

08.004

Rapporto annuale 2007 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 25 gennaio 2008

«La funzione propria di un'assemblea rappresentativa non è governare (...), ma vigilare e controllare il governo, porre in chiaro tutti i suoi atti, esigerne la spiegazione e la giustificazione quando tali atti paiono contestabili, biasimarli se sono sconvenienti (...).»

John Stuart Mill, Considerazioni sul governo rappresentativo, 1862

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 55 della legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della loro Delegazione per l'anno 2007.

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 colleghi, l'espressione della nostra considerazione.

25 gennaio 2008

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

I presidenti

Pierre-François Veillon, consigliere nazionale

Hans Hess, consigliere agli Stati

Indice

Elenco delle abbreviazioni	4411
1 Introduzione	4417
2 Mandato e organizzazione	4420
2.1 Compiti e competenze delle CdG	4420
2.1.1 Compiti	4420
2.1.2 Ambito di vigilanza	4421
2.1.3 Diritti d'informazione e competenze	4421
2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati	4423
3 Approfondimenti	4429
3.1 Politica economica e finanziaria	4429
3.1.1 Tutela dei consumatori nel commercio elettronico	4429
3.1.2 Accesso delle autorità americane ai dati relativi alle transazioni finanziarie internazionali della società Swift	4430
3.1.3 La partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods	4433
3.1.4 Utilizzo delle riserve auree eccedenti della Banca nazionale	4434
3.2 Sicurezza sociale e salute	4435
3.2.1 Distribuzione delle eccedenze nella previdenza professionale	4435
3.2.2 Rapporti annuali sulle assicurazioni sociali previsti dall'articolo 76 LPGGA	4438
3.2.3 Trasparenza nell'ambito della fissazione dei premi dell'assicurazione malattia obbligatoria delle cure medico-sanitarie	4439
3.2.4 Il ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità ai sensi della LAMal	4440
3.2.5 Fissazione e verifica delle prestazioni dell'assicurazione malattia obbligatoria	4441
3.3 Ricerca, scienza, cultura e società	4442
3.3.1 Vigilanza federale sulle fondazioni. L'esempio delle fondazioni del Dottor Gustav Rau	4442
3.3.2 Gestione della ricerca dell'Amministrazione federale	4443
3.4 Ambiente, trasporti e infrastrutture	4444
3.4.1 Applicazione dell'articolo 84 della Costituzione federale (transito alpino)	4444
3.4.2 Gestione dei pericoli naturali da parte della Confederazione	4445
3.4.3 Sicurezza nell'aviazione civile	4445
3.4.4 Gestione del traffico aereo a Zurigo	4447
3.4.5 SAirGroup	4447
3.5 Relazioni internazionali e commercio con l'estero	4448
3.5.1 Coerenza e strategia delle attività della DSC	4448
3.5.2 Aiuto umanitario della DSC nello Sri Lanka dopo lo tsunami	4449
3.5.3 Rappresentanze svizzere all'estero e concessione di visti	4450
3.5.4 Politica del personale di carriera e organizzazione del servizio esterno presso il DFAE	4451
3.5.5 Protezione consolare e gestione delle crisi in seno al DFAE	4452
3.5.6 Promozione civile della pace	4453

3.5.7	Applicazione della legislazione sul materiale bellico	4454
3.6	Stato e Amministrazione	4456
3.6.1	Politica della Confederazione in materia di personale	4456
3.6.2	Corporate Governance	4457
3.6.3	Riforma dell'Amministrazione	4459
3.6.4	Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale	4460
3.6.5	Audit sulla gestione dell'Ufficio federale dello sport	4462
3.6.6	Potenziale di ottimizzazione della gestione immobiliare civile della Confederazione	4464
3.7	Giustizia	4465
3.7.1	Istituzione di una procedura di controllo gestionale presso il Tribunale federale	4465
3.7.2	Settore informatico dei Tribunali della Confederazione	4467
3.7.3	Consultazione sul regolamento del Tribunale federale	4471
3.7.4	Procedura di ricorso contro l'aggiudicazione della tecnica ferroviaria per la galleria di base del Gottardo (NFTA)	4472
3.7.5	Protezione dei fanciulli e misure coercitive del diritto degli stranieri	4473
3.7.6	Controllo del funzionamento delle autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale	4475
3.7.7	Inchiesta complementare all'esame del funzionamento delle autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale	4480
3.8	Sicurezza	4482
3.8.1	Attuazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione	4482
3.8.2	Addetti alla difesa	4484
3.8.3	Acquisto d'armamento in seno al DDPS	4485
3.9	Protezione dello Stato e servizi d'informazione	4487
3.9.1	Mandato, diritti e organizzazione della DelCG	4487
3.9.2	Collaborazione e conduzione dei servizi d'informazione	4489
3.9.3	Sistema di esplorazione radio «Onyx» del DDPS	4493
3.9.4	Il caso dell'informatore nel Centro islamico di Ginevra	4495
3.9.5	Controllo dell'efficacia delle informazioni	4498
3.9.6	Sistemi dei servizi d'informazione, della polizia e dell'esercito	4500
3.9.7	Rapporto sulla sicurezza interna della Svizzera: applicazione dell'articolo 27 capoverso 1 LMSI	4503
3.9.8	Informazioni del SAP sui «Lupi grigi»	4504
4	Rapporti sulla gestione 2006 e altri rapporti	4506
4.1	Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione nel 2006	4506
4.2	Rapporto di gestione 2006 del Tribunale federale	4508
4.3	Rapporto di gestione 2006 del Tribunale federale delle assicurazioni	4509
4.4	Rapporto di gestione 2006 del Tribunale penale federale	4509
4.5	Altri rapporti trattati dalle CdG	4510

5 Altri lavori	4512
5.1 Presenza dei membri del Consiglio federale in occasione della trattazione del rapporto di gestione in Consiglio nazionale (Iv. pa. 07.463)	4512
5.2 Esigenze delle Commissioni della gestione per quanto riguarda il rapporto di gestione del Consiglio federale	4513
Allegato	
Rapporto annuale 2007 del controllo parlamentare dell'amministrazione	4515

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
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
CA	Commissione degli acquisti della Confederazione
CaF	Cancelleria federale
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CdF	Commissioni delle finanze
CDF	Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107)
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
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)
CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CFB	Commissione federale delle banche
CFF	Controllo federale delle finanze
CfRR	<i>Cash for Repair and Reconstruction</i>
CFS	Commissione federale dello sport
CIG	Centro Islamico di Ginevra
CIP-S	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPE	Commissione della politica estera
CPS	Commissioni della politica di sicurezza
CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
cpv.	capoverso
CSCF	Comitato di sicurezza del Consiglio federale
CSG	Conferenza dei segretari generali

CSSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
CTT-S	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati
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
DFP	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DP	Divisione politica
DPMin	Legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile (RS 311.1)
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DTF	Decisioni del Tribunale federale svizzero (Raccolta ufficiale)
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
EED	Elaborazione elettronica dei dati
FAB	Functional Airspace Block (blocco funzionale di spazio aereo)
Fedpol	Ufficio federale di polizia
FEKAR	Federazione delle associazioni dei lavoratori e culturali curde in Svizzera (Föderation der Kurdischen Arbeiter- und Kulturvereine in der Schweiz)
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FMI	Fondo monetario internazionale
FRT	Formazione, ricerca e tecnologia (comitato di direzione strategica)
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
GEMAP	Gestione tramite mandati di prestazione e preventivo globale
ICI	Istanza di controllo indipendente
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
ISIS	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato
ITF	Federazione delle associazioni islamiche turco-idealiste di Svizzera (Türkisch-Idealistische Islamvereine der Schweiz)
LAI	Legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20)

LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1)
LAsi	Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (RS 142.31)
LBN	Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale; RS 951.11)
lett.	lettera
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (RS 510.10)
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LOA	Legge federale del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (Legge sull'organizzazione dell'amministrazione, LOA ; RU 1979 114, 1983 170 931 art. 59 n. 2, 1985 699, 1987 226 n. II 2 808, 1989 2116, 1990 3 art. 1 1530 n. II 1 1587 art. 1, 1991 362 n. I, 1992 2 art. 1 288 all. n. 2 510 581 all. n. 2, 1993 1770, 1995 978 4093 all. n. 2 4362 art. 1 5050 all. n. 1, 1996 546 all. n. 1 1486 1498 all. n. 1)
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)
LR	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla ricerca (RS 420.1)
LRAV	Legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (RS 742.140.3)
LSA	Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (RS 961.01)
LSIM	Legge federale sui sistemi d'informazione militari (disegno del Consiglio federale)
LSIP	Legge federale del 24 maggio 2006 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (FF 2006 4631)
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32)

