerimoniali ufficiali (ad es. la cerimonia di presentazione delle credenziali) o manifestazioni culturali e sociali. A seconda del tipo di visita (ufficiale, di lavoro, di cortesia) il quadro protocollare e organizzativo si fa più o meno complesso. Il servizio, inoltre, assiste il/la presidente della Confederazione, con la/il suo congiunto,

⁸⁶ Il rapporto, del 22 dicembre 2005, esiste in tedesco e francese [Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA) über die Zuständigkeiten und Verfahren zur Behandlung von Kriegsmaterialexporten] (<http://www.seco-admin.ch/news/00735/index.html?lang=de>).

nella preparazione dell'anno presidenziale e funge da suo segretariato per la redazione di documenti protocollari (ringraziamenti, inviti, auguri e così via).

Il Protocollo si occupa inoltre di tutte le questioni legate al soggiorno in Svizzera di membri delle rappresentanze diplomatiche e consolari con statuto speciale: ciò corrisponde, considerate tutte le categorie di personale, a circa 3500 persone. I compiti amministrativi del Protocollo comprendono, ad esempio, l'elaborazione di carte d'identità, il controllo dei numeri di targa, il disciplinamento concernente impiegati domestici e questioni di immunità diplomatica. Ad esempio, è compito del Protocollo recarsi presso un'ambasciata estera nel caso una persona che beneficia di immunità diplomatica abbia infranto la legislazione svizzera. Di solito si tratta di violazioni alla legislazione sulla circolazione stradale.

Al contrario di quanto avviene in altri Paesi nei quali esiste un solo servizio protocollare per tutto il territorio nazionale, la Svizzera adotta un sistema di deleghe di compiti tra i diversi dipartimenti. Il Protocollo del DFAE, pertanto, si occupa solo delle questioni formali e cerimoniali del Consiglio federale nella sua funzione di collegio governativo, del presidente della Confederazione e del capo del DFAE. Le questioni concernenti altri capi dipartimento o livelli amministrativi inferiori sono trattate da servizi ad hoc, quali il protocollo militare del DDPS.

A livello federale il Protocollo svolge, al contrario, il ruolo di centro di competenze, garantendo inoltre l'informazione e il coordinamento tra le istanze federali, cantonali e comunali. Esso è sovente sollecitato a tenere conferenze o a fornire consulenza nei settori più disparati – immunità diplomatica, corretta esposizione delle bandiere, distribuzione dei posti a tavola o usi nella corrispondenza scritta.

Il Protocollo dipende direttamente dalla Segreteria di Stato degli affari esteri. Conta in totale 13 collaboratrici e collaboratori – un numero ridotto, soprattutto se paragonato alla situazione di altri Paesi europei. Per un ambito analogo, la Norvegia impiega ben 24 persone, l'Ungheria 19 e la Francia 49. Secondo il DFAE, questo numero limitato di collaboratori è dovuto all'organizzazione decentralizzata delle diverse mansioni.

I costi del Protocollo, soprattutto per quanto concerne cerimoniale e visite, sono contabilizzati nella rubrica «spese di rappresentanza» del Consiglio federale. Esso dispone, tuttavia, di due vetture di servizio con autista per trasportare visitatori esteri. Nella logistica, inoltre, esso si appoggia sugli altri Dipartimenti, soprattutto per quanto concerne sicurezza, sistemazione degli spazi e onori militari.

La CdG-N ha esaminato il rapporto del DFAE nel corso dell'autunno 2005 e ha accolto con soddisfazione le informazioni che le sono state presentate. All'inizio del gennaio 2006, inoltre, ha esaminato i risultati di una valutazione interna dell'organizzazione del servizio di protocollo della Direzione delle risorse e della rete esterna. Questo rapporto ha confermato l'opinione positiva che la Commissione aveva già potuto farsi. Se paragonate alla media internazionale, le dimensioni del Protocollo del DFAE possono essere giudicate modeste. Esso si basa inoltre su di un sistema di ripartizione dei compiti chiaro e funzionale. Nonostante il suo effettivo ridotto, svolge un lavoro di alta professionalità al servizio del Consiglio federale, del presidente della Confederazione e del capo del DFAE.

Il prossimo pensionamento di tre collaboratori confronterà il Protocollo a nuove sfide. La Commissione ha tuttavia potuto prendere atto non senza soddisfazione che, seppure le competenze di queste persone le rendano insostituibili, il servizio ha saputo individuare gli eventuali problemi in anticipo.

Sulla base delle considerazioni del tutto positive a cui è giunta, la Commissione ha pertanto deciso di chiudere i suoi lavori in merito.

3.6 Stato e Amministrazione

3.6.1 Politica della Confederazione in materia di personale

Nel corso dell'anno in esame, le CdG si sono ancora ripetutamente chinate più volte sulla politica della Confederazione in materia di personale. Nel quadro dell'esame del rapporto 2005 del Consiglio federale concernente le misure in materia di personale, effettuato con rappresentanti dell'Ufficio federale del personale (UFPER) e dei servizi del personale di ogni dipartimento e della Cancelleria federale, le CdG hanno constatato che l'impostazione del rapporto avrebbe potuto essere ancora migliorata. Il rapporto in materia di personale consente ora di paragonare i risultati con gli obiettivi prefissati, rispondendo in tal modo non soltanto a una delle esigenze formulate dalle CdG, ma facendone anche uno strumento di gestione pertinente per il Consiglio federale e l'Amministrazione.

In occasione di questo esame, le CdG hanno potuto constatare che, nel complesso, la politica del personale seguiva il suo corso. Alcuni settori tuttavia richiedono un'attenzione maggiore. È indispensabile ad esempio seguire da vicino le conseguenze delle riduzioni di personale ancora in corso in virtù dell'attuazione dei programmi di sgravio 2003 e 2004 e del piano di rinuncia a determinati compiti. In generale, le CdG hanno constatato che le misure di accompagnamento alla riduzione del personale portano frutto. Le persone toccate dalle riduzioni degli effettivi hanno per lo più ritrovato un nuovo lavoro grazie agli sforzi profusi in materia di collocamento. Vi sono stati soltanto 26 licenziamenti per quasi 1200 posti soppressi nel 2004 e 2005.

Occorre sottolineare che la quota delle spese per il personale ammonta soltanto a poco più dell'8 per cento dell'insieme delle spese della Confederazione. Questa quota parte è spesso sovrastimata. Le CdG si sono anche informate sulle misure salariali. In questo settore, la politica della Confederazione è troppo restrittiva. In effetti, essa ha compensato solo parzialmente il rincaro registrato nel 2005, e questo mediante un versamento unico e non assicurato. A medio termine, una politica così restrittiva potrebbe avere conseguenze negative sulla competitività della Confederazione sul mercato del lavoro. Questo timore è confermato dal confronto dei salari e delle casse pensioni svolto e pubblicato alla fine del 2005 dal DFF e che le due commissioni hanno esaminato. Questo confronto ha permesso in particolare di constatare che lo scarto salariale fra la Confederazione e il settore privato si accentua a partire dal livello dei quadri intermedi (ossia dalla classe salariale 24) e tale differenza diventa molto significativa per i quadri superiori e quelli del livello più alto.

Alcuni successi sono stati registrati nel settore dei posti d'apprendistato. In effetti, il numero di posti d'apprendistato offerti dalla Confederazione è aumentato del 41 per cento nel corso di questi ultimi otto anni. Anche se il tasso di posti d'apprendistato, pari al 3,4 per cento, è leggermente superiore alla media delle grandi aziende, il Consiglio federale ha deciso di aumentarlo al 4 per cento entro il 2011. Alla luce, in particolare, dei summenzionati svantaggi nei confronti del settore privato, le CdG ritengono che sia importante accordare un'attenzione particolare al perfezionamento e alla formazione continua nell'Amministrazione federale. Anche se la strategia adottata è buona, le Commissioni deplorano la riduzione delle risorse nel corso di

questi ultimi anni. Una simile politica potrebbe avere ripercussioni negative a lungo termine. In futuro occorrerà accordare un'attenzione maggiore a questo settore.

Secondo i rappresentanti dei servizi del personale dei dipartimenti, il clima fra il personale della Confederazione non è dei migliori. I problemi summenzionati, ma anche la mancata valorizzazione del personale dell'Amministrazione federale, anche da parte del Consiglio federale e del Parlamento, hanno un impatto negativo sulla motivazione: in quanto datore di lavoro, la Confederazione non beneficia più di una così buona reputazione presso i suoi impiegati come poteva essere ancora il caso qualche anno fa. Questo apprezzamento è stato confermato dall'analisi delle cause e delle misure svolta dall'UFPER in collaborazione con i dipartimenti e la Cancelleria federale in risposta ai preoccupanti risultati dell'inchiesta 2005 presso il personale dell'Amministrazione federale. La CdG-N ha esaminato i risultati di quest'analisi e ha deciso in particolare di valutare approfonditamente il ruolo del Consiglio federale in rapporto alle nuove misure.

Conformemente alle disposizioni dell'articolo 5 LPers, nel 2006 le CdG e le CdF hanno potuto accordarsi con il Consiglio federale sulla forma e sul contenuto del rapporto concernente le misure in materia di personale. La convenzione conclusa in quell'occasione sarà riesaminata due anni dopo la sua prima applicazione.

Nel corso del secondo semestre, la CdG-N si è chinata in modo speciale sulla riorganizzazione dell'UFPER decisa nell'estate 2006. L'UFPER si concentra d'ora innanzi sulle funzioni strategiche, mentre gli altri compiti relativi al personale sono assunti in modo decentralizzato dai dipartimenti. Questa riorganizzazione si inserisce nel progetto trasversale «Ottimizzazione del management delle risorse umane, strategia e processi in materia di personale» della riforma dell'Amministrazione federale. La responsabilità dell'accompagnamento di questa riforma è affidata alla CdG-S. Dal canto suo, la CdG-N non è ancora riuscita a terminare i propri lavori relativi alla riorganizzazione dell'UFPER e dovrà pertanto continuare a svolgerli anche nel 2007. La CdG-N ritiene importante che la decentralizzazione non vada a scapito dell'omogeneità della politica della Confederazione in materia di personale e che possa sfruttare gli effetti di scala.

Coscienti dell'importanza che la politica in materia di personale riveste per il compimento di tutti i compiti affidati alla Confederazione, le CdG hanno affrontato questo tema anche in occasione della discussione con il capo del DFF durante l'esame del rapporto di gestione 2005 del Consiglio federale (cfr. n. 4.1).

3.6.2 Occupazioni accessorie degli agenti della Confederazione

Alla fine del 2004, nell'ambito del seguito dato all'ispezione concernente le occupazioni accessorie degli agenti della Confederazione⁸⁷, la CdG-N aveva invitato il Consiglio federale a valutare la prassi delle autorizzazioni concesse agli agenti della Confederazione per l'esercizio di attività accessorie, segnatamente dal profilo della parità di trattamento e dei potenziali conflitti d'interesse. In una lettera del 12 aprile

⁸⁷ Occupazioni accessorie dei funzionari e attività professionali di ex funzionari, in particolare sotto il profilo dei conflitti d'interesse, rapporto della CdG-N del 12 marzo 1999 (FF 1999 8618).

2006, il Consiglio federale ha informato la CdG-N sui risultati di questa valutazione e delle misure adottate in questo settore.

La Commissione si è rallegrata delle direttive emanate a titolo provvisorio dall'UFPER e che vincolano la concessione di autorizzazioni per l'esercizio delle occupazioni accessorie ai sensi dell'articolo 91 dell'ordinanza sul personale federale⁸⁸ al rispetto di determinate regole di base. In tal modo tutti i servizi incaricati di concedere tali autorizzazioni dispongono ora di uno strumento unico che contempla i criteri che ne disciplinano la concessione. La CdG-N ha anche preso atto del fatto che le direttive dell'UFPER saranno esaminate dopo l'attuazione di due progetti trasversali della riforma dell'Amministrazione che sono l'«Ottimizzazione del management delle risorse umane, strategia e processi in materia di personale» e la «Semplificazione e riduzione della densità normativa nelle questioni relative al personale».

Alla fine del 2004, la CdG-N ha richiamato l'attenzione del Consiglio federale su alcune disparità concernenti la concessione di giorni di congedo per l'esercizio di una funzione ufficiale. Già a quell'epoca la Commissione accordava un'importanza particolare al sistema di concessione delle autorizzazioni per l'esercizio di una carica pubblica e alla parità di trattamento da garantirsi in questa materia. In una lettera del 12 aprile 2006, il Consiglio federale indica di non condividere le preoccupazioni della CdG-N in questo ambito e di non ritenere necessario l'emanazione di norme uniformi. La Commissione condivide il parere del Consiglio federale secondo cui occorre tener conto di ogni caso particolare e non si può decidere preventivamente il numero di giorni di congedo da concedere. La CdG-N ritiene che il sistema in vigore debba permettere di sostenere gli agenti della Confederazione nell'esercizio di una carica pubblica e garantire, per cariche pubbliche analoghe e per situazioni professionali paragonabili, la parità di trattamento dei richiedenti. La CdG-N è favorevole all'approntamento dell'elenco centralizzato di tutte le cariche pubbliche e delle attività accessorie deciso dal Consiglio federale. Essa ritiene che la maggior trasparenza così ottenuta contribuirà a migliorare la parità di trattamento. La CdG-N è per contro del parere che gli impiegati della Confederazione che esercitano una carica pubblica autorizzata debbano poter beneficiare dei necessari congedi e ha quindi invitato il Consiglio federale a modificare di conseguenza le disposizioni dell'articolo 40 dell'ordinanza del DFF concernente l'ordinanza sul personale federale⁸⁹.

Una volta terminati i due progetti trasversali summenzionati, la CdG-N si informerà sui risultati del riesame delle direttive dell'UFPER e sugli eventuali cambiamenti intervenuti in materia di concessione di autorizzazioni per l'esercizio di un'attività accessoria ed esaminerà nuovamente la necessità di intervenire come organo di vigilanza.

⁸⁸ Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

⁸⁹ Ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers; RS 172.220.111.31).

3.6.3

Riforma dell'Amministrazione

Nel corso del 2005, la CdG-S ha deciso di seguire da vicino il progetto di riforma dell'Amministrazione dall'inizio della sua attuazione, volendo in tal modo esercitare una pressione politica sufficiente sul Governo affinché il progetto dia i suoi risultati⁹⁰.

La Commissione ha continuato questo tipo di lavoro anche nel 2006. A quattro riprese ha avuto colloqui con membri e rappresentanti del Consiglio federale sullo stato di avanzamento del progetto chiedendo di ricevere i tutti rapporti intermedi nonché tutti i processi decisionali del Consiglio federale.

La Commissione considera la riforma dell'Amministrazione come un progetto portante e ambizioso, atto a fornire un contributo fondamentale al buon funzionamento delle autorità federali. Originariamente la riforma dell'Amministrazione avrebbe dovuto rappresentare un'alternativa alla riforma della conduzione dello Stato e una risposta al mandato del Parlamento che chiedeva al Consiglio federale di formulare nuove proposte per rafforzare la direzione politica, per sgravare il Consiglio federale dei compiti amministrativi e per accrescere l'efficienza dell'Amministrazione.

Nel corso dei suoi lavori la Commissione ha tuttavia dovuto constatare l'esistenza di un divario importante fra le attese del Parlamento e la maniera in cui il Consiglio federale concepisce la riforma dell'Amministrazione. Il Consiglio federale non attribuisce a questo progetto un carattere strategico, ma lo considera piuttosto come un esercizio di routine. La CdG-S stenta a conciliare questa concezione con l'apparato, in termini organizzativi e di personale, messo in piedi per realizzare la riforma: si pensi all'istituzione di una delegazione del Consiglio federale e alla nomina di un delegato del Consiglio federale dotato di risorse finanziarie e di personale non trascurabili.

Fatta eccezione delle decisioni relative ai processi in materia di personale, il Consiglio federale ha adottato decisioni concernenti unicamente ambiti minori (il coordinamento delle biblioteche dell'Amministrazione o la riduzione delle commissioni extraparlamentari). Per la CdG-S, il Consiglio federale deve riprendere gli obiettivi ambiziosi della riforma dell'Amministrazione e condurre a buon fine i progetti fondamentali di quest'ultima. La Commissione ha constatato in particolare che il progetto relativo alla conduzione è soggetto a notevoli resistenze e che alcuni progetti inerenti la soppressione dei doppioni (come nel caso della cooperazione allo sviluppo) si trovano attualmente in un vicolo cieco. La CdG-S ha fortemente deplorato questa situazione chiedendo al Consiglio federale di dimostrarsi determinato nel trovare soluzioni a queste questioni fondamentali.

Oltre alla riforma dell'Amministrazione, il Consiglio federale sta portando avanti anche altri programmi di riforma (come l'esame dei compiti della Confederazione e la riorganizzazione dei dipartimenti). In questo contesto, la CdG-S ha potuto constatare che non è sempre chiaramente recepito il contributo specifico della riforma dell'Amministrazione. Il moltiplicarsi dei programmi genera anche incomprensione, confusione e stanchezza all'interno dell'Amministrazione, ostacolando il processo di riforma o perlomeno frenandolo. La CdG-S ha quindi chiesto al Consiglio federale di meglio coordinare o addirittura di riunire i diversi progetti in una riforma del-

⁹⁰ Cfr. il rapporto annuale annuale 2005 delle CdG e della Delegazione delle CdG delle Camere federali, del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 3961 e seg.).

l'Amministrazione in senso lato e di offrire prospettive chiare e una strategia che motivi il personale dell'Amministrazione.

La Commissione ritiene che il successo o il fallimento di questi progetti fornirà una valida indicazione sulla capacità della compagine governativa nell'adottare decisioni che impegnino il proprio futuro. Alla luce di questi risultati il Parlamento dovrà poi valutare la necessità di intraprendere una vera riforma della conduzione dello Stato.

La CdG-S intende informare il Parlamento sulle sue conclusioni in occasione della sessione primaverile 2007.

3.6.4 Indennità ai membri delle commissioni extraparlamentari

Le commissioni extraparlamentari sono organi istituiti dalla Confederazione perché assumano compiti pubblici per conto del Governo e dell'Amministrazione. Possono essere istituite a tempo determinato o indeterminato e possono avere una base legale oppure essere istituite unicamente da un atto del Consiglio federale, di un dipartimento o della Cancelleria federale.

Le indennità versate ai membri delle commissioni extraparlamentari sono disciplinate dall'articolo 17 dell'ordinanza sulle commissioni⁹¹ e dall'ordinanza sulle diarie e indennità dei membri delle commissioni extraparlamentari⁹². In base a queste ordinanze, le diarie sono comprese «di regola» fra 100 e 150 franchi per le commissioni consultive e fra 100 e 200 franchi per le commissioni con potere decisionale. Ad esse si aggiunge la rifusione di eventuali spese. I presidenti di commissioni possono anche ricevere un'indennità annua che va ad aggiungersi alla diaria. Infine, diverse disposizioni disciplinano i casi particolari come nel caso in cui il lavoro in seno a una commissione rappresenta un onere particolare.

Mediante un postulato adottato nel giugno 2001, il Consiglio nazionale ha incaricato il Consiglio federale di pubblicare in Internet l'elenco di tutte le indennità versate ai presidenti e ai membri delle commissioni extraparlamentari allo scopo di accrescere la trasparenza nel fissare le indennità. Il 7 giugno 2004, il Consiglio federale ha adottato un corrispondente rapporto⁹³, che è stato attribuito per esame alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N). In questo rapporto, il Consiglio federale si oppone alla pubblicazione in Internet delle indennità sostenendo che queste informazioni rappresentano dati personali e che la loro pubblicazione necessita di una base legale che attualmente non esiste. Invece di una pubblicazione in Internet, il Consiglio federale propone di consegnare le informazioni necessarie alla Delegazione delle finanze.

⁹¹ Ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (Ordinanza sulle commissioni; RS 172.31).

⁹² Ordinanza del 12 dicembre 1996 sulle diarie e indennità dei membri delle commissioni extraparlamentari (RS 172.311).

⁹³ «Commissioni extraparlamentari. Trasparenza delle indennità», rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 2004 in risposta al postulato Bühlmann del 22 marzo 2001 (01.3143 CN).

Ritenendo che il rapporto del Consiglio federale non affronti le questioni fondamentali connesse alle indennità versate alle commissioni extraparlamentari, la CIP-N ha chiesto al DFF informazioni supplementari. La CIP-N voleva sapere quali commissioni ricevessero indennità superiori a quelle previste dalla legislazione e quali criteri fossero applicati per determinare l'importo delle indennità. Il DFF ha espresso il suo parere su queste questioni in un rapporto del 10 gennaio 2005.

Poco soddisfatta del rapporto del DFF, la CIP-N si è rivolta alla CdG-N e alla DelFin chiedendo loro di esaminare le indennità versate alle commissioni extraparlamentari nel quadro del loro mandato di alta vigilanza. La CIP-N intendeva sapere in particolare se il Parlamento dovesse legiferare. All'inizio di aprile 2005, la CdG-N ha accettato di dar seguito alla richiesta della CIP-N; vista l'adesione della CdG-N, la DelFin ha rinunciato a effettuare lavori sulla questione.

Nel suo rapporto del gennaio 2005, il DFF spiega che l'importo delle diarie è fissato in base all'importanza della commissione (commissione consultiva o commissione con potere decisionale), al tipo di attività, nonché al grado di specializzazione dei membri. L'indennità presidenziale sarebbe determinata dall'importanza della commissione, dalla mole di lavoro assunta dal presidente al di fuori delle sedute, nonché dall'importanza dei compiti.

L'allegato al rapporto del DFF contiene un elenco delle commissioni i cui membri percepiscono diarie superiori a 200 franchi svizzeri (per i salariati) o 400 franchi svizzeri (per gli indipendenti) e/o i cui presidenti percepiscono un'indennità forfettaria superiore a 10 000 franchi svizzeri. L'analisi di questo elenco evidenzia una grande disparità nelle modalità di definizione delle indennità ai membri delle commissioni extraparlamentari, nonché negli importi delle stesse. Per esempio le indennità presidenziali elencate variano da 12 500 a 250 000 franchi svizzeri all'anno. Questi importi concordano pertanto soltanto parzialmente con le disposizioni legali. Inoltre, i criteri menzionati dal DFF per fissare l'importo delle indennità sono troppo generici. In mancanza di informazioni più precise, la CdG-N non è stata d'altro canto in grado di verificare se gli importi delle indennità versate concordassero con i criteri summenzionati.

Per la CdG-N, la situazione attuale pecca di trasparenza e di coerenza. Le basi legali, che consentono un ampio margine di manovra nell'attribuzione di indennità (formulazioni potestative, concetti giuridici imprecisi), non consentono di fissare l'importo dell'indennità e le modalità di retribuzione secondo criteri chiari e unificati. Per la Commissione, questa situazione è criticabile dal profilo della parità di trattamento e della certezza del diritto.

Alla luce di queste constatazioni, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di armonizzare le indennità versate alle commissioni extraparlamentari e i relativi compiti. In un parere della fine di maggio 2006, il Consiglio federale non era ancora in grado di precisare le misure che intendeva adottare per rendere coerente il sistema delle indennità alle commissioni extraparlamentari, ma si è impegnato a trovare soluzioni alle pecche rilevate dalla Commissione nel quadro del progetto di riforma dell'Amministrazione. La Commissione ha invitato il Consiglio federale a tenerla informata, al più tardi a conclusione del progetto di riforma dell'Amministrazione, delle sue conclusioni e delle misure adottate in tal senso.

Il Consiglio federale ha anche stilato un elenco completo delle commissioni extraparlamentari. La CdG-N ha espresso la sua adesione a questa misura che rappresenta un primo passo verso una maggiore trasparenza. Inoltre, la Commissione ha preso

atto del mandato che il Consiglio federale ha affidato il 5 luglio 2006 ai dipartimenti di sottoporre le commissioni extraparlamentari a un esame critico al fine di valutarne la necessità, l'utilità e il rapporto costo-efficacia. Essa si terrà informata sui risultati di questo esame.

3.6.5 Situazione del personale dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia

Nel corso degli ultimi mesi del 2004 e nel corso del 2005, la CdG-N si è chinata in modo approfondito sulla situazione del personale dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) che si era deteriorata⁹⁴. Benché la conduzione e la responsabilità del personale siano di competenza del Consiglio federale e delle direzioni degli uffici, esistono tuttavia situazioni nelle quali l'organo che esercita l'alta vigilanza deve intervenire, in particolare quando i problemi raggiungono una certa ampiezza. L'audizione di numerosi collaboratori dell'UFFT a tutti i livelli gerarchici, i risultati ottenuti in occasione del sondaggio sulla soddisfazione del personale effettuato nel 2004 e la visita presso l'UFFT nel 2005 hanno confermato i timori della CdG-N che ha constatato alcuni problemi nei seguenti settori: direzione generale dell'Ufficio, informazioni necessarie all'esecuzione dei compiti, opportunità per i collaboratori di sfruttare le proprie competenze e conoscenze e di assumere responsabilità. Le audizioni hanno permesso in particolare di evidenziare i problemi relativi ai rapporti fra la direzione generale dell'Ufficio e numerosi collaboratori, al flusso di informazioni verso il basso e alla collaborazione fra i diversi centri di prestazioni dell'Ufficio. La CdG-N ha inoltre constatato che l'UFFT aveva adottato una prima serie di misure parallelamente alle sue indagini. La Commissione ha ritenuto che nella fattispecie il suo ruolo fosse soprattutto quello di sensibilizzare i responsabili dell'Ufficio e del Dipartimento sui problemi constatati, per cui nel corso del 2005 si è intrattenuta con i responsabili interessati.

Nel corso dell'ultimo trimestre 2005, la CdG-N ha ritenuto necessario chinarsi sulle nomine del Consiglio federale del 16 novembre 2005 inerenti la direzione dell'UFFT. La Commissione non riusciva a capire tali decisioni, tanto più dopo aver comunicato i risultati della propria inchiesta al capo del DFE. Essa riteneva che tali decisioni rischiassero di ostacolare un miglioramento della situazione in seno all'Ufficio ed ha comunicato le proprie perplessità al Consiglio federale invitandolo in futuro a riservare una maggiore attenzione ai settori identificati come sensibili.

Il Consiglio federale ha risposto alla lettera della CdG-N all'inizio del mese di dicembre 2005 per spiegare le ragioni delle proprie decisioni, sottolineando d'altro canto di non condividere il parere della Commissione ed evidenziando che il sondaggio sulla soddisfazione del personale effettuato nel 2005 mostrava che gli indicatori erano migliorati. La Commissione ha esaminato approfonditamente il parere del Consiglio federale, i cui argomenti non hanno tuttavia spinto la Commissione a modificare i risultati della propria inchiesta o la propria percezione del problema. Per evitare di incrementare le incertezze all'interno dell'UFFT, la CdG-N ha deciso di aspettare il 2007 prima di riesaminare la questione del personale dell'Ufficio e, sino a quel momento, di limitarsi a osservare l'evoluzione della situazione, tanto più

⁹⁴ Rapporto annuale annuale 2005 delle CdG e della Delegazione delle CdG delle Camere federali, del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3963 e seg.).

che il suo risanamento rientra nelle responsabilità in materia di conduzione del personale attribuite al Consiglio federale, al capo del Dipartimento e alla direzione dell'Ufficio.

Su richiesta di uno dei suoi membri, la Commissione si è anche interessata dei mandati che l'UFFT ha aggiudicato a uno stesso gruppo di aziende. L'Ufficio ha presentato queste aggiudicazioni in modo assolutamente trasparente. Va tuttavia rilevato che la CdG-N non ha proceduto a un esame della loro legalità in quanto tale. L'Ufficio ha rassicurato la Commissione indicandole che, per ridurre la propria dipendenza da questo gruppo e diversificare i concorrenti, il volume dei mandati aggiudicati a questo gruppo sarebbe diminuito progressivamente a beneficio di altre aziende. Anche il CPA si è chinato sul sistema delle aggiudicazioni all'interno dell'UFFT nel quadro di un'altra valutazione effettuata per conto della CdG-S, constatando che l'UFFT, alla stregua di altri servizi dell'Amministrazione federale, interpreta il campo d'applicazione della legge, che è insufficientemente chiaro, e le numerose eccezioni del diritto sugli appalti pubblici affidando, quindi, numerosi mandati in via amichevole⁹⁵. Sulla base di questo rapporto, la CdG-S ha presentato al Consiglio federale una corrispondente raccomandazione⁹⁶. La CdG-N ha pertanto ritenuto di non dover spingere oltre le proprie indagini suggerendo alla CdG-S di riesaminare il sistema dell'aggiudicazione dell'UFFT in uno o due anni, nel quadro del controllo dell'attuazione della sua raccomandazione.

3.6.6 Politica del personale dell'Ufficio federale della migrazione

Il deputato friburghese al Consiglio degli Stati Alain Berset ha denunciato l'esistenza di lacune nella conduzione del personale in seno all'Ufficio federale della migrazione (UFM). All'inizio di giugno ha inviato una lettera alle CdG invitandole ad esaminare approfonditamente le accuse formulate da alcuni collaboratori dell'UFM. I rimproveri espressi riguardano in particolare le continue riorganizzazioni alle quali è confrontato il settore della procedura d'asilo. Queste riorganizzazioni sono ritenute la causa della demotivazione del personale, dello smantellamento della rete di esperti e della perdita di know-how. Dalle critiche emerge che sono soprattutto gli esperti e le donne ad averne subito le conseguenze. La CdG-N ha affidato questo oggetto alla Sottocommissione DFGP/CaF che ha immediatamente chiesto all'UFM di pronunciarsi su queste critiche.

Attualmente, la Sottocommissione sta analizzando i documenti che le sono stati consegnati cercando gli indizi che consentirebbero di evidenziare le lacune nella conduzione del personale. La Commissione deciderà sulla procedura da seguire una

⁹⁵ Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione alla Sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, del 16 giugno 2006 (FF 2007 1537; cfr. allegato I, n. 2.1.3).

⁹⁶ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 13 ottobre 2006 (FF 2007 1525); cfr. anche n. 3.6.7. Per completare questa inchiesta della CdG-S, il DFE ha affidato al CDF l'elaborazione di un rapporto sull'assegnazione dei mandati nel settore della promozione dell'innovazione (CTI). Il DFE ha indicato che questo rapporto conferma in parte le conclusioni della CdG-S e che l'UFFT avrebbe già adottato misure suscettibili di migliorare le procedure.

volta conclusa l'analisi preliminare e deciderà, se del caso, come dar seguito alla richiesta di vigilanza.

3.6.7 Esperti esterni interpellati dall'Amministrazione federale

Il 21 gennaio 2005, le CdG hanno incaricato il CPA di esaminare la prassi del ricorso a esperti esterni da parte dell'Amministrazione federale. Le CdG hanno optato per un'analisi approfondita poiché le critiche espresse dai responsabili politici e dai media a questo proposito si fanno sempre più numerose. Sulla base del rapporto di valutazione del CPA del 16 giugno 2006 (cfr. rapporto allegato, n. 2.1), la CdG-S ha adottato e pubblicato, il 13 ottobre 2006, un rapporto e dieci raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale⁹⁷, autorizzando nel contempo anche la pubblicazione del rapporto di valutazione.

L'esame della CdG-S ha evidenziato che il ricorso ad esperti esterni ha assunto una considerevole ampiezza in seno all'Amministrazione federale. Secondo la valutazione del CPA, l'Amministrazione federale ha speso nel 2004 circa 490 milioni di franchi per un po' più di 6100 mandati. Se si considerano le lacune di valutazione, l'Amministrazione centrale federale (senza gli uffici GEMAP) ha destinato senza dubbio e secondo una stima prudenziale fra 600 e 700 milioni di franchi a mandati esterni.

La CdG-S ha constatato in particolare che nel periodo in esame la consulenza e la ricerca in ambito politico hanno speso, da soli, 144 milioni di franchi in mandati. La CdG-S non mette assolutamente in discussione il principio del ricorso a consulenti esterni dal momento che i dipartimenti e i loro capi devono poi assumersi la responsabilità politica dell'attuazione dei consigli ricevuti. Essa ritiene tuttavia che questa situazione può risultare problematica, in quanto alcuni consulenti esterni che esercitano regolarmente un'influenza non indifferente sugli orientamenti politici non sono soggetti, contrariamente ai direttori degli uffici e dei servizi federali, a un controllo parlamentare e non sono nemmeno esposti alla pubblicità dei media. Una delle raccomandazioni della CdG-S invita dunque il Consiglio federale a vigilare affinché vi sia trasparenza per quanto concerne sia i consulenti politici esterni che esercitano un'influenza diretta e determinante sulle decisioni e gli orientamenti politici dei dipartimenti degli uffici, sia i mandati affidati a questi esperti.

Poiché il ricorso a esperti esterni costituisce di fatto una esternalizzazione di determinati lavori, la CdG-S ha analizzato l'importanza dei mandati nella prospettiva della politica del personale della Confederazione. Mediamente, il rapporto fra le spese destinate ai mandati e gli oneri per il personale è circa di uno a sette. In considerazione del volume dei mandati affidati a esperti esterni, la CdG-S ritiene che non sia più possibile considerare l'evoluzione degli oneri per il personale indipendentemente dalle risorse attribuite ai mandati. La CdG-S ha pertanto chiesto al Consiglio federale di integrare i mandati nella sua pianificazione e nella sua politica del personale e di vigilare affinché tali mandati siano aggiudicati soltanto se consentono di ottenere un valore aggiunto finanziario, organizzativo o qualitativo rispetto al ricorso

⁹⁷ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 13 ottobre 2006 (FF 2007 1525).

a rapporti di lavoro di durata indeterminata. Essa ha inoltre invitato il Consiglio federale ad esaminare le diverse opzioni che permettano di meglio sfruttare le competenze degli specialisti e degli esperti interni al fine di sostituire i consulenti esterni laddove possibile.

Lo studio del CPA ha permesso anche di constatare che numerosi mandati sono attribuiti verso la fine dell'anno allo scopo di utilizzare le rimanenze dei crediti. Questo fenomeno è conosciuto anche come «febbre di dicembre». In virtù del principio di annualità del preventivo in vigore in seno al primo cerchio dell'Amministrazione federale, i crediti che non sono stati utilizzati completamente entro la fine dell'anno, non possono essere riportati nell'esercizio successivo. La CdG-S ha di conseguenza invitato il Consiglio federale ad adottare misure adeguate al fine di attenuare la febbre di dicembre, tanto più che è lecito chiedersi se tutte le spese dell'ultimo momento siano veramente pertinenti e rispettino il principio dell'impiego economicamente razionale dei fondi pubblici.

La CdG-S ha inoltre constatato che l'attribuzione di mandati sfugge spesso alla concorrenza introdotta dal diritto sugli appalti pubblici. Finora, le informazioni concernenti la prassi dell'Amministrazione federale in questa materia nonché il trattamento degli offerenti in termini concorrenziali erano frammentarie. Dal quadro che emerge dalla valutazione del CPA si evince pertanto che, in generale, le modalità d'attribuzione dei mandati seguite dall'Amministrazione federale non favoriscono per niente la concorrenza: sei franchi su dieci vanno a mandati attribuiti in via amichevole. L'esame del volume dei pagamenti ha inoltre permesso di constatare che più della metà dei mandati il cui importo supera i 50 000 franchi – e che dovrebbero quindi di regola essere aggiudicati sulla base di una gara d'appalto – sono stati attribuiti in via amichevole. Secondo la CdG-S, i risultati della valutazione non sono per nulla incoraggianti e sembrano indicare che la concorrenza perseguita dal diritto sugli appalti pubblici non si sia ancora tradotta nei fatti. La CdG-S ritiene che sia urgente adottare misure volte a rafforzare la concorrenza in occasione dell'aggiudicazione di mandati a consulenti esterni. La CdG-S ha inoltre invitato il Consiglio federale ad approfittare dell'attuale revisione del diritto sugli appalti pubblici per chiarire le modalità relative ai mandati e per rafforzare la concorrenza in questo settore. Essa l'ha anche sollecitato ad esaminare in quale misura la revisione del diritto sugli appalti pubblici possa permettere al legislatore di meglio tenere conto delle particolarità dei mandati peritali. La CdG-S ha inoltre chiesto al Consiglio federale di adottare le disposizioni necessarie per migliorare l'informazione e la comunicazione in seno all'Amministrazione e per formare i responsabili dell'aggiudicazione dei mandati in modo mirato al fine di sensibilizzarli sui vantaggi della concorrenza e, quindi, di promuovere un cambiamento di mentalità in questo settore.

Infine, i risultati dell'analisi suscitano il sospetto che l'Amministrazione disponga di reti di fornitori accreditati. La valutazione non ha esibito la prova definitiva dell'esistenza di tali reti; per ottenerla occorrerebbe procedere a uno studio mirato che si estenda su un periodo più lungo. La valutazione del CPA ha tuttavia permesso di constatare che un franco su sei è destinato a mandati susseguenti. In considerazione degli altri elementi considerati, come la frequente attribuzione di mandati senza procedura d'appalto o la forte concentrazione di risorse su pochi mandatarî, la CdG-S non può evitare di sospettare che, una volta terminato il primo mandato, i concorrenti interessati beneficino in seguito di un vantaggio sistematico e si vedano affidati tacitamente nuovi mandati. La CdG-S chiede quindi al Consiglio federale di chinarsi approfonditamente sulla questione.

La valutazione del CPA evidenzia che, salvo un'eccezione, la gestione dei mandati da parte dei dipartimenti lascia per lo meno a desiderare. Alcuni dipartimenti si disinteressano addirittura completamente della prassi seguita dai loro uffici in questo ambito. Di conseguenza, i dipartimenti non dispongono di alcuna visione d'insieme concernente l'attribuzione dei mandati. Il CPA ha inoltre constatato l'inesistenza di direttive armonizzate per mandati comparabili e anche di un sistema uniforme di rapporti. La CdG-S è giunta alla conclusione che è indispensabile per i dipartimenti affermare il loro ruolo nella gestione dei mandati, istituire un quadro omogeneo, migliorare il coordinamento fra i servizi che assegnano i mandati e introdurre un sistema standardizzato di rapporti di controllo di gestione: ne va della concorrenza e dell'armonizzazione delle prassi di aggiudicazione in seno all'Amministrazione federale. La CdG-S ritiene che sarebbe ragionevole prevedere in particolare l'introduzione di un sistema uniforme di rapporti in tutta l'Amministrazione federale che permetterebbe di riunire, per ufficio, dati come quelli sul volume dei mandati, informazioni relative al mandatario o all'attribuzione di mandati susseguenti. Grazie a un tale sistema di rapporti, i dipartimenti sarebbero in grado di esercitare un controllo più rigoroso e, di conseguenza, potrebbero gestire meglio l'aggiudicazione di servizi. La CdG-S è del parere che i dipartimenti debbano avere costantemente una visione d'insieme su tutti i mandati aggiudicati nel loro settore.