LTF	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
LTPF	Legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (RS 173.71)
Mo.	Mozione
N	Consiglio nazionale
n.	numero
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NLR	«Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium», Laboratorio nazionale di navigazione aerea e spaziale dei Paesi Bassi
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OEA	Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281)
OGEL	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)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
Onyx	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS
OPersTF	Ordinanza del 27 agosto 2001 sul personale del Tribunale federale (RS 172.220.114)
OPubl	Ordinanza del 17 novembre 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (RS 170.512.1)
OS	Ordinanza del 9 novembre 2005 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (RS 961.011)
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)
PEK	Programma nazionale di valutazione della medicina complementare
PF	Politecnici federali
PFZ	Politecnico federale di Zurigo
PGF	Polizia giudiziaria federale
PP	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (RS 312.0)
ProgEff	Progetto del DPGP volto a rafforzare la lotta della Confederazione contro la criminalità («progetto efficienza»)
PSIA	Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica

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
RTAF	Regolamento dell'11 dicembre 2006 del Tribunale amministrativo federale (RS 173.320.1)
RTF	Regolamento del Tribunale federale del 20 novembre 2006 (RS 173.110.131)
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
Ruag	Imprese d'armamento della Confederazione
RVTF	Regolamento del Tribunale federale dell'11 settembre 2006 concernente la vigilanza sul Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale (RS 173.110.132)
S	Consiglio degli Stati
SA	Società anonima
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	Single European Sky
SG	San Gallo
simap.ch	Sistema informativo sulle commesse pubbliche in Svizzera
SINT	Servizio Informatica e nuove tecnologie
SIS	Sistema d'informazione di Schengen
SIS	Servizio informazioni strategico
SO	Soletta
sost.	Sostituto
Swift	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
TI	Tecnologia dell'informazione
TMC	Tribunale militare di cassazione
TPF	Tribunale penale federale
UAC-CH	Upper Area Control Center Switzerland (centro di controllo dello spazio aereo superiore svizzero; progetto di Skyguide per riunire lo spazio aereo superiore)
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private

UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFP	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSPO	Ufficio federale dello sport
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
UIIA	Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici

Rapporto

1

Introduzione

Dai numerosi bilanci pubblicati alla fine della legislatura 2003–2007 sono emersi in modo unanime una crescente polarizzazione della politica e un irrigidimento di rapporti tra legislativo ed esecutivo. Nella stessa legislatura è stata inoltre varata la nuova legge sul Parlamento¹ che contiene svariate innovazioni materiali. Secondo la legge sul Parlamento, alle commissioni parlamentari viene conferito in particolare il diritto di essere informate dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale circa qualsiasi affare della Confederazione, sempre che sia necessario per l'esercizio dei loro compiti. In futuro, all'interno delle commissioni di vigilanza sarà l'ufficio controllante e non più l'ufficio controllato a stabilire quali sono le informazioni necessarie ai fini dello svolgimento del controllo. In questo contesto occorre menzionare a margine che la legge sul Parlamento prescrive sì un quadro per l'accesso delle Commissioni della gestione (CdG) alle informazioni del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, ma che la Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali (DelCG) dispone in questo contesto di poteri illimitati.

In retrospettiva, si osserva che la legislatura è stata caratterizzata da un lato dalla nuova dinamica dovuta all'introduzione della legge sul Parlamento e, dall'altro, da tensioni causate dalla polarizzazione intervenuta a livello politico. Nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare emerge dunque la domanda se queste circostanze abbiano avuto o meno conseguenze e, in caso affermativo, a quale livello.

Dalla panoramica relativa al periodo 2003–2007 emerge che le CdG hanno portato a termine senza problemi di rilievo numerose ispezioni allestendo inoltre diversi rapporti. L'esame delle attività di vigilanza fa emergere quanto esposto di seguito: in primo luogo, è stata intensificata la vigilanza parlamentare sui tribunali federali, come dimostrano l'introduzione della procedura di controlling presso il Tribunale federale e l'istituzione di un controllo dell'attrezzatura TI presso i tribunali in collaborazione con le Commissioni delle finanze. Le competenze delle CdG nei confronti dei tribunali sono arrivate oggi a un punto mai raggiunto in passato. Questa evoluzione implica che le CdG definiscano i limiti del proprio mandato, poiché una vigilanza troppo severa potrebbe mettere a repentaglio l'equilibrio tra i poteri. In secondo luogo, si osserva che i temi più complessi di cui si sono occupate le CdG non riguardano tanto la politica pubblica, bensì soprattutto i rapporti tra il Parlamento e il Governo. Così, in occasione del loro seminario 2007 le CdG si sono dedicate ai temi della delega di funzioni della Confederazione e dei ruoli assunti in questo contesto dal Parlamento e dal Governo: come interpreta il proprio ruolo di titolare il Consiglio federale e come amministra le aziende della terza e quarta cerchia che presentano notevoli differenze in termini di caratteristiche e compiti? Quale ruolo svolge il Parlamento e in quale misura è coinvolto? Come è possibile esercitare in modo equo la funzione di alta vigilanza a fronte dell'eterogeneità delle strutture organizzative e operative? Il seminario delle CdG ha lasciato senza risposta numerose domande, ma ha consentito tuttavia di condurre un dibattito aperto con i rappresentanti del Consiglio federale, dibattito ripreso più volte nel corso dell'anno. In un punto in particola-

¹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10).

re sembra regnare un consenso unanime: la procedura di delega a terzi di compiti della Confederazione limita l'ambito di competenza del Parlamento e delle CdG.

L'attenzione particolare assegnata ai temi governativi nell'attività di alta vigilanza emerge anche nel caso di altri oggetti, fra cui ad esempio la riforma dell'Amministrazione nonché diverse inchieste relative al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS): addetti alla difesa, realizzazione di Esercito XXI e acquisto di armamenti. In questo stesso contesto occorre citare inoltre l'ispezione relativa alla coerenza e alla conduzione strategica della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), la valutazione del ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la legge sull'assicurazione malattie² o, ancora, l'indagine sulle autorità di perseguimento penale della Confederazione. La DelCG si è occupata soprattutto della questione relativa al coordinamento del Servizio informazioni della Confederazione in Svizzera e all'estero.

Il lavoro svolto dalle CdG in relazione con queste tematiche non ha sempre ottenuto un riscontro favorevole presso le autorità coinvolte. Così, ad esempio, le discussioni relative alla riforma dell'Amministrazione svoltesi tra le CdG e la delegazione del Consiglio federale hanno evidenziato che, nonostante i buoni risultati ottenuti con diversi progetti, le riforme varate dal Governo non corrispondevano alle richieste originariamente avanzate dal Parlamento. Le insistenti richieste volte a una vera riforma hanno trovato scarso riscontro e le CdG giudicano tuttora con scetticismo i cambiamenti sinora operati.

Le raccomandazioni della DelCG relative al coordinamento del Servizio informazioni in Svizzera e all'estero si sono invece scontrate a più riprese con le resistenze del Consiglio federale. La DelCG ha deciso infine di attivarsi per mezzo di un'iniziativa parlamentare.

Le difficoltà incontrate nell'esercizio dell'alta vigilanza in relazione con un determinato argomento derivano in genere dalla differente natura e portata delle aspettative nutrite dalle diverse parti coinvolte. Per questo motivo, è fondamentale preservare la disponibilità al dialogo, affinché la capacità di persuasione riesca a imporsi sul confronto e gli interessi sovraordinati dello Stato possano avere la meglio su qualsiasi altra considerazione. Il Parlamento e il Governo devono accordarsi reciproca fiducia. In quest'ottica, le ultime esperienze hanno dimostrato che i loro rapporti si sono fatti leggermente più tesi. I parlamentari incaricati dell'alta vigilanza dovrebbero pertanto interrogarsi da un lato sul significato di questa considerazione e chiedersi dall'altro in quale modo tenerne conto nell'esercizio della loro funzione di controllo.

Il clima politico descritto più sopra è in parte responsabile di questa situazione, sulla quale incidono tuttavia anche altri fattori di natura endogena. Le CdG devono necessariamente assumere posizioni chiare ed essere in condizioni di resistere in talune questioni alle pressioni che inevitabilmente subiscono. In questo senso, esse devono impegnarsi a mantenere uno spirito di consenso, poiché in caso contrario vi è il rischio che venga indebolita la capacità di imposizione dell'alta vigilanza. Nel corso degli ultimi anni è tuttavia aumentata la presa di decisioni a maggioranza che ha però indebolito un principio ugualmente fondamentale per una commissione di controllo. La forte mediatizzazione del lavoro svolto dalle CdG, accompagnata da una continua ricerca della spettacolarizzazione e della personalizzazione, costituiscono ulteriori motivi a favore di una regolamentazione della disciplina del lavoro e

² Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10).

del linguaggio. Sebbene solo pochissime attività siano state oggetto di indiscrezioni, la loro ricorrenza e il loro numero hanno tuttavia ugualmente messo a rischio la credibilità dell'alta vigilanza.

Nonostante il clima più difficile, la portata e il ritmo del lavoro svolto dalle CdG hanno evidenziato che la sorveglianza parlamentare è stata condotta a ritmo sostenuto e in un'ottica costruttiva durante l'intera legislatura. Nel 2007 le CdG hanno pubblicato otto rapporti, per i quali è stato affidato al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) il compito di effettuare cinque valutazioni. I rapporti riguardavano la trasmissione dei dati nell'ambito di Swift³ (aprile 2007), il rilascio di visti presso le rappresentanze svizzere all'estero (aprile 2007), l'attività di gestione immobiliare della Confederazione (settembre 2007), la valutazione relativa alla gestione dei rischi naturali a livello federale (settembre 2007), l'esame della funzione delle autorità di perseguimento penale della Confederazione (settembre 2007), il ruolo della Confederazione nella garanzia di qualità ai sensi della LAMal (novembre 2007), la base per il calcolo della *legal quote* (novembre 2007) e l'acquisto di materiale d'armamento presso il DDPS (novembre 2007).

La DelCG ha pubblicato dal canto suo le proprie conclusioni relative all'affare concernente l'informatore del Centro islamico di Ginevra (maggio 2007) nonché il rapporto su sistema Onyx di esplorazione delle comunicazioni via satellite (novembre 2007).

Le Commissioni hanno inoltre esaminato 25 rapporti d'esercizio e di attività, effettuato 7 visite a servizi della Confederazione e trattato 23 richieste presentate all'autorità di vigilanza. In relazione con le ispezioni in corso, è opportuno ricordare che le CdG hanno fatto ricorso per la prima volta a un audit di gestione. Il nuovo strumento di vigilanza, deliberato dalle CdG nel 2006, ha potuto essere valutato nel concreto nell'ambito dell'audit condotto presso l'Ufficio federale dello sport (UFSP).

Il prossimo anno l'attenzione sarà incentrata sulla prosecuzione dei lavori in corso, in particolare per quanto concerne la conduzione e la sorveglianza sull'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione nonché sul catalogo delle prestazioni dell'assicurazione malattia obbligatoria. Le CdG effettueranno inoltre quattro nuove inchieste:

- valutazione delle informazioni destinate alla conduzione delle attività del Consiglio federale e del ruolo della Cancelleria federale;
- valutazione dell'indipendenza politica e finanziaria delle ONG quali prestatrici di servizi della Confederazione;
- valutazione del bilancio d'efficacia della legge sul personale federale;
- audit di gestione «Ufficio federale di veterinaria».

Il presente rapporto annuale intende fornire una panoramica delle attività svolte dalla vigilanza parlamentare nel 2007 nonché informazioni relative ai metodi e ai processi operativi, ai problemi incontrati in relazione con determinate attività di vigilanza e ai risultati conseguiti alla fine dell'anno civile. Nonostante alcune lacune, le CdG si congratulano per l'eccellente lavoro svolto dal Consiglio federale, dall'Ammini-

³ *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (cooperativa di istituti finanziari che gestisce una rete di telecomunicazioni per lo scambio di comunicazioni criptate relative alle transazioni finanziarie internazionali dei propri clienti).

strazione federale e dai Tribunali della Confederazione. Esse desiderano ringraziare in particolare tutti coloro che contribuiscono al buon funzionamento dell'amministrazione, ma anche tutte le collaboratrici e i collaboratori della segreteria delle CdG e del CPA.

Le CdG hanno approvato all'unanimità il presente rapporto in occasione della loro seduta plenaria del 25 gennaio 2008 e ne hanno deciso la pubblicazione. In virtù dell'articolo 157 della legge sul Parlamento, la versione provvisoria del rapporto è stata presentata alle autorità per una presa di posizione. Le CdG hanno tenuto conto dei pareri espressi.

2 Mandato e organizzazione

2.1 Compiti e competenze delle CdG

2.1.1 Compiti

Le CdG sono commissioni parlamentari che su mandato delle Camere federali esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali della Confederazione nonché di altri enti cui è affidato lo svolgimento di compiti di competenza della Confederazione. Questa competenza è sancita nella Costituzione federale⁴ nonché nell'articolo 52 della legge sul Parlamento (LParl).

I compiti e le competenze delle CdG sono disciplinati principalmente agli articoli 26, 27, 52–55 e 153–158 della legge sul parlamento nonché in altri testi di legge⁵ e regolamentari⁶.

Nell'esercizio del loro mandato, le CdG verificano principalmente se le autorità federali agiscono secondo la costituzione e le leggi e se i compiti assegnati loro dal legislatore sono stati svolti efficacemente (controllo della legalità). Esse accertano inoltre che le misure adottate dallo Stato siano opportune e che le autorità federali sfruttino correttamente i margini discrezionali a loro disposizione (verifica di opportunità). Esse controllano infine anche l'efficacia delle misure adottate con riferimento agli obiettivi fissati dal legislatore.

Le CdG adempiono i loro compiti:

- effettuando ispezioni;
- incaricando il CPA di effettuare valutazioni;

⁴ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

⁵ Cfr. p. es. art. 32 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51), art. 5 cpv. 1 della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza del 10 giugno 2004 sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni (RS 172.220.111.5), art. 20 dell'ordinanza del 14 ottobre 1991 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (Ordinanza 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 (LRAV; RS 742.140.3).

⁶ Cfr. p. es. i principi d'azione delle CdG del 29 agosto 2003 e del 4 settembre 2003, pubblicati nel rapporto annuale 2002–2003 delle CdG e della DelCG del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1435 segg.).

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

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

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

2.1.2 Ambito di vigilanza

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

L'alta vigilanza parlamentare si estende inoltre a tutte le collettività di diritto pubblico e privato nonché alle persone fisiche e giuridiche che svolgono compiti federali, seppure in forma meno diretta. Anche i cantoni sono soggetti alla vigilanza delle CdG se sono incaricati dell'attuazione del diritto federale (art. 46 cpv. 1 e art. 49 cpv. 2 Cost.).

Oltre alle attività che sono tenute a controllare per legge, le Commissioni della gestione possono occuparsi direttamente di questioni di loro scelta. Le CdG fissano le loro priorità operative liberamente e a propria discrezione. A tale scopo, esse allestiscono annualmente un programma che stabilisce le priorità per la vigilanza in ciascun ambito amministrativo. Occasionalmente, le Commissioni della gestione ricevono mandati dalle Camere federali o da altre commissioni parlamentari. La pianificazione dei lavori viene regolarmente aggiornata per soddisfare esigenze impreviste che possono emergere nel corso dell'anno.

2.1.3 Diritti d'informazione e competenze

Per l'esercizio del loro compito di alta vigilanza, le CdG dispongono di ampi diritti d'informazione (art. 150 e 153 LParl). Hanno in particolare il diritto di interrogare direttamente tutte le autorità, i servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali nonché di ottenere da questi ultimi tutte le informazioni utili ai loro lavori. Le Commissioni stabiliscono autonomamente quali persone interrogare, con il solo

obbligo di informare preventivamente l'autorità politicamente preposta (Consiglio federale, Tribunali della Confederazione). Quest'ultima può esigere di pronunciarsi nei confronti delle CdG prima di ascoltare uno dei loro sottoposti (art. 153 cpv. 3 e 162 cpv. 1 lett. c LParl). I funzionari interrogati dalle CdG sono sciolti dal loro segreto d'ufficio. Le CdG hanno inoltre la facoltà di far visita, con o senza preavviso, a tutti i servizi della Confederazione. Esse possono inoltre richiedere tutti i documenti utili ai loro lavori e avvalersi di esperti.

Vi sono due limitazioni ai diritti d'informazione delle CdG. In primo luogo, le CdG non hanno diritto ai documenti deferiti per decisione al Consiglio federale e su cui quest'ultimo deve ancora deliberare. Si tratta principalmente di documenti relativi a decisioni imminenti di cui il Consiglio federale si sta ancora occupando. Ciò riguarda in primo luogo i documenti sottoposti ad esso per corapporto (art. 15 LOGA⁷). In secondo luogo, le CdG non sono autorizzate a richiedere informazioni che devono essere tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di informazione strategica (art. 150 cpv. 2 LParl).

Queste due riserve non valgono invece per la DelCG: in virtù dell'articolo 169 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 154 LParl, quest'ultima dispone infatti di diritti d'informazione illimitati nei confronti delle autorità e degli organi assoggettati alla sua vigilanza. Essa può dunque non soltanto esigere tutte le informazioni necessarie all'esercizio dei suoi compiti, bensì disporre anche interrogatori formali di testimoni (art. 155 LParl), indipendentemente dal segreto d'ufficio o militare.

Gli altri diritti d'informazione delle CdG e della DelCG esigono invece il rispetto della confidenzialità. Per questo motivo, per tali organi vigono regole organizzative e procedurali precise, volte a garantire la tutela della segretezza (art. 150 cpv. 3 LParl). I membri delle CdG sono inoltre vincolati al segreto d'ufficio per quanto concerne i fatti che devono essere tenuti segreti o trattati in modo confidenziale di cui vengono a conoscenza nell'ambito del loro mandato (art. 8 LParl). Le violazioni del segreto d'ufficio possono comportare l'applicazione di misure disciplinari (art. 13 cpv. 2 LParl) o essere perseguite penalmente (art. 320 CP⁸).