3.6.8 Decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005 concernenti Swisscom SA

Nella sua seduta di riflessione del 23 novembre 2005, il Consiglio federale ha deciso di procedere senza indugio alla revisione della legge sull'azienda delle telecomunicazioni⁹⁸ al fine di istituire le basi legali per una cessione integrale della partecipazione della Confederazione al capitale di Swisscom. Nel contempo ha dato istruzione a Swisscom di rinunciare a investire in imprese di telecomunicazione estere, nonché di destinare i fondi propri disponibili a un riacquisto di azioni o a una distribuzione di dividendi per raggiungere un rapporto 60:40 tra capitale proprio e capitale di terzi.

In ragione delle critiche suscitate dalla decisione del Consiglio federale e delle modalità con cui è avvenuta la comunicazione, la CdG-N si è sentita in dovere di approfondire questa circostanza. Nel suo rapporto del 28 marzo 2006⁹⁹ la CdG-N giungeva alle seguenti conclusioni:

Il Consiglio federale ha perso la decisione in merito agli investimenti di Swisscom in modo precipitoso, apparentemente inspiegabile. La decisione stessa, in verità, è stata poco chiara e talmente drastica da indurre il Consiglio federale a relativizzarla il 2 e il 21 dicembre 2005. Altrettanto poco chiara e inapplicabile è stata l'istruzione a Swisscom di raggiungere un rapporto 60:40 fra capitale proprio e capitale di terzi mediante una distribuzione dei fondi propri disponibili.

⁹⁸ Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (Legge sull'azienda delle telecomunicazioni, LATC; RS 784.11).

⁹⁹ Rapporto della CdG-N del 28 marzo 2006 concernente l'inchiesta sulle decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005 concernenti l'azienda Swisscom SA (FF 2006 4739).

La seduta di riflessione era stata preparata solo per quanto riguarda la cessione della partecipazione maggioritaria detenuta dalla Confederazione. Il Consiglio federale ha preso le decisioni relative agli investimenti all'estero e alla distribuzione dei fondi propri disponibili senza preparazione specifica e senza basi decisionali sufficienti. All'origine delle due decisioni e della minaccia di un'azione di responsabilità vi sarebbe un corapporto succinto del capo del DFGP.

L'inchiesta della CdG-N ha mostrato che, con la decisione sugli investimenti all'estero di Swisscom, il Consiglio federale non ha rispettato le condizioni quadro e le procedure da lui stesso definite, ignorando gli obiettivi strategici assegnati a Swisscom per gli anni 2002–2005. Sia la decisione assoluta, ossia l'istruzione di rinunciare in generale a operare investimenti in imprese di telecomunicazione estere, sia la forma in cui si è concretizzata, cioè la rinuncia ad assumere partecipazioni in imprese di telecomunicazione estere con mandato di servizio universale, sono contrarie alle aspettative e agli obiettivi di Swisscom fissati dal Consiglio federale. Inoltre, il voltafaccia strategico non era conforme alla legge sull'azienda delle telecomunicazioni. Per quanto riguarda l'istruzione impartita a Swisscom di rinunciare ad assumere una partecipazione in Eircom, il Consiglio federale ha ignorato il processo di controlling in atto, volto a verificare la conformità della partecipazione con gli obiettivi strategici. Il Consiglio federale ha dunque valutato i rischi di questa partecipazione senza un esame approfondito e senza le basi legali necessarie.

Rispetto al processo di controllo esercitato fino a quel momento dal proprietario su Swisscom, il Consiglio federale si è visto rimproverare di aver preso una decisione improvvisa e di aver interferito nella sfera di competenze del Consiglio d'amministrazione di Swisscom; ha agito senza rispettare la delimitazione delle competenze, pubblicamente sostenuta a più riprese, che fa una netta distinzione tra le decisioni di natura politica e le decisioni di natura gestionale e precisa che le acquisizioni di partecipazioni sono di competenza esclusiva del Consiglio d'amministrazione di Swisscom. Alla luce di queste considerazioni, il 23 novembre 2005, il Consiglio federale ha preso una decisione a livello di gestione imprenditoriale che non gli spettava.

Un'ulteriore contraddizione risiede nel fatto che prima della sua decisione del novembre 2005 il Consiglio federale ha sempre sostenuto la strategia in materia di investimenti all'estero di Swisscom. Un certo scetticismo sulla partecipazione di Swisscom in ex imprese di monopolio estere, manifestato apparentemente in alcune discussioni a livello informale dopo l'estate 2004, cioè dopo il tentativo di acquisto di Telekom Austria, non figura in alcun documento o dichiarazione ufficiale neanche dopo il tentativo di acquisizione di Cesky Telecom nella primavera 2005. In base all'ordinario processo di controlling, i capi del DFF e del DATEC hanno considerato il progetto compatibile con gli obiettivi strategici assegnati a Swisscom.

Il voltafaccia strategico del Consiglio federale ha generato insicurezza nell'azienda, in borsa e presso gli azionisti di minoranza di Swisscom. Collegando la sua istruzione con la minaccia di un'azione di responsabilità nei confronti dei membri del Consiglio d'amministrazione e della direzione di Swisscom, il Consiglio federale ha inoltre sconfessato i dirigenti dell'azienda. La Commissione non ha assolutamente potuto comprendere l'atteggiamento intimidatorio del Consiglio federale.

Quanto alla comunicazione e all'informazione, la CdG-N ha deplorato che una decisione – invero poco chiara – abbia potuto essere comunicata in maniera così diversa da differenti consiglieri federali e per di più in contrasto con la decisione del

collegio governativo del 23 novembre 2005 di affidare la responsabilità dell'informazione al DFF. La Commissione ha ritenuto inaccettabile la maniera in cui singoli consiglieri federali si sono esternati pubblicamente – anche l'uno contro l'altro –, in parte contraddicendosi. Comunicando in modo così irresponsabile, i membri del Consiglio federale hanno minato la credibilità del Governo, in Svizzera e all'estero, incuranti del fatto che avrebbero anche potuto danneggiare Swisscom.

Per mezzo di una mozione¹⁰⁰, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di prendere misure che dimostrassero il suo ruolo di proprietario e assicurassero l'affidabilità della gestione strategica delle aziende della Confederazione. La mozione è stata accolta dalle Camere federali. La Commissione ha formulato tre raccomandazioni che invitavano inoltre il Consiglio federale a riesaminare il diritto di impartire istruzioni a titolo di strumento di intervento nel settore di competenza del Consiglio d'amministrazione di Swisscom, a valutare in modo approfondito i processi di controllo dell'attuazione degli obiettivi strategici e a chiarire i punti sollevati in materia di comunicazione.

Sebbene nel suo parere del 3 maggio 2006¹⁰¹ il Consiglio federale abbia respinto, in alcuni punti, le critiche formulate dalla CdG-N, esso condivideva il parere della Commissione, che riteneva necessario trarre lezioni da questa circostanza. Il Consiglio federale intende rispondere senza riserve alle preoccupazioni contenute nella mozione sulla definizione del ruolo di proprietario e sull'affidabilità della sua conduzione strategica. Esso è pure disposto a riesaminare il diritto di impartire istruzioni a titolo di strumento di intervento nel settore di competenza del Consiglio d'amministrazione. La CdG-N ha inoltre particolarmente apprezzato il fatto che il Consiglio federale è dichiarato disposto a dedicare maggiore attenzione alle modalità delle sue comunicazioni.

Globalmente, la CdG-N giudica il parere del Consiglio federale intrinsecamente contraddittorio. La Commissione deplora che il Consiglio federale non sia disposto a confrontarsi con più autocritica con le decisioni prese il 23 novembre 2005 e con le implicazioni corrispondenti. La posizione del Consiglio federale è tanto più sorprendente in quanto esso non ha avuto nessun argomento da opporre alle constatazioni che la CdG-N ha esposto nel suo rapporto del marzo 2006. È perlomeno incoraggiante sapere che è intenzionato a trarne i necessari insegnamenti per il futuro.

La Commissione ha deciso di terminare la sua inchiesta dopo aver preso atto del parere del Consiglio federale. All'occorrenza, solleverà nuovamente le tematiche contenute nella mozione e nelle raccomandazioni nell'ambito delle consultazioni annuali con le aziende interessate, ossia Swisscom, FFS, La Posta e Skyguide.

3.6.9 Misure di lotta contro l'encefalopatia spongiforme bovina

Nel 2001, l'allora consigliere nazionale Fernand Cuche ha depositato un'iniziativa parlamentare intitolata «Crisi della BSE. Istituzione di una CPI» (01.427). L'iniziativa rimproverava alla Confederazione e ai servizi interessati di avere pesanti responsabilità nella diffusione della BSE in Svizzera, essendo intervenuti troppo tardi e

¹⁰⁰ Mo. 06.3176 «Attendibilità degli obiettivi strategici della Confederazione» del 28 marzo 2006.

¹⁰¹ Parere del Consiglio federale del 3 maggio 2006 (FF **2006** 4787).

solo in maniera puntuale per sconfiggere la malattia. Essa chiedeva l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta incaricata di esaminare tali critiche. In occasione di una seduta dell'Ufficio del Consiglio nazionale, il consigliere nazionale Fernand Cuhe aveva dichiarato di accettare che la trattazione dell'iniziativa parlamentare fosse sospesa al fine di consentire alla CdG-N di esaminare i suoi rimproveri nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare. La domanda dell'Ufficio è stata accettata per principio all'inizio del 2002 e l'esame in questione inserito nel programma annuale della CdG-N.

In ragione di una procedura giudiziaria in corso, tuttavia, la CdG-N è stata costretta a formulare una riserva. Nel 1997, infatti, 2206 agricoltori svizzeri avevano promosso un'azione di responsabilità civile dello Stato presso il DFF. L'azione esprimeva gli stessi rimproveri dell'iniziativa parlamentare e concludeva che lo Stato era responsabile delle conseguenze economiche subite dagli agricoltori a causa della BSE.

Poiché le critiche dell'iniziativa parlamentare sono oggetto di una procedura giudiziaria in corso e non possono essere esaminate indipendentemente dal ricorso in materia di responsabilità dello Stato, la CdG-N ha deciso di attendere la fine della procedura giudiziaria per valutare nuovamente la situazione. Questo modo di procedere corrisponde alla prassi delle CdG basata sul principio della separazione dei poteri.

Nel frattempo, è stato necessario trattare l'iniziativa parlamentare poiché il termine fissato per la consegna del rapporto, accompagnato dal parere, giungeva a scadenza. Il 21 giugno 2002, il Consiglio nazionale ha deciso di non darle seguito.

La decisione del Tribunale federale dell'11 aprile 2006 ha consentito di chiudere anche la citata procedura giudiziaria in materia di responsabilità dello Stato. Il Tribunale federale ha ritenuto che alla Confederazione non poteva essere rimproverato un comportamento illecito e ha dunque respinto l'azione di responsabilità civile dello Stato. Nel corso della procedura, diverse istanze si sono pure pronunciate in merito all'opportunità dell'operato dell'Amministrazione nella lotta alla BSE.

La CdG-N è del parere che il Tribunale federale e le istanze inferiori abbiano esaminato e giudicato le questioni rilevanti anche sotto il profilo dell'alta vigilanza. Ritenendo dunque che non vi sia più la necessità d'intervenire a questo titolo, ha chiuso il caso.

3.6.10 Gestione immobiliare della Confederazione nel settore civile

Le CdG hanno adottato il loro programma annuale il 20 gennaio 2006. L'ispezione relativa alla gestione immobiliare della Confederazione nel settore civile, svolta dall'UFCL, costituisce uno dei perni di tale programma. L'ispezione è stata attribuita alla CdG-N. Quest'ultima ha incaricato il CPA di elaborare una bozza di progetto relativa alla valutazione in questo settore¹⁰². La bozza di progetto, presentata alla Commissione alla fine di marzo 2006, prevedeva tre varianti:

1. concessione, realizzazione e monitoraggio di una moderna strategia di gestione immobiliare;

¹⁰² Cfr. anche Allegato 1, n. 2.2.2.

2. competenze e coordinamento nell'ambito della gestione immobiliare;
3. raggiungimento degli obiettivi strategici e operativi, analisi comparativa degli obiettivi.

La CdG-N ha optato per la variante 2 perché, tra le altre cose, consente di affrontare la questione del potenziale di risparmio e ha incaricato il CPA di procedere alla valutazione corrispondente, dalla quale dovrebbero pure risultare gli incentivi atti a motivare i diversi operatori a realizzare risparmi. In tal senso vi è un collegamento tematico con il nuovo modello contabile della Confederazione, poiché l'UFCL sarà il primo ufficio a fatturare le proprie prestazioni agli altri servizi dell'Amministrazione federale. Le pigioni verranno dunque contabilizzate in modo corrispondente.

La valutazione del CPA, in base alla quale la CdG-N formulerà le proprie conclusioni, è attesa per il primo trimestre del 2007.

3.6.11 Accertamenti relativi alle vendite di immobili da parte della Suva

Nel settembre 2005, il Ministero pubblico ticinese ha avviato un procedimento penale in relazione a operazioni di compravendita immobiliare della Suva, procedendo all'arresto di diverse persone. Il 4 ottobre 2005, l'inchiesta penale è stata trasmessa dalle autorità ticinesi al Ministero pubblico della Confederazione.

Nell'ottobre 2005, il Consiglio federale ha incaricato il DFI di presentare un rapporto sull'organizzazione, lo svolgimento e la sorveglianza delle transazioni immobiliari della Suva.

Da parte sua, la CdG-N ha esaminato se vi era una necessità d'intervento a livello di alta vigilanza parlamentare. Considerato che erano già in corso accertamenti ad opera del DFI, la CdG-N ha rinunciato a svolgere investigazioni proprie. Compete infatti al Consiglio federale, quale organo responsabile dell'alta vigilanza sulla Suva (art. 61 cpv. 3 LAINF¹⁰³), esaminare questo genere di questioni. In uno scritto del 18 novembre 2005, la Commissione pregava tuttavia il Consiglio federale di estendere la sua inchiesta a ulteriori ambiti. Lo invitava, in particolare, a rendere conto della sua attività di alta vigilanza esercitata fino a quel momento sulla Suva. La CdG-N chiedeva delucidazioni in merito a questioni generali riguardanti l'organizzazione e gli strumenti dell'alta vigilanza esercitata dalla Confederazione in virtù della LAINF, e auspicava di farsi un quadro dell'attività concreta di vigilanza svolta nel corso degli ultimi anni e delle conclusioni a cui quest'ultima ha dato luogo.

Nel giugno 2006, la CdG-N ha preso atto del resoconto del DFI del 12 aprile 2006. Il rapporto del DFI concludeva che la Suva deve migliorare le proprie strutture e procedure per quanto concerne le transazioni immobiliari. Sarebbe comunque inappropriato parlare di un fallimento generale della Suva in questo ambito. Il rapporto evidenziava tuttavia che le responsabilità tra le autorità federali e la direzione della Suva non sono definite in maniera sufficientemente chiara e che anche la vigilanza esterna esercitata sulla gestione della Suva (Corporate Governance) doveva essere riveduta. Occorrerà dunque operare i necessari adeguamenti dal profilo della vigilanza interna ed esterna sulla gestione della Suva nell'ambito della revisione della

¹⁰³ Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20).

LAINF in corso. In merito ai miglioramenti da apportare all'organizzazione del settore immobiliare, il DFI chiederà regolarmente ragguagli sui progressi nell'attuazione dei provvedimenti. In seguito, la Suva renderà conto periodicamente al DFI fino a quando tutti i punti deboli constatati saranno stati eliminati.

Alla luce delle diverse inchieste effettuate e del monitoraggio assicurato dal DFI, nel giugno del 2006 la CdG-N ha ritenuto inutile procedere a propri chiarimenti supplementari. Il Parlamento si pronuncerà nuovamente in merito a questioni centrali legate all'organizzazione e alla sorveglianza della Suva nell'ambito della revisione della LAINF.

3.6.12 Audit sulla gestione dell'Ufficio federale dello sport

Al termine dell'ultima legislatura, le CdG avevano gettato uno sguardo critico sulle loro attività e sui loro strumenti di controllo¹⁰⁴. Tale analisi ha consentito di evidenziare i punti deboli di determinati strumenti utilizzati dalle CdG. È emerso, per esempio, che le CdG non dispongono di uno strumento adatto a svolgere un esame approfondito di un servizio dell'Amministrazione. Le Commissioni effettuano sì regolarmente visite a determinati servizi, ma queste non bastano ad analizzare situazioni complesse.

Le CdG valuteranno l'opportunità di adottare un nuovo strumento – audit sulla gestione – per colmare tale lacuna¹⁰⁵. Mentre il lavoro delle CdG concerne generalmente una politica o un provvedimento della Confederazione, l'audit ha per oggetto il funzionamento di un servizio dell'Amministrazione federale (compiti, impostazione strategica, struttura, processo, trasparenza ed efficacia nell'attribuzione di risorse ecc.).

Tale nuovo strumento consentirà alle CdG di fare il punto della situazione in merito a prestazioni o punti forti e deboli di un servizio. L'audit dovrebbe contribuire a identificare le pratiche esemplari, ma anche quelle lacunose – p. es. una strategia poco chiara, una struttura di conduzione inadeguata, un controllo lacunoso della gestione, spese generali troppo elevate o un clima di lavoro sfavorevole. Beninteso, le CdG avranno la possibilità di formulare raccomandazioni fondandosi sul rapporto relativo all'audit.

Per le CdG non si tratta assolutamente di vagliare ogni singolo atto della gestione operativa di un servizio, ma di ottenere una visione d'insieme sulla gestione dell'unità interessata stabilendo la distanza indispensabile all'alta vigilanza parlamentare. Gli audit forniranno infine alle CdG elementi per valutare la gestione e la vigilanza del Consiglio federale sull'Amministrazione.

Le CdG hanno incaricato il CPA di valutare la fattibilità e l'utilità di un audit sulla gestione avviando un progetto pilota presso l'Ufficio federale dello sport (UFSPo). Lo sport è in effetti un settore dell'attività statale che le CdG hanno raramente avuto occasione di affrontare. Anche dal profilo della metodologia, l'UFSPo è l'ufficio che meglio si presta a un tale progetto: adempie i suoi compiti in maniera ampiamente autonoma, le sue dimensioni e la sua organizzazione sono particolarmente

¹⁰⁴ Rapporto annuale 2002/2003 delle CdG e della DCG delle Camere federali, 23 gennaio 2004 (FF **2004** 1435 segg.).

¹⁰⁵ Cfr. anche n. 2.2.4 del rapporto del CPA, pubblicato nell'allegato 1 del presente rapporto.

adatte a un progetto pilota e non vi sono sovrapposizioni con studi dello stesso genere. I responsabili dell'UFSPo si sono inoltre mostrati interessati a collaborare.

È previsto che il CPA presenti il suo rapporto alla CdG-S prima della pausa estiva 2007. La Commissione trarrà in seguito le proprie conclusioni politiche in merito alla gestione dell'UFSPo e valuterà la pertinenza dell'audit sulla gestione dalla prospettiva dell'alta vigilanza parlamentare.

3.6.13 Analisi del contesto svolta dall'UFSP in merito all'iniziativa popolare «Sì alla medicina complementare»

Nel giugno 2006, era trapelato da un'indiscrezione proveniente dall'UFSP che lo stesso Ufficio aveva incaricato un organo esterno di fare il punto della situazione sugli interlocutori e gli argomenti relativi all'iniziativa popolare «Sì alla medicina complementare». In seguito al deposito di due domande indirizzate all'autorità di vigilanza, la CdG-S ha cercato di rispondere al quesito se rientrasse nelle competenze dell'autorità sondare l'ambiente degli autori di un'iniziativa in vista della redazione del corrispondente messaggio del Consiglio federale.

Il 29 marzo 2006, su proposta del DFI, il Consiglio federale ha deciso di prendere una decisione di fondo, raccomandando di respingere l'iniziativa popolare «Sì alla medicina complementare» senza opporre un controprogetto. Ha quindi incaricato il DFI di redigere una bozza di messaggio in tal senso entro fine agosto 2006. Sebbene siano vincolanti per i servizi che in seguito dovranno gestire l'azione, tali orientamenti preliminari non sono di regola comunicati ai media per evitare di pregiudicare le ulteriori decisioni del Consiglio federale. L'informazione avviene per principio al momento o dopo l'accettazione del messaggio da parte del Consiglio federale.

Il mandato di analisi del contesto (contratto con un'agenzia di PR esterna) è stato affidato dall'UFSP. I risultati dell'analisi sarebbero stati destinati all'uso interno e avrebbero consentito alle persone incaricate di elaborare il messaggio di familiarizzarsi con gli argomenti degli autori dell'iniziativa. In particolare, servivano da base al Consiglio federale per prendere la propria decisione preliminare.

Il contratto prevedeva una serie di prestazioni da fornire tra il 1° aprile e il 30 agosto 2006. Soltanto una parte di tali prestazioni sono state fornite o utilizzate. Poiché l'involucro del progetto, che ammontava a 300 000 franchi, non era stato approvato nell'ambito del dispositivo corrispondente, l'Ufficio è stato costretto a finanziare i compiti previsti procedendo a una redistribuzione delle risorse finanziarie e del personale esistenti. Sono stati approvati i 30 000 franchi previsti per prestazioni esterne relative all'analisi del contesto. In totale, sono stati versati all'agenzia circa 22 000 franchi per le prestazioni fornite. Il limite di spesa non è dunque stato interamente utilizzato. Contrariamente a quanto previsto inizialmente, non è stato affidato alcun mandato supplementare.

Nella sua presa di posizione, il capo del DFI ha sottolineato che i fondi pubblici sono stati impiegati esclusivamente per lavori preparatori in vista della redazione del messaggio del Consiglio federale e non per una campagna di PR destinata a contrastare l'iniziativa. L'analisi del contesto sarebbe servita soltanto a scopi interni all'Amministrazione. Egli ha assicurato che il messaggio si prefiggeva di consentire

al Parlamento e al pubblico di formarsi un'opinione obiettiva e senza pregiudizi sull'iniziativa popolare.

La CdG-S è giunta alla conclusione che un'analisi come quella svolta in questo caso su mandato dell'UFSP può essere utile e opportuna. Essa non è neppure intenzionata a impedire che l'Amministrazione ricorra a risorse esterne qualora determinati lavori lo esigano.

Cionondimeno, la CdG-S ha rimesso in questione, nel caso concreto, la necessità di un'analisi del contesto per la preparazione del messaggio del Consiglio federale. Secondo la Commissione, sarebbe inoltre stato più opportuno che l'UFSP svolgesse internamente i compiti delegati nel mandato esterno, considerato soprattutto che quest'ultimo perseguiva esclusivamente scopi interni. La CdG-S ha altresì rimesso in discussione la competenza dell'Ufficio di sbloccare crediti per mandati di questo tipo così intimamente legati al contesto politico. Sebbene la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione offra questo margine di manovra all'Amministrazione, occorrerebbe garantire, per casi di questo tipo, il rispetto di determinate competenze decisionali e un monitoraggio adeguato a livello dipartimentale. In considerazione della portata dell'analisi del contesto effettuata, le ragioni per cui l'UFSP non ha voluto sentire gli autori dell'iniziativa popolare sfuggono alla CdG-S. La Commissione ha comunicato le proprie conclusioni al capo del DFI pregandolo di tenerne conto a futura memoria.

Poiché i mandati successivi previsti inizialmente non sono stati attribuiti, e quindi nemmeno eseguiti, la CdG-S ha rinunciato ad affrontare le questioni sollevate nelle domande in merito all'informazione da parte delle autorità nel corso di campagne che precedono le votazioni. La CdG-S non sarebbe peraltro l'interlocutore idoneo per quanto concerne l'esame in corso dell'iniziativa parlamentare 04.463 «Ruolo del Consiglio federale durante le votazioni popolari» e degli interventi parlamentari connessi.

Nell'anno in esame, la Commissione ha inoltre concluso un'inchiesta sulla problematica dei mandati affidati dall'Amministrazione federale a consulenti esterni, che sta alla base del caso in questione (cfr. n. 3.6.7).

3.7 Giustizia

3.7.1 Inchiesta sulle esternazioni del capo del DFGP su alcune decisioni giudiziarie (discorso dell'Albisgütli)

Il 20 gennaio 2006 il capo del DFGP ha pronunciato un discorso in occasione dell'incontro della sezione zurighese dell'UDC all'Albisgütli. Nei giorni successivi, gli è stato rimproverato di aver tacciato di «criminali» due Albanesi accusati di crimini gravi dalla giustizia del loro Paese e di avere in questo modo violato la presunzione d'innocenza. È stato inoltre deplorato il fatto che il capo del DFGP fosse venuto meno al principio della separazione dei poteri criticando la Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA), che aveva accordato l'asilo ai due cittadini albanesi, e il Tribunale federale, che aveva vietato la loro estradizione in Albania. Da ultimo, al capo del DFGP è stato rimproverato di avere trasgredito in modo grave il principio di un'informazione completa e trasparente.

Al termine dell'inchiesta condotta dalla Sottocommissione competente, la CdG-S è giunta agli accertamenti e conclusioni seguenti, che ha pubblicato nel suo rapporto¹⁰⁶:

L'analisi del caso dei due rifugiati albanesi ha mostrato che la CRA aveva accordato loro l'asilo perché, dopo aver esaminato i voluminosi documenti dell'incarto relativo al procedimento penale di prima istanza avviato in Albania – procedimento durato quattro anni e mezzo –, essa aveva raggiunto la convinzione che numerosi indizi lasciavano pensare che il procedimento penale era stato avviato per motivi politici, che con preponderante verosimiglianza gli Albanesi erano innocenti dei crimini di cui erano accusati e che essi dovevano temere persecuzioni se fossero stati espulsi verso l'Albania. Secondo la CdG-S, era dunque inesatto affermare che la CRA aveva accordato l'asilo a dei «criminali». L'inchiesta ha permesso di concludere che, in seguito alla decisione della CRA di accordare l'asilo ai due Albanesi, tutte le autorità federali e cantonali erano tenute a considerarli come innocenti al beneficio dello statuto di rifugiato. Le autorità dovevano tenerne in particolare conto in occasione delle loro dichiarazioni pubbliche.

Il capo del DFGP ha in seguito affermato che la CRA aveva eluso una decisione del Tribunale federale di autorizzare l'extradizione dei due Albanesi verso il loro Paese d'origine accordando loro precipitosamente l'asilo. A suo parere, la CRA avrebbe dovuto attendere i documenti complementari chiesti dall'Ufficio federale di giustizia alle autorità albanesi nel quadro della procedura d'extradizione. Nel suo rapporto, la CdG-S descrive le implicazioni e i retroscena delle decisioni. Essa accetta che la CRA ha atteso che scadesse il termine a lei noto per la consegna dei documenti e ha aspettato ancora due settimane e mezzo prima di prendere la sua decisione in materia di asilo, ma ha omesso di domandare all'UFG se fosse il caso di continuare ad attendere i documenti. L'UFG, da parte sua, ha ricevuto i documenti, ma non li ha inoltrati alla CRA. In considerazione del principio della separazione dei poteri, non spetta al capo del DFGP né alla CdG-S nella sua qualità di autorità incaricata dell'alta vigilanza decidere se la CRA ha avuto o no ragione di concludere di poter statuire sulla questione senza attendere che le fossero forniti i documenti supplementari, poiché tale decisione è di competenza delle sole autorità giudiziarie.

Per quanto concerne il rispetto della presunzione d'innocenza, la CdG-S ha accertato che il pubblico presente al discorso dell'Albisgüetli doveva dedurre che il capo del DFGP considerava colpevoli i due Albanesi, cosa che del resto ha affermato qualificandoli di «criminali» e di «assassini». Anche dalla versione scritta del discorso, il lettore non può fare a meno di pensare che doveva verosimilmente trattarsi di criminali, perché altrimenti non vi sarebbero state ragioni per definire inammissibile che i due Albanesi abbiano ottenuto l'asilo in Svizzera?

Nel complesso, la CdG-S è pervenuta alla conclusione che il capo del DFGP non ha tenuto conto nelle dichiarazioni pubbliche sui due rifugiati albanesi della presunzione d'innocenza. Inoltre, ha vilipeso lo statuto di rifugiato accordato dalla Svizzera a due persone che essa aveva accolto. La CdG-S ha appurato che il capo del DFGP ha agito per ragioni politiche, allo scopo di illustrare quello che lui reputa essere un problema reale. Lo ha tuttavia fatto fondandosi su un esempio che ha descritto in modo scorretto, arrecando pregiudizio ai diritti degli interessati.

¹⁰⁶ Inchiesta in merito alle esternazioni del capo del DFGP su alcune sentenze giudiziarie, rapporto della CdG-S del 10 luglio 2006 (FF 2006 8299).

La CdG-S ha inoltre reputato inaccettabile che il capo del DFGP abbia mentito al Consiglio degli Stati in merito alla questione degli Albanesi affermando che non li aveva mai tacciati di criminali, ma soltanto di accusati. Evidentemente, non è la stessa cosa.

In merito alle critiche espresse contro le decisioni giudiziarie, la CdG-S ha concluso che le critiche rivolte pubblicamente alla CRA per le decisioni da essa prese in merito ai due Albanesi – critiche che hanno avuto un grande rilievo nei media dopo il discorso dell'Albisgüetli – erano parziali. Il fatto di lasciare intendere che la CRA aveva accordato l'asilo a veri e propri criminali e aveva impedito al Tribunale federale di consegnarli all'Albania è di natura tale da gettare il discredito sulla CRA e da mettere in dubbio la fiducia nelle decisioni che essa prende. La CdG-S ha affermato che essa si aspettava del consigliere federale ministro della giustizia che si comportasse in modo molto prudente nelle critiche che poteva essere tentato di esprimere nei confronti di decisioni giudiziarie concernenti singoli individui e che si astenesse da qualsiasi descrizione dei fatti che potesse apparire parziale. Per quanto riguarda le decisioni del Tribunale federale, la CdG-S ritiene che il capo del DFGP non intendesse criticarle.

La CdG-S ha inoltre rilevato che il capo del DFGP aveva rivolto chiaramente e pubblicamente critiche alla CRA nella sua veste di autorità, denunciando la lunghezza del procedimento nel caso di una famiglia rom e l'eccessiva indipendenza organizzativa della Commissione. La CdG-S ha giudicato legittimo che nella sua qualità di autorità di sorveglianza, il capo del DFGP si chini sulla gestione, sull'oneri di lavoro e sugli affari pendenti della CRA. Gli interventi dell'autorità incaricata della sorveglianza non devono però giungere al punto di ingerire nell'indipendenza del potere giudiziario.

La CdG-S ha concluso che le critiche espresse dal capo del DFGP riguardo alle decisioni di accordare l'asilo ai due Albanesi sono problematiche se le si considera dal profilo dell'indipendenza della giustizia. Nella sua qualità di ministro della giustizia, egli è tenuto in modo particolare a difender i principi fondanti dello Stato di diritto e a vegliare all'indipendenza del potere giudiziario.

Nel suo parere del 25 ottobre 2006¹⁰⁷ il Consiglio federale ha osservato che le affermazioni del capo del DFGP erano rivolte, nella fattispecie, a casi che rientravano nel campo di competenza del suo Dipartimento. Ha parimenti sottolineato che il termine e il tono del discorso utilizzati nel quadro di questo genere di manifestazioni sono lasciati in buona parte all'apprezzamento dei consiglieri federali e che il Consiglio federale non è tenuto a commentare pubblicamente le dichiarazioni fatte dai suoi membri in simili circostanze. Il parere del Consiglio federale contiene in particolare la seguente dichiarazione: «Il Consiglio federale deplora che, come rilevato dalla CdG-S nella sua inchiesta, uno dei suoi membri si sia espresso pubblicamente senza la necessaria obbiettività e prudenza e che davanti al Consiglio degli Stati abbia dato una versione diversa da quella pronunciata all'Albisgüetli. Al riguardo, il Consiglio federale non ha niente da aggiungere alle conclusioni a cui è giunta la Commissione.» La CdG-S ha preso atto del parere del Consiglio federale.

¹⁰⁷ Parere del Consiglio federale del 25 ottobre 2006 (FF **2006** 8343).

3.7.2

Attuazione del progetto di efficacia e inchieste straordinarie in seno al ministero pubblico della Confederazione

La CdG-N segue, in collaborazione con la DelFin, i lavori di attuazione del «Progetto efficienza» ed esamina in particolare i rapporti semestrali della direzione di progetto sullo stato d'avanzamento dei lavori (cfr. rapporti annuali delle CdG¹⁰⁸).

Il «Progetto efficienza» è stato adottato dalle Camere federali il 22 dicembre 1999. Modificando il CP, il Parlamento affidata all'autorità federale la direzione del procedimento penale nelle cause complesse di carattere intercantonale o internazionale relative al crimine organizzato, al riciclaggio di denaro sporco e alla corruzione (art. 340^{bis} cpv. 1, CP). In questi casi di criminalità grave è ora competente la Confederazione in luogo dei Cantoni. Per quanto concerne la grande criminalità economica, alla Confederazione è stata affidata la nuova competenza sussidiaria in materia di inchieste (art. 340^{bis} cpv. 2 CP). Queste nuove disposizioni sono entrati in vigore il 1° gennaio 2002.

Nel corso dell'anno in rassegna, la Sottocommissione competente della CdG-N ha esaminato il rapporto semestrale della direzione del «Progetto efficienza» del 31 dicembre 2005. Essa ha inoltre sentito rappresentanti del MPC, dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), della PGF e dell'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI). La Sottocommissione ha constatato che la procedura penale vigente (PP¹⁰⁹) non permette alle autorità federali di esercitare in modo efficace le nuove competenze loro affidate in materia di perseguimento penale. Nella lettera inviata il 28 marzo 2006 alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) e alla CAG-N che sono incaricate dell'esame preliminare della revisione totale della PP (05.092 Procedura penale. Unificazione), la CdG-N le ha dunque messe al corrente dell'urgenza di una semplificazione della procedura federale, tanto più che l'aumento previsto degli effettivi delle autorità di perseguimento penale è stato bloccato in ragione dei diversi programmi di risparmio. (programma di sgravio 2003, blocco dello sviluppo delle strutture, programma di rinuncia a determinati compiti) e che vi è un rischio reale che taluni procedimenti possono accusare ritardi e cadere in prescrizione. La CdG-N è di conseguenza persuasa che occorra battere nuove strade per trovare soluzioni praticabili.

Il piano di attuazione del «Progetto efficienza», allestito nel 2000, prevedeva una messa in funzione progressiva, prima della fine del 2006 circa, delle nuove autorità federali del perseguimento penale in seno al MPC, alla PGF e all'UGI nonché la creazione di 942 posti supplementari, per una spesa preventivata di 142 milioni di franchi all'anno. Il piano di attuazione è stato rispettato fino al 2003. Adottando il Programma di sgravio 2003, il Parlamento ha imposto il blocco dello sviluppo delle strutture. Dato che detto blocco scade alla fine del 2006, il «Progetto efficienza» dovrebbe essere oggetto di una nuova valutazione che permetterà di decidere quale seguito dargli.

Nel febbraio 2006 il capo del DFGP ha istituito un'organizzazione di progetto, posta sotto la responsabilità del segretario generale del DFGP, che ha incaricato di analizzare la situazione e di elaborare proposte concrete sul seguito da dare al settore

¹⁰⁸ In particolare il rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCdG delle Camere federali del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3952 segg.).

¹⁰⁹ Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP; RS 312.0).

«Progetto efficienza» a partire dal 2007, ovvero alla scadenza del periodo di blocco. Un comitato (composto di membri esterni ed interni) posto sotto la presidenza del consigliere agli Stati Hanspeter Uster (Zugo) e tre gruppi di lavoro costituivano l'organizzazione di progetto. L'analisi della situazione e delle proposte è stata adottata il 31 agosto 2006 a destinazione del DFGP, che l'ha pubblicata il 29 settembre successivo¹¹⁰.

L'8 aprile 2006, nella sua veste di autorità di sorveglianza tecnica del MPC, la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale ha avviato un'inchiesta supplementare allo scopo di sapere perché il MPC aveva fino a quel momento emanato atti d'accusa davanti al Tribunale penale federale. Il 14 luglio 2006, la Corte dei reclami penali ha trasmesso il suo rapporto intermedio di sorveglianza all'autorità di sorveglianza amministrativa (DFGP) e all'autorità di alta vigilanza parlamentare (CdG).

Il 5 giugno 2006 (lunedì di Pentecoste), dopo i gravi rimproveri formulati dalla Weltwoche nella sua edizione del 1° giugno 2006 nei confronti del procuratore della Confederazione in relazione all'impiego di Ramos, un ex trafficante di droga colombiano e sedicente agente doppiogiochista elevato al rango di uomo di fiducia, il capo del DFGP e il presidente della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, hanno ordinato ognuno nel proprio ambito di competenza (DFGP per la sorveglianza amministrativa, la Corte dei reclami penali a titolo di sorveglianza tecnica) un'inchiesta straordinaria in merito a queste critiche e su questioni più generali relative all'organizzazione e all'efficienza del MPC. Il 15 settembre 2006 l'avvocato indipendente incaricato dell'inchiesta amministrativa ha presentato il suo rapporto¹¹¹ al DFGP, che l'ha pubblicato il 29 settembre 2006. La Corte dei reclami penali, invece, ha adottato il suo rapporto intermedio di sorveglianza «Ramos», redatto dai giudici federali Andreas J. Keller e Bernard Bertossa, a destinazione dell'autorità di sorveglianza amministrativa (DFGP) e dell'autorità di alta vigilanza parlamentare (CdG).