Nei casi in cui le CdG decidono di pubblicare informazioni relative a lacune nella gestione generale o finanziaria, la legge conferisce alle autorità coinvolte la possibilità di esprimersi (art. 157 LParl). Nella prassi, le constatazioni fatte dalle Commissioni sono presentate alle autorità coinvolte sotto forma di un rapporto provvisorio. Le autorità prendono in genere posizione per scritto al riguardo e possono richiedere dal canto loro la possibilità di esprimersi di fronte all'organo competente delle CdG. Nella loro presa di posizione le autorità interessate possono addurre i propri argomenti, rettificare la descrizione dei fatti o aggiungere nuove informazioni. Le loro spiegazioni e giustificazioni vengono prese in considerazione nel rapporto finale. Quest'ultimo è soggetto di norma a pubblicazione, se non vi si oppongono interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LParl). Nel 2007 questa situazione non si è mai verificata e tutti i rapporti delle CdG sono stati pubblicati.

I mezzi di cui dispongono le CdG nei confronti degli uffici sottoposti alla loro vigilanza sono di natura politica. Le Commissioni comunicano in genere le proprie conclusioni per mezzo di rapporti ufficiali o lettere di osservazioni che contengono

⁷ Legge federale del 21 marzo 1937 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**).

⁸ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1997 (RS **311.0**).

raccomandazioni nei confronti delle quali le autorità responsabili sono chiamate a prendere posizione. Con il loro lavoro, le Commissioni obbligano dunque le autorità a rendere conto del lavoro svolto. Le CdG non sono tuttavia autorizzate a imporre misure alle autorità sorvegliate, né ad abrogare o modificare le loro decisioni o a prendere decisioni al posto dell'autorità sorvegliata (art. 26 cpv. 4 LParl). Le CdG sono tenute a convincere unicamente attraverso le proprie argomentazioni. All'occorrenza, esse possono ricorrere agli strumenti parlamentari (deposito di una mozione, di un postulato o di un'iniziativa parlamentare), in special modo per avviare una revisione legislativa.

2.2 Organizzazione dei lavori e panoramica degli affari trattati

Come le altre commissioni parlamentari, le CdG sono composte da 25 membri del Consiglio nazionale e da 13 membri del Consiglio degli Stati. I membri vengono eletti per un periodo di quattro anni e il loro mandato può essere rinnovato. La composizione delle Commissioni e la nomina dei presidenti e dei vicepresidenti si basano sulla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera. (art. 43 cpv. 3 LParl). Per quanto possibile, è tenuto adeguatamente conto delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese.

Ogni Commissione è suddivisa in diverse Sottocommissioni permanenti (art. 45 cpv. 2 LParl, art. 14 cpv. 3 RCN⁹ e art. 11 cpv. 1 RCS¹⁰) che coprono tutti i dipartimenti federali, la Cancelleria federale e i Tribunali della Confederazione.

Gli ambiti sono assegnati nel modo seguente:

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

Su incarico delle Commissioni plenarie le Sottocommissioni seguono i lavori delle autorità sottoposte alla loro vigilanza. Esse svolgono il lavoro di indagine vero e

⁹ Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 ((RCN; RS **171.13**).

¹⁰ Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RCS; RS **171.14**).

proprio (p.es. udienze, perizie, richieste di documentazione) e fanno rapporto alle Commissioni plenarie che sono gli organi decisionali. Spetta alle Commissioni plenarie prendere decisioni, approvare rapporti e rivolgere raccomandazioni alle autorità politiche responsabili (art. 158 LParl).

Le CdG possono inoltre istituire gruppi di lavoro o sottocommissioni *ad hoc* per esaminare temi che esigono conoscenze specialistiche. Nel 2007 le Commissioni della gestione hanno istituito un gruppo di lavoro *ad hoc* incaricato di esaminare la forma del rapporto di gestione del Consiglio federale (cfr. n. 4.1). Insieme alle Commissioni delle finanze (CdF) esse hanno inoltre costituito un gruppo di lavoro incaricato di supportare i Tribunali della Confederazione nella risoluzione dei loro problemi informatici (cfr. n. 3.7.2).

Il gruppo di lavoro LPP¹¹, costituito nel 2003 (Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità) per valutare la ripartizione delle eccedenze nel settore della previdenza professionale, è stato sciolto alla fine del 2007 (cfr. n. 3.2.1). Il gruppo di lavoro congiunto «Controlling TF», istituito nel 2006, è invece tuttora attivo¹².

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

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

Nel corso dell'anno in rassegna sono intervenuti alcuni cambiamenti nella composizione della CdG-N: il consigliere nazionale Marc Frédéric Suter ha sostituito il consigliere nazionale Kurt Wasserfallen (†), il consigliere nazionale Andy Tschümperlin ha preso il posto della consigliera nazionale Josy Gyr-Steiner (†), Brigitte Häberli-Koller è stata sostituita da Ida Glanzmann-Hunkeler. Nell'anno in rassegna la composizione della CdG-S non è stata invece modificata.

Alla fine del 2007, la composizione delle CdG ha subito un drastico mutamento in seguito al cambiamento di legislatura seguito alle elezioni federali del 21 ottobre 2007. I nuovi membri sono stati nominati dagli uffici nel corso della sessione invernale 2007. Dal 3 dicembre, il consigliere nazionale Pierre-François Veillon presiede la CdG-N (al posto del consigliere nazionale Jean-Paul Glasson, presidente della CdG-N nel 2006–2007), mentre il consigliere degli Stati Hans Hess funge da presidente della CdG-S (quale successore di Hansruedi Stadler, presidente della CdG-S 2006–2007). Il consigliere nazionale Hugo Fasel assume la presidenza della DelCG al posto del consigliere degli Stati Hans Hofmann.

L'esatta composizione delle Commissioni della gestione, delle Sottocommissioni e della Delegazione delle Commissioni della gestione sino al termine della legislatura

¹¹ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS **831.40**).

¹² Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF **2007** 3096).

200–2007, ossia fino al 2 dicembre 2007, è illustrata alla tavola 1, mentre la loro composizione a partire dall'inizio della legislatura 2008–2011, ossia dal 3 dicembre 2007, è indicata alla tavola 2.

Tavola 1

Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della DelCG sino alla fine della legislatura 2003–2007

<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, Daguët André, Gadiant Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Hany Urs, Janiak Claude, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Schweizer Urs, Suter Marc Frédéric, Tschümperlin Andy, Waber Christian	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
<i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i>	
Beck Serge (presidente), Daguët André, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Schweizer Urs, Tschümperlin Andy, 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, Daguët André, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Graf-Litscher Edith, Janiak Claude, Müller Geri, Suter Marc Frédéric	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, Suter Marc Frédéric, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Kuprecht Alex (presidente), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi
<i>Sottocommissione Tribunali</i>	
Janiak Claude (presidente), Brunner Toni, Cathomas Sep, Daguét André, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Mathys Hans Ulrich, Müller Geri, Tschümperlin Andy	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 (solo membri delle CdG)</i>	
Stadler Hansruedi (presidente), Binder Max, Cathomas Sep, Hofmann Hans	
<i>Gruppo di lavoro «Ripartizione delle eccedenze LPP»</i>	
Fasel Hugo (presidente), Beck Serge, Glur Walter, Goll Christine, Hany Urs, Mathys Hans Ulrich, Rossini Stéphane, Tschümperlin Andy	
<i>Gruppo di lavoro «Controlling TF»</i>	
Gadient Brigitta M. (presidente), Glasson Jean-Paul, Hess Hans, Janiak Claude, Wicki Franz	

<i>Gruppo di lavoro «Rapporto di gestione»</i>
Briner Peter (presidente), Béguelin Michel, Fasel Hugo, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul
<i>Gruppo di lavoro «IT-Tribunale federale» (solo membri delle CdG)</i>
Cathomas Sep, Bonhôte Pierre

Tavola 2

**Composizione delle CdG, delle Sottocommissioni e della DelCG
a partire dalla legislatura 2007–2001, rispettivamente dal 3 dicembre 2007**

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

<i>Sottocommissione DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (presidente), Fasel Hugo, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser Alice, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weibel Thomas	Leumann Helen (presidente), Briner Peter, Graber Konrad, Lombardi Filippo, Reimann Maximilian
<i>Sottocommissione DFI/DATEC</i>	
Binder Max (presidente), Bader Elvira, Fasel Hugo, François Olivier, Goll Christine, Graf Litscher Edith, Miesch Christian, Rossini Stéphane, von Siebenthal Erich, Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Weibel Thomas	Briner Peter (presidente), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne
<i>Sottocommissione Tribunali</i>	
Eichenberger Corina (presidente), Cathomas Sep, Daguet André, Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Glauser Alice, Roth-Bernasconi Maria	Stadler Hansruedi (presidente), Briner Peter, Hess Hans, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Seydoux-Christe Anne
<i>DelCG</i>	
Fasel Hugo (presidente), Moret Isabelle, Veillon Pierre-François, Janiak Claude, Kuprecht Alex, Stadler Hansruedi	
<i>DVN (solo membri della CdG)</i>	
Binder Max, Cathomas Sep, Hess Hans, Stadler Hansruedi	
<i>Gruppo di lavoro «Controlling TF»</i>	
Eichenberger Corina, Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Roth-Bernasconi Maria, Briner Peter, Seydoux-Christe Anne	
<i>Gruppo di lavoro «IT-Tribunale federale» (solo membri delle CdG)</i>	
Cathomas Sep, Janiak Claude	

Nel corso dell'anno in rassegna le CdG si sono riunite 16 volte in seduta plenaria e 78 volte in occasione di sedute di Sottocommissione. Otto di queste sono state dedicate a visite ai servizi. La DelCG ha tenuto 16 sedute. Nel complesso si sono tenute 110 sedute.