Il 26 giugno 2006 la CdG-N ha incaricato la sua Commissione DFGP/CaF di seguire da vicino le diverse inchieste in corso, di esaminare i relativi rapporti e, se necessario, di procedere a indagini proprie. Dall'agosto al novembre 2006, la Sottocommissione ha sentito i rappresentanti di tutte le autorità interessate e gli autori dei vari rapporti di inchiesta. Essa ha inoltre proceduto a indagini supplementari sulle circostanze dell'annuncio delle dimissioni del procuratore della Confederazione il 5 luglio 2006 e l'esercizio e la delimitazione della sorveglianza esercitata congiuntamente dal DFGP e dalla Corte dei reclami penali sul MPC. La Sottocommissione sottoporrà alla CdG-N entro la metà del 2007 un progetto di rapporto che renderà conto dei suoi accertamenti.

¹¹⁰ Il perseguimento penale a livello federale, analisi di situazione e raccomandazioni del comitato di progetto «Analisi della situazione Progetto efficienza» del 31 agosto 2006.

¹¹¹ Lüthi Rolf, Inchiesta amministrativa in seno al Ministero pubblico della Confederazione, Berna, 15 settembre 2006.

3.7.3

Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

Il 24 agosto 2005 la CdG-N ha adottato un rapporto sull'applicazione e l'effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri¹¹². Nel parere del 15 febbraio 2006, il Consiglio federale ha preso posizione in merito alle conclusioni e alle raccomandazioni della Commissione¹¹³.

Nel suo rapporto, la CdG-N constata che le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri sono applicate in modo diverso da un Cantone all'altro e che il carattere federalista delle esecuzioni in questo campo è all'origine di problemi di coordinamento nell'organizzazione dei rimpatri e comporta una perdita di controllo. La CdG-N reputa che, dopo una fase di sperimentazione di 10 anni in questo settore, occorre ora passare a una fase di armonizzazione. Per questa ragione essa domanda al Consiglio federale di cercare, di concerto con i Cantoni, di istituzionalizzare un coordinamento e una cooperazione regolari in materia di rimpatrio dei richiedenti l'asilo ai quali è stato rifiutato l'asilo e degli stranieri e che si trovano in una situazione irregolare (p. es. nel quadro di una conferenza periodica sulle questioni dell'asilo e della migrazione). La Commissione ritiene inoltre che le autorità e i responsabili politici devono poter disporre di dati numerici completi e paragonabili per essere in grado di trarre conclusioni di ordine qualitativo sull'efficacia degli strumenti di esecuzione attuati. La CdG-N ha inoltre chiesto al Consiglio federale di intervenire affinché i Cantoni armonizzino i loro metodi di rilevamento dei dati in modo di rendere possibile una reale confronto. Nel suo parere, il Consiglio federale ha approvato questa raccomandazione e si è dichiarato disposto a prendere i provvedimenti necessari. Ha inoltre dichiarato che, dopo l'analisi della situazione con i Cantoni, avrebbe proposto provvedimenti appropriati in vista di uniformare la prassi dei Cantoni in materia di segnalazione nel sistema informatizzato RIPOL/RCS.

Nel suo rapporto, la CdG-N è inoltre giunta alla conclusione che il numero talvolta molto elevato di pratiche pendenti in certi Cantoni costituisce un problema reale, che occorre risolvere d'intesa con i Cantoni. Essa ha raccomandato al Consiglio federale di chinarsi su questo problema e di determinarne le cause, prima di prendere in considerazione provvedimenti atti a porvi rimedio. Nel suo parere, il Consiglio federale ha affermato di condividere l'opinione occorra dare priorità al problema costituito dai casi pendenti. La CdG-N ha inoltre chiesto al Consiglio federale di aumentare i suoi sforzi intesi alla conclusione di nuovi accordi di riammissione o per far valere gli accordi esistenti, e di esaminare in modo più approfondito l'attuazione di adeguati metodi di incentivazione per il ritorno in patria dei richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta e degli stranieri che si trovano in una situazione irregolare. Il Consiglio federale ha pure affermato di voler intervenire presso i Cantoni affinché, conformemente alle attese della Commissione, armonizzino la contabilizzazione dei costi nel settore delle misure di allontanamenti e rimpatri e migliorino lo scambio tra Confederazione e Cantoni delle informazioni sulle persone incarcerate.

Lo studio sulla delinquenza commissionato dal CPA ha mostrato che le misure di coercizione in generale e in particolare le misure di assegnazione a un luogo di dimora o di esclusione dell'accesso a un dato territorio esercitano un effetto favore-

¹¹² Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, rapporto della CdG-N del 24 agosto 2005 (FF **2006** 2415).

¹¹³ Parere del Consiglio federale del 15 febbraio 2006 (FF **2006** 2505).

vole sulla delinquenza dei richiedenti l'asilo. L'elevato tasso di delinquenza dei richiedenti l'asilo, soprattutto durante i primi 12 mesi del loro soggiorno in Svizzera. In confronto a quello della popolazione residente svizzera, lascia supporre che un certo numero di persone domandino l'asilo unicamente per potere risiedere in Svizzera durante la procedura e approfittare dello statuto di richiedente l'asilo per commettere atti delittuosi («delinquenza mobile»). La CdG-N reputa che occorra cercare mezzi che permettano di rendere lo statuto di richiedente l'asilo meno attrattivo per chi lo utilizza unicamente come pretesto per soggiornare sul territorio svizzero, senza però nello stesso tempo ledere i diritti dei richiedenti l'asilo motivati e alla ricerca di protezione. Nel suo rapporto, la CdG-N ha dunque proposto al Consiglio federale di valutare la possibilità di introdurre per i primi 3–6 mesi della procedura d'asilo perimetri di assegnazione o di esclusione limitati. Nel suo parere, il Consiglio federale si è detto disposto ad accettare questa raccomandazione e a esaminare l'opportunità di una pertinente disposizione legale. Ha per contro precisato di non reputare per il momento opportuno il rafforzamento dell'obbligo per i richiedenti d'asilo di partecipare a programmi occupazionali o ad altre attività nel corso dei 3–6 primi mesi della procedura d'asilo.

La CdG-N ha preso atto del parere del Consiglio federale e ha deciso di verificare tra circa due anni, nel quadro di un seguito di ispezione, come le sue raccomandazioni sono state attuate.

3.7.4 Protezione dell'infanzia e misure coercitive

Fondandosi su una valutazione del CPA, la CdG-N ha adottato il 24 agosto 2005 un rapporto sull'applicazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (cfr. n. 3.7.3). Dall'inchiesta del CPA risulta che talvolta dei minorenni sono stati incarcerati in vista di rinvio coatto. La CdG-N ha deciso di procedere a indagini complementari concernenti la protezione dell'infanzia nell'ambito dell'applicazione delle misure coercitive. Si trattava in particolare di determinare se l'esecuzione delle misure di carcerazione cautelativa e di carcerazione in vista di rinvio coatto tengono sufficientemente conto della Convenzione sui diritti del fanciullo¹¹⁴, in particolare per quanto concerne le condizioni di carcerazione.

La CdG-N ha inviato ai Cantoni un questionario in merito all'applicazione ai minorenni delle misure di carcerazione cautelativa e di carcerazione in vista di rinvio coatto. Il CPA ha valutato e riassunto i risultati dell'inchiesta. Il 7 novembre 2006 la CdG-N ha adottato, con 14 voti contro 5, un rapporto contenente le sue conclusioni e raccomandazione a destinazione del Consiglio federale¹¹⁵.

Nel settembre 2007 la Svizzera presenterà il suo secondo e terzo rapporto a destinazione del Comitato per i diritti dell'infanzia dell'ONU concernente l'applicazione della CDF. La CdG-N ha invitato il Consiglio federale a inserire nel rapporto destinato all'ONU i risultati dell'inchiesta e le conclusioni che ne ha tratto la CdG-N.

L'inchiesta del CPA ha rilevato che tra il 2002 e il 2004 355 minorenni o presunti minorenni sono stati posti in carcerazione cautelativa o in carcerazione in vista di rinvio coatto (mancavano unicamente i dati del Cantone del Vallese). La Conven-

¹¹⁴ Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (CDF; RS **0.107**).

¹¹⁵ Protezione dell'infanzia nell'ambito delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, rapporto della CdG-N del 7 novembre 2006 (FF **2007** 2311).

zione sui diritti del fanciullo domanda agli Stati parte di fare uso della privazione della libertà del fanciullo soltanto come soluzione di ultima risorsa: il provvedimento deve «avere la durata più breve possibile» (art. 37 lett. b CDF). Inoltre, la Convenzione sancisce il principio secondo cui deve essere tenuto conto dell'interesse superiore del fanciullo in tutte le misure che lo riguardano (art. 3 n. 1 CDF).

Lo spoglio dei risultati dell'inchiesta e un confronto con il numero totale di persone incarcerate in vista di rinvio coatto secondo una valutazione realizzata nel 2005 dal CPA hanno indicato che circa il 60 per cento dei minorenni interessati erano stati incarcerati per più di quattro giorni. Inoltre la proporzione dei minorenni incarcerati per più di tre mesi si situava attorno al 14–18 per cento, mentre era soltanto dell'8 per cento per l'insieme delle persone incarcerate. Le carcerazioni prolungate (da sei a nove mesi) concerneva il 4–5 per cento dei minorenni, contro il 2 per cento dell'insieme della popolazione incarcerata in vista di rinvio coatto. Anche se si tiene conto del fatto che alcune persone detenute in vista di rinvio coatto erano state registrate a torto come minorenni, il numero delle persone sottoposte a una carcerazione prolungata appariva elevato. L'applicazione dei principi sanciti dalla CDF avrebbe fatto pensare a una tendenza inversa.

La CdG-N ha ritenuto che tali risultati sollevassero un certo numero di domande. Ha dunque invitato il Consiglio federale a individuare le ragioni per cui i minorenni erano sottoposti a detenzioni più lunghe rispetto ai maggiorenni e, se del caso, a prendere provvedimenti per garantire il rispetto della CDF.

Inoltre, la CdG-N ha constatato, come già rilevato nel suo rapporto del 24 agosto 2005 sulle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, che le importanti differenze esistenti tra i regimi cantonali potevano causare stridenti ineguaglianze. Infatti, se in alcuni Cantoni vigono disposizioni legislative o amministrative che vietano la carcerazione dei minorenni in vista di rinvio coatto (benché il diritto federale preveda la possibilità di incarcerare in vista di rinvio coatto i maggiori di 15 anni, cfr. art. 13c cpv. 3 LDDS), la maggior parte dei Cantoni la ordinano secondo gli stessi criteri per i minorenni e per gli adulti. Di conseguenza, un minorenne può subire fino a nove mesi di carcerazione in un Cantone e, per uno stesso comportamento, sfuggire alla carcerazione in vista di rinvio coatto in un altro Cantone. La CdG-N ha dunque invitato il Consiglio federale a intervenire presso i Cantoni affinché armonizzino le loro pratiche in materia di carcerazione in vista di rinvio coatto, in modo da evitare le ineguaglianze più stridenti.

La CDF esige dagli Stati parte di vegliare affinché ogni minorenne privato della libertà sia trattato secondo i bisogni delle persone della sua età e, in particolare, che trattato con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana ed in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età, a meno che si ritenga preferibile di non farlo nell'interesse preminente del fanciullo (art. 37 lett. c CDF). La maggior parte dei Cantoni hanno affermato di non accordare ai minorenni condizioni di carcerazione particolari, vale a dire adatte alla loro età, salvo le agevolazioni connesse al carattere amministrativo della carcerazione in vista di rinvio coatto rispetto alla carcerazione preventiva e alla carcerazione per l'esecuzione di una pena. Un Cantone si è inoltre riferito a una sentenza del Tribunale federale secondo cui i minorenni non hanno diritto a una regime speciale di carcerazione. In quasi tutti i Cantoni, i minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto non sono separati dagli adulti. La CdG-N ne trae la conclusione che è necessario chiarire sul piano giuridico la questione della separazione dei minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto. Di conseguenza, essa ha raccomandato al Consiglio federale, da un lato, di

chiarire se la CDF impone effettivamente condizioni di carcerazione specifiche per i minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto nonché una separazione dagli adulti e, d'altro lato, di concertarsi con i Cantoni allo scopo di trovare soluzioni concrete per attuare questi eventuali obblighi.

Secondo l'articolo 37 lettera d CDF, gli Stati parte devono vegliare affinché «i fanciulli privati di libertà abbiano diritto ad avere rapidamente accesso ad un'assistenza giuridica o ad ogni altra assistenza adeguata». La CdG-N ritiene che occorre tener conto in modo appropriato dei bisogni di protezione specifici dei minorenni non accompagnati incarcerati in vista di rinvio coatto, conformemente al principio dell'interesse preminente del bambino iscritto nella CDF. A parere della CdG-N, le diverse normative (LAsi, LDDS) e le differenze di regime tra un Cantone l'altro fanno correre il rischio che non tutti i minorenni interessati beneficino dell'assistenza di cui hanno bisogno. La CdG-N ha dunque raccomandato al Consiglio federale di intervenire presso i Cantoni affinché garantiscano l'assistenza giudiziaria e prendano eventuali misure di tutela (nomina di un tutore o di un curatore). Bisognerebbe fare in modo che Cantoni cooperino e adottino una prassi armonizzata e conforme agli interessi del fanciullo.

La CdG-N si attende che il Consiglio federale esamini il suo rapporto e le pertinenti raccomandazioni, esprimendo il suo parere prima della fine di marzo del 2007.

3.7.5 Problemi legati all'assistenza giudiziaria internazionale prestata alla Russia

Nel corso degli ultimi anni, la Svizzera ha prestato alla Russia assistenza giudiziaria in numerosi casi, di cui alcuni hanno colpito l'opinione pubblica. Il modo di procedere del MPC e dell'UFG è stato contestato in diverse occasioni, in particolare negli affari Borodin, Berezovski/Aeroflot/Forus, Khodorkovski/Yukos o, più recentemente, Adamov. L'assistenza giudiziaria internazionale offerta alla Russia è stata stigmatizzata, nella stampa ma in parte anche nella dottrina, come troppo remissiva e priva di senso critico. L'assistenza giudiziaria svizzera alla Russia in materia penale si trova in una situazione conflittuale: in veste di Paese membro della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, la Federazione russa può, da un lato, richiedere la collaborazione della Svizzera. D'altro lato, essa rimane pur sempre un Paese in cui il sistema giudiziario subisce un influsso politico molto forte e, pertanto, non è sufficientemente indipendente – un punto di vista rinsaldatosi ulteriormente dopo il caso Yukos e la condanna di Khodorkovski e Lebedev pronunciata alla fine del maggio 2005.

La CdG-S ha dunque voluto sapere se, per mezzo dell'assistenza giudiziaria prestata, la Svizzera ha eventualmente sostenuto le autorità russe in procedimenti di dubbia legalità¹¹⁶. Nel 2005 la Sottocommissione competente della CdG-S ha proceduto ad audizioni in merito alla prassi attuale delle autorità federali in materia di assistenza giudiziaria internazionale con la Russia. All'epoca, il responsabile del DFGP aveva dichiarato che il suo Dipartimento stava esaminando l'opportunità di un intervento a livello di applicazione, di cooperazione tra le autorità responsabili e, eventualmente, anche a livello di legge. Alla fine del primo semestre del 2006, la Sottocommissione

¹¹⁶ Rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCdG delle Camere federali del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3951 seg.).

ha dunque chiesto al DFGP di presentarle un rapporto intermedio sulle indagini effettuate fino a quel momento e sulle misure previste o attuate nel settore dell'assistenza giudiziaria internazionale.

Il 6 giugno 2006 il capo del DFGP ha presentato alla Sottocommissione il rapporto intermedio allestito dal suo Dipartimento il 31 maggio 2006. Questo rapporto traccia una panoramica delle principali domande di assistenza giudiziaria in corso con la Russia. Il Dipartimento insiste sul fatto che le attese che la Svizzera pone nelle domande d'assistenza giudiziaria internazionale nei confronti della Russia prevalgono sulle condizioni relative alle domande della Russia. Il DFGP sottolinea infatti che l'esito di diverse inchieste penali importanti in materia di criminalità economica, corruzione e crimine organizzato, attualmente pendenti in Svizzera, dipende da prove che potrebbero essere raccolte in Russia. Nel suo rapporto, il DFGP sottolinea il fatto che le indagini in corso nel nostro Paese hanno principalmente lo scopo di lottare contro la presenza in Svizzera della criminalità organizzata russa e contro l'afflusso di denaro sporco dagli Stati della CSI. Il Dipartimento reputa inoltre che non bisogna cedere alla tentazione di accusare la giustizia russa di gravi carenze sistematiche: la Svizzera, a buona ragione, esamina la situazione concreta caso per caso e l'ultima parola spetta al Tribunale federale. A tal proposito, il DFGP sottolinea che la reputazione e la fiducia nelle decisioni del Tribunale federale non possono essere messe in dubbio e che le sentenze di quest'ultimo testimoniano del suo discernimento e della sua capacità di procedere a una ponderazione degli argomenti. Inoltre, sottolinea che una buona cooperazione con la Russia è di grande interesse anche per la Svizzera.

Una delle misure prese dall'UFG è stata quella di sottoporre tutte le domande d'assistenza giudiziaria internazionale presentate dalla Russia alla direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE, che ha espresso soltanto riserve di carattere generale. Secondo il DFAE, non sono emersi indizi concreti che inducano a sospettare l'esistenza di motivazioni politiche alla base dei procedimenti in questione. Il rapporto del DFGP afferma inoltre che il capo del dipartimento aveva previsto di recarsi a Mosca nell'autunno 2006 allo scopo, in particolare, di discutere questioni relative all'assistenza giudiziaria e all'estradizione. Secondo il rapporto, il DFGP non prevede misure legislative in questo settore.

Visto il rapporto del DFGP e la richiesta rivolta all'autorità di sorveglianza riguardo all'affare Khodorkovski/Yukos, la Sottocommissione continuerà nel 2007 a seguire questo dossier.

3.7.6 Introduzione di una procedura di controllo della gestione presso il Tribunale federale

In vista della fusione del Tribunale federale con il Tribunale federale delle assicurazioni e dell'entrata in vigore il 1° gennaio 2007 della nuova legge sul Tribunale federale¹¹⁷, l'Assemblea federale ha deciso, nell'ordinanza concernente i posti di giudice del Tribunale federale¹¹⁸, che il Tribunale consterà di 38 giudici ordinari e di 19 giudici supplenti (art. 1 dell'ordinanza). Tale ordinanza rimarrà in vigore fino al

¹¹⁷ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; FF **2005** 3829).

¹¹⁸ Ordinanza del 23 giugno 2006 dell'Assemblea federale concernente i posti di giudice del Tribunale federale (RU **2006** 2739).

31 dicembre 2011, e alla sua scadenza l'Assemblea federale dovrà nuovamente fissare l'effettivo del Tribunale federale. In virtù dell'articolo 2 dell'ordinanza concernente i posti di giudice del Tribunale federale, quest'ultimo è tenuto a istituire una procedura di controllo della gestione volta a permettere al Parlamento di esercitare l'alta vigilanza e di determinare il numero dei giudici (cpv. 1) e di rendere conto nel suo rapporto di gestione dell'evoluzione della mole di lavoro e, in generale, dei risultati del controllo gestionale (cpv. 2). L'articolo 2 del progetto che la CAG-S aveva in un primo tempo sottoposto alle Camere federali¹¹⁹ tracciava un quadro concreto della procedura di controllo gestionale¹²⁰. Il progetto iniziale precisava che il controllo della gestione doveva fornire informazioni sul numero degli incarti trattati da ciascun giudice, il numero degli incarti alla trattazione dei quali essi avevano partecipato, sulla funzione esercitata dei giudici in occasione della trattazione di ciascun incarto e il tempo che essi avevano dedicato al singolo incarto e i compiti affidati ai cancellieri nella trattazione del singolo incarto. La Corte plenaria nella composizione di 41 giudici del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni ha affermato nel suo parere¹²¹ che la regolamentazione dettagliata del controllo della gestione previsto dal progetto tange la sfera protetta dell'autonomia amministrativa del Tribunale federale. La Corte plenaria ha ritenuto che sia sufficiente prevedere in maniera generale un controllo della gestione e un resoconto, così come deciso dalle Commissioni della gestione nell'ambito dell'alta vigilanza dell'Assemblea federale. La scelta degli indicatori determinanti dev'essere lasciata alla prassi e a una cooperazione delle Commissioni di gestione con il Tribunale federale fondata sulla reciproca fiducia. Seguendo le argomentazioni del Tribunale federale, le Camere hanno in seguito rinunciato a questa regolamentazione dettagliata delle modalità di controllo gestionale. Nelle deliberazioni del Consiglio degli Stati, i deputati hanno a più riprese insistito affinché le modalità del controllo della gestione fossero definite in accordo con le CdG.

In occasione delle loro sedute del 26 e 30 giugno 2006, le CdG, in collaborazione con il Tribunale federale, hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro comune incaricato di elaborare le modalità di questo controllo gestionale che permetterà al Parlamento di esercitare l'alta vigilanza e di determinare il numero dei giudici. Questo gruppo di lavoro è costituito di tre membri della CdG-N e di due membri della CdG-S.

¹¹⁹ Iv.pa. Numero dei giudici del Tribunale federale. Ordinanza dell'Assemblea federale. Rapporto della CAG-S del 21 febbraio 2006 (FF **2006** 3219).

¹²⁰ FF **2006** 3245

¹²¹ Iv.pa. Iniziativa parlamentare. Numero dei giudici presso il Tribunale federale. Ordinanza dell'Assemblea federale. Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati. Presa di posizione del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni (Corte plenaria a 41) del 9 marzo 2006 (FF **2006** 3255).

3.7.7

Regolamento del Tribunale federale relativo alla sorveglianza dei Tribunali di prima istanza

Con l'entrata in vigore della LTF il 1° gennaio 2007, al Tribunale federale è affidata la vigilanza amministrativa sulla gestione del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale (art. 3 LTPF¹²² e art. 3 LTAF¹²³). L'alta vigilanza continuerà ad essere esercitata dalle CdG. A causa di queste sovrapposizioni di vigilanza e alta vigilanza, le CdG hanno chiesto al Tribunale federale di essere consultate in merito al relativo regolamento (art. 151 e art. 162 cpv. 1 lett. c LParl).

Nel loro parere del 29 marzo 2006 riguardo al progetto di regolamento del Tribunale federale relativo alla vigilanza del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale, le Sottocommissioni «Tribunali» delle CdG delle Camere federali si sono felicitate dei principi formulati dal Tribunale federale. In virtù di questi principi, la Corte suprema della Confederazione si impegna a rispettare l'indipendenza dei Tribunali di prima istanza, a limitare la vigilanza alla garanzia del buon funzionamento di tali Tribunali e a stabilire una delimitazione chiara tra l'alta vigilanza parlamentare e la vigilanza interna al potere giudiziario. Le Sottocommissioni hanno esortato il Tribunale federale a non accontentarsi di semplici incontri nel senso di un'alta vigilanza, ma di procedere a controlli, per esempio sulla base di rapporti regolari e di esercitare una sorveglianza attiva. Le Sottocommissioni hanno precisato di ritenere parimenti opportuno che il Tribunale federale concretizzi le sue attività di vigilanza per mezzo di istruzioni, sempre che venga preservata l'autonomia amministrativa (art. 13 LTPF e art. 14 LTAF) e l'indipendenza della giurisprudenza (art. 2 LTPF e art. 2 LTAF) dei Tribunali di prima istanza.

Per quanto concerne la delimitazione tra l'alta vigilanza esercitata dalla CdG e la vigilanza amministrativa esercitata dal Tribunale federale sulla gestione dei Tribunali di prima istanza, le due Sottocommissioni competenti hanno deciso di domandare regolarmente al Tribunale federale informazioni sulla sua attività di vigilanza e si sono riservati il diritto di consultare i rapporti di vigilanza del Tribunale federale. Esse hanno inoltre tenuto a ricordare che la vigilanza esercitata dal Tribunale federale non limita in nessun modo il diritto all'informazione delle CdG che, nel quadro dell'esercizio dell'alta vigilanza, possono effettuare indagini proprie, procedere a ispezioni, raccogliere informazioni o ottenere documenti e rapporti (art. 153 e 162 cpv. 1 lett. c LParl).

Per quanto concerne i rapporti di gestione che i Tribunali di prima istanza sono tenuti a sottoporre annualmente all'Assemblea federale (art. 3 cpv. 2 LTPF e art. 3 cpv. 2 LTAF), le Sottocommissioni hanno preso atto del fatto che il Tribunale federale ha l'intenzione di definire ogni anno esigenze contenutistiche; esse si sono tuttavia riservate il diritto di formulare esigenze proprie. Le Sottocommissioni auspicano inoltre che le modalità di rapporto di tutti i Tribunali siano armonizzate e che i rapporti destinati all'Assemblea federale siano presentati in un solo volume.

¹²² Legge federale del 4 ottobre 2002 sul Tribunale federale (LTPF; RS 173.71).

¹²³ Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32).

3.8

Sicurezza

3.8.1

Rapporto interno dell'ispettorato del DDPS

Nel corso del 2005, la CdG-S si è interessata alle condizioni in cui era stato allestito il rapporto interno dell'ispettorato del DDPS concernente le prestazioni del Dipartimento in materia di politica di sicurezza¹²⁴. Al termine dei lavori, la Commissione ha ritenuto necessario chiarire il compito dell'ispettorato e la sua posizione in seno alla segreteria generale del Dipartimento e, a questo proposito, ha formulato diverse raccomandazioni. Ha inoltre chiesto che vengano migliorate le competenze e i processi in materia di attribuzione e di esecuzione dei mandati. Infine, la Commissione ha suggerito di incaricare un organo di verifica di analizzare i metodi di lavoro dell'ispettorato (*peer review*).

Nel febbraio 2005 la CdG-S ha comunicato le sue conclusioni al capo del DDPS, il quale ha dichiarato di condividere la valutazione della Commissione su tutti i punti. Nel dicembre 2005, il capo del DDPS ha sottoposto alla Commissione un rapporto intermedio sul seguito dato alle sue raccomandazioni e sull'adozione delle raccomandazioni della segreteria del DDPS relative ai provvedimenti di risparmio e di ottimizzazione in materia di politica di sicurezza.

La CdG-S si è dichiarata molto soddisfatta delle informazioni ricevute. Al fine di migliorare le prestazioni in materia di politica di sicurezza, il DDPS ha preso diverse decisioni allo scopo di sfruttare le sinergie e di eliminare i doppioni. In particolare, il ruolo della DPS sarà ora orientato alla consulenza al capo del DDPS nella sua gestione della politica di sicurezza. La concentrazione dei compiti della DPS ha comportato una riduzione del servizio da 40 a 27 posti (9,5 licenziamenti e 4,5 trasferimenti). Inoltre, il capo del DDPS ha rinunciato allo sviluppo del settore delle relazioni internazionali dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito.

Per quanto riguarda il compito dell'ispettorato e la sua posizione in seno alla segreteria generale del Dipartimento, la CdG-S ha constatato che sono stati presi vari provvedimenti per chiarire la ripartizione dei compiti e delle competenze nella gestione dell'ispettorato. È stato elaborato un concetto in cui sono descritte le responsabilità e le procedure per la redazione e l'approvazione dei rapporti. Sono stati altresì adottati provvedimenti per migliorare il controllo nell'applicazione delle raccomandazioni in seno all'ispettorato. Infine, a un consulente d'impresa esterno è stato affidato l'incarico di analizzare i metodi di lavoro dell'ispettorato.

La CdG-S è in attesa del rapporto finale del DDPS e del rapporto del suddetto consulente esterno prima di mettere la parola fine ai suoi lavori.

3.8.2

Attuazione di Esercito XXI nel settore dell'istruzione

A circa tre anni dall'entrata in vigore di Esercito XXI, la CdG-N si è occupata dell'attuazione delle riforme dell'esercito nel settore dell'istruzione. La CdG-N ha visitato due scuole reclute di fanteria al fine di valutare, sul terreno, l'attuazione di Esercito XXI e tracciare un bilancio generale del nuovo sistema di reclutamento, d'istruzione e di assistenza delle reclute.

¹²⁴ Cfr. il rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 4003 seg.).

Nel suo rapporto adottato nell'ottobre 2006¹²⁵, la CdG-N evidenzia i numerosi progressi che Esercito XXI ha compiuto nell'istruzione delle reclute. La qualità dell'istruzione è sensibilmente migliorata, il numero dei candidati volontari a funzioni di quadro è aumentato e il nuovo sistema di reclutamento funziona, globalmente, con soddisfazione di tutti.

La CdG-N ha tuttavia rilevato anche importanti problemi legati alla situazione dei militari di carriera e dei militari a contratto temporaneo impiegati nel settore dell'istruzione. La Commissione ha constatato che i militari di carriera sono sottoposti, in modo quasi continuo, a un onere lavorativo molto pesante. Non è infatti raro che la settimana di lavoro superi le 70 ore. Questo onere lavorativo è aggravato da una forte sottoccupazione e va messa in relazione alla riduzione di talune prestazioni salariali e sociali, nonché alla mancanza di prospettive professionali. L'insieme di questi diversi elementi si traduce in una forte demotivazione dei militari di carriera e nel crescente numero di dimissioni. La difficoltà nel reclutamento dei quadri impedisce l'aumento degli effettivi, peraltro assolutamente necessario.

Durante questi lavori, la Commissione ha potuto convincersi che la situazione, lungi dal migliorare, è andata peggiorando. Secondo la CdG-N, l'attuale situazione sta diventando un circolo vizioso che è imperativo rompere. In caso contrario, sarebbe in gioco l'esistenza stessa del sistema attuale a lungo termine. La Commissione ha quindi chiesto al Consiglio federale di prendere provvedimenti per migliorare rapidamente la situazione dei militari di carriera. Inoltre, la CdG-N ha ritenuto che qualsiasi futuro sviluppo dell'esercito dovrà essere analizzato attentamente in vista delle sue conseguenze nel settore del personale. La Commissione ha quindi invitato la CPS-S a valutare nei dettagli le conseguenze della fase di sviluppo dell'esercito 2008/11¹²⁶ sul personale militare.

Infine, la CdG-N è rimasta colpita dalla grande insoddisfazione che regna presso i militari a contratto provvisorio, il cui effettivo è oggi simile a quello dei militari di carriera. Oltre alle loro difficili condizioni di lavoro, i militari a contratto provvisorio incontrano problemi al momento del loro reinserimento nella vita civile. La Commissione ha ritenuto che queste difficoltà siano rivelatrici delle insufficienze generali nell'impiego del personale a contratto. Secondo la CdG-N, se l'esercito intende continuare a far capo a un numero elevato di personale a contratto, il Consiglio federale deve definire una strategia e una politica del personale coerenti nei loro confronti e migliorare l'attrattiva di un impiego a contratto.

In generale, tenuto conto delle osservazioni che ha potuto fare sul terreno, la Commissione ha espresso scetticismo in merito alla durabilità del sistema attuale. Secondo la CdG-N, il Consiglio federale deve riconoscere l'esistenza di una sproporzione tra compiti, dimensioni e fondi a disposizione dell'esercito. La Commissione ha quindi chiesto al Consiglio federale di sottoporre Esercito XXI a un esame critico di fondo e di presentare le sue conclusioni in un rapporto a destinazione del Parlamento.

¹²⁵ Cfr. il rapporto della CdG-N sull'attuazione di Esercito XXI nel settore dell'istruzione, del 10 ottobre 2006 (FF **2007** 2769).

¹²⁶ Cfr. il messaggio del Consiglio federale concernente le modifiche dell'organizzazione militare e della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (adeguamenti giuridici relativi alla concretizzazione della fase di sviluppo dell'esercito 2008/11) (FF **2006** 5695).

Come già annunciato nel rapporto annuale 2005¹²⁷, la CdG-N ha concluso nel 2006 il rapporto sugli addetti alla difesa.

La Svizzera dispone attualmente di 17 addetti alla difesa ripartiti nelle rappresentanze diplomatiche svizzere di Ankara, Belgrado, Berlino, Cairo, Islamabad, Kiev, Londra, Madrid, Mosca, Nuova Delhi, Parigi, Pechino, Roma, Stoccolma, Tokio, Vienna e Washington. Il costo annuo della rete raggiunge un importo dell'ordine di 10 milioni di franchi (2005). Gli addetti alla difesa hanno il compito di rappresentare gli interessi del nostro Paese nei settori della politica di sicurezza e degli affari militari.

Nel rapporto pubblicato nel maggio 2006¹²⁸, la Commissione ha presentato le diverse funzioni degli addetti alla difesa che operano all'estero. I compiti principali di questi ultimi sono: difendere gli interessi militari e di politica di sicurezza della Svizzera; consigliare il capomissione sulle questioni di politica della sicurezza e militari; acquisire informazioni relative alla gestione militare e alla politica di sicurezza; coordinare i contatti bilaterali tra ministeri della difesa e forze armate. Mentre i compiti esercitati dagli addetti alla difesa sono relativamente chiari, la Commissione rileva nel rapporto che ha avuto non poche difficoltà ad accertare ciò che gli addetti alla difesa apportavano in più rispetto ad altre fonti d'informazione. Per la Commissione, la necessità del sistema degli addetti alla difesa non è stato dimostrato in modo convincente in occasione delle audizioni. I servizi del DDPS, a loro volta, non sono stati in grado di provare nemmeno in che cosa gli addetti alla difesa fossero indispensabili alla gestione dell'esercito o del Paese.

La Commissione ha pure rilevato irregolarità nell'organizzazione e nella conduzione. Attualmente le competenze appaiono molto disperse: sono suddivise tra diversi servizi, fra cui quello delle relazioni internazionali dell'esercito, delle missioni diplomatiche e il Servizio informazioni strategico (SIS). Il sistema è lento e confuso; ne consegue che gli addetti alla difesa sono poco coinvolti nei processi decisionali e che informazioni importanti non giungono sempre ai destinatari interessati. La Commissione ha potuto constatare che nella maggior parte dei casi gli addetti alla difesa devono agire autonomamente, soprattutto nelle capitali discoste. In mancanza di interlocutori validi alla Centrale che si facciano garanti dell'intero sistema, gli addetti alla difesa si sentono talvolta lasciati a se stessi, il che può essere un'altra fonte di difficoltà.

Con un totale di 17 posti in tutto il mondo, la rete Svizzera è paragonabile a quella dei Paesi che hanno grosso modo le stesse dimensioni. Si situa davanti alla Finlandia e alla Norvegia, ma dopo il Belgio, i Paesi Bassi, l'Austria, il Portogallo, la Svezia e la Spagna. Se si prende in considerazione il numero dei Paesi presso cui la Svizzera ha accreditato un addetto alla difesa, residente o no, la Svizzera supera di gran lunga i Paesi Bassi, l'Austria, il Portogallo, la Norvegia, la Svezia e la Finlandia. Rileviamo che un Paese come l'Irlanda non possiede alcun addetto alla difesa.

¹²⁷ Cfr. il rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 3923 e seg.).

¹²⁸ Cfr. il rapporto della CdG-N sugli addetti alla difesa del 23 maggio 2006 (FF **2006** 7983).

La Commissione ritiene che la rete attuale, con i suoi numerosi accreditamenti, non corrisponde al peso che il nostro Paese ha in materia di politica della sicurezza. Oltretutto i fondi disponibili sono troppo scarsi per garantire una presenza efficace e durevole.

Secondo la Commissione, occorrerebbe ridefinire la rete attuale limitandola all'essenziale, eventualmente coprendo taluni Paesi direttamente dalla Svizzera mediante addetti alla difesa itineranti. Sarebbe pure opportuno migliorare le sinergie tra i compiti degli addetti alla difesa e le attività di altri agenti della Confederazione attivi all'estero nei settori legati alla sicurezza (addetti di polizia, addetti alle questioni di migrazione ecc.).

Concludendo, la Commissione ha ritenuto assolutamente necessario riformare il sistema degli addetti alla difesa, dato che il dispositivo attuale non è più conforme alle sfide che la Svizzera deve raccogliere in materia di politica della sicurezza. Per questo motivo, la Commissione ha chiesto al Consiglio federale di riesaminare l'attuale sistema degli addetti alla difesa dal profilo dei loro compiti, della loro organizzazione, della loro efficienza, della loro opportunità e della loro utilità per la Svizzera in termini di sicurezza a livello internazionale, e di stilare un rapporto in merito.

Nel suo parere del 25 settembre 2006¹²⁹, il Consiglio federale ha ribadito la necessità di mantenere gli addetti alla difesa poiché ritiene che la rete attuale consenta di salvaguardare gli interessi della Svizzera nei settori della politica di sicurezza e militare. Ha argomentato in particolare che la Svizzera, non facendo parte dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) né dell'Unione europea (UE), è più dipendente di altri Stati da una rete di relazioni bilaterali per far fronte alle crisi. Di conseguenza, dovrebbe poter contare su un servizio di addetti alla difesa professionale ed efficace. Il Consiglio federale ha tuttavia riconosciuto la necessità di migliorare nel settore dell'organizzazione e della gestione del personale.

Il 10 ottobre 2006, la CdG-N ha preso atto della presa di posizione del Consiglio federale. Dopo un attento esame, la Commissione ha constatato una discrepanza tra il parere del Consiglio federale e le proprie constatazioni. Il Consiglio federale non ha esaminato dal profilo materiale gli argomenti della Commissione e ha disatteso le aspettative di quest'ultima. Tuttavia, dato che il Consiglio federale ha annunciato un certo numero di provvedimenti intesi a migliorare il sistema, la CdG-N ha deciso di procedere, durante il primo trimestre del 2007, a un controllo dei progressi compiuti. A seconda dei risultati, la CdG-N non esclude che potrà chiedere la soppressione del servizio degli addetti alla difesa.

3.8.4 Acquisto d'armamento in seno al DDPS

Dopo aver constatato che i programmi di armamento del DDPS si prestano sempre più a controversie, la CdG-N ha deciso, alla fine di maggio del 2006, di conferire al CPA l'esame dei processi di pianificazione e d'acquisto del materiale d'armamento¹³⁰.

¹²⁹ Cfr. il parere del Consiglio federale del 29 settembre 2006 (FF **2006** 8009).

¹³⁰ Cfr. n. 2.2.3 del rapporto annuale 2006 del CPA, pubblicato nell'allegato 1 del presente rapporto.