Nel loro ruolo di autorità di vigilanza, le CdG hanno ricevuto inoltre 33 richieste, 15 delle quali hanno potuto essere evase. Nello stesso periodo le Commissioni hanno trattato altre 8 richieste presentate loro nel corso dell'esercizio precedente.

Oltre ai lavori descritti ai capitoli da 3 a 5, le CdG e la DelCG hanno effettuato diverse visite ad autorità e servizi della Confederazione:

Tribunali	Tribunale federale Tribunale penale federale Tribunale amministrativo federale
DFAE	Divisione politica VI
DFI	Meteo Svizzera
DFGP	Servizio di analisi e prevenzione (Ufficio federale di polizia)
DDPS	Servizio informazioni strategico Base d'aiuto alla condotta dell'esercito Polizia militare mobile
DFE	Swissmint Regia federale degli alcool
DFE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
DATEC	Servizio per compiti speciali (Segreteria generale) Skyguide AG
Altro	incontro informativo con i rappresentanti della Unique Airport Zürich e dei Cantoni di Zurigo, Argovia, Turgovia e San Gallo

3 Approfondimenti

3.1 Politica economica e finanziaria

3.1.1 Tutela dei consumatori nel commercio elettronico

Nell'ambito di un'ispezione condotta nel 2004 e basata su una valutazione effettuata dal CPA¹³, la CdG-N ha stabilito che le particolarità che caratterizzano il commercio elettronico possono minacciare la tutela dei consumatori a fronte di norme di legge neutrali che non tengono conto delle peculiarità tecnologiche delle diverse forme di vendita. Essa ha pertanto invitato il Consiglio federale ad adottare i provvedimenti necessari per poter garantire anche nel commercio elettronico una tutela dei consumatori equivalente rispetto alle forme di commercio tradizionali. Alla fine del 2005, nonostante opportuni lavori preliminari condotti all'interno dell'Amministrazione federale, il Consiglio federale ha rinunciato all'adozione di opportune revisioni legislative. Poiché i problemi identificati nel corso dell'ispezione rimanevano irrisolti, il 18 settembre 2007 la CdG-N ha presentato l'iniziativa parlamentare 06.457

¹³ Cfr. rapporto della CdG-N «La protezione del consumatore nel commercio elettronico: aspetti contrattuali e protezione dei dati» del 9 novembre 2004 (FF **2005** 4967), nonché il rapporto finale del CPA all'attenzione della CdG-N «Commercio elettronico: valutazione della protezione del consumatore in Svizzera» del 13 maggio 2004 (FF **2005** 4987); cfr. anche il rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF **2007** 2812 segg.).

(«Migliorare la protezione del consumatore nel commercio elettronico»), con cui intendeva ancorare a livello legislativo i punti seguenti:

- un obbligo di identificarsi per i fornitori Internet domiciliati in Svizzera;
- 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;
- disposizioni specifiche per la conclusione di contratti e che concretizzino gli articoli 1 segg. del Codice delle obbligazioni in funzione delle caratteristiche del commercio elettronico;
- un diritto di revoca analogo a quello previsto dalla direttiva dell'UE.

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha esaminato l'iniziativa parlamentare della CdG-N in occasione della sua seduta del 13 settembre 2007. Contrariamente alle conclusioni della CdG basate sui risultati della valutazione operata dal CPA, la CAG-N non ha identificato alcun fabbisogno d'intervento e ha deciso pertanto, con undici voti contro sette e due astensioni, di proporre al Consiglio nazionale di non dar seguito all'iniziativa¹⁴. Il 20 dicembre 2007, il Consiglio nazionale ha dato seguito alla richiesta della sua Commissione incaricata dell'esame preliminare e ha respinto l'iniziativa parlamentare della CdG-N con 110 voti contro 66 e un'astensione.

3.1.2 Accesso delle autorità americane ai dati relativi alle transazioni finanziarie internazionali della società Swift

Il 17 aprile 2007, la CdG-N ha potuto portare a termine l'ispezione, iniziata nel 2006¹⁵, sul ruolo svolto dalle autorità federali in relazione con l'accesso delle autorità statunitensi ai dati relativi alle transazioni finanziarie effettuate da istituti finanziari con sede in Svizzera con un rapporto finale stilato all'attenzione del Consiglio federale e successivamente pubblicato¹⁶.

La situazione iniziale era la seguente: nel giugno del 2006, un articolo del *New York Times* ha rivelato l'esistenza di un programma segreto degli Stati Uniti per la lotta contro il finanziamento del terrorismo. Nell'ambito di questo programma, le autorità americane competenti hanno avuto accesso sin dal 2001 ai dati relativi a una parte sostanziale delle transazioni finanziarie internazionali regolate tramite la società belga Swift (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*). Risultavano dunque essere coinvolte anche le operazioni finanziarie effettuate da istituti finanziari svizzeri.

La CdG-N si è dunque domandata se la divulgazione di dati relativi a operazioni finanziarie da e verso la Svizzera abbia potuto minacciare il diritto svizzero e, in

¹⁴ Cfr. comunicato stampa della CAG-N del 14 settembre 2007 (http://www.pd.admin.ch/mm-medienmitteilung.htm?m_id=2007-09-14_059_01&langId=).

¹⁵ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2816).

¹⁶ Rapporto della CdG-N del 17 aprile 2007 concernente la trasmissione da parte della Swift di dati di operazioni finanziarie internazionali (FF 2007 7601).

caso affermativo, quali settori di quest'ultimo risultavano essere a rischio. Essa ha esaminato gli ambiti del segreto bancario, della protezione dei dati nonché della vigilanza esercitata dalla Banca nazionale svizzera (BNS) e dalla Commissione federale delle banche (CFB). In questo contesto essa ha dovuto limitarsi, in virtù delle proprie competenze, agli attori responsabili della Confederazione.

Nel corso della sua indagine la CdG-N ha constatato in primo luogo che né il Consiglio federale, né il DFF, né la CFB avevano riscontrato alcuna violazione del segreto bancario connessa con la trasmissione di dati relativi alle transazioni alle autorità americane. La segretezza non può essere garantita nelle transazioni internazionali e ciò dimostra, a parere della Commissione, quanto sia in realtà limitato il segreto bancario svizzero.

La Commissione ha rilevato che, ad eccezione dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), gli attori responsabili della Confederazione non riconoscevano alcuna esigenza di intervenire nell'immediato in relazione con la trasmissione di dati alle autorità americane e si limitavano invece a indicare le vie legali a disposizione dei clienti degli istituti finanziari, con riferimento sia a un'eventuale infrazione del diritto alla protezione dei dati, sia a una violazione del segreto bancario. A fronte della mancata informazione dei clienti da parte degli istituti finanziari, del coinvolgimento solo potenziale del singolo cliente e probabilmente anche a causa del rischio processuale a carico del querelante, l'interesse del singolo cliente a esigere il rispetto del proprio diritto alla protezione dei dati sembrava tuttavia essere limitato.

Si è così creata una situazione insoddisfacente in cui le violazioni della legge federale sulla protezione dei dati (LPD)¹⁷ riscontrate dall'IFPDT – prime fra tutte la mancata informazione dei clienti da parte degli istituti finanziari svizzeri in merito al trattamento dei dati (art. 4 LPD) nonché la trasmissione dei dati da parte degli istituti finanziari alla Swift pur sapendo che quest'ultima elabora i propri dati negli USA e che in questo Paese vige un regime di protezione dei dati non paragonabile a quello svizzero (art. 6 LPD) – non sono state denunciate e non sono state di conseguenza neppure verificate a livello giudiziario. Poiché la comunicazione di dati relativi alle transazioni prosegue, queste violazioni del diritto persistono.