La pianificazione e l'acquisto dell'armamento si articolano in due fasi principali:

- la pianificazione dell'armamento, che serve a identificare il bisogno in questo ambito;
- l'acquisto d'armamento, che consiste nel scegliere il materiale d'armamento più idoneo per rispondere al bisogno constatato.

Annesso al settore della difesa come organo di Stato maggiore del capo dell'Esercito, lo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito è l'attore principale nel processo di pianificazione del fabbisogno di armamenti. Una volta stabilita, la pianificazione dà luogo a un ordine di acquisto impartito ad armasuisse (già: Aggruppamento dell'armamento).

Tra le diverse varianti d'inchiesta, la CdG-N ha scelto di interessarsi alla fase di acquisto d'armamento, ossia la fase che va dall'avvio del progetto da parte dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito all'attribuzione del mandato ai fornitori d'armamenti. La valutazione del CPA si occuperà in particolare delle *norme che presiedono l'acquisto d'armamento* (chiarezza, coerenza, densità e livello normativi), delle *strutture e delle procedure inerenti al processo d'acquisto* (pertinenza delle direttive, collaborazione tra gli attori, criteri di valutazione dei progetti d'acquisto, rispetto del diritto in materia di acquisti pubblici, risoluzione dei conflitti di obiettivi ecc.), nonché dei *risultati intermedi del processo d'acquisto*.

Il CPA procederà alla ricostituzione dettagliata dell'attuazione di taluni ordini d'acquisto. L'inchiesta verterà non solo sui progetti importanti, ma anche sugli acquisti che prestano meno il fianco alle controversie (per es. imballaggi, munizioni).

La Sottocommissione competente della CdG-N è regolarmente informata sull'avanzamento dei lavori. È previsto che il CPA presenterà il suo rapporto alla CdG-N dopo la pausa estiva del 2007.

3.9 Protezione dello Stato e servizi di informazione

3.9.1 Mandato e organizzazione della DelCG

La DelCG ha il compito di vigilare sull'attività nel settore dei servizi di informazione strategica e della protezione dello Stato (art. 53 cpv. 2 LParl). Tali attività sono concentrate presso differenti servizi del DDPS e del DFGP, nonché, in parte, nel DFAE, nel DFE e presso i Cantoni.

La DelCG adempie i suoi compiti di controllo:

- effettuando in proprio ispezioni, ossia esami approfonditi, sostenuta dalla sua segreteria o da esperti;
- domandando dai servizi della Confederazione rapporti e documenti;
- effettuando audizioni di agenti della Confederazione, di persone informate dei fatti o di testimoni;
- effettuando visite, con o senza preavviso, presso i servizi interessati della Confederazione;
- trattando le richieste di terzi;

- assicurando l'applicazione delle raccomandazioni indirizzate al Consiglio federale.

La DelCG esamina le attività segrete della Confederazione in modo continuo e approfondito per individuare tempestivamente gli ambiti che necessitano di un intervento politico. In questo contesto accorda una grande importanza al riconoscimento precoce dei problemi. Nella pratica, la DelCG esamina sia la politica e la gestione dei servizi sia le questioni operative, fermo restando tuttavia che la direzione del servizio è interamente di competenza del Consiglio federale.

La DelCG svolge un compito delicato, il cui obiettivo è di dare al Parlamento e al pubblico la garanzia che i servizi operanti in ambiti segreti rispettino la legge. La DelCG verifica inoltre se le attività di questi servizi adempiono i criteri di adeguatezza ed efficacia (art. 52 cpv. 2 LParl).

Al fine di esercitare i suoi compiti, la DelCG dispone di diritti d'informazione particolarmente estesi (art. 169 cpv. 2 Cost.; art. 154 LParl). La delegazione ha il diritto illimitato di esigere ogni informazione di cui ha bisogno, il che vale anche per i documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale o che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di informazione strategico-militari (art. 154 cpv. 2 lett. a LParl). La DelCG può inoltre sentire tutti i servizi ufficiali, tutte le autorità o tutte le persone titolari di compiti federali. Oltre a ciò, può interrogare persone in veste di testimoni (art. 154 cpv. 2 lett. b LParl). Non possono esserle opposti né il segreto d'ufficio né il segreto militare.

Le CdG possono impartire alla DelCG anche mandati specifici al di fuori dei settori di cui all'articolo 53 capoverso 2 LParl. Nel 2006 le CdG non hanno fatto uso di questa possibilità.

La DelCG è nominata dalle CdG e si compone di tre membri di ciascuna commissione. La DelCG si costituisce da sola (art. 53 cpv. 1 LParl) e sceglie il proprio presidente per due anni.

Nell'anno in rassegna la DelCG era composta dai seguenti membri:

- Hans Hofmann, consigliere agli Stati, presidente
- Hugo Fasel, consigliere nazionale, vice-presidente
- Jean-Paul Glasson, consigliere nazionale
- Claude Janiak, consigliere nazionale
- Helen Leumann-Würsch, consigliera agli Stati
- Franz Wicki, consigliere agli Stati.

3.9.2 Introduzione alle attività della Delegazione

A causa dell'ampio settore di competenze e del suo carattere di milizia, la DelCG non può controllare sistematicamente tutti i settori sottoposti alla sua vigilanza e deve perciò fare una selezione. Oltre agli oggetti che deve esaminare in forza della

legge¹³¹, la DelCG allestisce ogni anno un programma di lavoro con i diversi punti forti d'esame per i singoli servizi.

Nel 2006 la DelCG si è occupata ampiamente dell'esame del funzionamento della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale e della collaborazione tra i servizi di informazione della Confederazione (cfr. n. 3.9.4).

Nonostante i mezzi limitati di cui dispone, la DelCG si sforza di esaminare il più gran numero possibile di questioni, badando a una ripartizione equilibrata a medio termine delle attività d'esame su tutti i settori sottoposti alla sua vigilanza. La DelCG effettua inoltre a intervalli regolari visite senza preavviso, in particolare per lasciare nei servizi un segno della presenza del controllo parlamentare. Per finire, la DelCG dedica una parte notevole alle verifiche di vecchie ispezioni o vecchi interventi.

La delegazione ha modificato l'organizzazione interna con un nuovo sistema di relatori permanenti responsabili della preparazione di taluni affari specifici. Inoltre, dal luglio 2006 un collaboratore supplementare è venuto a rafforzare l'organico della segreteria.

Durante il periodo in rassegna, in 19 sedute, ognuna della durata media di 1–2 giorni, la DelCG si è occupata di numerosi incarti.

I casi descritti nel presente rapporto forniscono una panoramica degli oggetti trattati dalla delegazione nel 2006. In alcuni casi non è possibile fornire precisazioni su talune questioni coperte dal segreto.

Nel quadro dei suoi controlli e del suo mandato, la DelCG è tenuta a procedere con occhio critico. Ciò non significa tuttavia che metta in dubbio il lavoro dei servizi e dei loro agenti, tutt'altro: il lavoro svolto, in condizioni difficili e spesso rischiose, merita un grande plauso. La delegazione sottolinea in questa sede che durante l'anno in rassegna ha potuto contare sulla collaborazione esemplare dell'Amministrazione federale, che ha risposto a tutte le sue questioni e a tutte le sue esigenze, sovente molto urgenti.

3.9.3 Collaborazione tra la DelCG e la FinDel nella vigilanza su progetti segreti

La DelFin e la DelCG esercitano entrambe l'alta vigilanza sugli ambiti segreti della Confederazione. Conformemente all'articolo 169 capoverso 2 Cost., l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alle delegazioni delle Commissioni di vigilanza. La DelFin è incaricata della vigilanza dell'intera gestione finanziaria, ivi comprese le finanze della protezione dello Stato e dei servizi di informazione strategica. La DelCG vigila su tutti i settori, anche quelli finanziari, della protezione dello Stato e dei servizi di informazione strategica. Di conseguenza, per i progetti segreti la DelFin e la DelCG hanno un accesso totale a ogni aspetto relativo al loro finanziamento. La sola DelCG può però verificare nel dettaglio se l'impiego dei mezzi finanziari necessari ad adempiere i compiti inerenti ai servizi di informazione soddisfano i criteri di legittimità, adeguatezza ed efficacia o se, in caso di nuovi progetti,

¹³¹ Vedi ad es. l'articolo 11 capoverso 3 LMSI e l'articolo 8 dell'ordinanza del 17 novembre 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali OPub; RS **170.512.1**).

sono dati i presupposti per soddisfarli. La DelCG vuole perciò sostenere la DelFin nel controllo del finanziamento di progetti segreti.

La necessità di una collaborazione sistematica si è evidenziata in particolare nel corso del progetto «Onyx» e potrebbe essere indicata per ulteriori progetti di guerra ed esplorazione elettroniche. Durante una seduta congiunta nel settembre del 2006 la DelCG e la DelFin hanno perciò convenuto di adeguare l'accordo tra le due delegazioni risalente al 1993. Esse vogliono collaborare nell'ambito di sovrapposizione delle loro competenze, in particolare nei progetti segreti a elevato rischio politico che comportano investimenti notevoli o nei quali si constata una gestione finanziaria problematica. I rischi politici nascono soprattutto là dove sono messe in dubbio legittimità, adeguatezza ed efficacia nonché rendimento e pertinenza dell'operato del Governo e dell'Amministrazione.

In base all'accordo firmato nel dicembre del 2006, la DelCG e la DelFin si coordinano nel trattare il finanziamento di progetti segreti. Le delegazioni si accorderanno per procurarsi informazioni supplementari presso il Consiglio federale e l'Amministrazione. La vigilanza parlamentare vuole così evitare di causare in quest'ultima doppioni e lavoro inutile. Se la DelFin necessita di elementi supplementari sull'adeguatezza e sull'efficacia di un progetto, può chiedere alla DelCG di esprimere un giudizio di cui terrà conto, decidendo tuttavia in base alle proprie conclusioni e ai propri criteri sull'opportunità di inviare un'informazione o proposte alle Commissioni delle finanze e alle loro sottocommissioni responsabili.

La cooperazione ulteriormente rafforzata consentirà un'alta vigilanza più mirata ed efficiente sui progetti segreti. Ciò non esonera tuttavia il Consiglio federale dalla sua funzione di vigilanza, che deve essere generale, assoluta ed esaustiva.

3.9.4 Condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale e sviluppo delle piattaforme di valutazione tra i servizi di informazione

Negli ultimi anni la DelCG ha seguito attentamente la condotta dell'attività inerente ai servizi di informazione da parte del Consiglio federale e il ruolo svolto in tal senso dalla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (GSic) e dai Dipartimenti interessati; importante non è soltanto la questione delle competenze, bensì anche con quali strumenti il Consiglio federale assicura la condotta politica continua e comprensibile dei servizi di informazione (autorizzazione della lista d'osservazione e contatti con servizi partner, strategia quinquennale per raccolta e analisi di informazioni). Un ulteriore punto forte delle inchieste della DelCG riguardava l'effettiva collaborazione tra i servizi di informazione e le misure organizzative (piattaforme) decise in merito dal Consiglio federale.

Da tempo oramai la DelCG invita il Consiglio federale a una condotta più rigorosa dei servizi di informazione. Al riguardo, negli ultimi anni ci si è interrogati di continuo sul ruolo della GSic. In relazione con l'inchiesta della DelCG sull'affare Achraf, il Consiglio federale aveva segnalato a quest'ultima che la GSic non disponeva di alcuna competenza decisionale, bensì era un suo organo di esame preliminare. In seguito, nel dicembre del 2005, la DelCG si è rivolta al Consiglio federale invitandolo a specificare la ripartizione dei compiti e le responsabilità tra di esso, la sua GSic

e i dipartimenti interessati e a esprimersi in merito al ruolo che immaginava per la GSic nello scambio di informazioni con la DelCG su incarti particolarmente delicati.

Pur avendogli concesso tempo fino alla metà del 2006, la DelCG non ha ricevuto una risposta definitiva dal Consiglio federale, il quale il 5 luglio 2006 ha stabilito che il futuro ruolo della GSic non avrebbe potuto essere chiarito prima che venisse verificata l'efficacia delle decisioni sulla collaborazione tra i servizi di informazione prese l'anno precedente e che entro la primavera del 2007 avrebbe dovuto essere verificato il trasferimento alla GSic o al suo presidente di eventuali competenze in materia di condotta. Nell'agosto del 2006 la DelCG è stata informata dal presidente della GSic di queste decisioni del Consiglio federale e nel contempo, anche sulla base dei documenti di quest'ultimo, si è fatta una propria idea sull'andamento delle riforme del Consiglio federale volte a rafforzare la condotta inerente ai servizi di informazione. In novembre la DelCG ha sentito in merito anche i capi del DDPS e del DFGP.

La DelCG fatica sempre più a immaginare come, nella sua forma attuale, la GSic possa contribuire a sostenere la condotta dei servizi di informazione da parte del Consiglio federale. I dipartimenti rappresentati in seno alla GSic preferiscono preparare senza di essa gli oggetti miranti a riforme e inerenti ai servizi di informazione e il Consiglio federale non l'ha incaricata di occuparsi della questione delle sue future competenze rispetto ai servizi di informazione, affidandola invece al DFGP e al DDPS. Nel contempo la DelCG ha appurato che una perizia dell'UFG evidenzia gravi riserve di diritto pubblico contro il trasferimento di competenze del Consiglio federale ai suoi comitati: in questo modo si cancellerebbe la chiara differenza costituzionale tra il Consiglio federale, che come Governo decide in modo collegiale, e i dipartimenti, gerarchicamente subordinati al Consiglio federale quali unità amministrative supreme e responsabili nei suoi confronti delle loro decisioni.

L'interesse della DelCG esula dalla questione della competenza in materia di condotta politica dei servizi di informazione, importanti per essa sono anche gli strumenti mediante i quali il Consiglio federale gestisce e controlla in senso durevole e completo l'attività inerente ai servizi di informazione. Approvando la lista d'osservazione, il Consiglio federale svolge un ruolo di condotta, tuttavia solamente rispetto al Servizio di analisi e prevenzione, il SAP (art. 11 cpv. 2 LMSI). In conformità con l'articolo 26 capoverso 2 LMSI, anche il Consiglio federale approva gli accordi amministrativi internazionali conclusi dagli organi di sicurezza, quindi anche l'allacciamento di nuove relazioni del SAP con i servizi esteri. Conformemente all'articolo 7 OSINF¹³², l'avvio di contatti regolari con i servizi d'informazione esteri da parte del SIS necessita del consenso del Consiglio federale, che approva singoli nuovi contatti, prendendo inoltre atto ogni anno di una lista di tutti i contatti del SAP e del SIS e procede una volta per legislatura a una valutazione politica generale dei contatti dei servizi di informazione con l'estero (l'ultima volta a metà del 2005).

Negli ultimi anni vari strumenti di condotta e di controllo inerenti ai servizi di informazione sono stati assegnati per via d'ordinanza alla GSic, che a sua volta assegna al SIS la sua missione fondamentale (art. 2 cpv. 3 OSINF) e, quale autorità di nomina dell'istanza di controllo indipendente (ICI), ne esamina i rapporti annui

¹³² Ordinanza del 26 settembre 2003 sui servizi d'informazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS, OSINF; RS **510.291**).

(art. 18 cpv. 3 e 15 cpv. 4 dell'OGEL¹³³). Nel 2004 anche la GSic ha per la prima volta fatto allestire per il SAP e il SIS una lista congiunta delle esigenze d'informazione, da soddisfare esclusivamente per il tramite di mezzi inerenti ai servizi di informazione (Swisslist). Se il Consiglio federale continua a ritenere che la GSic non disponga di alcuna competenza decisionale, occorre tuttavia chiedersi se le competenze assegnatele dalle due ordinanze di cui sopra debbano essere trasferite allo stesso Consiglio federale.

Nella raccomandazione del suo rapporto sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite (progetto «Onyx»), la DelCG chiedeva al Consiglio federale una strategia quinquennale comune per la raccolta e l'analisi di informazioni di SAP e SIS. La DelCG vi vede un'opportunità di confrontare a medio termine le diverse capacità di raccolta e di analisi di informazioni in seno ai servizi, ma anche tra di loro, per ottimizzare il loro lavoro in particolare nei settori di minaccia trasversali quali il terrorismo o la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Ma il Consiglio federale ha approvato due strategie distinte, una del DDPS e l'altra del DFGP, presentate alla DelCG nel dicembre del 2006. Non è stato così soddisfatto l'invito originale di quest'ultima di una strategia globale che oltre alla raccolta consideri anche l'analisi, sebbene la strategia del DFGP trattasse affermazioni su entrambe. La DelCG ha ricavato l'impressione che ai due servizi di informazione manchino le necessarie procedure di coordinamento al fine di potere sviluppare un approccio congiunto partendo dalle loro strategie individuali.

In una delle decisioni prese il 22 giugno 2005 il Consiglio federale ha rinunciato al coordinamento della collaborazione tra i servizi di informazione da parte di un coordinatore delle informazioni. In compenso, il SAP e il SIS avrebbero dovuto migliorare la loro collaborazione, concordando da subito i loro contatti con i servizi esteri e il reclutamento di fonti di informazione in Svizzera. Entro l'inizio del 2006 i servizi interessati avrebbero dovuto allestire congiuntamente cosiddette piattaforme sui temi del terrorismo, della proliferazione delle armi di distruzione di massa e della criminalità organizzata. Quale presupposto per il funzionamento di tali piattaforme il progetto del Consiglio federale prevedeva la costituzione di una base di informazioni e di analisi comune per tutte le informazioni e le conclusioni inerenti ai servizi di informazione disponibili.

Il Consiglio federale ha incaricato la GSic di presentargli entro la fine del 2006 un rapporto concernente l'effetto di tali misure sulla prestazione complessiva dei servizi di informazione. Per l'importanza dell'oggetto, la DelCG ha deciso di non attendere il rapporto del Consiglio federale, bensì di raccogliere autonomamente informazioni e documenti ai sensi di un'alta vigilanza concomitante. A complemento del rapporto di situazione inoltrato dalla GSic a metà anno, la DelCG si è fatta un'idea indipendente effettuando visite senza preavviso alle piattaforme site presso il SAP e il SIS che hanno consentito anche uno scambio di opinioni con i collaboratori direttamente interessati.

La DelCG ha constatato che le piattaforme sono state messe in servizio secondo i piani. Progettarle ha comportato un onere amministrativo non irrilevante (disciplina delle competenze e delle intersezioni). Sono stati allestiti locali permanenti e connessioni informatiche tra servizi per le piattaforme, i cui membri tuttavia si incontrano soltanto periodicamente, di regola settimanalmente.

¹³³ Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica (OGEL; RS **510.292**).

I collaboratori di una piattaforma non hanno accesso alle banche dati dell'altro servizio e i rapporti derivanti dalle attività dei servizi di informazione di regola non vengono resi disponibili direttamente tra rappresentanti dei due servizi. Simili informazioni possono tuttavia essere scambiate tra i membri delle piattaforme durante colloqui personali.

La maggioranza delle analisi eseguite nelle piattaforme riguardano prodotti ordinati da altri servizi federali, ad esempio dalla GSic o dalle autorità di controllo delle esportazioni, quali valutazioni congiunte del SAP o del SIS. Attraverso le piattaforme passa anche la risposta congiunta alle richieste di servizi partner rivolte al SAP o al SIS, così da garantire che essi non ricevano solamente le informazioni di cui dispone il servizio svizzero interpellato.

In due casi, su iniziativa di entrambi i servizi di informazione, nell'ambito delle piattaforme sono stati stesi rapporti di analisi per un'ampia cerchia di servizi federali. In primo luogo i rappresentanti di un servizio hanno corretto e completato il progetto di rapporto dell'altro. L'adozione del prodotto di una piattaforma necessita del consenso della gerarchia responsabile in entrambi i servizi.

Quanto ai contatti del SIS e del SAP con l'estero, la DelCG si è anche di massima interessata al tipo di restrizioni legali cui è soggetto lo scambio di informazioni tra i servizi. Concretamente, si tratta di sapere se le informazioni dei servizi di informazione esteri sono destinate esclusivamente al servizio svizzero ricevente oppure se, a beneficio della sicurezza della Svizzera, possono essere ulteriormente impiegate anche tra i servizi di informazione nazionali soggetti alle stesse obbligazioni in materia di protezione dell'informazione. Gli accertamenti ordinati in merito dalla DelCG potrebbero fornire anche un'indicazione sul potenziale di collaborazione nelle piattaforme.

Gli accordi tra SAP e SIS e la rafforzata collaborazione hanno portato a risultati su alcuni punti. Alla DelCG è mancata tuttavia l'impressione di una cooperazione volenterosa che in caso di dubbio anteponga gli interessi generali agli interessi particolari dei singoli servizi. Questa volontà di collaborazione si è avvertita meno in singole persone a livello di condotta dei servizi che non presso i collaboratori incaricati della cooperazione.

Anche nel 2006 la DelCG non ha praticamente potuto constatare un miglioramento della condotta inerente ai servizi di informazione. È rimasta irrisolta l'attuale posizione della GSic nell'ottica del suo futuro rafforzamento, il che ha diminuito anche la base per un coordinamento dell'operato in materia di politica di sicurezza tra i dipartimenti rappresentati in seno alla GSic. Nel contempo, dalla collaborazione tra i servizi di informazione non è derivato alcuno strumento che potrebbe sostenere il Consiglio federale in una condotta durevole e interdipartimentale di tali servizi. In vece di una strategia globale, per i due servizi di informazione sono risultate due strategie separate, con il Consiglio federale che lascia alla responsabilità del SAP e del SIS di sfruttare il potenziale per scambi di idee reciproci.

3.9.5

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

La legalità dell'impiego di «Onyx» è una delle preoccupazioni della DelCdG. La creazione di basi legali nella legge militare per disciplinare l'impiego di «Onyx» fa parte della seconda revisione della LMSI messa in consultazione nell'estate 2006. L'OGEL rimane quindi la base legale determinante in questa materia: essa è stata sottoposta a una prima revisione durante l'estate allo scopo di precisare gli obiettivi in materia di esplorazione legalmente attribuiti a «Onyx». Tutti gli utenti dei sistemi di telecomunicazione che si trovano all'estero – anche quelli di nazionalità svizzera – possono essere oggetto di ascolto. Questa misura è intesa ad acquisire informazioni pertinenti per la politica di sicurezza. L'ascolto mirato di utenti in Svizzera è vietato. In virtù dell'articolo 5 capoverso 2 dell'ordinanza modificata, le informazioni raccolte non intenzionalmente possono tuttavia essere trattate e utilizzate in determinati casi. Esse devono soddisfare una necessità in materia di sicurezza disciplinata da una base legale con la garanzia, per quanto possibile, dell'anonimato per gli utenti interessati. D'ora innanzi, la vigilanza esercitata su «Onyx» dovrà quindi tenere conto delle condizioni alle quali gli utenti svizzeri possono essere oggetto di ascolto e di pratiche che consentano di garantire l'anonimato delle informazioni ottenute.

La modifica dell'ordinanza si è resa necessaria quando l'Istanza di controllo indipendente (ICI) introdotta dall'OGEL ha incontrato difficoltà interpretative per i mandati di esplorazione del Servizio informazioni strategico (SIS). Sapere se l'OGEL limitasse unicamente l'ascolto agli utenti all'estero o se le riserve si estendessero anche alla nazionalità degli utenti era una questione controversa. Il rapporto sul progetto «Onyx» pubblicato nel 2003 dalla DelCdG partiva dal principio di una interpretazione esclusivamente territoriale: è quanto si evince ormai inequivocabilmente dalla versione modificata dall'ordinanza.

Per la DelCdG, questa revisione mostra che il lavoro svolto dall'ICI nel corso dei primi tre anni della sua esistenza ha permesso di prestare una sufficiente attenzione alla questione della legalità dell'impiego di «Onyx». Anche quest'anno la DelCdG ha preso conoscenza del rapporto annuale dell'ICI e ha sentito il suo presidente, traendone l'impressione che i compiti svolti da questa Istanza stanno raggiungendo il limite che il suo organico può svolgere. La disponibilità dei suoi membri, che svolgono il loro incarico a titolo accessorio, è limitata e il lavoro per il loro necessario aggiornamento è stato notevole. In occasione del rinnovo dell'ICI nel 2007, è importante quindi garantire il mantenimento dell'ottimo livello di competenze e prevedere capacità di lavoro sufficienti.

L'8 gennaio 2006, il SonntagsBlick ha pubblicato la traduzione di un fax proveniente dal Ministero egiziano degli affari esteri e intercettato grazie a «Onyx». La DelCdG si è informata sul contenuto di questo fax, sulla sua analisi e sulla trasmissione delle informazioni ottenute ai servizi dell'Amministrazione federale. Essa ha sentito in particolare una delegazione del Consiglio federale, formata dai capi del DFAE, del DDPS e del DFGP. La DelCdG ritiene che il fax in questione non contenesse alcuna informazione che avrebbe giustificato la modifica della politica del Consiglio federale o un cambiamento di atteggiamento del DFAE nei confronti degli Stati Uniti. L'intercettazione del fax era assolutamente legale, la sua analisi corretta e le informazioni contenute trasmesse in modo appropriato ai diversi servizi interessati dell'Amministrazione federale. A fine gennaio, la DelCdG ha reso pubblico il

risultato delle sue indagini in un comunicato stampa sullo sfruttamento della Svizzera e del suo spazio aereo per il trasferimento extragiudiziario di prigionieri.

Nel corso dell'anno in esame, la DelCdG ha avuto due colloqui con i rappresentanti del DDPS sulle capacità di «Onyx» ed ha sentito il capo del Dipartimento in merito alla loro utilizzazione. Essa ha potuto constatare che l'utilizzazione delle capacità di esplorazione di «Onyx», attualmente in fase operativa, ha raggiunto un livello costante nel corso di questi ultimi due anni. Come già constatato l'anno scorso, l'organico limitato assegnato dal DDPS all'impiego dei dati forniti da «Onyx» non consente di migliorarne l'utilizzazione. Diventa inoltre sempre più urgente prevedere l'adeguamento di «Onyx» alla rapidissima evoluzione tecnologica nel settore delle telecomunicazioni. A medio termine si prevede di trasferire al servizio d'Onyx personale attualmente assegnato ad altri sistemi di esplorazione. Per contro non si prevede un adeguamento delle risorse umane dei mandanti d'Onyx in seno al DDPS, ossia i servizi responsabili di definire le missioni e di utilizzare i risultati d'Onyx. La DelCdG ha in effetti constatato che la strategia quinquennale del DDPS non menziona alcun obiettivo concreto a tale proposito.

3.9.6 Sfruttamento della Svizzera e del suo spazio aereo per il trasferimento extragiudiziario di prigionieri

Nel corso del 2005, alcuni media svizzeri e internazionali nonché organizzazioni di difesa dei diritti dell'uomo hanno fatto svariate affermazioni concernenti determinate attività che i servizi di informazione americani avrebbero svolto in Europa nel quadro della lotta al terrorismo internazionale. Secondo queste informazioni, diversi aerei della CIA avrebbero utilizzato il territorio europeo e/o il suo spazio aereo per trasportare prigionieri in modo illegale. Queste informazioni indicavano anche che alcuni Paesi dell'Europa dell'Est ospiterebbero o avrebbero ospitato centri di detenzione segreti della CIA.

Inoltre, l'8 gennaio 2006 un giornale svizzero ha pubblicato un documento segreto del DDPS riproducendo un fax delle autorità egiziane che faceva riferimento alla probabile esistenza di centri di detenzione segreti in alcuni Paesi europei.

Queste congetture hanno suscitato diversi interrogativi in Europa e in Svizzera. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e poi il Parlamento europeo hanno ordinato alcune inchieste nei Paesi membri.

In occasione della sua seduta del 13 dicembre 2005, la DelCdG ha deciso di procedere a un'inchiesta nel quadro del suo mandato di alta vigilanza¹³⁴. Scopo dell'inchiesta era quello di determinare se la Svizzera era stata interessata da tali attività della CIA ed eventualmente se autorità federali vi avevano collaborato.

Oltre alle informazioni liberamente accessibili – in particolare i numeri di immatricolazione degli aerei sospetti pubblicati dalla stampa o da organizzazioni non governative (ONG) –, la delegazione ha chiesto al Consiglio federale un rapporto dettagliato sulle informazioni a sua disposizione. La delegazione ha anche sentito i capi del DFAE, del DFGP e del DDPS e si è intrattenuta con il relatore competente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il deputato al Consiglio degli

¹³⁴ Per maggiori dettagli rinviamo alla dichiarazione della DelCdG del 31 gennaio 2006.

Stati Dick Marty. Essa ha anche chiesto a più riprese al DATEC dettagli sui movimenti di diversi aerei sospettati di essere stati noleggiati dalla CIA.

Le prime indagini dell'UFAC hanno rivelato che, fra dicembre 2001 e gennaio 2006, quattro aerei di quelli menzionati nei media erano atterrati a Ginevra-Cointrin e che diversi altri aerei sospetti avevano sorvolato la Svizzera (per un totale di 74 sorvoli). Fra gli aerei sospetti, tutti quelli ufficiali disponevano di regolari autorizzazioni ufficiali. Gli aerei privati, per contro, non sono soggetti ad autorizzazione conformemente all'articolo 5 della convenzione di Chicago¹³⁵. La delegazione ha potuto accertare che nessuno degli aerei sospetti che avevano sorvolato la Svizzera o che si erano posati sul suo territorio era decollato o atterrato direttamente a Guantánamo-Bay. Per contro, essa non ha potuto stabilire se fossero voli di corrispondenza in provenienza o a destinazione di Guantánamo-Bay. Nella primavera 2006, i dati dell'UFAC sono stati corretti verso l'alto e gli atterraggi in Svizzera sono diventati sei.

Nel giugno 2006, l'UFAC ha pubblicato nuovi dati concernenti 13 aerei, di cui 12 erano immatricolati negli Stati Uniti e uno in Svezia. Da questi dati, basati su quelli d'Eurocontrol, risultavano 58 atterraggi in Svizzera – voli interni inclusi, di cui 34 atterraggi a Ginevra-Cointrin, 19 a Zurigo-Kloten, due a Sion e tre a Basilea-Mulhouse.

Attualmente, la delegazione non dispone di alcuna prova che gli aerei sospetti che hanno sorvolato la Svizzera o che vi hanno fatto scalo siano stati utilizzati dalla CIA per trasferire prigionieri. Tali trasferimenti violerebbero la sovranità della Svizzera e sarebbero contrari al diritto svizzero (art. 183 e 271 CP) e al diritto internazionale pubblico. Il Consiglio federale e la sua Amministrazione dispongono tuttavia di indizi secondo cui un aereo americano – in volo sopra la Svizzera il 17 febbraio 2003 – potrebbe essere stato utilizzato per il trasferimento extragiudiziario dell'imam Abu Omar dall'Italia all'Egitto passando dalla base americana di Ramstein in Germania. Questo cittadino egiziano, il cui vero nome è Hassan Mustafa Osama Nasr, sarebbe stato prelevato dalla CIA a Milano. Poiché gli indizi di una violazione del diritto svizzero erano sufficienti, il 15 dicembre 2005 il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato un'inchiesta di polizia giudiziaria invocando l'articolo 271 del Codice penale (atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero).

La delegazione costata anche che i servizi di informazione svizzeri non erano a conoscenza del fatto che la CIA avesse trasferito illegalmente alcuni detenuti attraverso la Svizzera o il suo spazio aereo: tantomeno hanno cooperato o sono stati implicati attivamente o passivamente in questi trasferimenti.

Per quanto concerne l'evoluzione dei movimenti degli aerei sospetti in Svizzera o al di sopra della Svizzera, la delegazione ha rilevato che le divergenze fra i primi dati e quelli pubblicati in giugno sono da ricondurre al fatto che il numero di aerei considerati era diverso. I primi dati dell'UFAC concernevano quattro aerei immatricolati negli Stati Uniti (immatricolazioni N313P, N8068V, N85VM, SPAR 92), mentre i dati d'Eurocontrol si riferivano a 13 aerei (N313P, N8068V, N85VM, N850FB, N88ZL, SEDVK, N168BF, N1HC, N226AL, N247CJ, N500GV, N800BQ, N8068V). Inoltre, i dati d'Eurocontrol e dell'UFAC non consideravano lo stesso

¹³⁵ Convenzione del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale (RS 0.748.0).

lasso di tempo: i dati dell'UFAC si riferivano ai movimenti conosciuti tra il 18 dicembre 2001 e il 4 gennaio 2006, mentre i dati d'Eurocontrol a quelli fra il 1° gennaio 2001 e il 14 aprile 2006.

Per quanto riguarda il fax pubblicato da un giornale svizzero dell'8 gennaio 2006, la delegazione ha potuto stabilire che si trattava della traduzione di un passaggio di una nota di servizio che l'ufficio dell'assistente del Ministro per gli affari europei presso il Ministero degli affari esteri egiziano ha indirizzato per fax alle ambasciate e ai consolati d'Egitto in Europa. Questa nota commenta diversi avvenimenti d'attualità e riporta, fra l'altro, la questione della presunta esistenza di centri di detenzione segreti in Europa. Il documento originale in arabo non era criptato ed è stato intercettato in modo fortuito dai sistemi di esplorazione elettronica del DDPS (cfr. n. 3.9.5). Secondo la delegazione, il contenuto del fax non fornisce informazioni inedite, se si eccettuano le indicazioni sulla nazionalità di persone che sarebbero state interrogate in un centro di detenzione in Romania. Il fax riporta informazioni apparse nella stampa e in un rapporto di una ONG ampiamente conosciute al momento della sua pubblicazione. Occorre rilevare che per la Svizzera i centri di detenzione segreti violano gli articoli 3 e 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹³⁶ e gli obblighi derivanti dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti¹³⁷.

In occasione dei suoi lavori e dei suoi colloqui con i membri del Governo, la delegazione ha potuto convincersi inoltre che il Consiglio federale era decisamente contrario al trasferimento extragiudiziario di prigionieri e all'utilizzazione di centri di detenzione segreti e che avrebbe fatto uso di tutti i mezzi in suo possesso per perorare il rispetto delle norme di diritto internazionale pubblico presso il Governo americano.

3.9.7 Collaborazione del Ministero pubblico della Confederazione e della Polizia giudiziaria federale con l'FBI

Nella primavera del 2006, la stampa ha criticato l'MPC e la PGF accusandoli di avere collaborato illegalmente all'inchiesta dell'FBI sugli attentati dell'11 settembre 2001 e su Al-Qaida. All'inizio di maggio 2006, la DelCdG si è informata presso l'MPC per sapere se l'FBI avesse avuto un accesso illimitato all'incartamento Youssef Nada e, eventualmente, su quale base legale sarebbe stato accordato tale accesso. La DelCdG si è inoltre informata in merito alle foto che sarebbero state presentate ad alcuni detenuti della prigione di Guantanamo su richiesta dell'MPC, nonché alle corrispondenti basi legali.

In merito alla prima questione, l'MPC ha innanzitutto rilevato che le informazioni apparse sulla stampa erano ingannevoli, precisando che nessuna fotocopia dell'incartamento era stata consegnata agli inquirenti dell'FBI. Ha ricordato che, in occasione del soggiorno in Svizzera dei funzionari dell'FBI (primavera 2002), erano già stati avviati procedimenti penali sia in Svizzera sia negli Stati Uniti e che ambe-

¹³⁶ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU; RS **0.101**).

¹³⁷ Convenzione europea del 26 novembre 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (RS **0.106**).

due i Paesi avevano presentato domande di mutua assistenza giudiziaria. La consultazione da parte dei funzionari dell'FBI del materiale sequestrato dall'MPC in occasione di una perquisizione dell'abitazione di Yussuf Nada e della sede della sua società finanziaria, avrebbe permesso alle autorità americane di presentare una domanda di adeguata assistenza giudiziaria al fine di ottenere le informazioni necessarie per procedere secondo le vie legali. La collaborazione con la delegazione americana era soggetta alla vigilanza del vice procuratore generale della Confederazione e la procedura era disciplinata da una direttiva. L'MPC e la PGF non hanno consegnato né documenti originali né copie agli inquirenti dell'FBI e la consultazione dei documenti si è svolta nel quadro della cooperazione di polizia secondo le disposizioni dell'assistenza amministrativa.

La Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, istanza di sorveglianza tecnica dell'MPC, ha confermato che nessun elemento della procedura seguita dall'MPC e dalla PGF ha permesso di accertare un comportamento illegale. Nella sua risposta del 19 giugno 2006, alla domanda di un consigliere nazionale sul tema, anche il capo del DFGP ha confermato la presentazione dei fatti fornita dal procuratore generale della Confederazione.

In merito alla seconda questione concernente le foto mostrate a detenuti della prigione di Guantanamo su richiesta del MPC e le relative basi legali, l'MPC ha risposto di essersi rivolto alla competente istanza giudiziaria americana utilizzando il canale della cooperazione internazionale di polizia. Lo scopo di questa operazione era quello di sapere se alcuni detenuti conoscessero le persone indagate in Svizzera e se queste persone erano state viste nelle vicinanze o nei campi di addestramento in Afghanistan. L'MPC ha ricevuto le risposte a queste domande attraverso i canali previsti dalla procedura di assistenza giudiziaria.

Soddisfatta delle risposte ottenute, la DelCdG ha ritenuto che non vi fosse alcuna ragione per adottare ulteriori misure nell'ambito dell'alta vigilanza.

3.9.8 Cooperazione tra Svizzera e Germania in materia di sicurezza nell'ambito della Coppa del Mondo di calcio 2006

Il 12 aprile 2006 il Consiglio federale ha approvato una dichiarazione di intenti approntata su domanda delle autorità tedesche allo scopo di instaurare una cooperazione efficace su un certo numero di questioni relative alla sicurezza prima e durante la Coppa del Mondo di calcio 2006. Oltre alla Svizzera, numerosi altri Paesi confinanti con la Germania o di transito hanno firmato dichiarazioni di intenti analoghe.

Con lettera del 2 maggio 2006, la DelCdG ha chiesto una copia della dichiarazioni di intenti relativa alla cooperazione tra la Svizzera e la Germania in occasione della Coppa del Mondo di calcio 2006 approvata dal Consiglio federale. Le ricerche effettuate hanno permesso alla delegazione di constatare che la firma di tali dichiarazioni di intenti in vista di una manifestazione sportiva di grande rilievo è non soltanto una cosa frequente ma risponde anche alle prescrizioni del manuale dell'Unione europea contenente raccomandazioni per la cooperazione internazionale di polizia e misure per la prevenzione e il contrasto di atti di violenza e incidenti in occasione di incontri di calcio di dimensioni internazionali. In passato, anche la Svizzera ha del resto sottoposto documenti simili a Stati partner. Il progetto di

dichiarazione comune è stato esaminato dalla fedpol. Sono stati consultati la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP), la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), il DFAE e il DFF. La dichiarazioni di intenti verteva sui seguenti punti: invio di forze di sicurezza, scambi di informazioni, osservazione e inquadramento degli hooligan, informazioni relative alla non ammissione, cooperazione al titolo di assistenza giudiziaria e informazione dei media.

La DelCdG ha potuto sincerarsi che si trattava nel caso in questione di una dichiarazione di volontà politica, usuale in simili circostanze, che si fondava su basi legali e non aveva assolutamente carattere cogente.

3.9.9 Decisione d'espulsione del signor K.

Nel suo rapporto precedente, la DelCdG aveva riferito del caso del signor K¹³⁸. K. ha esercitato per diversi anni una funzione di ufficiale superiore a capo della direzione giuridica di un ministero di uno Stato del Vicino Oriente. K. è giunto in Svizzera nel maggio 2001 ed ha lo statuto di rifugiato politico.

Il 15 febbraio 2005 K. è stato arrestato a Ginevra perché sospettato di tentato omicidio. Nella sua deposizione alla polizia, K. ha giustificato il suo agire con il fatto che si sentiva minacciato dai servizi segreti del suo Paese e dalla polizia ginevrina. K. è stato posto in detenzione preventiva. L'ex ufficiale ha in seguito affermato di essere stato incarcerato su ordine dei servizi segreti svizzeri, in seguito al suo rifiuto di collaborare con essi. Ha inoltre affermato di essere stato sottoposto a violenze psicologiche e psichiche.

Con il pretesto dei suoi contrasti con la polizia, K. ha preferito appelli all'odio e alla vendetta contro le autorità svizzere, in particolare su Internet, ed ha attaccato anche alcuni servizi dell'amministrazione e alcuni parlamentari.

Il 2 dicembre 2005 il Consiglio federale ha deciso di espellere K. ritenendo che rappresentasse una minaccia per la sicurezza della Svizzera. Il Consiglio federale ha fondato la sua decisione sull'articolo 185 della Costituzione federale concernente la sicurezza esterna ed interna della Svizzera¹³⁹. Il DFGP è stato incaricato di applicare il provvedimento non appena il DFAE avesse trovato un Paese d'accoglienza.

Al termine della detenzione preventiva, il 28 aprile 2006 K. è stato posto per tre mesi in carcerazione amministrativa in vista dell'extradizione. Questa misura è stata revocata il 1° maggio 2006 dalla Commissione cantonale di ricorso in materia di polizia degli stranieri. Il 15 maggio 2006 il Tribunale amministrativo del Cantone di Ginevra – adito suo ricorso del Consiglio di Stato ginevrino – ha annullato la decisione della Commissione di ricorso, ritenendo che la decisione del Consiglio federale era passata in giudicato e che i tribunali non potevano controllarla. K. è stato nuovamente incarcerato fino al 12 giugno 2006.

¹³⁸ Cfr. il rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCdG delle Camere federali, del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 4004 seg.).

¹³⁹ Va ricordato che il Consiglio federale aveva già fatto uso della sua competenza costituzionale per espellere, nel 1998, un presunto dirigente del Fronte islamico di salvezza (FIS), con la motivazione che metteva in pericolo la sicurezza del Paese.

Dato che i passi del DFAE in vista di trovare un Paese d'accoglienza si erano dimostrati infruttuosi, il Consiglio federale ha deciso, nella sua seduta del 5 luglio 2006, di annullare la sua decisione di espulsione del 2 dicembre 2005. Ha dunque incaricato il DFGP di avviare un procedimento in vista della revoca eventuale dell'asilo accordato a K. Il Consiglio federale ha tenuto conto del fatto che l'espulsione sembrava non essere eseguibile nel prossimo futuro.

Secondo la DelCdG, il caso del signor K. solleva il problema generale dell'esecuzione delle misure d'espulsione decise dal Consiglio federale. Non disponendo di competenze esplicite, il Consiglio federale dipende dai Cantoni per l'esecuzione delle misure d'espulsione ordinate per motivi politici sulla base della Costituzione federale. Il fatto che delle autorità cantonali giungano a controllare decisioni prese dal Consiglio federale nell'esercizio delle sue prerogative costituzionali non è soddisfacente e lede la credibilità di questo tipo di misure. Va inoltre notato che la decisione d'espulsione decisa dal Consiglio federale, che avrebbe dovuto rimanere confidenziale, è stata portata a conoscenza di un considerevole numero di autorità e diffusa presso un largo pubblico per mezzo di Internet.

La DelCdG ha chiesto al DFGP se reputava necessario che il Parlamento prendesse misure legislative per obbligare i Cantoni ad assistere la Confederazione nell'esecuzione delle misure d'espulsione decise dal Consiglio federale sulla base della Costituzione federale. Il DFGP ha risposto che simili misure non erano necessarie nel contesto attuale. Secondo il DFGP, le istanze ginevrine non hanno in nessun momento messo in dubbio la legittimità della decisione d'espulsione decisa dal Consiglio federale in quanto tale, ma si sono limitate a esaminare se erano date le condizioni per la detenzione di K. e se la durata della privazione della libertà era ammissibile nella fattispecie. Secondo il DFGP, questo modo di procedere è analogo a quello seguito nei casi di espulsione fondati sulla LDDS e corrisponde del resto agli obblighi internazionali contratti dalla Svizzera, in particolare quelli che derivano dall'articolo 5 numero 4 della CEDU.

La DelCdG si dichiara soddisfatta delle argomentazioni esposte dal DFGP.

3.9.10 «Lista rossa» per la festa nazionale 2006 sul Grütli

L'introduzione per la prima volta di un controllo dell'accesso alla festa del 1° agosto 2006 sul Grütli aveva lo scopo di evitare che estremisti di destra perturbassero la celebrazione della festa nazionale come era successo l'anno prima. Soltanto chi aveva presentato con successo una domanda prima della manifestazione aveva ottenuto un biglietto che permetteva l'accesso al Grütli per partecipare alla festa nazionale. Almeno una persona in possesso di un biglietto valido non è stata ammessa a entrare nel sito della festa poiché il suo nome figurava in una lista in possesso della polizia che garantiva il servizio d'ordine. Questo caso ha dato adito a voci sull'esistenza di una «lista rossa». I media hanno avanzato congetture e alcuni hanno associato questa presunta «lista rossa» alla lista confidenziale prevista nell'articolo 11 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

La DelCdG ha dunque deciso di fare luce su questa «lista rossa» rivolgendosi al Servizio di analisi e di prevenzione (SAP). È risultato che le forze di polizia incaricate di controllare l'accesso all'area della festa nazionale disponevano di un elenco contenente i nomi delle persone autorizzate e delle persone la cui domanda era stata respinta. Questa lista conteneva almeno un errore poiché il nome di una persona in possesso di un biglietto d'entrata valido figurava sulla lista come persona la cui richiesta era stata respinta. Le indagini hanno rivelato che i nomi delle persone la cui presenza sul Grütli era indesiderata figuravano in rosso sulla lista, ragione per cui i media hanno parlato di una «lista rossa». La DelCdG ha potuto sincerarsi che questa lista non aveva niente in comune con una lista confidenziale ai sensi della LMSI. Essa ha inoltre accertato che il SAP ha puntualizzato la situazione molto rapidamente a destinazione dei media, che però non hanno tutti pubblicato le informazioni di rettifica.

La DelCdG reputa dunque che l'affare sia chiuso dal profilo dell'esercizio dell'alta vigilanza.

3.9.11 Affare Covassi

Nella primavera 2006 diversi giornali svizzeri hanno pubblicato le affermazioni di un certo Claude Covassi. Presentandosi come informatore del SAP, Covassi affermava, in termini più o meno indiretti, che il servizio di informazione interno svizzero faceva uso di metodi illegali. Covassi ha in particolare sostenuto di essere stato incaricato dal SAP di sorvegliare le attività del Centro islamico di Ginevra (CIG) e di coinvolgere il suo direttore con l'islamismo radicale. Covassi ha inoltre affermato che grazie a lui era stato possibile sventare un tentativo di attentato contro un aereo della compagnia di aviazione israeliana El Al.

Vista l'eco che questo affare ha avuto in Svizzera e sulla stampa internazionale, la delegazione se ne è occupata nel quadro del suo mandato di alta vigilanza.

La delegazione ha esaminato le critiche rivolte ai servizi d'informazione e ha sentito diversi rappresentanti di tali servizi e lo stesso Covassi. Ha inoltre chiesto diversi rapporti al DFGP, al DDPS e alle autorità del Cantone di Ginevra. Dal canto suo, il MPC ha comunicato l'8 giugno 2006 che Covassi non aveva svolto nessun ruolo né fornito informazioni per lo smantellamento di una cellula terrorista che aveva pianificato un attentato su un aereo dell'El Al.

La DelCdG intende chiudere i lavori all'inizio del 2007.

3.9.12 Gestione delle fonti da parte del Servizio di analisi e prevenzione

Nel corso dell'anno in rassegna, la DelCdG si è chinata in particolare sulla gestione delle fonti umane da parte del SAP. È indispensabile fissare principi chiari ed omogenei per disciplinare la scelta degli informatori del servizio di informazione, le modalità relative alle istruzioni date loro e alla loro remunerazione nonché i pertinenti meccanismi di controllo. Il SAP descrive la gestione delle fonti in un manuale interno. Va tuttavia notato che non regola la gestione delle fonti in modo cogente ed

esclusivo. Nel suo parere del mese di dicembre 2003¹⁴¹, il Consiglio federale precisava che tale manuale era in corso di attualizzazione. Aveva in quell'occasione ricordato che la gestione operativa delle fonti è anche oggetto di un controllo nel quadro del secondo pacchetto della revisione della LMSI. Attualmente, la gestione delle fonti da parte del SAP è retta dall'articolo 14 capoverso 2 LMSI, la cui lettera b precisa in particolare che «dati personali possono essere raccolti con (...) richiesta di informazioni». La DelCdG è del parere che questa base legale non sia soddisfacente. Il ricorso agli informatori, i loro diritti e doveri e le prestazioni dello Stato, in particolare, non sono disciplinate da nessuna legge. Il secondo pacchetto della revisione della LMSI dovrebbe permettere di rimediare a queste lacune.

Nel corso dell'estate del 2006 la DelCdG ha discusso il tema della gestione delle fonti con un rappresentante del SAP e con un rappresentante del servizio di sicurezza della polizia municipale zurighese specializzato nella violenza di estrema sinistra. Per la delegazione, si trattava di farsi un'idea generale della maniera in cui il SAP gestisce le sue fonti. Questi incontri hanno permesso alla delegazione di constatare che il manuale interno, che data della metà degli anni Novanta, non è ancora stato attualizzato. Tale attualizzazione è tuttavia pianificata e dovrebbe essere terminata prima della fine del 2006. Dunque, il manuale è stato redatto prima dell'entrata in vigore della LMSI, ma va osservato che in ogni modo la situazione non è cambiata di molto, da allora. Tuttavia oltre gli adattamenti resi necessari dall'entrata in vigore della LMSI e dell'OMSI¹⁴², alcuni aspetti pratici del manuale devono essere riveduti. Il manuale si occupa essenzialmente di controspionaggio e deve di conseguenza essere adattato in funzione delle nuove minacce. Adattamenti si impongono pure nel settore della comunicazione (in particolare nella comunicazione con le fonti e l'utilizzazione dei mezzi di comunicazione moderni). In definitiva, trattandosi di direttive ispirate alla pratica, le regole contenute in questo manuale devono contribuire a produrre un valore aggiunto e non devono invece limitare la flessibilità fino al punto di non permettere di tenere conto delle particolarità di ogni singolo caso.

Le informazioni fornite da una fonte sono date sempre spontaneamente. Di regola il SAP contatta direttamente le potenziali fonti. Il manuale descrive diversi metodi di reclutamento degli informatori. È piuttosto raro che le persone contattino il SAP di loro iniziativa. In questo caso, il SAP sottopone queste persone a un controllo rigoroso. Il SAP ha riferito alla DelCdG di non reclutare fonti tra i giornalisti. Anche l'identità delle fonti è protetta in seno al SAP (ogni collaboratore ha accesso alle sole informazioni che gli sono indispensabili). Tuttavia, i responsabili gerarchici, fino al capo del SAP, sono informati in merito alle fonti quando sono date le condizioni che permettono di organizzare formalmente un'operazione ai sensi dell'articolo 14 OMSI. Vi è dunque un meccanismo di controllo per i casi di questo tipo. Le procedure di attuazione, di condotta e di chiusura di un'operazione sono regolate in modo armonizzato. Inoltre, l'archiviazione e le eventuali iscrizioni nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS) garantiscono anche la protezione delle fonti. Ogni anno viene steso un rapporto sullo stato delle operazioni, che viene trasmesso per conoscenza anche alla DelCdG.

¹⁴¹ Parere del Consiglio federale del 19 dicembre 2003 (FF **2004** 2723).

¹⁴² Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS **120.2**).

La delegazione si è anche informata sulla prassi del SAP in merito alla retribuzione delle fonti. Questo argomento è stato molto mitizzato. La realtà è molto diversa. Il SAP rimborsa le spese delle fonti e versa loro premi relativamente modesti per le informazioni fornite. Le fonti non sono gestite su base esclusivamente finanziaria. Al riguardo, i rapporti di fiducia e i motivi ideali rivestono un ruolo determinante. Le retribuzioni sono sempre decise dal capo del SAP o, eccezionalmente, dal responsabile delle operazioni. La DelCdG ha esaminato l'ammontare totale delle spese di ricerca nel 2005 (le retribuzioni versate alle fonti sono contabilizzate in questa categoria di spese). Essa ha potuto verificare che questa somma è relativamente modesta e ritiene che in merito non siano necessarie osservazioni particolari.

Nel campo della gestione delle fonti, la collaborazione con i Cantoni è chiaramente definita. Il SAP ricorda periodicamente i principi della gestione delle fonti in occasione della conferenza dei responsabili cantonali della protezione dello Stato e dei corsi di formazione organizzati a livello regionale. La ripartizione delle competenze tra i Cantoni la Confederazione è chiaramente definita. Anche i Cantoni saranno consultati al momento dell'aggiornamento del manuale. Nel 2006 la DelCdG ha affrontato il problema della gestione delle fonti anche con i rappresentanti di alcuni Cantoni.

La DelCdG è soddisfatta delle informazioni ricevute. Essa continuerà a dedicare un'attenzione particolare a questo settore, in particolare nel quadro del secondo pacchetto della revisione della LMSI.

3.9.13 Caso Padilla

L'8 maggio 2002 un cittadino americano di nome José Padilla (alias Abdullah al-Muhajir) è stato arrestato all'aeroporto di Chicago negli Stati Uniti mentre sbarcava da un volo in provenienza da Zurigo. Poco dopo questo arresto, le autorità americane hanno annunciato pubblicamente che Padilla era stato arrestato nel quadro della lotta contro il terrorismo, poiché era sospettato di avere voluto far esplodere una «bomba sporca»¹⁴³ negli Stati Uniti. In occasione di una visita di lavoro in Svizzera effettuata il 12 giugno 2002, il ministro della giustizia americano si è felicitato per la collaborazione tra i due Paesi e ha dichiarato che essa aveva «permesso il recente arresto negli Stati Uniti del presunto terrorista Padilla»¹⁴⁴.

Le affermazioni del ministro americano hanno suscitato diversi interrogativi sul ruolo della Svizzera nella lotta contro il terrorismo. Interpellato in Consiglio nazionale il 23 settembre 2002, il Consiglio federale ha negato qualsiasi implicazione delle autorità federali nell'arresto di Padilla¹⁴⁵. Nonostante questa smentita, la critica alla Svizzera di aver collaborato nell'arresto di Padilla ha continuato a circolare alla fine del 2005/inizio 2006 in relazione con i trasporti illegali di detenuti da parte della CIA. In una nota informativa pubblicata il 22 gennaio 2006 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, si può leggere che i servizi svizzeri hanno «agito (nel caso Padilla) di concerto con i servizi americani senza avvisare il magistrato

¹⁴³ Il termine «bomba sporca» (o bomba radioattiva) è usato per designare una bomba convenzionale avvolta da materiale radioattivo destinato a diffondersi dell'ambiente in seguito all'esplosione.

¹⁴⁴ Cfr. il comunicato stampa del DFGP, del 12 giugno 2002.

¹⁴⁵ Cfr. la risposta del Consiglio federale all'interrogazione 02.5134 «Arresto di José Padilla. Assicurazioni fornite dagli Stati Uniti », del 23 settembre 2002.

competente¹⁴⁶». Quest'affermazione lascia credere che la Svizzera sia stata implicata, al di fuori di qualsiasi procedimento giudiziario, nel trasferimento di una persona negli Stati Uniti.

Queste affermazioni sollecitano le seguenti precisazioni della delegazione, che ha esaminato l'incanto a due riprese, prima del 2002, poi nel 2005/2006:

Padilla è un cittadino americano convertito all'Islam. Il 7 maggio 2002 è giunto a Zurigo in provenienza dal Cairo. A Zurigo, Padilla è stato interrogato da un collaboratore del SAP su suoi eventuali contatti con ambienti terroristici. Padilla ha negato di avere contatti con terroristi e di essere un terrorista e ha spiegato all'agente del SAP che si stava recando a Chicago per sbrigare affari di famiglia. Ha inoltre precisato di non essersi più recato negli Stati Uniti dal 1998 e che seguiva una formazione religiosa in Pakistan. Padilla ha fornito diverse informazioni sui suoi spostamenti e ha precisato di essere già stato interrogato dalle autorità egiziane.

Dopo la sua audizione da parte del SAP, Padilla si è trasferito liberamente nella zona di transito dell'aeroporto di Zurigo e non è stato oggetto di nessuna osservazione da parte dei servizi svizzeri. Egli ha lasciato liberamente Zurigo l'8 maggio 2002 per Chicago. Nessun agente della fedpol o altro agente svizzero si trovava a bordo dell'aereo per accompagnare Padilla. Al suo arrivo a Chicago, Padilla è stato tratto in arresto per traffico di divise.

I servizi svizzeri non disponevano, nel momento in cui Padilla è transitato del Zurigo, di nessun elemento che lasciasse supporre qualsivoglia attività terroristica. Soltanto il 10 giugno 2002, ovvero circa un mese dopo il suo arresto negli Stati Uniti, le autorità americane hanno comunicato ufficialmente che sospettavano Padilla di aver preparato un attentato. Di conseguenza, egli è stato considerato «nemico combattente» ed è stato incarcerato in una prigione militare senza che contro di lui fosse formulata un'accusa. Nel novembre 2005 Padilla è stato incolpato di reati penali non collegati al presunto complotto terrorista per il quale era stato incarcerato dall'esercito.

Visti gli elementi contenuti nell'incanto, la delegazione constata che le autorità svizzere non hanno usato nessun mezzo coercitivo in Svizzera nei confronti di Padilla e che quest'ultimo non è stato estradato verso gli Stati Uniti, né sul piano giuridico, né su quello dei fatti. Non è stato preso nessun accordo tra il SAP e le autorità americane. Padilla si è recato negli Stati Uniti di propria iniziativa. L'esame dei documenti del SAP e del verbale d'audizione di Padilla mostra che i servizi svizzeri non avevano nessun motivo di pensare che Padilla sarebbe stato arrestato nel suo Paese. Inoltre, Padilla non era oggetto di nessun mandato d'arresto al momento del suo scalo in Svizzera.

Per la delegazione, il caso Padilla non ha, in tutta evidenza, nessun punto in comune con il trasporto extragiudiziario di prigionieri o con l'eventuale utilizzazione da parte della CIA di centri segreti di detenzione. Padilla è un cittadino americano che è stato arrestato dalle autorità americane in territorio americano. Padilla ha lasciato la Svizzera di sua spontanea volontà e le nostre autorità non avevano, sulla base delle

¹⁴⁶ Cfr. il n. 49 della nota informativa II sulle affermazioni in merito a detenzioni segrete degli Stati membri del Consiglio d'Europa, pubblicata dalla Commissione per le questioni giuridiche dei diritti dell'uomo dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, del 22 gennaio 2006, pag. 9.

informazioni in loro possesso, nessun motivo di chiedergli di rimanere in Svizzera, né, a maggior ragione, di informare la giustizia.

3.9.14 Il dispositivo di sicurezza della Svizzera e il caso Mohamed Achraf

Il 16 novembre 2005 la DelCdG ha adottato il suo rapporto sul dispositivo di sicurezza della Svizzera e il caso Achraf nonché una versione riassuntiva del rapporto¹⁴⁷. Nella sua seduta di fine aprile 2006, essa ha esaminato il parere del Consiglio federale del 10 marzo 2006¹⁴⁸ relativo alle sue constatazioni e raccomandazioni.

La prima raccomandazione della DelCdG invitava il Consiglio federale a prendere misure onde assicurare uno scambio rapido e sistematico delle informazioni tra la PGF e il SAP nell'ambito delle loro competenze legali. Tra le misure citate, il Consiglio federale ha menzionato soltanto una direttiva recente, quella emanata dal direttore dell'Ufficio federale di polizia, che precisa il principio di una comparazione regolare delle informazioni tra la PGF e il SAP, le due divisioni principali della fedpol. La delegazione reputa che soltanto il tempo dirà se la direttiva del direttore della fedpol avrà permesso di migliorare lo scambio di informazioni. In ogni caso, la situazione rimane insoddisfacente poiché il modello di piattaforma volta a migliorare lo scambio di informazioni in diversi settori prende in considerazione il SAP e il SRS, ma non la PGF.

La seconda raccomandazione della DelCdG invitava il Consiglio federale a prendere le misure necessarie affinché in futuro i servizi di informazione svizzeri accordino sistematicamente una maggiore importanza alle informazioni dei servizi partner esteri che comportano una dimensione politica per la Svizzera e le trattino più rapidamente. Nella sua risposta, il Consiglio federale dichiara di condividere il parere della delegazione in merito alla necessità di trattare debitamente le informazioni che comportano una dimensione politica. È stata nondimeno criticata la formulazione troppo ampia dei criteri proposti dalla delegazione, dato che capita spesso che un'informazione acquisisca una dimensione politica soltanto con il passare del tempo. A tale riguardo, il Consiglio federale non ha riconosciuto nessuna lacuna per quanto concerne il caso Achraf.

La terza raccomandazione della DelCdG invitava il Consiglio federale a prendere misure a livello dell'organizzazione del SAP affinché il suo capo ed eventualmente il direttore della fedpol siano informati per tempo della comunicazioni importanti di cui nella raccomandazione della delegazione. In proposito il Consiglio federale ha rilevato che l'informazione della direzione del SAP ed eventualmente del direttore della fedpol è stata inserita nel nuovo processo di lavoro e che la direzione della fedpol aveva sensibilizzato il suo personale affinché in caso di dubbio esso informi sempre i vertici della gerarchia. La DelCdG è del parere che le misure prese in questo settore siano giudiziose ed è persuasa che la sua ispezione ha anche contribuito a sensibilizzare i collaboratori del SAP.

¹⁴⁷ Il dispositivo di sicurezza della Svizzera e il caso Mohamed Achraf – una valutazione riassuntiva sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare, rapporto della DelCdG del 16 novembre 2005 (FF 2006 3441).

¹⁴⁸ Parere del Consiglio federale del 10 marzo 2006 (FF 2006 3449).

La quarta ed ultima raccomandazione della DelCdG invitava il Consiglio federale a trovare soluzioni che permettano ai servizi di sicurezza svizzeri di verificare rapidamente in modo sistematico se una persona è detenuta in Svizzera. Al riguardo, il Consiglio federale si è detto d'accordo di esaminare, nel quadro dell'istituzione di un registro nazionale di polizia, in quale misura sarà possibile migliorare l'ottenimento di informazioni relative alle persone che potrebbero essere detenute in Svizzera. Il disegno di legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione¹⁴⁹ risponde parzialmente alle esigenze della delegazione. Il 22 novembre 2006 il Consiglio federale ha deciso l'istituzione del registro nazionale di polizia nel quadro di una fase di sperimentazione che terminerà alla fine del 2008.

La DelCdG ha deciso di verificare lo stato di attuazione delle sue raccomandazioni in occasione del seguito d'ispezione ordinario che effettuerà nel 2007.

4 Rapporti sulla gestione 2005 e altri rapporti

4.1 Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione nel 2005

Nel maggio 2006, le CdG hanno sottoposto la gestione del governo federale a un esame dettagliato durante quattro giorni e hanno avuto colloqui con i membri del Consiglio federale. In questo settore, il lavoro delle CdG consiste essenzialmente nel verificare in modo approfondito in quale misura il Consiglio federale ha realizzato gli obiettivi perseguiti. Per il 2005, il Consiglio federale aveva stabilito cinque punti principali comprendenti in tutto sedici obiettivi. Due obiettivi importanti non sono stati realizzati, principalmente per mancanza di risorse. Si tratta della realizzazione di progetti relativi al rafforzamento della formazione e della ricerca e di diverse misure destinate a promuovere il rispetto dei diritti umani, sul piano nazionale e internazionale. Otto altri obiettivi sono stati conseguiti solo parzialmente, segnatamente l'attuazione di misure per promuovere la crescita e migliorare la competitività della Svizzera. Nonostante un bilancio in chiaroscuro, le CdG hanno deciso all'unanimità di approvare il rapporto di gestione 2005 del Consiglio federale.

Le CdG hanno approfittato dei lunghi colloqui con tutti i responsabili dei Dipartimenti e con la cancelliera della Confederazione per informarsi in merito a temi d'attualità e approfondire talune questioni. Queste discussioni sono state a volte vivaci ma hanno permesso di affrontare vari punti importanti in modo aperto e con spirito critico.

I membri del governo si sono espressi su numerosi temi fra cui si possono menzionare la protezione dei dati, la riduzione del personale, la crescita economica, le violenze domestiche, il rilascio di visti, le imposte federali, gli armamenti, il cielo unico europeo, la riforma dell'amministrazione, la collegialità, questioni relative alla competitività della Svizzera, al consolidamento delle finanze federali, alla politica europea, alla politica di sicurezza o alla riforma delle assicurazioni sociali. Le CdG si sono informate anche su un certo numero di temi trasversali. Per quanto riguarda i temi affrontati, la panoramica che segue si limita ai tre punti più importanti.

¹⁴⁹ Messaggio concernente la legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (FF **2006** 4631).

Come già menzionato nel n. 3.6.1, le Commissioni si sono più volte occupate della politica del personale nel corso degli ultimi mesi. Gli sviluppi nel settore della gestione del personale sono considerati di particolare importanza dalle CdG in relazione ai compiti che dovranno ancora essere svolti. La politica del personale della Confederazione è in una fase di mutamento. La Confederazione intende sopprimere circa 4 000 impieghi entro il 2010. Le Commissioni hanno discusso della futura politica del personale con il capo del DFF nella prospettiva della riduzione del personale decisa dal Consiglio federale e dal Parlamento nell'ambito dei programmi di sgravio e del piano di rinuncia a determinati compiti. Le reazioni di tutti i responsabili del personale dei dipartimenti sono inquietanti. Un'inchiesta svolta presso diverse migliaia di impiegati della Confederazione ha rivelato un calo della soddisfazione sul lavoro e un forte aumento della rassegnazione. Le CdG hanno criticato anche il fatto che alle crescenti riduzioni di personale non corrispondano stralci dal profilo dei compiti. Taluni membri delle CdG hanno infatti rilevato che le riduzioni di personale vanno spesso di pari passo con un aumento dei compiti. Le Commissioni hanno pertanto chiesto, anche durante l'esame del rapporto di gestione del Consiglio federale, che fossero loro presentate misure concrete, in grado di ricostituire la fiducia e di migliorare la situazione. Il capo del DFF si è detto convinto che la riorganizzazione del settore delle risorse umane, la conclusione della riforma dell'amministrazione, la revisione della cassa pensioni, le nuove misure salariali e taluni adeguamenti del sistema di formazione e perfezionamento contribuiranno a migliorare la situazione. Ha inoltre ricordato che il settore del personale, inteso come struttura e strategia in relazione alla gestione dei collaboratori della Confederazione, è sì subordinato al DFF, ma ogni capo di dipartimento può e deve sviluppare il proprio stile di conduzione.

La questione della sicurezza aerea è pure stata oggetto di discussione. La Svizzera fa parte dei tre Paesi più sorvolati d'Europa. Il traffico aereo è dunque particolarmente denso nel cielo elvetico. Per poter continuare a garantire una sicurezza aerea efficace nonostante il forte aumento del traffico, è indispensabile aumentare le capacità per permettere di ottimizzare la sicurezza e la gestione del traffico, istituendo in particolare spazi aerei coerenti di un volume superiore, ristrutturati non più secondo prescrizioni politiche ma per rispondere ai bisogni degli utenti. A tale scopo l'UE ha deciso di istituire il cielo unico europeo (single european sky, SES). Il SES ha lo scopo di migliorare l'efficacia e la sicurezza della gestione del traffico aereo nel cielo europeo. Il progetto persegue, da un lato, l'introduzione di un sistema di certificazione uniforme che si applicherà a tutte le imprese europee che assicurano il servizio di navigazione aerea e, dall'altro, la creazione di cosiddetti blocchi di spazio aereo funzionali. Contrariamente all'attuale organizzazione della navigazione essenzialmente impostata sulle frontiere nazionali, i blocchi di spazio aereo funzionali sono stabiliti in funzione di criteri legati all'esercizio.

Nel maggio dell'anno in rassegna, il Consiglio federale ha approvato la partecipazione della Confederazione al cielo unico europeo. Alla fine di settembre, anche il Consiglio dei ministri dell'UE ha ufficialmente approvato la partecipazione della Svizzera al SES. Secondo le CdG – che seguono con attenzione e da lungo tempo l'attuazione di misure destinate a rafforzare la sicurezza dell'aviazione civile – è fondamentale che la Svizzera e Skyguide possano partecipare a questa nuova ripartizione che avviene nel settore della sicurezza aerea. La riuscita del progetto dipende tuttavia dalla realizzazione di diverse condizioni come la rigida separazione degli spazi aerei civile e militare. L'attuazione del cielo unico europeo rappresenta una

grande sfida che il Consiglio federale, l'UFAC e Skyguide devono affrontare in comune. Le CdG sono convinte che soltanto la collaborazione di questi tre attori può permettere alla Svizzera di mantenere la sovranità sulla sorveglianza del proprio cielo. Occorre dunque proseguire gli sforzi intesi a ottimizzare la cultura della sicurezza e, pertanto, la sicurezza globale del traffico aereo. Le CdG continueranno a seguire da vicino e con spirito critico gli sforzi intrapresi per rafforzare la sicurezza aerea in generale e Skyguide in particolare.

Oltre ai temi specifici del settore di cui si occupano, i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione hanno risposto anche a domande riguardanti temi trasversali, ossia che riguardano diversi dipartimenti. Quest'anno, le CdG si sono occupate delle procedure di corapporto relative agli affari del Consiglio federale e della riforma dell'amministrazione. Il numero 3.6.3 è dedicato specialmente a quest'ultimo punto.

Con riferimento alle indiscrezioni sempre più frequenti relative alle proposte e pareri formulati in merito ad affari all'ordine del giorno delle sedute del Consiglio federale, le CdG si sono occupate dell'importanza e la necessità dei corapporti secondo i consiglieri federali. La procedura di corapporto è uno strumento d'informazione reciproca inteso ad aiutare ogni membro del governo a farsi un'opinione degli affari che gli saranno sottoposti in una prossima seduta del Consiglio federale. Questa procedura è spesso attuata a brevissimo termine, segnatamente allo scopo di produrre effetti di sorpresa politica. I principi della procedura di corapporto sono sanciti nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e nell'ordinanza corrispondente. Vi si stabilisce anche che le proposte definitive in vista dell'apertura di una procedura di corapporto devono essere consegnate per tempo. Le Commissioni si sono chieste se questo principio sia sempre rispettato e se i termini non siano spesso troppo brevi quando gli affari sono complessi e voluminosi.

Dalla discussione si è desunto che, in generale, i membri del governo e la cancelliera della Confederazione ritengono la procedura di corapporto uno strumento utile che permette di appianare le divergenze. A loro avviso, non sono necessarie modifiche ma, al contrario, occorrerebbe utilizzarla più spesso. Essi sostengono che ogni consigliere federale deve poter intervenire in merito agli affari di competenza degli altri dipartimenti o sottoporre una proposta sulla quale i colleghi poi si esprimono. La procedura di corapporto è un corollario della collegialità.

Gli affari confidenziali pongono tuttavia problemi; infatti, non sono oggetto di alcuna consultazione degli uffici e i documenti corrispondenti sono inviati soltanto poco tempo prima della seduta del Consiglio federale. I membri del governo hanno rilevato che i corapporti relativi a questi dossier – ma anche, e spesso, su affari ordinari – pervengono loro generalmente molto tardi. Hanno ammesso che l'amministrazione viene colpita regolarmente da una certa agitazione febbrile il martedì sera e che i corapporti vengono consegnati ai consiglieri federali appena prima o addirittura durante la seduta del Consiglio federale. A questo proposito è stato addirittura impiegato il termine di «battaglia dei corapporti» (Mitberichtsschlacht).

Le CdG non si esprimono di regola su affari interni al Consiglio federale. Si permettono tuttavia di raccomandargli di rispettare meglio i termini previsti, anche per permettere a tutti i membri del governo di consultare i propri collaboratori. Per le CdG, è indubbio che il principio della collegialità sia stato violato a più riprese nel

corso degli ultimi sei mesi dell'anno in rassegna. La stampa domenicale ha più volte dato spazio a informazioni filtrate da sedute del Consiglio federale. Le CdG hanno espresso la loro sorpresa e si sono chieste se talune di queste informazioni non siano state trasmesse ai media in modo mirato. Le Commissioni ritengono che questo tema non può essere considerato esaurito.

4.2 Rapporto di gestione 2005 del Tribunale federale

In occasione dell'esame del rapporto di gestione 2005 del Tribunale federale, le CdG hanno constatato che, per la terza volta consecutiva, il numero di nuovi casi era aumentato di ben 177 casi (+3,7 %) raggiungendo i 5007 casi (l'anno precedente l'aumento era stato di 242 con 4830 nuovi casi). L'aumento più forte (194 nuovi casi) è stato registrato essenzialmente dalla prima Corte di diritto pubblico. La durata media di procedura ha raggiunto 98 giorni (contro 90 giorni nel 2004, 88 giorni nel 2003 e 83 giorni nel 2002). La durata media di procedura è pertanto aumentata del 18 per cento durante gli ultimi tre anni. Nel corso degli anni precedenti il Tribunale federale aveva fatto notevoli sforzi per ridurre la durata di procedura. In questo settore, tuttavia, l'evoluzione dell'onere lavorativo segue una tendenza negativa. Inoltre, l'evoluzione dei casi liquidati non riesce a compensare le nuove entrate. Durante l'esercizio in rassegna il Tribunale federale ha liquidato 4827 casi (contro 4738 nel 2004 e 4597 nel 2003), mentre i casi in sospeso alla fine dell'anno erano 1482 (contro 1302 alla fine del 2004 e 1215 alla fine del 2003).

Nel corso del colloquio annuale avuto nella primavera dell'anno in rassegna con i rappresentanti del Tribunale federale, le sottocommissioni competenti delle CdG hanno affrontato anche la questione dell'evoluzione del numero dei nuovi casi rispetto all'evoluzione del numero dei giudici (cfr. n. 3.7.6). Un confronto su un lungo periodo permette di osservare che nel 1970 il Tribunale federale ha liquidato 1715 casi. I casi entranti non hanno cessato di aumentare e nel 1999 hanno raggiunto un numero record di 5597 nuovi casi. Dal 1999 al 2003, questo numero è diminuito di 1000 casi raggiungendo 4597 nuovi casi. Invece l'effettivo dei giudici non è quasi mutato dal 1970. È stato aumentato da 28 a 30 giudici nel 1979 e non è più cambiato da allora. Al contrario, l'effettivo dei giudici supplenti è raddoppiato da 15 a 30 nel 1985. In effetti, l'aumento del numero dei casi è stato principalmente assorbito dall'aumento considerevole del numero dei cancellieri (il cui effettivo è passato da 23 a 86). Queste cifre mostrano chiaramente che il modo di lavorare del Tribunale federale è fondamentalmente cambiato dal 1970. Mentre all'epoca i giudici redigevano personalmente la maggior parte dei rapporti, oggi sono elaborati per lo più da collaboratori.

Le Sottocommissioni competenti si sono anche informate sull'avanzamento dei preparativi relativi alla fusione, all'inizio del 2007, del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni. I due tribunali hanno costituito un plenum di 41 giudici federali provenienti dalle due istanze in vista dell'attuazione della nuova legge sul Tribunale federale. Le decisioni di questo plenum sono preparate da un gruppo di lavoro costituito di sette membri – cinque rappresentanti del Tribunale federale e due del Tribunale federale delle assicurazioni.

Dopo essere diminuito nel corso del periodo 2001–2003 e leggermente aumentato nel 2004, il numero dei nuovi casi interposti dinanzi al Tribunale federale delle assicurazioni ha subito un forte aumento nel corso dell'esercizio trascorso di 242 casi passando da 2233 a 2475 casi (con un aumento del 10,8 %). Gli aumenti più importanti si sono registrati nel settore dell'assicurazione invalidità (+121 casi) e dell'assicurazione contro la disoccupazione (+79 casi). Come nel corso dell'anno precedente, la maggiore diminuzione si è avuta nel settore dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (–48 casi). Mentre nel 2004 il Tribunale federale delle assicurazioni era riuscito a liquidare un numero nettamente inferiore di casi che durante l'esercizio precedente (–397 casi), è riuscito a invertire la tendenza e ad aumentare il numero dei casi liquidati nel corso dell'anno in rassegna che è passato a 2320 casi (+98 casi), pur rimanendo al di sotto dei 2619 casi liquidati nel corso dell'esercizio 2003. Alla fine del 2005 vi erano 1739 casi in sospeso, ossia 155 di più che alla fine dell'esercizio precedente. Per la seconda volta consecutiva, il Tribunale federale delle assicurazioni è riuscito a migliorare la durata media di procedura (da 9,2 a 8,3 mesi; nel 2003 questa media era ancora di 10,4 mesi).