Su questo sfondo, la CdG-N è giunta alla conclusione che la posizione assunta dal Consiglio federale e dal DFF era troppo passiva. Dopo che l'IFPDT ha accertato l'esistenza di violazioni della legge svizzera sulla protezione dei dati e anche le autorità europee competenti in materia di protezione dei dati hanno riscontrato analoghe violazioni della normativa europea vigente in materia, il Consiglio federale avrebbe dovuto procedere, a parere della CdG-N, a una rivalutazione della situazione. Il solo appello alle possibilità dell'IFPDT, rispettivamente al diritto di ricorrere alle vie legali per i clienti degli istituti finanziari coinvolti era insufficiente e non rispettava in misura sufficiente la norma costituzionale concernente la protezione della sfera privata (art. 13 Cost.), il cui rispetto deve essere garantito anche dal Consiglio federale e dal DFF.

La CdG-N ha tuttavia condiviso il parere dell'IFPDT come pure delle autorità europee in materia di protezione dei dati, secondo cui il problema può essere risolto in ultima analisi solo coinvolgendo il livello interstatale e secondo cui, pertanto, anche il Consiglio federale, responsabile dei rapporti della Svizzera con l'estero, rispetti-

¹⁷ Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1).

vamente il DFAE in collaborazione con il DFF dovrebbero cercare il contatto con le autorità europee e americane per trovare una soluzione conforme anche all'ordinamento giuridico svizzero. Essa ha pertanto invitato il Consiglio federale a cercare attivamente una soluzione per la divulgazione dei dati relativi alle transazioni con le autorità competenti dell'UE che preservi tuttavia i principi della Svizzera in materia di protezione dei dati.

La BNS è membro dell'*Oversight Group*, un'associazione di banche centrali istituita allo scopo di vigilare sulle attività della società Swift sotto il profilo della stabilità del sistema finanziario. La banca centrale belga, che funge da capofila del gruppo, è giunta tuttavia alla conclusione che la comunicazione dei dati relativi alle transazioni alle autorità statunitensi non avrebbe influenzato negativamente la stabilità del sistema finanziario. La CdG-N parte tuttavia dal presupposto che la divulgazione di dati relativi alle transazioni avrebbe potuto compromettere la stabilità dei sistemi finanziari e che in futuro sarebbe pertanto auspicabile coinvolgere gli aspetti del diritto alla protezione dei dati nella valutazione della stabilità dei sistemi finanziari. Secondo la CdG-N, la BNS non avrebbe tuttavia agito correttamente quando il presidente della sua direzione generale, subito dopo aver appreso della divulgazione dei dati relativi alle transazioni, ha allertato l'allora direttore del DFF e la CFB.

La CdG-N ha preso atto con stupore che né il direttore del dipartimento in carica, né il Consiglio federale erano a conoscenza della divulgazione dei dati da parte della Swift prima di fine giugno 2006, sebbene già nel 2002 il presidente della direzione generale della BNS avesse informato sia l'allora direttore del DFF, sia la CFB. La Commissione è del parere che una tale informazione avrebbe dovuto essere comunicata al Consiglio federale subito dopo esserne venuti a conoscenza e che non avrebbe dovuto andare persa neppure in seguito al cambiamento ai vertici del dipartimento.

Nel corso di un esame del ruolo svolto dalla CFB, la Commissione ha riscontrato che tra il 2002 e la metà del 2006 quest'ultima si trovava di fronte a un dilemma con, da un lato, la lotta al finanziamento del terrorismo e, dall'altra, la vigilanza sulla conformità con la normativa vigente dell'attività degli istituti finanziari. Considerato che dalla metà del 2006 il programma americano per la lotta contro il finanziamento del terrorismo non è più segreto, e alla luce del parere espresso nel frattempo dall'IFPDT nella sua presa di posizione relativa alla responsabilità in materia di protezione dei dati degli istituti finanziari del 13 ottobre 2006, la CdG-N è dell'idea che occorra domandarsi se la salvaguardia dell'obbligo d'informazione della LPD sotto il profilo di una gestione irreprensibile non debba essere imposta a livello di diritto di vigilanza. A fronte della stretta relazione che intercorre tra la legge sulla protezione dei dati e il segreto bancario, la CdG-N ritiene che occorra chiarire se, nella situazione descritta, sia ancora garantita una gestione irreprensibile dell'attività.

Il 14 novembre 2007 il Consiglio federale ha preso posizione in merito al rapporto della CdG-N¹⁸, approvando fundamentalmente le considerazioni in esso contenute. Quanto al rimprovero di aver adottato un atteggiamento troppo passivo, il Consiglio federale ha precisato che la responsabilità primaria per il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati spetterebbe agli istituti finanziari che elaborano i dati. Questo dato di fatto non è peraltro mai stato confutato dalla CdG-N. In stretto con-

¹⁸ Parere del Consiglio federale del 14 novembre 2007 (FF 2007 7601).

tatto con i rappresentanti delle banche svizzere, l'IFPDT ha ottenuto che venisse stilata una lettera d'informazione indirizzata dalle banche ai propri clienti che soddisfa le condizioni previste all'articolo 4 LPD (obbligo d'informazione). In risposta alla raccomandazione della CdG-N di cercare attivamente una soluzione conforme alla legge sulla protezione dei dati con le autorità americane e dell'UE, il Consiglio federale ha reagito stabilendo contatti con i rappresentanti competenti dell'UE e ha chiesto di essere informato in merito ai colloqui tra gli USA e l'UE riguardanti il sistema Swift. A tale riguardo esso ha indicato che, dopo l'approvazione del rapporto della CdG-N, l'UE e gli Stati Uniti hanno trovato una soluzione consensuale valida anche per gli istituti finanziari con sede in Svizzera. Secondo l'IFPDT, una volta attuati questi impegni dovrebbero risultare conformi anche alla legge svizzera sulla protezione dei dati. Il Consiglio federale reputa nondimeno opportuno farsi confermare per scritto dagli Stati Uniti che gli impegni presi valgono per tutti i partecipanti al sistema Swift.

3.1.3 La partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods

Nell'ambito del controllo svolto nel 2006, il Consiglio federale ha preso posizione in merito all'ispezione della CdG-S sulla partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods¹⁹ il 21 gennaio 2007. Secondo la prassi seguita dalla CdG-S in questo settore, alla fine del 2006 – tre anni dopo la pubblicazione del rapporto d'ispezione – essa aveva invitato il Consiglio federale a prendere posizione in merito alle misure sino ad allora adottate e agli sviluppi intervenuti nei settori oggetto delle raccomandazioni 2–4.

Nel 2003, il Consiglio federale è stato invitato (raccomandazione 2) ad adottare provvedimenti di natura organizzativa per l'elaborazione di una posizione equilibrata della Svizzera che tenesse in debito conto le sovrapposizioni esistenti fra le attività del Fondo monetario internazionale (FMI) e del Gruppo della Banca mondiale. Dopo le sue prese di posizione del 18 maggio 2004²⁰ e del 27 ottobre 2004²¹, il Consiglio federale ha adottato ulteriori provvedimenti di ordine organizzativo²²: così, da allora i dirigenti degli uffici competenti dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e della DSC si riuniscono quattro volte all'anno per uno scambio di opinioni strutturato in merito alla cooperazione tra la Banca Mondiale e il FMI. Inoltre, anche i ritiri annuali organizzati in comune dal SECO e dalla DSC con i rappresentanti svizzeri della Banca mondiale e delle banche regionali per lo sviluppo, a cui partecipa anche l'AFF, offrono un'occasione per discutere dei rapporti tra la Banca mondiale e il FMI.

Nella sua raccomandazione 3, la CdG-S invitava il Consiglio federale a sviluppare e attuare una panoramica unitaria e completa dei pagamenti e dell'impegno della Svizzera in seno alle istituzioni di Bretton Woods. Su questo punto, nella sua ultima

¹⁹ Cfr. rapporto della CdG-S «La partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods» del 14 ottobre 2003 (FF **2004** 785 segg.). Cfr. anche il rapporto annuale 2002–2003 delle CdG e della DelCG del 23 gennaio 2004, n. 6.3 (FF **2004** 1435).

²⁰ Parere del Consiglio federale del 18 maggio 2004 (FF **2004** 5947).

²¹ Parere del Consiglio federale del 27 ottobre 2004 (FF **2004** 5953).

²² Per quanto concerne le prime due prese di posizione del Consiglio federale cfr. rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1707).

presa di posizione il Consiglio federale ha osservato giustamente che dal 2004 il rapporto sull'economia estera pubblicato annualmente contiene informazioni relative al volume complessivo dei pagamenti e degli impegni finanziari della Svizzera nelle istituzioni di Bretton Woods.

Infine, il Consiglio federale ha perfezionato anche l'informazione relativa alle attività svolte dalla Svizzera all'interno della Banca mondiale e del FMI integrandole meglio fra loro, come era stato richiesto dalla CdG-S nella sua raccomandazione 4.

Poiché la problematica che aveva dato adito alla raccomandazione 1 è stata nuovamente riscontrata in occasione dell'esame della CdG-S relativo alla coerenza della conduzione strategica delle attività della DSC²³, nell'ambito della sua presa di posizione relativa al presente rapporto il Consiglio federale è stato invitato a illustrare la situazione e i provvedimenti adottati. Si rimanda pertanto a questo proposito al n. 3.5.1.