In occasione della loro visita al Tribunale federale delle assicurazioni, nella primavera del 2006, le Sottocommissioni competenti delle CdG si sono informate sul carico di lavoro attuale. Il Tribunale federale delle assicurazioni ha attirato la loro attenzione sull'aumento dei nuovi casi interposti. Nel corso del primo trimestre del 2006, si era registrato un aumento del 24 per cento dei nuovi casi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Il Tribunale federale delle assicurazioni prevedeva che il numero di casi liquidati potesse essere inferiore al numero di casi in entrata, implicando un aumento dei casi in sospeso e, di conseguenza, un'estensione della durata delle procedure. I rappresentanti del Tribunale non erano ancora in grado di indicare la ragione del forte aumento di nuovi casi, motivo per cui era prematuro pensare a possibili provvedimenti. Hanno altresì manifestato il timore che il potenziale di sgravio derivante dall'entrata in vigore della LTF, il 1° gennaio 2007, fosse già annullato dall'aumento dei nuovi casi nel settore del diritto delle assicurazioni sociali. Nel 2005, ognuno degli 11 giudici si è visto affidare in media l'istruzione di 200 casi e ha collaborato a 450 altri casi (procedura per via di circolazione). A titolo di raffronto, i giudici federali di Losanna hanno istruito in media 150 casi e hanno collaborato a 300 altri casi. Nel frattempo, la Corte plenaria, formata di 41 giudici federali dei due Tribunali, ha deciso di mantenere nove giudici a Lucerna (transitoriamente – ossia fino alla riduzione del numero dei giudici a 38 – 10: la Corte plenaria ha infatti deciso di attribuire il 39esimo posto alla seconda Corte di diritto sociale), i quali d'ora in poi tratteranno non soltanto casi relativi alle assicurazioni sociali bensì anche quelli relativi ai diritti sociali garantiti dalla Costituzione (art. 12 Cost.: Diritto all'aiuto in situazioni di bisogno).

Le Sottocommissioni Tribunali hanno pure affrontato con il Tribunale federale delle assicurazioni la tematica degli effetti della fusione con il Tribunale federale. Per il Tribunale federale delle assicurazioni il raggruppamento implica la perdita dell'autonomia amministrativa e il trasferimento della sede amministrativa a Losanna. A livello di personale, le condizioni d'assunzione verranno armonizzate. In merito al conflitto interno che aveva diviso alcuni giudici del Tribunale federale delle assicurazioni nel 2004, il Tribunale ha informato le Sottocommissioni che il caso poteva essere considerato chiuso e che la dichiarazione comune, firmata il

1° febbraio 2005 grazie alla mediazione dei due presidenti delle Sottocommissioni, è servita allo scopo. Così, un contenzioso che ha opposto due giudici ha potuto essere risolto in base al regolamento volto a disciplinare la collaborazione e la gestione dei conflitti¹⁵⁰ di cui si è dotato il Tribunale federale delle assicurazioni il 22 febbraio 2005.

4.4 Rapporto di gestione 2005 del Tribunale penale federale

All'inizio del 2005, quattro procedure e una procedura di revisione erano in sospeso presso la Corte penale. Tali procedure sono state liquidate durante l'anno in rassegna. Nel corso dell'anno, al pari dell'anno precedente, la Corte penale è stata adita in sette casi. Ne ha liquidati cinque, mentre due erano ancora in sospeso alla fine dell'anno. I casi trattati rientravano essenzialmente nelle vecchie competenze in materia di procedura penale; soltanto due derivavano dalle nuove competenze stabilite dal progetto sull'efficienza (cfr. n. 3.7.2). Nell'anno considerato la Corte penale ha dovuto occuparsi soprattutto di questioni di procedura. Ha inoltre constatato grande incertezza per quanto concerne l'esecuzione delle sue sentenze. Il Consiglio federale aveva deciso di delegare tale compito al MPC. La Corte penale considera poco opportuno che i singoli avvocati debbano occuparsi di questioni d'esecuzione e propone di creare un organo d'esecuzione centralizzato. Essa sta sviluppando proprie forme processuali uniformi ispirandosi alle diverse tradizioni in materia di procedura penale nei Cantoni d'origine dei giudici. Parallelamente, intende migliorare il controllo della gestione, armonizzare l'archiviazione degli atti, elaborandoli sul piano informatico. La ricusazione ai sensi dell'articolo 17 capoverso 3 LTPF, secondo cui il giudice che ha prestato il proprio concorso in quanto membro della Corte dei reclami penali non può, nella stessa causa, fungere da membro della Corte penale, si è rivelata un importante handicap per la Corte penale. Quest'ultima ritiene infatti che il legislatore dovrebbe intervenire a tal proposito. L'UFG si è impegnato ad affrontare il problema nell'ambito della revisione della legislazione introduttiva alla nuova procedura penale federale.

Nel corso del 2005, la Corte dei reclami penali ha registrato 296 reclami (contro 233 nel 2004). Nel 2003, alla Camera d'accusa del Tribunale federale – la cui attività è stata ripresa il 1° aprile 2004 dal TPF – erano stati presentati 148 nuovi casi. Nell'anno in esame sono stati liquidati 292 casi (186 nel 2004). Sono inoltre state trattate 181 domande di controllo telefonico (164 nel 2004). È stato possibile superare le impasse che all'inizio dell'anno pregiudicavano il buon funzionamento della Corte dei reclami penali grazie all'assunzione di personale supplementare nel corso dell'anno. Metà dei reclami registrati concerneva le vecchie competenze in materia di procedura penale, l'altra metà quelle nuove.

Nel 2005, il MPC ha trasmesso 25 casi (37 nel 2004) all'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI), amministrativamente e tecnicamente subordinato al Tribunale penale federale. Tale diminuzione deriva verosimilmente dal fatto che, conformemente a un accordo con l'UGI, il MPC istruisce i casi fino a una fase più avanzata rispetto a prima. Sui citati 25 nuovi casi, l'UGI ha aperto 23 istruzioni preparatorie, riuscendo

¹⁵⁰ Rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG delle Camere federali del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3948 segg.).

a chiuderne 18 (6 nel 2004). Alla fine del 2005 erano in sospeso 53 istruzioni preparatorie (48 alla fine del 2004). Si constata dunque che le istruzioni in sospeso sono ulteriormente aumentate nonostante la diminuzione del numero di casi trasmessi dal MPC. Al fine di sopperire alle difficoltà in cui era incorso l'UGI, nell'anno in esame sono stati assunti due giudici istruttori supplementari e un procuratore federale delegato in veste di giudice istruttore straordinario. Sebbene il numero dei casi in sospeso presso l'UGI sia ancora elevato e nonostante l'ulteriore aumento previsto del numero di casi trasmessi dal MPC, la Corte dei reclami penali del TPF è fiduciosa che il personale in forza all'UGI sarà in grado di sostenere il volume di lavoro che gli incomberà fino all'entrata in vigore della procedura penale federale, nel 2010. In base a una decisione del Tribunale federale, inoltre, in futuro l'UGI sarà competente anche per statuire su domande di scarcerazione presentate nell'ambito di inchieste giudiziarie.

In occasione del colloquio con le Sottocommissioni competenti delle CdG, la Corte dei reclami penali ha pure reso conto della sua attività di vigilanza sul MPC. Si è mostrata preoccupata per i ritardi nella trasmissione dei reclami da parte del MPC e ha indicato che esaminerà il problema più in dettaglio nell'ambito del suo mandato di vigilanza (cfr. n. 3.7.2).

4.5 Altri rapporti trattati dalle CdG

Come ogni anno, le CdG hanno esaminato nel 2006 un gran numero di rapporti, sia nell'ambito della trattazione del rapporto di gestione del Consiglio federale o in un altro contesto. Hanno trattato in particolare i seguenti rapporti:

Cancelleria federale

- Rapporto del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati dei Consigli legislativi 2005 (parzialmente)

DFI

- Rendiconto 2005 del settore dei PF
- Rapporto annuale 2004 dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali secondo l'articolo 76 LPGA
- Reporting dei PF e di Swissmedic concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DFGP

- Rapporti di gestione 2005 delle Commissioni federali di ricorso
- Rapporto annuale 2005 della Commissione federale delle case da gioco
- Rapporto di gestione 2005 dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)
- Reporting dell'IPI concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DDPS

- Rapporto sulla strategia di proprietario elaborata dal Consiglio federale per le imprese d'armamento della Confederazione nel 2005
- Rapporto annuale e rapporto finanziario 2005 della RUAG

DFF

- Rapporto di gestione 2005 della CFB
- Rapporto di gestione 2005 di Publica
- Rapporto annuale 2005 dell'UFPER sulla politica del personale della Confederazione
- Rapporto di valutazione sull'inchiesta 2005 presso il personale della Confederazione
- Rapporto 2005 sul personale di Publica secondo l'articolo 5 LPers

DFE

- Rapporto sui dettagli delle esportazioni di materiale bellico nel 2005

DATEC

- Rapporti 2005 relativi alla realizzazioni degli obiettivi strategici delle FFS SA, della Posta e di Swisscom
- Rapporto di gestione 2005 delle FFS
- Rapporto di gestione 2005 della Posta
- Rapporto di gestione 2005 di Swisscom
- Rapporto di gestione 2005 di Skyguide
- Rapporto di controlling 2005 su Ferrovia 2000
- Rapporti sullo stato dei lavori 2005 della NFTA
- Rapporto sullo stato dei lavori concernente il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete europea dei treni ad alta capacità

Varie

- Rendiconto 2005 della BNS

**Rapporto annuale 2006
del Controllo parlamentare dell'Amministrazione**

**Allegato al Rapporto annuale 2006 delle Commissioni
della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 19 gennaio 2007

Panoramica delle attività del CPA nel 2006

La densità normativa del diritto federale aumenta di anno in anno e i cicli di revisione delle leggi diventano sempre più corti. Questi provvedimenti legislativi sono efficaci? Sono attuati con efficienza, raggiungono le loro finalità e risolvono i problemi che hanno portato alla loro formulazione? Il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA), il centro di competenza dell'Assemblea federale in materia di valutazioni politiche, si occupa di domande come queste.

L'anno in rassegna è stato particolarmente ricco di iniziative e impegnativo per il CPA che, su incarico delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG), ha portato a termine con successo quattro progetti. Il nostro studio sul settore della ricerca nell'Amministrazione federale mostra che gli obiettivi riformistici definiti in questo ambito, in particolare un miglior coordinamento tra i diversi attori e una pianificazione finanziaria e strategica basata su piani direttori di ricerca, sono stati raggiunti solo parzialmente. Il comitato di gestione interdipartimentale, di recente istituzione, funge unicamente da piattaforma d'informazione e, non disponendo di strumenti adeguati, non esercita praticamente nessun influsso sulla direzione della ricerca nell'Amministrazione federale. I piani direttori di ricerca sono di qualità molto eterogenea: alcuni si limitano a formulare priorità tematiche, altri definiscono anche priorità in termini di contenuto, scadenze e mezzi finanziari. Tuttavia, la pianificazione delle risorse spesso è effettuata solo in modo rudimentale e rende difficile il controlling a posteriori (cfr. n. 2.1.1).

Dalla valutazione della gestione strategica delle attività risulta che la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) dispone di un largo margine di manovra per la definizione strategica e tematica dei suoi programmi e che il controllo esercitato dal Consiglio federale e dal Dipartimento è debole. Anche se i progetti concreti della DSC sono molto apprezzati sia in Svizzera che all'estero, sul piano strategico l'impegno della Direzione è troppo vago. Al momento dello studio, la DSC non ha potuto dimostrare chiaramente quali mezzi finanziari sono stati assegnati ai singoli progetti. Legittima e controlla invece le proprie attività attraverso un sistema complesso e poco trasparente di documenti strategici. Gli autori della valutazione esprimono dubbi in merito all'efficacia e all'adeguatezza di questo procedimento (cfr. n. 2.1.2).

Il ricorso a esperti esterni da parte dell'Amministrazione federale viene regolarmente criticato. Il nostro studio – la più ampia analisi della situazione di questo genere mai realizzata – dimostra che, solo nel 2004, l'Amministrazione federale centrale ha speso tra 600 e 700 milioni di franchi per i mandati di esperti (si tratta di una stima conservatrice). In questo contesto si può osservare, che la maggior parte dei servizi adotta una prassi poco aperta alla concorrenza in occasione dell'attribuzione dei mandati e che la grande maggioranza dei dipartimenti non controlla (o controlla relativamente poco) la prassi di assegnazione applicata dai propri uffici (cfr. n. 2.1.3).

In base a una valutazione, terminata nel 2005, delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, il CPA ha studiato, nel quadro di un progetto di dimensioni ridotte, la protezione dell'infanzia in questo ambito. Risultato: tra il 2002 e il 2004, in 17 Cantoni 355 minori o presunti minori sono stati incarcerati in vista di rinvio coatto. In quasi il 60 per cento dei casi, la durata della carcerazione è stata superiore a quattro giorni; il 14 per cento dei minori è rimasto detenuto fra tre e nove mesi. In quasi tutti i Cantoni, i minori non sono separati dagli adulti e non beneficiano di un'assistenza particolare. Solo alcuni Cantoni accordano un'assistenza giudiziaria ai minori e il più delle volte solo a determinate condizioni (cfr. n. 2.1.4).

Sulla base delle proposte del CPA, nel 1° semestre 2006 le CdG hanno affidato al CPA quattro nuovi mandati che dovrebbero terminare nel secondo o nel terzo trimestre 2007. L'aumento del numero di catastrofi naturali registrato negli ultimi tempi conferisce un peso particolare al progetto sulla gestione dei pericoli naturali a livello federale. Lo studio si chiede se le sovvenzioni della Confederazione versate nel quadro dei pericoli naturali poggino su una base legale coerente, se siano armonizzate tra loro e se siano utilizzate in modo appropriato (cfr. n. 2.2.1).

Con la valutazione della gestione immobiliare della Confederazione (settore civile) si intende stabilire se le basi normative permettono una gestione immobiliare efficace, se la ripartizione delle competenze tra l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica e le organizzazioni di utilizzatori è adeguata e se gli obiettivi strategici sono attuati in maniera appropriata (cfr. n. 2.2.2).

Il progetto «Acquisto di materiale d'armamento nel DDPS» verte in particolare sull'attuazione dei principi della politica d'armamento del Consiglio federale, sulla collaborazione tra i partner implicati nel processo di acquisto, sui criteri di selezione presi in considerazione per le decisioni relative all'acquisto e sull'importanza loro attribuita. Si chiede inoltre se il Parlamento dispone delle informazioni che gli permettono di procedere a un controllo efficace in questo ambito (cfr. n. 2.2.3).

Svolgendo un audit dell'Ufficio federale dello sport (UFSPÖ) su mandato della CdG del Consiglio degli Stati, il CPA apre nuove prospettive metodologiche. Le CdG dispongono di strumenti di controllo variati e appropriati; negli ultimi tempi, tuttavia, molti membri hanno espresso il desiderio di completarli con i cosiddetti «audit di gestione», che valutano le strutture, il processo e le prestazioni dei servizi amministrativi e la loro gestione strategica da parte del Dipartimento competente o del Consiglio federale. Nel quadro del progetto pilota dedicato all'UFSPÖ, il CPA intende sviluppare una metodologia adeguata e stimare la fattibilità e l'utilità di questi audit della gestione (cfr. n. 2.2.4).

Il CPA opera principalmente, ma non esclusivamente, nel campo dell'alta vigilanza parlamentare. Con lo studio sulla fondazione culturale Pro Helvetia, allestito su mandato della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati, ha realizzato per la prima volta nel 2006 una valutazione per una commissione legislativa. Lo studio conclude che Pro Helvetia fornisce un contributo importante alla promozione della produzione artistica, sostiene la diffusione della cultura e provvede a farla conoscere nel mondo, ma dimostra anche che il

profilo della fondazione non è delimitato chiaramente rispetto a quello di altri servizi pubblici di promozione della cultura, che la struttura direttiva deve essere rinnovata, che la fondazione ha difficoltà a definire priorità e che, nonostante i netti miglioramenti realizzati negli ultimi tempi, le spese generali sono troppo elevate. Il CPA ritiene che il progetto di una nuova legge concernente la fondazione, in consultazione, apporti alcuni miglioramenti, ma che, per alcuni aspetti, resti largamente al di sotto degli obiettivi formulati dal Consiglio federale stesso (cfr. n. 3.1).

Infine, il CPA ha contribuito nel 2006 alla valutazione politica negli istituti di scienze politiche e di scienze amministrative di numerose università. Inoltre la sua attività ha suscitato quest'anno un più vivo interesse da parte dei parlamenti cantonali, che vogliono ottimizzare il controllo parlamentare dell'Amministrazione. Il CPA, ad esempio, ha informato direttamente gli organi competenti dei Cantoni di Basilea Città e Lucerna del proprio mandato e del proprio metodo di lavoro.

Elenco delle abbreviazioni

ARAMIS	Administration Research Action Management Information System
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPV	Conferenza delle presidenze delle Commissioni e delegazioni di vigilanza
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione
DDPS	Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FF	Foglio Federale
LLDS	Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; RS 171.10)
LPCu	Legge sulla promozione della cultura (progetto)
LPH	Legge federale del 17 dicembre 1965 concernente la Fondazione Pro Helvetia (RS 447.1)
NMC	Nuovo modello contabile
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OILC	Ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione; RS 172.010.21)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
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)
PLANAT	Piattaforma nazionale contro i pericoli naturali
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SG-DATEC	Segreteria generale del Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione

SG-DDPS	Segreteria generale del Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFS	Ufficio federale di statistica
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSPÖ	Ufficio federale dello sport

Rapporto

1

Il CPA – il servizio di valutazione dell'Assemblea federale

Compito principale del Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) è la realizzazione di valutazioni. Se si considerano i molteplici compiti dello Stato e le limitate finanze pubbliche, le valutazioni costituiscono uno strumento importante per la gestione efficace degli affari pubblici. Completando gli strumenti tradizionali del controllo politico, le valutazioni consentono di esaminare con metodi scientifici la concezione, l'attuazione e le ripercussioni delle misure prese dalla Confederazione; permettono di analizzare in che modo le disposizioni legali sono attuate dalle autorità esecutive e di verificare se una determinata misura ha realmente prodotto gli effetti auspicati; consentono, inoltre, di individuare eventuali punti deboli nella concezione e nell'esecuzione di una misura e forniscono indicazioni su possibili rimedi.

In ambito parlamentare, le valutazioni sono impiegate sia dalle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) che dalle Commissioni legislative. Le CdG esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altre persone o altri enti incaricati di compiti federali. Svolgono il mandato di controllo segnatamente mediante ispezioni o visite presso i servizi dell'Amministrazione federale e mediante la verifica dei rapporti d'attività e di gestione degli organi soggetti al loro controllo. I compiti di controllo sono complessi: le valutazioni si sono affermate quale valido strumento complementare dell'alta vigilanza parlamentare.

Le valutazioni delle misure adottate dallo Stato non sono impiegate soltanto nel quadro dell'alta vigilanza, ma anche nell'ambito delle Commissioni legislative; *ex ante* servono a valutare le conseguenze di previsti disegni di legge e *ex post* a verificare l'efficacia di un atto legislativo esistente in vista della sua revisione. In virtù dell'articolo 170 della Costituzione federale (Cost.), la LParl entrata in vigore il 1° dicembre 2003 definisce il controllo dell'efficacia delle misure della Confederazione un compito di *tutte* le commissioni¹.

Le valutazioni sono impegnative in termini di tempo e di metodologia; le commissioni ne affidano pertanto l'esecuzione a servizi specializzati professionali. Il CPA è stato istituito all'inizio degli anni Novanta in seno ai Servizi del Parlamento nell'intento di accrescere la professionalità dell'alta vigilanza parlamentare. I compiti di questo servizio specializzato sono definiti nell'articolo 10 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl)². Su mandato delle CdG, il CPA effettua le valutazioni e segnala alle CdG le tematiche meritevoli d'essere chiarite. Inoltre, sempre su mandato delle CdG, il CPA verifica le valutazioni attuate dall'Amministrazione federale e il loro utilizzo nei processi decisionali. Il CPA assiste anche le Commissioni legislative mediante perizie scientifiche nell'ambito dell'esercizio

¹ Art. 44 cpv.1 lett. c della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS **171.10**).

² 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**).

dell'alta vigilanza parlamentare e valuta, su loro mandato, l'efficienza dei provvedimenti presi dalla Confederazione. Infine, il CPA fornisce consulenza alle Commissioni legislative per l'analisi politica dei risultati delle valutazioni.

I rapporti del CPA sono impiegati in diversi modi nei processi decisionali del Parlamento e dell'Esecutivo. Costituiscono la base di interventi parlamentari e di raccomandazioni operative delle CdG agli organi sottoposti a un controllo. Sono presi in considerazione anche nell'ambito di revisioni di leggi e di ordinanze come pure di processi di riforma nell'Amministrazione. Di regola, i rapporti del CPA sono pubblicati; possono essere ordinati presso il CPA o scaricati dal sito www.parlamento.ch (Commissioni/CPA).

Il CPA svolge il proprio lavoro sulla base di mandati che gli sono affidati dalle commissioni parlamentari. È parte integrante dei Servizi del Parlamento ed è amministrativamente subordinato alla segreteria delle CdG. Dal punto di vista scientifico, il CPA è indipendente e opera conformemente agli standard in materia di valutazione. Il CPA coordina le sue attività con altri organi di controllo della Confederazione ed è in contatto con scuole universitarie, istituti di ricerca privati e organi pubblici di valutazione in Svizzera e all'estero.

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

2 Progetti realizzati su richiesta delle CdG

2.1 Progetti terminati

2.1.1 Gestione strategica della ricerca nell'Amministrazione federale

Anche se il principio della ricerca pubblica è generalmente accettato, l'attuazione concreta e la mancanza di trasparenza in questo ambito sono state regolarmente criticate in passato. Il Consiglio federale ha risposto con riforme, in particolare con l'istituzione di un comitato di gestione interdipartimentale per coordinare meglio la ricerca nell'Amministrazione federale e con l'introduzione, per settore politico, di piani direttori di ricerca pluriennali destinati a migliorare la pianificazione tematica e finanziaria. Tuttavia diverse cerchie dell'economia e della politica mantengono un atteggiamento critico nei confronti della ricerca nell'Amministrazione federale. Oggi la ricerca pubblica dispone di un budget di circa 250 milioni di franchi annui (2005).

È in questo contesto che, il 2 giugno 2005, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha affidato al CPA il mandato di realizzare una valutazione della ripartizione delle competenze nell'intesa politico-amministrativa della ricerca nell'Amministrazione federale come pure dei piani direttori della ricerca e della loro attuazione. Il CPA ha indetto una gara pubblica per il mandato, che il 17 agosto 2005 è stato attribuito alla ditta Landert Farago Partner.

Per la valutazione sono stati utilizzati i metodi seguenti: l'analisi dettagliata dei documenti disponibili, in particolare i nove piani direttori della ricerca pubblica del periodo 2004–2007 e i quattro piani direttori del periodo precedente (2000–2003), come pure uno studio della banca dati dei progetti della ricerca ARAMIS (Administration Research Action Management Information System), i cui dati sono stati analizzati dal punto di vista dell'attuazione dei piani direttori della ricerca. 36 colloqui personali con i responsabili dei piani direttori hanno completato e convalidato i risultati dell'analisi dei documenti. I principali risultati della valutazione sono presentati qui di seguito.

Valutazione dell'intesa politico-amministrativa

In questa prima parte della valutazione si trattava di rispondere a domande concernenti le basi legali, le competenze e le risorse, gli attori interessati e gli strumenti di coordinamento impiegati.

Secondo Landert Farago Partner, le basi legali (per es. la legge sulla ricerca e la relativa ordinanza) si applicano solo in maniera molto generica alla ricerca nell'Amministrazione federale. La struttura organizzativa dell'organo direttivo centrale – ossia il comitato di gestione – si basa, invece, su un decreto del Consiglio federale. In ragione delle carenze giuridiche e formali di tale base, anche la ripartizione delle competenze appare insoddisfacente; le competenze conferitegli non consentono al comitato di gestione sopradipartimentale di gestire contenuti e risorse nella ricerca. Per i singoli settori politici, le disposizioni legali sul contenuto si trovano in diverse leggi speciali. Anche queste disposizioni, tuttavia, sono formulate in maniera troppo imprecisa per essere direttamente applicabili all'attuazione dei piani direttori della ricerca.

Altrettanto imprecise sono le competenze e le risorse di cui dispongono ufficialmente gli attori coinvolti nella ricerca. Questa situazione rispecchia fedelmente la posizione del comitato di gestione, che proprio su questi punti non può né vuole decidere. Il comitato prende atto dei piani direttori, ma non esistono né una procedura ufficiale di approvazione né consone possibilità di emanare direttive o di ricusare un piano. Inoltre è già stabilito espressamente che le questioni relative al budget restano di competenza degli uffici. Così, contrariamente a quanto lascerebbe credere il suo nome, il comitato di gestione ha ceduto i principali strumenti di direzione.

Le risorse disponibili per la ricerca variano molto da un settore politico all'altro e non sono per niente proporzionali ai campi di attività del settore politico. Mentre l'Ufficio federale dell'agricoltura e le sue stazioni di ricerca erano dotate nel 2005 di un budget superiore ai settanta milioni di franchi e mentre sessanta milioni erano assegnati alla cooperazione allo sviluppo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali disponeva per la ricerca solo di 770 000 franchi (cfr. tabella 1), cosa che non può che ripercuotersi negativamente sulla messa a disposizione di conoscenze in caso di problemi politici.

Panoramica delle risorse nel periodo 2003–2006 (in migliaia di CHF)

Ufficio responsabile	Consuntivo 2003	Consuntivo 2004	Budget 2005	Preventivo 2006
Ufficio federale dello sviluppo territoriale	1 792	2 176	1 993	1 857 ²
Ufficio federale delle strade	7 899	9 470	6 643	7 800
Ufficio federale dell'energia	34 905	29 139	24 174	22 600
Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio	5 330	6 097	3 336	4 837
Ufficio federale dello sport	294	2 987	2 950	2 950
Direzione della politica di sicurezza/ DDPS	300	298	300	0
armasuisse/Scienza e tecnologia ³	14 485	14 400	15 295	16 000
Divisione politica/DFAE	2 160	2 519	2 600	2 600
Centro di politica di sicurezza internazionale	515	354	620	620
DSC ¹	65 726	59 608	60 000	60 000
Ufficio federale della cultura	402	79	683	315
Ufficio federale della sanità pubblica	13 050	16 003	21 417	16 214
Ufficio federale delle assicurazioni sociali	1 217	743	768	606
Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia	1 473	2 182	3 700	3 500
Ufficio federale dell'agricoltura	6 487	6 004	6 421	6 230
Agroscope	68 000	70 192	65 098	62 613

Fonte: Landert Farago Partner, secondo gli uffici federali e ARAMIS

¹ mandati (circa 1/10) e contributi (circa 9/10)

² informazione scritta dell'ufficio federale

³ inclusa nel piano direttore di ricerca dell'ufficio, ma non parte integrante del settore politico sicurezza (esterna) e politica di pace.

Tra gli attori sono determinanti gli uffici responsabili, che sostengono la parte principale del finanziamento tramite il loro budget. I contatti, le discussioni e gli scambi di know-how hanno luogo nel comitato di gestione e nel gruppo di coordinamento degli specialisti della ricerca ad esso subordinato, negli uffici e, in parte, nell'ambito di consultazioni interdipartimentali come pure nei gruppi di periti e consulenti. Di regola, tuttavia, le maggiori decisioni sono prese negli uffici responsabili. I piani direttori sono quindi, di fatto, i piani direttori degli uffici, anche se, di nome, coprono settori politici più vasti.

A livello trasversale, i piani direttori della ricerca dell'Amministrazione federale sono quindi, in primo luogo, strumenti di informazione e di coordinamento con limitate possibilità di gestione. Il comitato di gestione ha la funzione di piattaforma di informazione; il gruppo di coordinamento svolge invece un lavoro concreto. In base alla banca dati ARAMIS per i progetti di ricerca, la Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca allestisce i dati centrali di controlling relativi alla ricerca. In mancanza di strumenti adeguati, tuttavia, non si procede a una gestione globale più approfondita. Gli autori del rapporto giungono alla conclusione che i piani direttori

possono essere considerati adeguati per scopi di informazione e coordinamento, ma non per una gestione dinamica della ricerca a livello trasversale.

Valutazione dei piani direttori di ricerca attuali

Per quel che concerne il contenuto dei piani direttori di ricerca, gli autori osservano che questi ultimi comprendono effettivamente la maggior parte delle attività di ricerca della Confederazione. Attualmente vi sono alcune lacune tematiche di una certa importanza, perché, soprattutto per ragioni di risorse, tre dei previsti piani direttori (sicurezza sociale, formazione professionale e cultura) non sono stati realizzati. La focalizzazione sugli uffici ha originato altre lacune: infatti il piano direttore di ricerca «sviluppo territoriale sostenibile e mobilità» include, come lo indica il nome, anche la ricerca sull'alloggio, ma le corrispondenti attività dell'Ufficio federale delle abitazioni sono svolte in maniera parallela e in un quadro prevalentemente non vincolante.

Si rileva una certa corrispondenza tra i piani direttori, il programma di legislatura e le priorità della politica federale come sono state definite dallo Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale nel documento «Sfide 2003–2007». Tuttavia, sono stati piuttosto i primi a influire sulla determinazione delle priorità dato che la maggior parte dei piani direttori era già stata stabilita e dato che numerosi responsabili della loro elaborazione hanno contribuito in precedenza ai lavori dello Stato maggiore di prospettiva.

Tra i piani direttori vi sono numerose interfacce, più o meno evidenti, che talvolta i piani direttori tentano di precisare. Alcuni piani direttori affrontano la questione delle interfacce anche dal punto di vista dello stato attuale della ricerca e della determinazione delle priorità tematiche. Per quel che concerne le interfacce e la funzione informativa, i piani direttori, nonostante le differenze di completezza, tono e formulazione, sono redatti in maniera chiara e non si rilevano doppioni.

Alcuni piani direttori si limitano alla formulazione delle priorità tematiche, altri fissano anche priorità di contenuto, di tempo e di mezzi finanziari. Tuttavia, la corrispondente ripartizione dei mezzi – ossia una pianificazione delle risorse chiara – non di rado è effettuata in maniera approssimativa, il che complica il controlling a posteriori. Le indicazioni dettagliate sui flussi finanziari previsti in funzione della priorità tematiche sono invece essenziali per la pianificazione concettuale e dovrebbero essere presentate con la massima cura, affinché l'Esecutivo e il Parlamento possano prendere decisioni fondate (eventualmente divergenti).

Per quanto riguarda la valutazione della qualità dei piani direttori della ricerca pubblica, secondo gli autori del rapporto è difficile pervenire a una conclusione semplice e univoca. Vi sono ancora notevoli divergenze fra gli uffici, in particolare a livello dell'esperienza in materia di valutazione e dei controlli di efficienza, ma anche nell'ambito della gestione della ricerca, soprattutto per quanto concerne l'attribuzione dei mandati e la verifica dei progetti; rispetto alle priorità, le lacune appaiono piuttosto a livello dell'attuazione dei piani direttori della ricerca. Ai fini della gestione della ricerca queste fasi non sono meno importanti di quella dell'elaborazione dei piani direttori.

In quanto strumenti di gestione, i piani direttori della ricerca nell'Amministrazione federale offrono indubbiamente agli uffici la possibilità di coordinare fino a un certo punto le loro attività di ricerca nei rispettivi settori politici e di effettuare una ripartizione coerente dei contenuti e delle risorse. A questo livello si possono esercitare

tanto la funzione di orientamento dei contenuti e di attribuzione dei mezzi come quella (fondamentale) di garanzia della qualità. Tuttavia, la gestione non avviene ovunque né con i medesimi effetti. Esistono in questo ambito potenzialità di ottimizzazione per la cui realizzazione è imperativa un'attività più incisiva del comitato di gestione affinché i piani direttori della ricerca nell'Amministrazione federale possano essere considerati adeguati anche a un livello superiore.

Valutazione dell'attuazione dei piani direttori precedenti

Infine è stata valutata l'attuazione dei cinque piani direttori del quadriennio precedente (2000–2003). Le informazioni sui progetti di ricerca effettuati o fatti effettuare tramite mandato esterno sono contenute nella banca dati ARAMIS. Da un esame più approfondito è tuttavia risultato che nei principali settori politici è praticamente impossibile procedere a un'analisi dell'utilizzazione delle risorse e delle priorità tematiche secondo i piani direttori. Ciò è riconducibile a una certa mancanza di coerenza tra le rubriche per la raccolta dei dati relativi ai progetti e i temi e le priorità dei piani direttori. Finché dura questa situazione, non è possibile una valutazione quantitativa affidabile dei dati di ARAMIS rispetto alle priorità tematiche dei piani direttori.

In base ai risultati qualitativi è comunque innegabile che, a causa di fattori interni e esterni, vi sono divergenze tra i piani direttori e la loro attuazione. I cambiamenti a livello di personale, le riorganizzazioni, i trasferimenti interni di fondi da un lato, e le reazioni degli uffici di fronte a sfide impreviste a breve termine e alle esigenze della politica dall'altro, come pure, non da ultimo, le modifiche del budget da parte del Parlamento e i mutamenti a livello internazionale nell'ambito della ricerca limitano le possibilità di pianificare la ricerca, in particolare quella applicata.

Dopo aver preso conoscenza del rapporto di valutazione di Landert Farago Partner, il 3 maggio 2006, la CdG-N ne ha tratto le conseguenze politiche nel suo rapporto pubblicato il 23 agosto 2006 e ha formulato diverse raccomandazioni al Consiglio federale.

2.1.2 Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC

La DSC è l'attore principale dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera. Le sue attività sono molto apprezzate dalla popolazione e dai Paesi beneficiari³. Negli ultimi anni, tuttavia, si sono moltiplicate le critiche: progetti troppo dispersivi, mancanza di trasparenza in materia di ripartizione dei mezzi finanziari e assenza di un chiaro orientamento strategico dei programmi e dei progetti della DSC.

³ Cfr. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico OCSE (2005)/ Comitato di aiuto allo sviluppo (CAS): *Suisse. Examen du Comité d'aide au développement par les pairs*. Controllo federale delle finanze (CDF) (2005): *Auftragsvergaben der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit: Wirtschaftlichkeitsprüfung*. Per una valutazione internazionale trasparente dell'aiuto allo sviluppo (Mo. 05.3017); Lobbying politique à la DDC (I 04.5172); Aiuto allo sviluppo più mirato (Ip. Pfister 04.3500). Le Matin dimanche del 26 settembre 2004: «*Le Parlement hausse le ton. Interrogations et enquête autour de l'activisme de la DDC*».

Nel giugno 2005, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il CPA di procedere ad una valutazione della coerenza e della conduzione strategica delle attività della DSC.

Lo studio doveva rispondere a due domande. La prima consisteva nel sapere se l'orientamento dato al contenuto dei programmi e progetti della DSC era conforme alle prescrizioni legali. Il CPA ha affidato questa prima parte dello studio alla società B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung. Il team di esperti ha analizzato le esigenze *legali*, giuridiche e strategiche della cooperazione allo sviluppo e, dopo una valutazione della banca dati dei progetti della DSC, le ha confrontate con i progetti effettivamente realizzati. La seconda domanda concerneva la conduzione strategica delle attività della DSC. Si trattava di sapere se le prescrizioni legali e strategiche relative al controllo della cooperazione allo sviluppo della DSC sono adeguate e se sono state rispettate al momento dell'elaborazione della strategia.

Per quanto riguarda la prima parte dello studio, il rapporto mostra che, a parte qualche eccezione, i progetti della DSC rispettano le prescrizioni legali, giuridiche e strategiche. Ma dal rapporto risulta anche che le prescrizioni relative alla cooperazione allo sviluppo della DSC sono molto vaghe e che la DSC dispone de facto di un grande margine di manovra per quel che concerne il contenuto dei suoi programmi e dei suoi progetti. Lo studio ha anche evidenziato che le prescrizioni del Parlamento e del Consiglio federale non fissano obiettivi di riferimento concreti per l'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera, cosa che rende difficile l'esame della conformità agli obiettivi e dell'efficacia dei progetti della DSC.

Basandosi sul margine di manovra relativamente grande della DSC, gli esperti hanno mostrato, per mezzo della valutazione della banca dati dei progetti della DSC, che l'orientamento strategico dei progetti della DSC è effettivamente molto vasto e poco mirato. Dalla tabella 2 risulta che nel 2005, ad esempio, la DSC ha sostenuto progetti in 42 diversi settori e che a ciascuno di questi è riservata una quota di bilancio proporzionalmente modesta.

Ripartizione per settore dei progetti della DSC

Settore	2005 (fino al 29.11)	Settore	2005 (fino al 29.11)
Administrative Costs	13,7 %	HIV/AIDS	0,6 %
Agricultural Research	2,8 %	Housing	0,7 %
Agriculture/General	3,4 %	Human Rights	1,5 %
Aid to Refugees	5,8 %	Inform. & Communic.Techn.(ICT)	0,9 %
Basic Health Care	2,8 %	Information	0,8 %
Culture and Recreation	0,8 %	Land Mine Clearance	0,1 %
Decentralisation/Democratis.	3,8 %	Legal and Judicial Development	1,2 %
Drinking Water/Basic Sanit.	1,9 %	Livestock	0,6 %
Education/General	2,6 %	Medical Research	0,2 %
Emergency Food Aid	4,7 %	Post-Conflict Peace Building	1,4 %
Emergency/Distress Relief	17,1 %	Primary Education	0,6 %
Employment	0,5 %	Public Sector Financial Mgmt.	0,1 %
Energy	0,4 %	Reconstruction	1,3 %
Environment Protection	3,5 %	Rural Development	3,0 %
Financial Intermediaries	0,6 %	Small&Med.Enterpr.Developm.SME	1,9 %
Financial Sector / General	1,2 %	Social Welfare	0,8 %
Food Crop Production	1,9 %	Trade Policy	0,0 %
Forestry Development	1,1 %	Transportation	1,4 %
Governance/General	2,7 %	Vocational Training	2,0 %
Health and Population/General	5,9 %	Waste Management / Disposal	0,3 %
Health Infrastructure	0,8 %	Water Resources Protection	0,2 %
Higher Education	0,9 %	Water/General	1,3 %

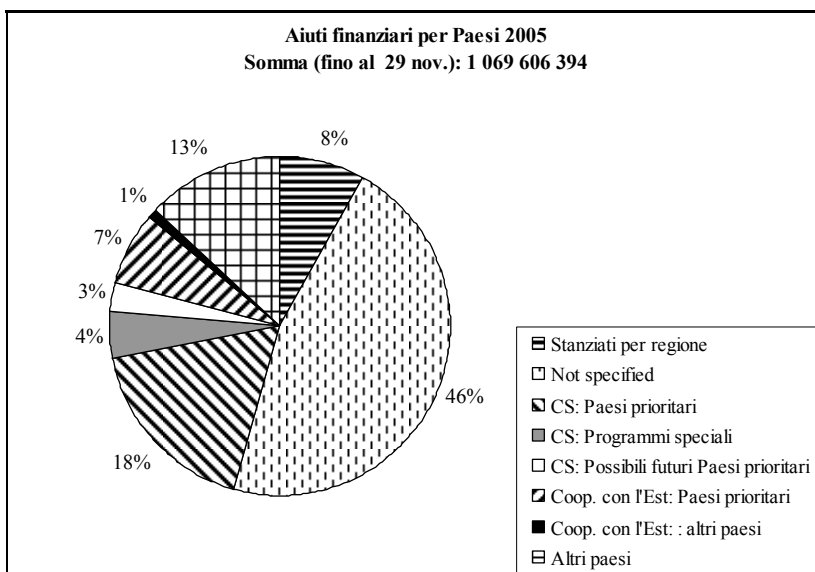
Fonte: Banca dati dei progetti della DSC

Il rapporto del CPA si interroga sull'efficacia di questo vasto orientamento dei progetti.

Un altro importante risultato dello studio: al momento dell'esame, la registrazione dei dati dei progetti nella banca dati della DSC (SAP) non era sufficientemente trasparente e presentava lacune.

Il grafico 1 illustra questa mancanza di trasparenza. Mostra che il 46 per cento delle risorse finanziarie della DSC figura nella categoria «not specified» (non specificato). La banca dati non ha permesso un controllo dettagliato dell'impiego del budget e delle spese per progetto.

Aiuti finanziari per Paesi e regioni



Fonte: Banca dati dei progetti della DSC

L'attuale costellazione di attori per il controllo della cooperazione allo sviluppo della DSC è stata considerata adeguata. Il controllo della cooperazione avviene a livello dipartimentale (DFAE), ma anche in seno alla DSC, per il tramite di un grande numero di sequenze e strumenti di coordinamento. Lo studio giunge tuttavia alla conclusione che la conduzione strategica svolta dal Parlamento, dal Consiglio federale e dal DFAE potrebbe essere potenziata per garantire una certa coerenza. Inoltre, un aggiornamento più regolare degli strumenti di conduzione del Consiglio federale potrebbe migliorare la coerenza e la focalizzazione della cooperazione allo sviluppo. Si constata al momento dello studio che, in linea di massima, la conduzione è in buona parte delegata alla DSC. La volontà di coordinamento è stata appurata anche nel quadro degli studi di caso sui processi di elaborazione della strategia dei programmi di cooperazione.

A livello di conduzione strategica la DSC ha messo a punto un sistema estremamente complesso di strategie e direttive. Il rapporto si chiede se, a causa di questa complessità, la DSC non tenda a «controllare eccessivamente» la cooperazione allo sviluppo. Se si pensa al principio della cooperazione allo sviluppo della DSC, che consiste nell'accordare ai Paesi partner un diritto di partecipazione possibilmente ampio alla definizione dell'orientamento tematico e strategico dei progetti, ci si pone la domanda dell'efficienza e dell'efficacia delle strategie della DSC. La definizione di criteri concreti, di priorità tematiche specifiche o di competenze chiave a livello di strategie di cooperazione, in sintonia con le esigenze dei Paesi partner, potrebbe contribuire al miglioramento della trasparenza delle attività della DSC senza bisogno di ricorrere a un'«architettura strategica» così complessa.

I media e gli ambienti politici hanno ripetutamente criticato il ricorso dell'Amministrazione ad esperti esterni, ritenendolo in costante aumento e poco trasparente. Inoltre hanno rimproverato all'Amministrazione di collaborare sempre con gli stessi periti e di non pubblicare bandi di concorso. In questo contesto, la CdG-S ha incaricato il CPA di fare il punto della situazione sugli incarichi affidati dall'Amministrazione federale ad esperti, con una descrizione particolareggiata della relativa prassi di attribuzione dell'Amministrazione federale.

Il CPA ha dunque svolto un rilevamento completo dei mandati affidati ad esperti nel 2004 dai servizi del primo cerchio dell'Amministrazione. Tuttavia, a causa di un controllo trasversale parallelo in corso riguardante l'assegnazione e lo svolgimento di mandati di prestazione svolto dal Controllo federale delle finanze (CDF)⁴, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), l'Ufficio federale di statistica (UFS), la Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (SG-DDPS) e quella del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (SG-DATEC) non sono stati inclusi nel rilevamento. Complessivamente, circa 50 servizi hanno fornito al CPA dati sui mandati in corso nel 2004. Un esame più approfondito dei dati di cinque di questi uffici ha mostrato che il rilevamento riflette circa quattro quinti dei mandati di ricorso ad esperti in relazione al volume dei pagamenti e rappresenta dunque la base più completa finora disponibile sull'argomento.

Importanza e profilo del ricorso a esperti esterni

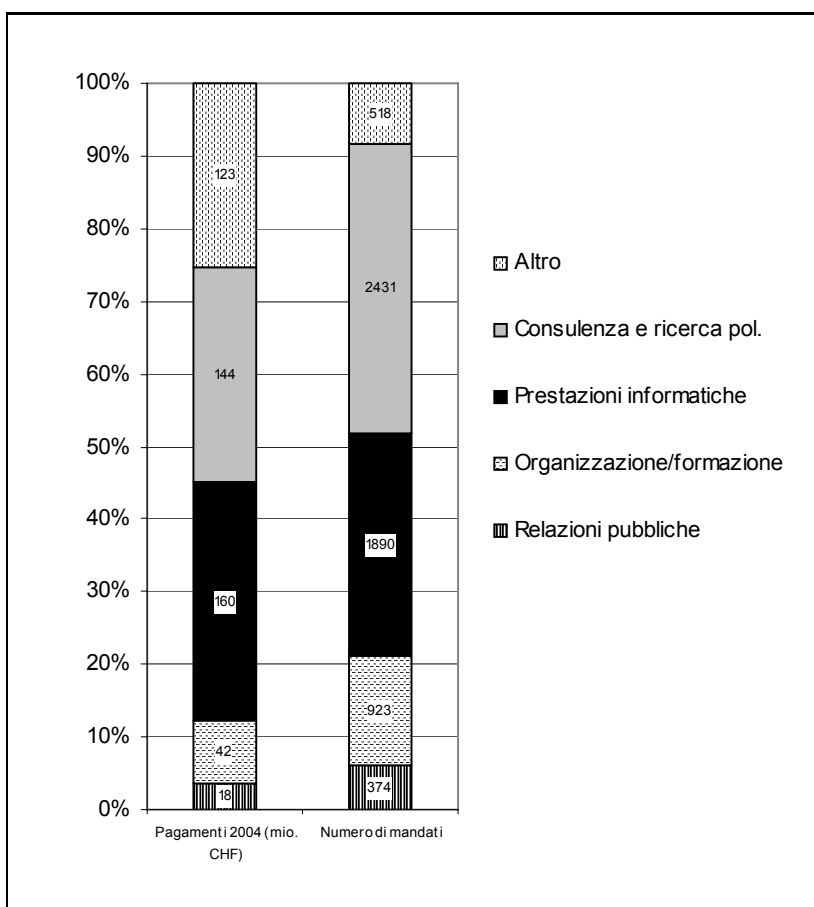
Per il rilevamento del CPA, i servizi intervistati hanno segnalato più di 6100 mandati per i quali, nel 2004, sono stati spesi circa 490 milioni di franchi. Se si tiene conto delle lacune di cui sopra, risulta che nel 2004 l'Amministrazione federale ha speso tra 600 e 700 milioni di franchi per mandati a periti esterni; si tratta di una stima conservatrice.

I dieci uffici che registrano il ricorso più massiccio hanno versato circa i $\frac{3}{4}$ dei mezzi registrati nel rilevamento. Le differenze tra dipartimenti sono notevoli: nell'anno in esame, il DFGP ha investito 12 milioni, mentre le cifre del DFAE, del DFF e del DATEC sono dieci volte maggiori.

Proporzionalmente, la maggior parte dei versamenti, cioè circa 160 milioni di franchi, è destinata a prestazioni informatiche. Ingenti sono anche i mandati nel settore della ricerca e consulenza a fini politici (circa 144 milioni di franchi). Meno consistenti sono i mandati nel settore della formazione, del perfezionamento e dello sviluppo dell'organizzazione. I mandati riguardanti il settore delle relazioni pubbliche sono più modesti.

⁴ CDF: Esame trasversale dei contratti di prestazione. Rapporto del 31 gennaio 2005 del Controllo federale delle finanze sull'analisi della procedura di acquisto di prestazioni in cinque uffici federali.

Contenuto dei mandati (numero e pagamenti nel 2004)



Fonte: CPA

Presso l'Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni (UFIT) i mezzi confluiscono quasi esclusivamente nei cosiddetti contratti di messa a disposizione di personale che differiscono solo nella forma dalle assunzioni (temporanee). Le spese corrispondenti tuttavia non sono registrate né nella rubrica «spese per il personale» né nelle statistiche sul personale. I dati a disposizione non permettono una valutazione dell'opportunità della prassi nell'UFIT. Tuttavia, il numero di contratti di questo tipo suscita interrogativi, in particolare per quel che riguarda la redditività e il rapporto tra i collaboratori impiegati in base ad un mandato e quelli impiegati secondo il diritto pubblico.

Rispetto alla durata, i mandati affidati solo verso la fine dell'anno costituiscono una spesa elevata per l'Amministrazione. Da questo dato si deduce che i mandati vengono utilizzati per esaurire gli eventuali crediti ancora disponibili. Poco prima della fine dell'anno vengono affidati mandati per i quali si concedono anticipi per lavori che devono essere forniti solo nell'anno successivo (la cosiddetta «febbre dicembrina»). Questa prassi è ammessa in via eccezionale solo in casi motivati. Le dimensioni che raggiunge in alcuni uffici devono essere almeno spiegate.

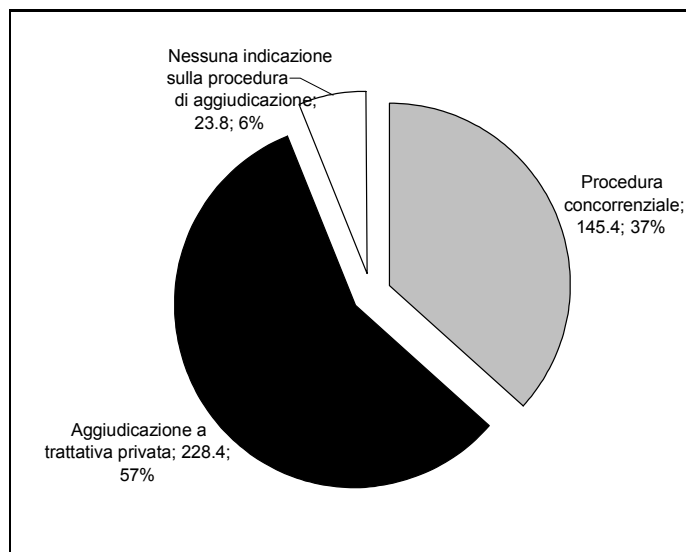
I mandatarî provengono soprattutto dagli ambienti commerciali. Si aggiudicano i $\frac{4}{5}$ dei mandati e circa i $\frac{2}{3}$ dei pagamenti annui. Si delinea qui una netta tendenza al concentramento nella distribuzione dei mezzi. Su più di 2300 mandatarî, nel 2004, i 12 mandatarî principali hanno ricevuto circa un quinto dei versamenti complessivi. La metà di questi è ripartita su solo il 3 per cento circa dei mandatarî. Inoltre svariati uffici registrano una quota elevata di mandati susseguenti che spesso consistono in incarichi di ampie dimensioni (più di 50 000 franchi). Presso il DFGP i mandati susseguenti hanno assorbito nel 2004 più della metà dei finanziamenti.

La prassi di assegnazione dei mandati

Risultati empirici indicano che nell'assegnazione di mandati non si tiene molto conto del principio della concorrenza. Sei franchi su dieci vanno a mandati affidati con accordi diretti. Anche nel caso dei mandati di oltre 50 000 franchi, che in linea di massima devono essere aggiudicati con una procedura concorrenziale, più della metà dei pagamenti vanno a mandati aggiudicati con accordi diretti (cfr. grafico 3).

Grafico 3

Prassi di assegnazione dei mandati con un fatturato superiore a 50 000 franchi (volume finanziario nel 2004)



Fonte: CPA

Il rispetto dei principi della concorrenza è relativamente grande presso il DFF, dove si registrano incarichi di notevoli dimensioni aggiudicati secondo le regole concorrenziali nei settori dell'informatica e dell'organizzazione (NOVE-IT, NMC)., Presso il DFGP e il DFAE, invece, la prassi dell'aggiudicazione di mandati tiene poco conto del principio della concorrenza, come anche presso il DDPS e i servizi del Dipartimento federale dell'interno (DFI) presi in esame. A livello dei singoli servizi, si nota che i committenti più importanti della Confederazione creano poca concorrenza. Ad esempio, armasuisse consacra solo circa il 13 per cento del volume finanziario a mandati con un fatturato superiore ai 50 000 franchi aggiudicati nell'ambito di una procedura concorrenziale.

La mancata applicazione della concorrenza da parte degli uffici responsabili dell'assegnazione dei mandati è dimostrata anche dal frequente ripetersi degli incarichi solo di poco inferiori all'importo prescritto per un'aggiudicazione concorrenziale. I dati attualmente disponibili non permettono di confermare o confutare se questo risultato si debba interpretare anche come un frazionamento in incarichi minori di mandati di grosso volume che avrebbero dovuto essere sottoposti a procedura d'appalto.

Il volume scarsamente superiore di assegnazioni secondo il principio della concorrenza nel settore delle prestazioni informatiche e in alcuni servizi non modifica il quadro generale. Il risultato rispecchia in maniera precisa l'esito della valutazione trasversale del Controllo delle finanze che ha stimato eccessiva la proporzione di assegnazioni dirette negli uffici presi in esame (UFSP, UFS, UFAS, SG DATEC, SG DDPS).

L'elevato numero di assegnazioni con accordo diretto non può essere assimilato ad una violazione del diritto sugli acquisti pubblici. Tuttavia, il campo d'applicazione poco chiaro e le numerose disposizioni d'eccezione del diritto sugli acquisti pubblici sono interpretati dall'Amministrazione in maniera da mantenere una prassi ritenuta soddisfacente e ormai abituale. Nella presente analisi, i servizi hanno citato ripetutamente il campo di applicazione limitato e soprattutto le disposizioni d'eccezione del diritto sugli acquisti al fine di motivare l'assegnazione diretta di mandati il cui importo supera il valore limite. L'analisi non ha controllato l'esistenza delle relative fattispecie d'eccezione. Tuttavia, nella valutazione trasversale, il Controllo federale delle finanze fa notare come le disposizioni d'eccezione del diritto sugli acquisti pubblici siano state interpretate in maniera estensiva.

Nel complesso, dunque, si constata che il principio di assegnazione concorrenziale nel ricorso a esperti esterni non è rispettato in modo sufficiente. Non è del tutto esagerato affermare che, non appena giuridicamente possibile, in ampi settori dell'Amministrazione non viene creata una situazione di concorrenza, in modo esattamente contrario al principio conforme al diritto sugli acquisti pubblici. Il campo di applicazione impreciso e le eccezioni nel diritto sugli acquisti pubblici agevolano questa prassi. Ne consegue che il diritto sugli acquisti pubblici non è determinante per una parte significativa delle assegnazioni di mandati a periti esterni.

Il fatto che una piccola parte degli uffici registri una prassi rigorosamente conforme ai principi della concorrenza indica come sia possibile un'interpretazione più restrittiva delle relative norme del diritto anche per quel che riguarda i mandati ad esperti esterni. La stessa conclusione può essere tratta dagli accertamenti del CDF sull'assegnazione di mandati da parte della Direzione dello sviluppo e della coope-

razione (DSC)⁵. Un confronto internazionale (Norvegia, Danimarca) ha mostrato che in genere in altri Paesi i mandati di questo tipo vengono assegnati secondo una prassi conforme ai principi della concorrenza. La creazione di una situazione concorrenziale sarebbe opportuna anche in molti casi in cui non è imposta per legge. Invece di cercare motivi legali per giustificare la rinuncia alla procedura d'appalto, in futuro si dovrebbe prestare maggiore attenzione ai vantaggi offerti dalla concorrenza. La revisione in corso del diritto sugli acquisti pubblici può sicuramente contribuirvi. Tuttavia c'è da chiedersi se tale cambiamento di prospettiva possa essere raggiunto con mezzi meramente giuridici oppure con la creazione di migliori basi legali. Sarebbe il caso piuttosto di pensare a forme di controllo più flessibili. Ciò facendo ci si appellerebbe alla competenza manageriale dei dipartimenti e degli uffici cui spetta la responsabilità del ricorso a esperti esterni.

Controllo della prassi di assegnazione da parte dei dipartimenti

Secondo le norme del diritto generale in materia di organizzazione, la responsabilità dell'applicazione del diritto sugli acquisti pubblici nell'assegnazione di mandati ad esperti spetta alla direzione dei dipartimenti e degli uffici. L'importanza della direzione dei dipartimenti e degli uffici è notevole soprattutto nel caso di mandati il cui volume si situa tra 50 000 e 248 950 franchi. Il diritto sugli acquisti pubblici prevede in questo caso una procedura di appalto concorrenziale, ma nessuna possibilità di inoltrare ricorso.

La presente analisi mostra che la maggior parte dei dipartimenti non controlla, o controlla solo poco, la prassi di assegnazione dei mandati da parte degli uffici dipendenti. L'argomento della concorrenza è sviluppato soprattutto nel settore delle assegnazioni normative: sono pur sempre quattro i dipartimenti che hanno emanato istruzioni (o comunque una guida) che disciplina la prassi. Invece, l'applicazione di queste indicazioni è molto più fiacca sia per quel che riguarda il contesto istituzionale sia per quel che riguarda le misure prese effettivamente. Solo il DDPS dispone di un controllo completo e coerente, almeno in linea di massima.

La profonda mancanza di controllo da parte dei dipartimenti si riflette anche nell'opinione espressa durante i colloqui svolti per la presente analisi secondo la quale un ruolo più attivo dei dipartimenti non è opportuno né necessario e, viste le scarse risorse di personale, neanche realistico. Si noti comunque che le persone intervistate sottovalutano le dimensioni del problema (l'elevata quota delle assegnazioni non ufficiali). Ciò nonostante ci si deve chiedere se una «delega generale» delle responsabilità sia adeguata per favorire una procedura conforme ai principi della concorrenza, anche perché sembra possibile un controllo dipartimentale delle assegnazioni, con poco dispendio e nel rispetto dell'autonomia nel contenuto. In tale contesto ci si chiede anche se, all'interno di procedure esistenti (eventualmente con strumenti leggermente modificati), non sarebbe possibile un controllo adeguato e lineare della prassi dell'assegnazione dei mandati. Visti i considerevoli investimenti confluiti negli ultimi anni negli strumenti informatici manageriali sarebbe necessario esaminare una procedura unificata per tutta l'Amministrazione federale in questo settore. Eventualmente, grazie a uno standard vincolante federale di rilevamento e gestione dei mandati di prestazione, sarebbe possibile realizzare notevoli sinergie, controllare in modo efficace i processi e sostenere meglio la procedura di acquisto da parte del relativo centro di competenza della Confederazione. Si potrebbe costi-

⁵ CDF: attribuzione dei mandati da parte della DSC. Audit di redditività. Ottobre 2005.

tuire una banca dei fornitori e degli accordi, come raccomandato dal Controllo delle finanze nel rapporto sull'esame trasversale degli accordi di prestazione. Probabilmente non sarà possibile evitare un impiego cauto, ma coerente, di strumenti di questo tipo, se si vuole che in futuro i principi della concorrenzialità vengano debitamente considerati nell'assegnazione di mandati ad esperti.

2.1.4 Progetto di dimensioni ridotte: protezione dell'infanzia e misure coercitive nel diritto degli stranieri

Dalla valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (LDDS), realizzata dal CPA, è risultato che nei Cantoni esaminati sono stati incarcerati minori in vista di rinvio coatto⁶. La CdG-N ha ripreso questo risultato, che non è analizzato nella valutazione, e ha deciso, il 24 agosto 2005, di procedere a indagini complementari concernenti la detenzione in fase preparatoria e la carcerazione in vista di rinvio coatto di minori. Si trattava, in particolare, di determinare la conformità dell'esecuzione delle misure di carcerazione alle disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo⁷, ad esempio in materia delle condizioni di detenzione.

Il 14 novembre 2005, la CdG-N ha inviato ai Cantoni un questionario sull'applicazione della carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto ai minorenni. Il CPA ha valutato le risposte dei 25 Cantoni in un rapporto, che ha presentato alla Sottocommissione competente il 29 marzo 2006⁸.

La qualità delle risposte non sempre è stata soddisfacente. I Cantoni di Basilea Città e Lucerna, per esempio, hanno potuto fornire soltanto stime e Zurigo unicamente dati non ben strutturati del finanziamento tramite il loro budget. Qui di seguito sono presentati i principali risultati della valutazione dell'inchiesta sulla protezione dell'infanzia e sulle misure coercitive nel diritto degli stranieri:

- In 20 Cantoni si segnalano adolescenti in carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto. Un unico Cantone ha precisato il tipo di carcerazione in questione, ma in generale la carcerazione preliminare sembra estremamente rara (Uri è l'unico Cantone a fare esplicita menzione di un caso). L'analisi che segue verte dunque unicamente sulla carcerazione in vista di rinvio coatto (qui di seguito: carcerazione).
- Nei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Vaud, disposizioni legali o circolari interne vietano la carcerazione dei minorenni. Il Cantone Ticino non ha incarcerato alcun minorenne poiché ha preferito puntare su altre misure, ad esempio i programmi di aiuto al ritorno. Il Cantone di Glarona, che parimenti non ha incarcerato minorenni, lascia le persone interessate nel loro luogo di soggiorno fino a quando non ottiene i documenti necessari al rinvio. I Cantoni di Appenzello Interno, Appenzello Esterno e del Giura prevedono la carcerazione di minori, ma non hanno avuto alcun caso di questo tipo durante il periodo in rassegna (2002–2004).

⁶ Valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto finale del 15 marzo 2005 del CPA all'attenzione della CdG-N (FF **2006** 2439).

⁷ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS **0.107**).

⁸ La valutazione del CPA non è pubblicata in forma di rapporto separato del CPA ma di allegato al rapporto della CdG-N del 7 novembre 2006.

- Tra il 2002 e il 2004, in 17 Cantoni è stata disposta la carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto nei confronti di 355 minorenni o presunti tali. Quasi la metà dei casi (162) riguardavano il Cantone di Zurigo; a grande distanza seguivano i Cantoni di Basilea Campagna (42 casi), Berna (39) e Basilea Città (24), poi i Cantoni di Soletta (16), dei Grigioni (14) e di San Gallo (12); gli altri Cantoni contavano, nei tre anni considerati, meno di dieci casi di carcerazione. Tutti i Cantoni con oltre 10 casi e il Cantone di Uri hanno incarcerato minori in ognuno dei tre anni considerati; negli altri Cantoni si registrano invece anni in cui nessun minore è stato incarcerato.
- Nel 36 per cento dei casi la durata della carcerazione è molto breve, ossia inferiore o uguale a quattro giorni, mentre nel 5 per cento dei casi, tutti registrati in quattro Cantoni (Basilea, Obvaldo, Turgovia e Uri), va da sei a nove mesi. Il Cantone di Zurigo ha indicato che, su un totale di 162 minorenni, 74 erano stati incarcerati per meno di quattro giorni e 88 per più di quattro giorni. In totale (sommando i casi di Zurigo a quelli degli altri Cantoni), circa il 60 per cento dei minorenni è stato incarcerato per più di quattro giorni. Dal confronto della durata di carcerazione dei minori con i risultati della valutazione del CPA relativi a tutti i casi di carcerazione (complessivamente 6952 in cinque Cantoni, tra il 2001 e il 2003) risulta che i minori sono detenuti frequentemente per più di quattro giorni. Sono dunque incarcerati più a lungo degli adulti.
- In presenza di famiglie con figli, la maggior parte dei Cantoni procede nello stesso modo: incarcera il padre e lascia i figli con la madre per non separarli totalmente dai genitori. Il giorno della partenza, la polizia preleva madre e figli e li conduce all'aeroporto, dove, in genere, è trasferito dal luogo di carcerazione anche il padre. Non si dispone di cifre sulla frequenza di tali procedure, anche se alcuni Cantoni ne sottolineano il carattere eccezionale. Nei Cantoni di Basilea Città e di Lucerna non è esclusa la carcerazione di un'intera famiglia.
- In quasi tutti i Cantoni, i minori non sono separati dagli adulti. Due Cantoni prevedono la separazione, ma non hanno incarcerato alcun minorenne. Un Cantone ha indicato che le disposizioni cantonali prescrivono di detenere i minori in locali adatti.
- Alla domanda su un'eventuale assistenza dei minori incarcerati, i Cantoni hanno per lo più risposto negativamente, ricordando che, dall'inizio della procedura, ai minorenni non accompagnati richiedenti l'asilo viene assegnato un tutore o un curatore, che in generale è informato della carcerazione.
- Soltanto alcuni Cantoni accordano l'assistenza giuridica ai minorenni, a determinate condizioni.

La CdG-N ha adottato il rapporto, basato sulla valutazione del CPA, il 7 novembre 2006.

2.2 Nuovi progetti avviati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare

Il CPA segue i diversi settori della politica federale e attira l'attenzione delle CdG su temi che a suo avviso necessitano di un accertamento approfondito nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare.

Nel novembre del 2005 il CPA ha sottoposto alle CdG un elenco con proposte di valutazione sui temi sottoesposti:

- vigilanza della Confederazione nell'ambito dell'assicurazione infortuni,
- statistica sanitaria,
- coordinazione e flussi finanziari nell'ambito della protezione contro i pericoli naturali,
- adeguatezza e coerenza degli strumenti di finanziamento nell'ambito dei trasporti pubblici,
- trasparenza in materia di aumento dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria,
- gestione immobiliare della Confederazione (settore civile),
- politica del personale della Confederazione,
- importazioni parallele di farmaci,
- efficienza dell'attuazione della Convenzione sulle armi chimiche,
- Presenza Svizzera,
- impieghi sussidiari dell'esercito per preservare la sicurezza interna (rapporto costi/benefici?),
- trasparenza e controllo degli appalti pubblici stipulati dal DDPS,
- repressione nell'ambito della politica in materia di droga,
- attuazione della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo,
- politica svizzera di crescita: carenze nel transfer di sapere e tecnologia.

Inoltre il CPA ha proposto d'effettuare l'audit di un ufficio federale nell'ambito del DFAE/DDPS. L'obiettivo di questo progetto pilota era di sperimentare, con un esempio concreto, l'utilità e la fattibilità dell'audit quale nuovo strumento di controllo delle CdG.

In base a quest'elenco, le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere i seguenti quattro mandati di valutazione:

- valutazione della gestione dei pericoli naturali a livello federale,
- gestione immobiliare della Confederazione (settore civile),
- acquisto di materiale d'armamento nel DDPS,
- progetto pilota «audit di gestione» dell'Ufficio federale dello sport (UFSPO).

Qui di seguito sono illustrati la situazione di partenza e lo stato dei lavori di questi progetti.

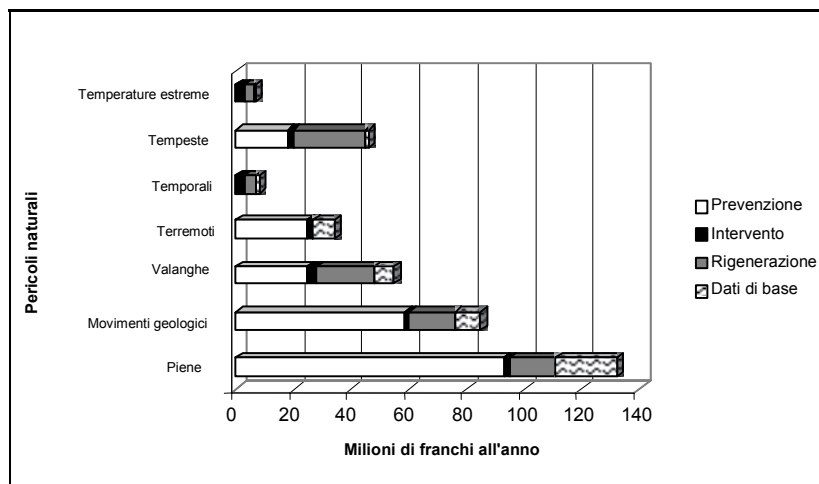
2.2.1 Gestione dei pericoli naturali a livello federale

Come tristemente ricordato dalle devastanti inondazioni di agosto 2005 e dalla frana a Gurnellen il 31 maggio 2006: i fenomeni naturali rappresentano una minaccia per l'habitat e lo spazio vitale in Svizzera. Nell'ambito dei pericoli naturali, i compiti

essenziali sono di competenza dei Cantoni che li possono svolgere anche grazie al sostegno della Confederazione in forma di indennità e di aiuti finanziari. A livello federale, numerosi attori si occupano della prevenzione dei pericoli naturali; si tratta, specificamente, dell'Ufficio federale dell'ambiente, dell'Ufficio federale delle strade, dell'Ufficio federale della protezione della popolazione o dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. La Confederazione spende ogni anno circa 370 milioni di franchi per i pericoli naturali, di cui 220 milioni di franchi per misure di prevenzione come opere o boschi di protezione (cfr. grafico 4).

Grafico 4

Importi versati dalla Confederazione secondo il tipo di pericolo e di misura (in milioni di franchi/anno)



Fonte: CPA secondo i dati della PLANAT, Teilprojekt A, pag. 23⁹.

A livello di Confederazione, la protezione contro i pericoli naturali è realizzata attualmente in forma settoriale (acque, boschi, strade). Le basi legali in vigore, tuttavia, non comprendono tutti i tipi di pericoli naturali (ad esempio terremoti, tempeste). Gli esperti intervistati dal CPA hanno effettuato un'analisi critica dell'orientamento legale e concettuale prevalente nell'ambito della gestione dei pericoli naturali. Per quel che concerne l'esecuzione, hanno constatato che non sempre si riesce a capire da chi sono finanziate determinate misure di protezione e in base a quale criterio sono fissati gli importi delle sovvenzioni. Inoltre sono state rilevate ridondanze e una ripartizione delle competenze poco chiara. In questo contesto, bisogna chiedersi in che misura la Confederazione vigili sull'esecuzione a livello cantonale.

⁹ PLANAT (2004): Strategia Pericoli naturali in Svizzera. Rapporto di sintesi in adempimento del mandato del Consiglio federale del 20 agosto 2003, pag. 61 (in tedesco e francese). http://www.naturgefahren.ch/ressources/planat_product_de_543.pdf
PLANAT (2004): Strategia Pericoli naturali in Svizzera. Attuazione del decreto del Consiglio federale del 20 agosto 2003. Teilprojekt A: Gesamtübersicht. Rapporto finale (in tedesco).

Apparentemente la gestione dei pericoli naturali è imperniata sugli eventi e non tiene sufficientemente conto della valutazione dei rischi. Ciò rimette in causa l'attuale ripartizione (non equa) delle spese della Confederazione tra i diversi tipi di pericoli e di misure anche dal punto di vista dell'efficienza. A questo proposito, gli esperti hanno lamentato l'assenza di orientamento strategico, la mancanza di chiarezza delle priorità e le lacune nel controllo strategico della gestione della Confederazione in materia di misure di protezione. Infatti, la Confederazione sovvenziona solo provvedimenti di tipo ben definito, ciò che porta i Cantoni a rinunciare ad altre misure, che pur sarebbero finanziariamente più vantaggiose, ad esempio a misure organizzative invece di misure preventive di tecnica di costruzione.

Data la situazione, il 3 luglio 2006, la competente Sottocommissione della CdG-N ha incaricato il CPA di valutare la gestione dei pericoli naturali a livello federale. La valutazione del CPA verte sulla concezione, sulla trasparenza, sulla legittimità, sulla vigilanza e sull'efficacia. Si tratta di rispondere alle seguenti domande:

1. Le diverse basi legali che regolano i pericoli naturali a livello federale sono coerenti in sé e tra loro? Costituiscono una base adeguata per una prassi di sovvenzionamento efficace e orientata al rischio?
2. Come valutare le misure di gestione dei pericoli naturali sovvenzionate dalla Confederazione dal punto di vista della trasparenza e della conformità legale?
3. La vigilanza esercitata dalla Confederazione sull'esecuzione cantonale nell'ambito dei pericoli naturali permette di garantire un impiego appropriato dei fondi federali?
4. Le misure sovvenzionate dalla Confederazione in una o più regioni sono coordinate tra loro sotto il profilo dell'efficienza e comprendono effettivamente i rischi naturali specifici?

Per quanto riguarda l'approccio metodico, per rispondere alle domande sarà utilizzata una procedura triangolare che consiste in analisi di documenti, perizie legali, studi(o) di casi e colloqui con esperti.

- La prima domanda è esaminata nel quadro di una perizia legale esterna. Al termine di una procedura di aggiudicazione mediante invito, questo mandato è stato attribuito il 3 ottobre 2006 all'Istituto di ecologia terrestre, Politecnico federale di Zurigo (direzione del progetto: Dr. Erwin Hepperle) e dovrebbe essere terminato a metà dicembre 2006.
- Le domande 2, 3 e 4 sono trattate da esperti esterni nel quadro di uno o più studi di caso a livello regionale. Al termine di una procedura di aggiudicazione mediante invito, il mandato è stato affidato, il 20 settembre 2006, alla società B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basilea. Gli studi di caso dovrebbero essere terminati a metà febbraio 2007.
- I risultati di questi mandati serviranno da base ai colloqui tra il CPA e i servizi interni e esterni alla Confederazione. L'obiettivo di questa fase della valutazione è l'elaborazione di una visione globale della politica federale per quanto riguarda la gestione dei pericoli naturali e la loro valutazione.

Il CPA sottoporrà le sue conclusioni alla CdG-N a metà 2007.

2.2.2

Gestione immobiliare della Confederazione (settore civile)

La gestione immobiliare civile della Confederazione è affidata all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), che è uno dei più grossi committenti della Svizzera, che mette a disposizione dell'Amministrazione le superfici necessarie. Applica una strategia immobiliare volta a concentrare le unità amministrative in edifici polivalenti di grandezza ideale di proprietà della Confederazione.

Ha un portafoglio di circa 2300 oggetti che possono ospitare 22 000 posti di lavoro. Il valore di rimpiazzo degli immobili è stimato a circa 5 miliardi di franchi. Oltre agli edifici amministrativi, il portafoglio comprende gli immobili dell'Amministrazione federale delle dogane, i palazzi rappresentativi come i musei e le sedi delle rappresentanze svizzere all'estero.

L'UFCL assicura il monitoraggio delle costruzioni durante tutto il loro ciclo vitale, assumendo il ruolo di committente e costruttore ma anche di locatore e gestore. Le Divisioni Gestione immobili, Gestione progetti e Gestione delle opere e degli immobili sono responsabili della costruzione, dell'acquisto, della locazione, del cambiamento di destinazione, della conservazione e dello smantellamento di edifici.

Secondo numerosi esperti, questo ufficio ha difficoltà a mettere in atto una strategia aziendale efficiente. Nonostante diverse ristrutturazioni, l'UFCL non avrebbe mai intrapreso una vera riforma delle strutture chiave. Inoltre, l'ufficio non realizza affatto o solo controvoglia i buoni concetti, purtroppo disponibili. Secondo questi stessi specialisti, le persone che si occupano dalla gestione immobiliare, all'interno o all'esterno dell'UFCL, non sarebbero sufficientemente incoraggiate ad adottare un comportamento economico. Inoltre è difficile valutare il potere e i mezzi di cui dispone attualmente l'UFCL per far applicare le norme e gli standard presso gli utilizzatori (uffici federali) e stimare le reali conseguenze dell'applicazione del Nuovo Modello Contabile (NMC) della Confederazione in questo ambito.

Data la situazione, il 27 marzo 2006, la Sottocommissione competente della CdG-N ha incaricato il CPA di procedere a un esame che metterà l'accento sulle competenze e sulla coordinazione della gestione immobiliare civile della Confederazione.

Sulla base di tale mandato, la valutazione è articolata in tre filoni tematici.

La ripartizione delle competenze tra l'UFCL e le organizzazioni di utilizzatori definita nelle basi normative permette una gestione immobiliare moderna?

- Gli obiettivi sono chiari e adeguati?
- La ripartizione delle competenze è adeguata?
- Gli strumenti sono appropriati?

L'attuazione è adeguata?

- Dal punto di vista delle relazioni con le organizzazioni di utilizzatori, la strategia attuata dall'UFCL è conforme all'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione¹⁰?
- La strategia è stata adattata ai bisogni delle organizzazioni di utilizzatori?

¹⁰ Ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC; RS **172.010.21**).