La CdG-S si è dichiarata soddisfatta delle risposte fornite dal Consiglio federale e si è congratulata per i provvedimenti adottati. Essa giudica pertanto concluso il suo controllo successivo.

3.1.4 Utilizzo delle riserve auree eccedenti della Banca nazionale

Com'era già stato esposto dettagliatamente nel rapporto annuale 2006²⁴, all'inizio di febbraio 2006 la CdG-N ha adottato e pubblicato il suo rapporto sulla legalità della distribuzione del ricavato delle riserve auree eccedenti della BNS fra la Confederazione e i Cantoni. Nel suo rapporto, essa osservava che con la sua decisione di distribuire il ricavato derivante dalle vendite straordinarie di oro alla Confederazione e ai Cantoni il Consiglio federale non aveva infranto alcuna legge, bensì semplicemente applicato il diritto vigente secondo l'articolo 99 Cost. e l'articolo 31 della legge sulla banca nazionale (LBN)²⁵.

Per garantire la sicurezza budgetaria e finanziaria dei Cantoni e della Confederazione, l'articolo 31 capoverso 2 della legge sulla Banca nazionale prescrive che il versamento degli utili della Banca nazionale a favore della Confederazione e dei Cantoni debba avvenire in modo costante, ossia sull'arco di un determinato periodo. Ora, il versamento dei 21,1 miliardi di franchi è stato tuttavia interamente effettuato nel secondo trimestre del 2005. La maggioranza della CdG-N ha pertanto giudicato questo modo di agire una violazione dell'obbligo di effettuare il versamento in modo costante. Poiché l'entità di questo provento straordinario era nota approssimativamente già da diverso tempo e anche i Cantoni contavano sulla loro quota, la minoranza della CdG-N ha giudicato conforme alla legge questo versamento effettuato in un periodo di tempo limitato. In linea con la minoranza della CdG-N, nella sua presa di posizione il Consiglio federale ha accennato al fatto che questo modo di procedere avrebbe assicurato la sicurezza budgetaria dei Cantoni. Una distribuzione costante

²³ Cfr. rapporto della CdG-S «Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC» dell'8 dicembre 2006 (FF 2007 2733 segg.).

²⁴ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2791).

²⁵ Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (LBN; RS 951.11).

allo scopo di ridurre l'incertezza non sarebbe stata pertanto necessaria in questo caso.

Con la presentazione della mozione 06.3010 («Ripartizione degli utili derivanti da una vendita di oro straordinaria»), il 7 febbraio 2006, la CdG-N intendeva chiarire la situazione per il futuro, dichiarando che nel caso di una vendita straordinaria di oro la decisione relativa alla distribuzione doveva spettare tassativamente al Parlamento nel rispetto della chiave di ripartizione stabilita dalla Costituzione.

Il Consiglio federale ha respinto la mozione motivando la propria decisione con il fatto che la proposta integrazione dell'articolo 31 capoverso 2 LBN si limitava a descrivere con parole diverse ciò che era già stabilito dalla legge. Secondo il diritto vigente, la quota dei proventi di una vendita straordinaria di oro di competenza della Confederazione costituisce un'entrata straordinaria. Secondo la legge federale sulle finanze della Confederazione, quest'ultima dovrebbe essere utilizzata per ridurre l'indebitamento, a meno che il Parlamento non decida diversamente per vie legali. Il 12 marzo 2007 la mozione è stata tuttavia approvata dal Consiglio nazionale con 106 voti contro 65²⁶. La mozione è passata quindi alla seconda Camera. La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha condotto l'esame preliminare il 10 settembre 2007 aderendo alla posizione del Consiglio federale e chiedendo all'unanimità al Consiglio degli Stati di respingere la mozione²⁷. Il 17 dicembre 2007 il Consiglio degli Stati ha dato seguito alla richiesta della sua Commissione respingendo la mozione all'unanimità.²⁸

3.2 Sicurezza sociale e salute

3.2.1 Distribuzione delle eccedenze nella previdenza professionale

Nell'anno in rassegna la CdG-N ha effettuato la verifica dell'attuazione delle misure derivanti dalla sua indagine relativa alla distribuzione delle eccedenze nel settore della previdenza professionale 2004²⁹. In una prima fase di tale verifica, il gruppo di lavoro «Ripartizione delle eccedenze LPP» si è concentrato sugli effetti dell'attuazione delle norme in materia di trasparenza. Dopo aver sentito i rappresentanti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) nonché dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), il 30 aprile 2007 la Commissione ha invitato il Consiglio federale a stilare un rapporto concernente le raccomandazioni derivanti dall'ispezione che essa aveva condotto nel 2004 e l'efficacia dell'attuazione delle norme in materia di trasparenza. Al contempo, il rapporto doveva descrivere anche l'organizzazione della vigilanza esercitata sulla previdenza professionale, poiché già nel 2006 la Commissione aveva individuato un potenziale di ottimizzazione nel campo della vigilanza sulla previdenza professionale³⁰.

²⁶ Boll. Uff. **2007** N 189

²⁷ Cfr. comunicato stampa della CET-S dell'11 settembre 2007 (http://www.pd.admin.ch/mm-medienmitteilung.htm?m_id=2007-09-11_076_01&langId=).

²⁸ Boll. Uff. **2007** S 1125

²⁹ Cfr. rapporto della CdG-N «Problematica della ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale» del 22 giugno 2004 (FF **2005** 605).

³⁰ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF **2007** 2791).

In occasione della sua seduta del 23 novembre 2007, la Commissione ha preso atto del rapporto del Consiglio federale «Ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale dal 2003»³¹. In una lettera indirizzata al Consiglio federale essa si congratulava del fatto che fossero stati compiuti notevoli progressi sul piano della trasparenza nella distribuzione delle eccedenze della previdenza professionale. La Commissione ha tuttavia anche constatato che i compiti di competenza dei Cantoni non erano stati fino ad allora esposti con chiarezza sia a livello di applicazione delle norme in materia di trasparenza, sia sul fronte della vigilanza sulle istituzioni previdenziali. Essa ha pertanto invitato la Commissione e il Consiglio federale ad allestire un rapporto aggiuntivo relativo al ruolo svolto dai Cantoni nella previdenza professionale sino alla primavera del 2008. Essa ha inoltre approvato una mozione della Commissione³² che incarica il Consiglio federale di imporre la trasparenza fino al livello di singolo assicurato imponendo inoltre alle istituzioni di previdenza di attestare ogni anno a ciascun assicurato, nel suo certificato d'assicurazione personale, le eccedenze eventualmente versate. L'attuazione del principio di trasparenza sino al livello di singolo assicurato era stata richiesta dalla Commissione già nell'ambito delle sue raccomandazioni 2 e 5 del rapporto del 2004, allo scopo di prevenire eventuali abusi nell'utilizzo delle risorse della previdenza professionale. A tale scopo il Consiglio federale dovrà presentare al Parlamento un progetto per l'integrazione dell'articolo 86b LPP.

La CdG-N ha dedicato la seconda parte della sua verifica alla base di calcolo della quota minima di distribuzione (detta anche *legal quote*). Le sue conclusioni in merito all'oggetto esaminato sono state sintetizzate nell'indagine sulla base di calcolo della quota minima di distribuzione delle eccedenze (*legal quote*)³³. Nella sua indagine, la Commissione si è interrogata sui criteri considerati e sulle soluzioni contemplate in occasione della decisione relativa al metodo di calcolo adottato oggi per determinare la quota minima di distribuzione delle eccedenze. Nel suo ruolo di commissione di vigilanza, la CdG-N ha inoltre valutato se le ordinanze emanate dal Consiglio federale con riferimento alla distribuzione e al calcolo delle eccedenze corrispondono alla volontà del legislatore.

La questione delle basi per il calcolo della *legal quote* – la partecipazione minima degli assicurati alle eccedenze realizzate dalla previdenza professionale – si pone anche nel caso di istituzioni collettive con piena copertura nonché nel caso di istituzioni collettive parzialmente autonome, ossia di istituzioni previdenziali che riassicurano tutti i propri rischi o parte di essi presso compagnie di assicurazione sulla vita.

L'articolo 68a LPP stabilisce che le partecipazioni alle eccedenze risultanti dai contratti d'assicurazione sono accreditate all'avere di risparmio degli assicurati. Con l'articolo 37 capoverso 4 della legge federale del 17 dicembre 2004³⁴ sulla sorve-

³¹ Rapporto del Consiglio federale all'attenzione del gruppo di lavoro Ripartizione delle eccedenze LPP della CdG-N «Ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale dal 2003» del 29 agosto 2007 (<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9389.pdf>).

³² Mozione 07.3770 «Indicazione della partecipazione alle eccedenze nella previdenza professionale sul certificato d'assicurazione personale».