- L'organizzazione e i processi definiti e applicati dall'UFCL permettono di assicurare una buona coordinazione con le organizzazioni di utilizzatori rispondendo ai loro bisogni?
- Come valutare il soddisfacimento concreto dei bisogni delle organizzazioni di utilizzatori?
- Le organizzazioni di utilizzatori che applicano le norme e gli standard in materia immobiliare agiscono secondo principi di economia?

Analisi ex ante delle conseguenze dell'introduzione del NMC e del modello dei locatari?

- Le riforme in atto miglioreranno la coordinazione tra l'UFCL e le organizzazioni di utilizzatori?

Il CPA sottoporrà il rapporto finale alla Sottocommissione competente della CdG-N all'inizio del secondo trimestre 2007.

2.2.3 Acquisti di materiale d'armamento nel DDPS

Sia in pubblico che nei dibattiti parlamentari, i due programmi d'armamento 2004 e 2005 hanno suscitato aspre discussioni. Nel quadro del programma d'armamento 2004, le due Camere hanno rifiutato un credito di 129 milioni di franchi per l'acquisto di carri del genio e di sminamento. Non sono poi riuscite a intendersi neppure sull'acquisto di due aerei di trasporto per un importo di 109 milioni di franchi, con conseguente fallimento del programma d'armamento 2004. Nel dibattito relativo ai due oggetti, i parlamentari si sono chiesti soprattutto se, per svolgere il suo compito, l'esercito avesse realmente bisogno del materiale chiesto. Per quanto riguarda il programma d'armamento 2005, nel mirino della critica erano, questa volta i 20 elicotteri leggeri da trasporto e addestramento (Eurocopter EC-635). Preventivato a 310 milioni di franchi, il progetto d'acquisto ha dato luogo a vive discussioni, in cui si contestavano soprattutto la scelta del tipo di elicottero e la trasparenza della procedura di valutazione. Solo dopo un'analisi approfondita della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) e l'adozione delle relative misure, le Camere hanno approvato il credito in questione.

Le controversie che hanno accompagnato i due ultimi programmi d'armamento costituiscono il culmine delle critiche mosse ripetutamente in occasione di nuovi acquisti del DDPS dagli anni Ottanta, sia che si tratti del carro armato Leopard, dell'aviogetto da combattimento F/A 18, del carro armato granatieri CV 9030 o dell'equipaggiamento personale («Concetto d'equipaggiamento 04»).

Il rapporto della CPS-N sull'acquisto degli elicotteri, i numerosi interventi parlamentari e altre richieste alle CdG permettono di concludere che si tratta di problemi di fondo.

Le due Commissioni della gestione hanno dunque deciso, alla fine di maggio 2006, di affidare al CPA l'esame di questa problematica. In base a una bozza di progetto del CPA, la CPS-N ha scelto di incentrare lo studio sul processo d'acquisto e di esaminare le domande seguenti:

- le norme che regolano l'acquisto di materiale d'armamento sono coerenti e adeguate?

- Quali attori sono implicati nell’acquisto di materiale d’armamento e in quale veste? che pensare della loro collaborazione?
- Come si applicano all’acquisto le norme legali e i principi in materia di politica d’armamento (decreto del Consiglio federale)? Come sono risolti eventuali conflitti di interessi?
- Quali norme e criteri regolano la scelta dei fornitori esteri e la collaborazione con questi ultimi? Come sono attuate le corrispondenti norme?
- Nella procedura d’acquisto si tiene conto al momento giusto e con la necessaria ponderazione della redditività (in particolare del prezzo)?
- Che pensare della durata e delle risorse necessarie per il processo di valutazione?
- Quali risultati (intermedi) del processo di valutazione sono documentati e in quale forma?
- Le decisioni intermedie prese nel quadro della procedura d’acquisto sono coerenti, in particolare per quel che riguarda i criteri di valutazione utilizzati?
- L’Amministrazione mette a disposizione del Parlamento informazioni che permettono un controllo efficace dell’acquisto di materiale d’armamento (trasparenza e comprensione)?

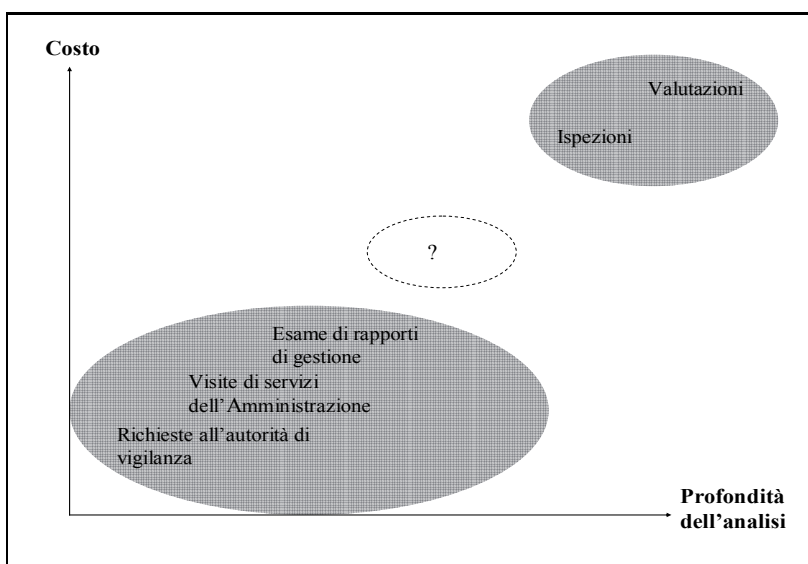
Lo studio si propone di ricostruire l’iter di alcune ordinazioni. L’indagine si occuperà non solo di progetti importanti, ma anche di acquisti politicamente meno controversi (per es. equipaggiamento, munizioni). In questo contesto si terrà conto dei risultati di revisioni del CDF e dell’Ispettorato delle finanze del DDPS. Il rapporto finale del CPA sarà disponibile nel terzo trimestre 2007.

2.2.4 Progetto pilota audit della gestione dell’Ufficio federale dello sport

Nel quadro della pianificazione annuale 2006, le CdG hanno incaricato il CPA di realizzare uno studio pilota sul controllo dei servizi federali sotto l’aspetto dell’alta vigilanza parlamentare. La scelta è caduta sull’UFSPO. Quali sono le ragioni di questo progetto?

Attualmente, le CdG esercitano il proprio mandato principalmente analizzando i rapporti di gestione delle autorità federali, svolgendo visite presso i servizi dell’Amministrazione, procedendo a ispezioni e a valutazioni ed esaminando le richieste di vigilanza inoltrate da terzi (cfr. grafico 5).

Strumenti delle CdG



Fonte: CPA

Dall'analisi critica degli strumenti di controllo fatta in occasione del bilancio dell'ultima legislatura allestito dalle CdG risulta che, in generale, gli strumenti sono adeguati. Tuttavia il bilancio ha permesso anche di evidenziare alcune lacune nel portafoglio. È infatti risultato che le visite effettuate presso servizi dell'Amministrazione sono soddisfacenti quando si tratta di informare, ma troppo superficiali quando le problematiche sono complesse. I servizi che sono oggetto di un'ispezione tendono ad approfittare delle loro conoscenze specifiche del ramo per presentare la situazione nella luce più favorevole. D'altra parte questi strumenti – le ispezioni e, in particolare, le valutazioni del CPA – si prestano perfettamente all'esame di situazioni complesse, ma non sempre consentono di reagire tempestivamente, dato che la loro attuazione richiede molto tempo e lavoro. Per questi motivi alcuni membri delle CdG hanno suggerito che il CPA sottoponga ogni anno uno o due servizi dell'Amministrazione federale (un ufficio federale, una segreteria generale, un tribunale federale, una commissione o una fondazione della Confederazione) a un esame approfondito.

L'audit in questione deve completare adeguatamente il ventaglio di strumenti di controllo delle CdG. Le domande tipiche dell'audit sono intese a stabilire, ad esempio, se il servizio ha una strategia chiara, se dispone di una struttura direttiva appropriata e se esiste un sistema informativo di gestione sufficientemente elaborato. Altre domande ricorrenti riguardano la collaborazione con organizzazioni partner o la gestione strategica e il controllo del servizio da parte del Dipartimento e del Consiglio federale. L'audit della gestione deve restare al livello dell'alta vigilanza parlamentare e in nessun caso occuparsi dei dettagli della gestione operativa dell'Amministrazione. Inoltre deve posizionarsi adeguatamente rispetto agli stru-

menti e alle attività della vigilanza finanziaria, per evitare doppioni. Diversamente dalle valutazioni e dalle ispezioni, il cui approccio è basato sui casi esaminati, l'audit di gestione segue una procedura largamente standardizzata, e la sua realizzazione dovrebbe essere limitata a 35–45 giorni di lavoro a tempo pieno.

Le CdG hanno quindi incaricato il CPA di elaborare un metodo di audit adatto ai servizi federali e di applicarlo all'UFSPo nel quadro d'un progetto pilota. Su questa base, valuteranno nel 2007 l'utilità concreta dell'audit di gestione e decideranno la sua introduzione fra gli strumenti di controllo. La Sottocommissione competente della CdG-S attende il rapporto finale del CPA nel secondo trimestre 2007.

3 Valutazione dell'efficacia ai sensi dell'articolo 170 Cost.

3.1 Valutazione di Pro Helvetia

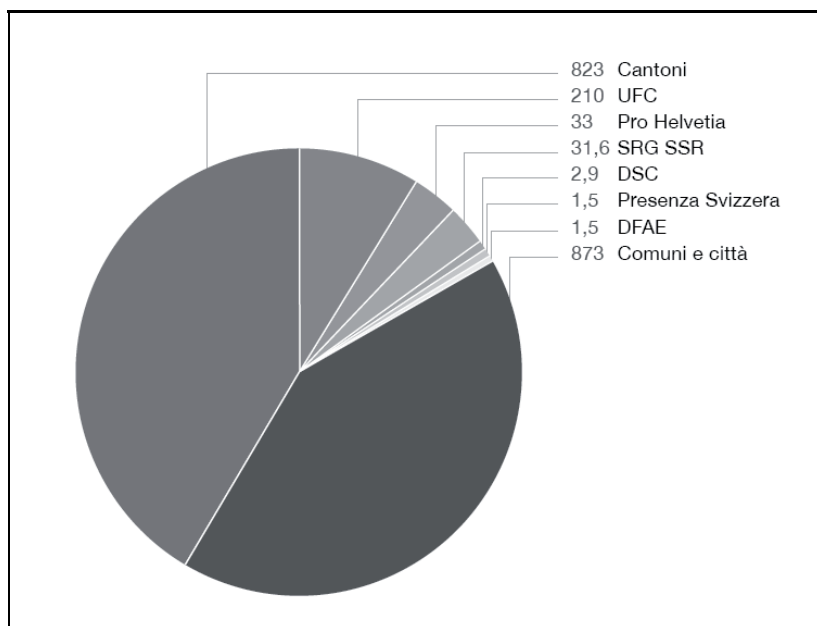
La fondazione Pro Helvetia ha avviato da alcuni anni un intenso processo di riforma interna. Nel contempo, anche il quadro legale di Pro Helvetia è in fase di revisione sulla base del nuovo articolo 69 della Costituzione federale riveduta: la nuova legge sulla promozione della cultura (LPCu) ha come obiettivi principali la definizione di priorità nella promozione della cultura, il rafforzamento della collaborazione tra i differenti attori e la separazione dei compiti tra i differenti servizi federali incaricati della promozione della cultura. L'obiettivo principale della revisione totale della legge concernente Pro Helvetia, invece, è la modernizzazione delle strutture della fondazione.

A causa di queste premesse, ma anche per le numerose polemiche suscitate da un'esposizione dell'artista svizzero Thomas Hirschhorn, organizzata a Parigi e finanziata da Pro Helvetia, nell'agosto 2005 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha affidato al Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) la realizzazione di una valutazione di Pro Helvetia. A complemento dei messaggi del Consiglio federale sulla LPCu e sulla LPH, la Commissione desiderava disporre di una seconda opinione indipendente, in vista dei dibattiti sulla futura Pro Helvetia. Lo studio doveva consistere in una valutazione della situazione attuale e delle riforme sinora attuate, ma anche della situazione futura della fondazione conformemente ai progetti in consultazione.

Valutazione della situazione attuale

Secondo il CPA, la fondazione Pro Helvetia, dotata di un budget annuale di 33 milioni di franchi, fornisce un contributo significativo alla promozione della produzione artistica svizzera. Sostiene la diffusione della cultura e provvede a farla conoscere nel mondo. La fondazione si distingue per la sua indipendenza, le elevate competenze e la solida rete di contatti. Secondo il CPA, la pressione politica esercitata recentemente su Pro Helvetia ha evidenziato la necessità di dotare la Confederazione di un ente di promozione culturale esterno all'Amministrazione.

Ripartizione dei mezzi pubblici per la promozione della cultura in Svizzera, in milioni di franchi



Fonte: Pro Helvetia 2005

Secondo la valutazione, la gestione e il controllo politico della fondazione da parte del Dipartimento federale dell'interno (DFI), del Consiglio federale e del Parlamento sono relativamente deboli. Il mandato legale di Pro Helvetia è ampio e vago; al momento dell'adozione periodica del credito quadro di Pro Helvetia, quando si definiscono le priorità della promozione, le autorità competenti si attengono strettamente alle richieste della fondazione e danno pochi orientamenti contenutistici. Inoltre la vigilanza sulle attività e sulle prestazioni di Pro Helvetia esercitata dalle autorità ai sensi dell'articolo 13 LPH deve essere definita «moderata» se non addirittura «passiva».

Per quanto riguarda la promozione federale della cultura, l'Ufficio federale della cultura (UFC) e diversi servizi del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) svolgono compiti analoghi a quelli della fondazione. Anche se la collaborazione tra i differenti servizi che assicurano la promozione della cultura funziona relativamente bene, troppi attori con incarichi che si sovrappongono operano a livello di Confederazione. Ne conseguono elevati costi di coordinamento, mancanza di trasparenza e rischi di attività ridondanti. Non esiste neanche una chiara ripartizione verticale dei compiti tra Pro Helvetia e i Cantoni e i Comuni, ai quali la promozione pubblica della cultura compete primariamente. Il principio di sussidiarietà è applicato solo in misura limitata; la fondazione promuove progetti che potrebbero essere sostenuti anche dai servizi decentralizzati e talvolta intraprende troppo poco nei campi speci-

fici di sua competenza. Nonostante i progressi compiuti, il sistema federalista svizzero di promozione della cultura presenta ancora notevoli lacune in termini di informazione e coordinamento tra i singoli servizi di promozione culturale.

Le strutture di Pro Helvetia devono essere rinnovate. I compiti strategici non sono chiaramente distinti da quelli operativi. I singoli settori artistici hanno un'influenza dominante, cercano di mantenere i diritti acquisiti e di equilibrare gli interessi e non hanno una visione comune di Pro Helvetia. La gestione strategica della fondazione può dunque essere qualificata prevalentemente debole; una conseguenza è che Pro Helvetia ha difficoltà a definire le priorità. Manca una strategia che esprima succintamente le attività promozionali di Pro Helvetia rispetto a quelle di altri attori del settore. Il portafoglio sembra eccessivamente carico; oltre all'attività principale comprende numerose attività accessorie che generano elevate spese di personale e superano in parte il mandato già molto ampio della fondazione.

Nel complesso, la valutazione delle richieste è molto accurata e professionale anche se, nonostante i miglioramenti degli ultimi anni, continua ad essere complicata e poco efficiente. Dalle analisi della ripartizione dei mezzi che Pro Helvetia assegna su richiesta emerge una prassi alquanto diversificata. Da molto tempo gli importi medi erogati per richiesta diminuiscono e la quantità di piccole richieste è molto elevata. La fondazione tende a ripartire i mezzi finanziari su un gran numero di piccoli progetti, pur ammettendo che un impiego più mirato consentirebbe una maggiore efficacia.

I programmi propri rappresentano uno strumento importante nella misura in cui la fondazione non vuole limitarsi a reagire alle richieste, ma intende occuparsi autonomamente di temi importanti della vita culturale. Alcuni programmi, soprattutto quelli realizzati all'estero, hanno una grande risonanza, altri presentano visibilmente un rapporto costi-benefici piuttosto sfavorevole. Il coinvolgimento di partner esterni nel lancio di nuovi programmi può essere migliorato e l'esecuzione dei programmi potrebbe essere affidata maggiormente a esterni.

Nel complesso, le attività della fondazione all'estero sono adeguate e hanno successo. Si constata, tuttavia, che il sistema degli uffici esterni deve essere completamente rivisto. Dal sondaggio emerge che il principio dei centri culturali fissi secondo il modello del Centro Culturale Svizzero a Parigi è obsoleto, costoso e poco efficace. Molto promettente, per contro, appare il modello degli uffici di collegamento mobili e di piccole dimensioni, che collaborano strettamente con i partner svizzeri ed esteri sul posto e, se necessario, possono essere trasferiti. Ci si chiede se, considerate le risorse limitate, l'ambizione della fondazione di essere presente su tutti i continenti con un ufficio all'estero sia giustificata e possa servire a una definizione di priorità sul piano geografico.

Bilancio intermedio del processo di riforma interno

Pro Helvetia attraversa un intenso processo di riforma avviato alla fine degli anni Novanta, i cui margini di manovra, però, erano sinora limitati. Nonostante questa situazione di partenza sfavorevole, il processo finora ha prodotto miglioramenti significativi. A livello di Consiglio di fondazione e di segreteria, le strutture sono state adattate e i processi semplificati. Se il budget dell'anno in corso è rispettato, la quota delle spese generali scende di oltre 8 punti percentuali tra il 2001 e il 2006: un successo, tenuto conto degli elementi legali che limitano l'efficacia. A giusta ragione, Pro Helvetia rileva anche che le spese di personale sostenute, in particolare, per i

programmi propri della fondazione e per gli uffici esterni vanno a beneficio di progetti culturali e creano valore aggiunto. Rispetto alle spese di altre istituzioni di promozione, le spese generali di Pro Helvetia risultano troppo elevate nella misura di oltre il 30 per cento. La quota delle spese amministrative in senso stretto può essere giustificata; le spese di monitoraggio di progetti invece (p. es. nell'ambito delle richieste), ulteriormente aumentate a causa del principio del sostegno accordato al maggior numero possibile di richiedenti, rappresentano, unitamente ai costi del vasto portafoglio, una quota troppo alta. Secondo il CPA, nonostante i miglioramenti citati, tutt'altro che scontati considerato il quadro legale, la riforma degli anni passati è rimasta per molti aspetti attaccata allo statu quo, non ha sfruttato il margine di manovra della legge in vigore o ne ha cementato ancora di più le lacune strutturali in recenti disposizioni esecutive.

Valutazione della nuova legislazione prevista

Secondo il CPA, gli avamprogetti di LPCu e di LPH in consultazione apportano netti miglioramenti alla promozione federale della cultura e a Pro Helvetia, ma non riescono a cogliere molte delle opportunità offerte. Il CPA giudica positivo che la decisione sul credito quadro e sulle priorità della fondazione sia presa nell'ambito di una visione d'insieme comprendente altre misure federali di promozione della cultura, che l'organizzazione della fondazione sia più flessibile, che la funzione dei gruppi di lavoro del Consiglio di fondazione sia affidata a commissioni specializzate esterne e che i rimedi giuridici siano garantiti per i richiedenti in una forma semplificata. A questi vantaggi si contrappongono tuttavia alcuni punti deboli da non sottovalutare.

Per quel che concerne la ripartizione dei compiti tra Pro Helvetia e gli altri servizi federali di promozione della cultura, gli avamprogetti in consultazione sono lungi dal soddisfare le attese. Ufficializzano una prassi poco chiara che si è instaurata nel tempo e non si chiedono se la Confederazione abbia veramente bisogno di cinque servizi incaricati della promozione diretta o indiretta della cultura. Manca una ripartizione sistematica dei compiti tra la fondazione e l'UFC da una parte, e la fondazione e i servizi interessati del DFAE dall'altra. Gli avamprogetti di legge non chiariscono completamente neppure la ripartizione verticale tra Pro Helvetia e i servizi cantonali e comunali né esaminano nuovi approcci secondo i quali la fondazione diventerebbe un'agenzia federale incaricata della promozione di tutte le discipline artistiche, cinema compreso, oppure un organo incaricato unicamente della diffusione della cultura e degli scambi culturali.

Il CPA esprime un giudizio negativo anche sulla pesantezza del sistema di pianificazione della promozione federale della cultura, sulla mancata integrazione del DFAE nella definizione del programma prioritario Cultura e del mandato di prestazioni affidato a Pro Helvetia, sulla vigilanza troppo complessa esercitata sulla fondazione e sulle nuove possibilità del Consiglio federale di intervenire nelle attività della fondazione. Infine, i compiti e la composizione delle future commissioni specializzate non sono sufficientemente esplicitati negli avamprogetti in consultazione, che pongono l'accento sulla funzione puramente consultiva delle commissioni.

La CSEC-S ha preso atto del rapporto di valutazione del CPA il 26 giugno 2006. Attende ora che il Consiglio federale¹¹ si occupi degli aspetti critici e delle proposte di soluzione presentate dal CPA e trovi risposte più convincenti alle domande in sospeso sui progetti di legge definitivi che saranno sottoposti al Parlamento.

3.2 Bilancio intermedio dell'applicazione dell'articolo 170 Cost.

Come accennato brevemente nell'introduzione, dalla fine del 2003 il CPA realizza anche valutazioni per le Commissioni legislative. Queste valutazioni servono soprattutto a stimare l'impatto di testi di leggi previsti o in vigore. L'articolo 170 della nuova Costituzione federale conferisce al Parlamento un ruolo importante nella valutazione dell'efficacia delle misure prese dalla Confederazione; l'articolo 44 della LParl, entrato in vigore alla fine del 2003, definisce esplicitamente questa valutazione dell'efficacia come missione di tutte le Commissioni parlamentari.

Se auspicano che sia valutata l'efficacia di una misura presa dalla Confederazione, le Commissioni legislative possono affidare la realizzazione di questa valutazione al potere esecutivo ricorrendo a clausole di valutazione o a mandati diretti. In virtù dell'articolo 54 capoverso 4 LParl, possono anche affidare il mandato al CPA, al CDF o a terzi. Le valutazioni esterne all'Amministrazione sono utili per progetti di portata politica o finanziaria particolarmente importante oppure se le Commissioni competenti desiderano basare le loro decisioni su un secondo parere indipendente, a completamento dei lavori preliminari svolti dall'Amministrazione.

Tre anni dopo l'entrata in vigore della nuova LParl, il CPA, d'intesa con le segreterie delle Commissioni competenti, ha tracciato un breve bilancio delle prime esperienze di attuazione del mandato di valutazione delle Commissioni legislative.

Sinora le Commissioni legislative non hanno sfruttato molto la possibilità di affidare mandati di valutazione dell'efficacia al CPA o al CDF. Negli ultimi tre anni, la Conferenza delle presidenze delle Commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV) ha ricevuto solo quattro proposte di valutazione¹², una delle quali è stata respinta¹³. Il mandato della CSEC-S concernente la valutazione de Pro Helvetia è stato eseguito dal CPA con piena soddisfazione della Commissione (cfr. n. 3.1). Il mandato affidato dalla CPS-N al CDF sulle operazioni di compensazione nel settore dell'armamento è in realizzazione. Infine, la proposta della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale relativa all'approvazione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie è stata trasmessa alle CdG, le quali decideranno su un eventuale esame più approfondito in funzione della perizia dell'UFSP, che non è ancora stata trattata dalla competente Sottocommissione¹⁴.

¹¹ Comunicato stampa della CSEC-S del 27 giugno 2006.

¹² Per garantire la coerenza tra le attività di valutazione dei differenti organi di controllo, le commissioni legislative devono, secondo l'art. 54 LParl, sottoporre alla CPV la loro proposta se desiderano affidare un mandato di valutazione dell'efficacia al CPA o al CDF.

¹³ La CPV ha respinto la proposta della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale di valutare l'efficacia della legge sul personale federale ricordando le attività di controllo delle CdG in questo ambito.

¹⁴ UFSP, 2006: Determinazione e approvazione dei premi nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, rapporto in adempimento del postulato Robbiani (05.3625) del 6 ottobre 2005. Le CdG si esprimeranno in merito nel corso del 1° trimestre 2007.

Spesso lo scarso interesse mostrato dalla maggior parte delle Commissioni legislative nei confronti di valutazioni dell'efficacia esterne all'amministrazione è spiegato con la complessità di questi studi e il loro carattere secondario per le Commissioni rispetto agli affari politici correnti. Ciò tuttavia è in contraddizione con il fatto che il Parlamento, i suoi organi e i suoi membri ogni anno generano un grande numero di valutazioni dell'efficacia mediante interventi parlamentari o clausole legali di valutazione; in questo caso, tuttavia, i corrispondenti mandati non sono coordinati e non di rado gli oggetti d'esame scelti non riflettono adeguatamente le domande di politica federale più urgenti in termini politici e finanziari¹⁵. Inoltre, le valutazioni dell'efficacia affidate all'Amministrazione federale sono generalmente realizzate dagli stessi servizi che hanno concepito per il Consiglio federale e il Parlamento le misure oggetto di una valutazione e che le hanno anche implementate dopo la loro entrata in vigore. Questo accumularsi di compiti nell'Amministrazione non è problematico in molti settori. Per gli affari politici o finanziari delicati, invece, una valutazione esterna dell'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione può essere del tutto appropriata dato che i servizi competenti sono troppo implicati e non possono garantire l'indipendenza necessaria.

Il CPA e il CDF hanno dimostrato a più riprese di saper realizzare valutazioni dell'efficacia con professionalità e rispettando i termini. Il CPA ha rinunciato ad acquisire attivamente mandati di valutazione dell'efficacia ai sensi dell'articolo 170 Cost. Ciò non fa parte dei suoi compiti: le iniziative per studi del genere devono provenire dalle Commissioni legislative stesse. Il CPA continua tuttavia ad avere contatti informali con le segreterie delle Commissioni legislative ed è sempre pronto ad assecondarle nella formulazione delle relative proposte.

All'inizio della nuova legislatura si prevede di sensibilizzare ancora una volta le Commissioni legislative e i nuovi membri al loro importante mandato di valutazione. La valutazione dell'efficacia delle misure dello Stato è un mandato costituzionale, che promuove l'impiego mirato e trasparente dei fondi pubblici. La responsabilità del Parlamento in materia di attuazione di questa disposizione è considerevole.

¹⁵ Cfr. Janett, Daniel, 2004: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: *Leges* 2004/2, pag. 145 (solo in tedesco).

4

Impiego del credito per il ricorso a esperti

Nel corso dell'esercizio in rassegna, il CPA disponeva complessivamente di 220 000 franchi per ricorrere a esperti esterni e per finanziare ausiliari temporanei. Di questo importo, 178 262 franchi sono stati utilizzati per i progetti seguenti:

Utilizzazione del credito per il ricorso a esperti

Progetto	Spese in CHF	Stato
La ricerca dell'Amministrazione federale	17 900	terminato
Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC	25 616	terminato
Ricorso a esperti esterni da parte dell'Amministrazione federale	21 900	terminato
Pro Helvetia	10 659	terminato
Gestione dei pericoli naturali a livello federale	50 000	sarà terminato nel 2° trimestre 2007
Gestione immobiliare della Confederazione (settore civile)	27 187	sarà terminato nel 2° trimestre 2007
Acquisti di materiale d'armamento nel DDPS	25 000	sarà terminato nel 2° trimestre 2007

5

Priorità per il 2007

Sulla base di un elenco dei temi presentato dal CPA, il 19 gennaio 2007 le CdG hanno deciso di affidare al CPA l'esecuzione dei seguenti nuovi progetti di valutazione nel 2007:

- LAMal: trasparenza in materia di aumento dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria
- Il catalogo delle prestazioni dell'assicurazione malattie obbligatoria si basa su criteri chiari e trasparenti?
- Assicurazione contro la disoccupazione: la Confederazione esercita in maniera appropriata la sua funzione di conduzione e vigilanza?
- Legge sull'assicurazione malattie: attuazione della garanzia della qualità

Alcuni dati sull'attività generale delle Commissioni della gestione

Nel 2006 le CdG si sono riunite 16 volte in seduta plenaria e 81 volte in sede di sottocommissione. 12 sedute erano dedicate a visite di servizi. La DelCG, dal canto suo, si è riunita 19 volte. Il numero complessivo delle sedute ammonta quindi a 116.

Numero di sedute

	Numero di sedute plenarie delle CdG	Numero di sedute di sottocommissioni, gruppi di lavoro e altri gruppi	... di cui numero di visite di servizi	Numero di sedute della DelCG	Totale
2006	16	81	12	19	116

Le CdG e la DelCG hanno effettuato una visita ai servizi elencati in appresso.

Visite di servizi effettuate dalle CdG e dalla DelCG

- DFAE – Ispettorato del DFAE
- Direzione delle risorse e della rete esterna
- DFI – Museo nazionale svizzero
- Meteo Svizzera
- DFGP – Commissione federale delle case da gioco
- Servizio di analisi e di prevenzione (2×)
- DDPS – Servizio d'informazioni strategico
- DFE – Ufficio federale delle assicurazioni private
- Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
- DFE – Istituto federale di allevamento equino
- DATEC – Ufficio federale dell'aviazione civile

Nell'anno in rassegna, le CdG hanno ricevuto, in qualità di autorità di vigilanza, 62 richieste, di cui 42 sono state evase. Nello stesso periodo, le Commissioni hanno trattato inoltre 14 richieste che erano state loro presentate durante l'esercizio precedente.

Richieste ricevute e/o trattate dalle CdG

	Numero di richieste ricevute nel periodo in rassegna	...di cui sono state evase	Numero di richieste ricevute durante il periodo precedente ed evase nel periodo in rassegna
2006	62	42	14

Come negli anni precedenti, nel 2006 le attività delle CdG si sono concentrate principalmente su questioni concernenti lo Stato e l'Amministrazione (p. es. politica del personale, riforma dell'Amministrazione). Inoltre, le CdG hanno trattato un numero particolarmente elevato di oggetti concernenti la politica economica e finan-

ziaria (p. es. ripartizione dei proventi delle riserve auree eccedentarie della Confederazione, esportazione di materiale bellico), nonché la giustizia (p. es. alta vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione o assistenza giudiziaria internazionale). Va rilevato che una parte importante degli oggetti trattati dalle CdG sono temi trasversali, ossia riguardano l'insieme dell'Amministrazione federale (p. es. il ricorso a esperti esterni e la ricerca pubblica).

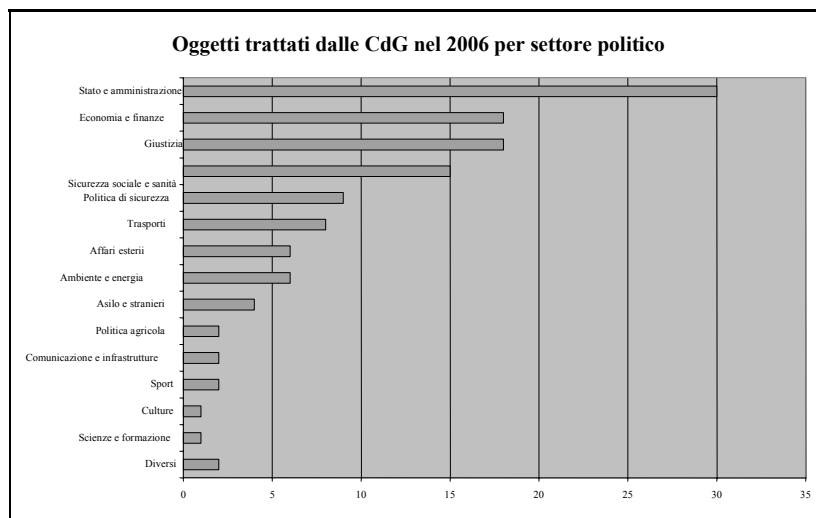
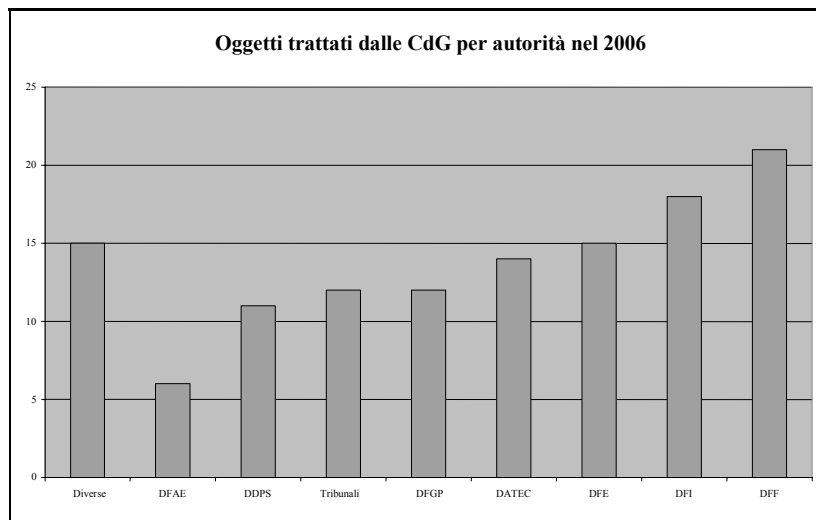


Tabelle degli interventi parlamentari delle Commissioni della gestione (CdG)

Nuovi oggetti delle CdG

	CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
06.457 Iv. pa.	CN	Migliorare la protezione del consumatore nel commercio elettronico	18.9.2006	Non ancora trattato nel plenum
06.3667 Mo.	CS	Concentrazione geografica e tematica	11.12.2006	Non ancora trattato nel plenum
06.3666 Mo.	CS	Strumenti del Consiglio federale per la condotta strategica e basi legali	11.12.2006	Non ancora trattato nel plenum
06.3177 Mo.	CS	Trasferimento della vigilanza federale sulle fondazioni	7.4.2006	Mozione alla seconda Camera (CS: adottato il 25.9.2006)
06.3176 Mo.	CN	Attendibilità degli obiettivi strategici della Confederazione	28.3.2006	Trasmesso al Consiglio federale (CN: 10.5.2006 / CS: 5.10.2006)
06.3010 Mo.	CN	Future ripartizioni dei proventi derivanti dalle vendite straordinarie di oro	7.2.2006	Non ancora trattato nel plenum

Oggetti pendenti delle CdG

	CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
05.3468 Mo.	CS	Elaborare una strategia globale per rafforzare la vigilanza della Confederazione sull'esecuzione dell'AI	19.8.2005	Mozione alla seconda Camera (CS: adottato il 21.3.2006)
05.3469 Mo.	CS	Trasparenza sull'evoluzione dei casi AI nella Confederazione	19.8.2005	Trasmesso al Consiglio federale (CS: 6.12.2005 / CN: 22.3.2006)
04.3441 Po.	CS	Gestione amministrativa nel terzo cerchio	13.9.2004	Trasmesso al Consiglio federale il 14.3.2005
03.3439 Po.	CN	È opportuno che l'UIIA sia integrato nel DATEC	3.9.2003	Trasmesso al Consiglio federale il 18.3.2004
02.3475 Po.	CS	Orientamento della LEF in funzione della procedura di risanamento	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3474 Po.	CS	Convergenza dei diversi interessi nel quadro del processo di risanamento	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3472 Po.	CS	Verifica della durata di validità dell'autorizzazione di esercizio	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3470 Mo.	CS	Inasprimento delle disposizioni legali sul rendiconto e sul controllo delle imprese	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale (CS: 12.12.2002 / CN: 4.6.2003)
02.3469 Mo.	CS	Rinvio alle normative comunitarie della legge federale sulla navigazione aerea	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 sotto forma di postulato
02.3468 Rac.	CS	Sostegno a misure contro le conseguenze di un'improvvisa sospensione delle attività di volo	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002

CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
02.3467 Rac.	Ridefinizione della politica del trasporto aereo	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3466 Rac.	Coordinamento e perfezionamento della detezione tempestiva da parte della Confederazione	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002
02.3465 Rac.	Sviluppo tempestivo di possibili scenari	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002
02.3464 Rac.	Esame della partecipazione della Confederazione a imprese private	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002
02.3463 Rac.	Verifica dell'effettivo dell'UFAC	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3462 Rac.	Verifica periodica del DATEC su eventuali conflitti d'interesse	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3461 Rac.	Prescrizioni più precise per la revoca di un'autorizzazione d'esercizio	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3460 Rac.	Intensificazione della sorveglianza sull'efficienza economica delle compagnie aeree	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3459 Rac.	Intensificazione della sorveglianza del DATEC sull'UFAC	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3177 Po.	Esame degli effetti di TARMED	5.4.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002

Oggetti liquidati dalle CdG

	CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
02.3473 Po.	CS	Individuazione precoce a livello di economia nazionale	19.9.2002	Tolto di ruolo il 6.6.2006
02.3471 Po.	CS	Verifica delle competenze per quanto riguarda le concessioni di rotta	19.9.2002	Tolto di ruolo il 6.6.2006
02.3381 Mo.	CS	Introduzione del concetto GEMAP nella legislazione finanziaria. Sviluppo del settore GEMAP dell'Amministrazione	28.6.2002	Liquidato il 7.10.2005 in connessione con l'oggetto 04.079
02.3176 Po.	CS	Preparazione del passaggio alla pianificazione delle prestazioni	5.4.2002	Tolto di ruolo il 6.6.2006
02.3175 Po.	CS	Rafforzamento della pianificazione ospedaliera intercantonale	5.4.2002	Tolto di ruolo il 6.6.2006
00.3409 Po.	CN	Attuazione della legge sul mercato interno. Diritto di ricorso delle organizzazioni di consumatori	27.6.2000	Liquidato il 16.12.2005 in connessione con l'oggetto 04.078
00.3407 Po.	CN	Attuazione della legge sul mercato interno. Diritto di ricorso della Commissione della concorrenza	27.6.2000	Liquidato il 16.12.2005 in connessione con l'oggetto 04.078
99.3573 Mo.	CN	Applicazione della legge sulla cittadinanza. Durata della procedura di naturalizzazione	19.11.1999	Liquidato il 3.10.2003 in connessione con l'oggetto 01.076
98.3529 Mo.	CS	Collegamenti «online». Rafforzare la protezione dei dati personali	17.11.1998	Liquidato il 24.3.2006