³³ Rapporto della CdG-N «Indagine sulla base di calcolo della quota minima di distribuzione delle eccedenze (*legal quote*)» (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/edpa-gpk-n-mindestquote-d.pdf>).

³⁴ Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (LSA; RS 961.01).

gianza delle imprese di assicurazione (LSA), il legislatore fissava almeno al 90 per cento la partecipazione minima degli assicurati alle eccedenze realizzate dalle compagnie di assicurazioni sulla vita nella previdenza professionale. Nell'ordinanza dell'UFAP del 9 novembre 2005³⁵ sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (O-UFAP), il Consiglio federale aveva fissato per principio un metodo di calcolo della quota minima basato sui redditi (detto anche metodo lordo).

Con l'articolo 37 LSA, il Parlamento ha affidato al Consiglio federale la definizione della modalità di calcolo della *legal quote*. Nella sua analisi della genesi della LSA, la Commissione è giunta alla conclusione che i dibattiti del Consiglio non consentivano di riscontrare una chiara volontà del legislatore con riferimento alle basi per il calcolo della *legal quote*. Alla fine del 2003, durante i lavori che avevano preceduto l'elaborazione del progetto di ordinanza, l'UFAP aveva analizzato modelli stranieri di partecipazione alle eccedenze ed effettuato calcoli basati su diversi scenari in cui contrapponeva la modalità di calcolo basata sui redditi (metodo lordo) a quella basata sui risultati (metodo netto). L'UFAP giungeva alla conclusione che soltanto la base di calcolo della *legal quote* basata sui redditi consentiva alla compagnia di assicurazioni di creare sia il necessario capitale di solvenza, sia di coprire adeguatamente i rischi assunti. Poiché la prima revisione della LPP doveva entrare in vigore nei tempi più stretti possibili, si rinunciò a una procedura di consultazione esterna relativa al progetto di ordinanza. Venne invece coinvolta la Commissione LPP, composta da rappresentanti dei Cantoni, dei datori di lavoro, dei lavoratori, delle istituzioni di previdenza, dell'Amministrazione federale nonché di altre organizzazioni. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha inoltre usufruito del proprio diritto di consultazione. Nella sua lettera indirizzata al Consiglio federale, la Sottocommissione «LPP» della CSSS-N si è detta sorpresa del fatto che il Consiglio federale desiderasse introdurre un metodo di calcolo basato sui redditi per la *legal quote* e non un metodo basato sui risultati.

Nel suo rapporto, la CdG-N ha appurato che con le norme emanate il Consiglio federale non ha violato la volontà del Parlamento, anche perché non era ravvisabile alcuna volontà esplicita da parte del legislatore. La Commissione ha pertanto accennato al fatto che i concetti utilizzati per la base di calcolo della *legal quote* dovevano essere definiti preliminarmente e quindi utilizzati consapevolmente allo scopo di evitare futuri problemi a livello di applicazione. Eventuali richieste del legislatore avrebbero dovuto essere formulate in modo chiaro e preciso.

A parere della Commissione, i margini di manovra disponibili sulla scorta delle basi legali sarebbero stati tuttavia interamente sfruttati dal Consiglio federale, con il metodo di calcolo basato sui redditi previsto dall'ordinanza, a favore degli assicuratori che si assumono i rischi. Nel suo rapporto, la CdG ha accennato al fatto che il Consiglio federale giustifica la scelta del metodo di calcolo basato sui redditi della *legal quote* con l'obbligo di costituire un capitale di solvibilità imposto dalla legge alle compagnie di assicurazione sulla vita e ha preso atto del fatto che non sussiste alcuna esigenza di modificare la base di calcolo della *legal quote*. Rientrerebbe pertanto nella competenza del legislatore operare eventuali revisioni legislative con riferimento alla base di calcolo della *legal quote*. Inoltre, la decisione di procedere a una simile modifica rientrerebbe nell'ambito di competenza del legislatore, in parti-

³⁵ Ordinanza dell'UFAP del 9 novembre 2005 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (O-UFAP; RS **961.011**).

colare attraverso una precisazione dell'articolo 37 LSA che disciplina la quota minima di distribuzione.

La necessaria trasparenza nella previdenza professionale e, con essa, la concorrenza richiesta tra gli assicuratori che operano nel campo della previdenza professionale possono crearsi a parere della CdG solo se sono supportate da basi decisionali comprensibili per i datori di lavoro. La Commissione giudica migliorabile la leggibilità delle pubblicazioni dell'UFAP in materia di contabilità d'esercizio degli assicuratori attivi nel campo della previdenza professionale³⁶. Qualora il legislatore non reputi sufficienti le indicazioni attualmente pubblicate in merito ai conti economici e ai bilanci degli assicuratori sulla vita attivi nel campo della previdenza professionale, dovrebbe modificare la norma contenuta nell'articolo 37 capoverso 2 LSA.

Con la sua raccomandazione, la Commissione ha invitato il Consiglio federale a precisare sulla base di quali criteri, ai sensi dell'articolo 147 capoverso 3 OS, l'autorità di vigilanza può derogare al capoverso 1 (metodo basato sui redditi) e al capoverso 2 (metodo basato sui risultati). Nella regolamentazione attuale, il capoverso 3 consente all'autorità di vigilanza competente – l'UFAP – di aumentare la quota di distribuzione qualora l'assegnazione al fondo delle eccedenze presenti una sproporzione rispetto alla quota dell'assicuratore. Se il capitale di solvibilità è insufficiente, l'UFAP può inoltre ridurre al di sotto della quota minima la quota di distribuzione dell'assicuratore interessato. I criteri per un eventuale aumento o un'eventuale riduzione della quota minima non sono tuttavia ancora definiti all'interno dell'ordinanza sulla sorveglianza.

3.2.2 Rapporti annuali sulle assicurazioni sociali previsti dall'articolo 76 LPGA

Il 1° gennaio 2003 è entrata in vigore la legge federale del 6 ottobre 2000³⁷ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali. Secondo l'articolo 76 capoverso 1 LPGA, il Consiglio federale sorveglia l'applicazione delle assicurazioni sociali e ne rende regolarmente conto.

Dall'entrata in vigore di tale mandato legale, le CdG hanno esaminato i rapporti annuali 2003, 2004 e 2005 del Consiglio federale, rilevando già in occasione dei primi rapporti annuali un certo numero di lacune. Così, nel 2006 la CdG-N ha effettuato un esame approfondito del rapporto per l'anno 2004. Si trattava in particolare anche di affrontare la questione relativa al mantenimento di tale rapporto, poiché nel suo messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'11ª revisione dell'AVS³⁸ il Consiglio federale aveva proposto di sopprimere l'obbligo di rendiconto previsto dall'articolo 76 LPGA.

³⁶ Dall'entrata in vigore della quota minima l'UFAP ha pubblicato, per gli esercizi 2005 e 2006, uno schema di pubblicazione relativo alla contabilità d'esercizio delle compagnie di assicurazione sulla vita attive nel settore della previdenza professionale nonché un rapporto che ne precisa le singole voci.

³⁷ Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS **830.1**).

³⁸ 11ª revisione dell'AVS (nuova versione) Primo messaggio concernente: il Fondo di compensazione AVS; l'unificazione dell'età di pensionamento di uomini e donne a 65 anni; la flessibilizzazione dell'anticipazione e del rinvio della rendita; la soppressione della franchigia in favore dei pensionati attivi; le misure relative all'esecuzione dell'assicurazione (FF **2006** 1823).

Sebbene la CdG-N sia del parere che il rendiconto ai sensi dell'articolo 76 LPGa non abbia grande importanza e sia pertanto tuttora insufficiente, essa si dichiara contraria all'abolizione dell'obbligo di rendiconto richiesta dal Consiglio federale. Ai fini dell'attuazione della norma rilevante in materia, il Consiglio federale dovrebbe trovare a suo parere una soluzione in grado di offrire una sintesi generale delle informazioni di attualità sulle assicurazioni sociali e di stabilire dei riferimenti incrociati tra le singole assicurazioni. Occorrerebbe altresì migliorare ulteriormente l'organizzazione delle basi statistiche nel campo delle assicurazioni sociali e la loro valutazione.

In occasione dell'esame del rapporto annuale 2005, la CdG-S ha esaminato anche il parere della CdG-N relativo al mantenimento dell'obbligo di rendere conto sotto un'altra forma. Essa condivide il parere secondo cui occorrerebbe migliorare l'organizzazione delle basi statistiche nel settore delle assicurazioni sociali. Rientra in questo contesto anche l'analisi dei dati. Al contrario, la CdG-S condivide il parere del Consiglio federale, così com'è stato espresso nel messaggio concernente l'11ª revisione dell'AVS, secondo cui l'obbligo di rendiconto previsto all'articolo 76 LPGa potrebbe essere abolito.

Questo disegno di legge del Consiglio federale è attualmente in fase di esame presso la CSSS-N ma non è ancora stato trattato dal Consiglio nazionale.

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

Nella prima metà del 2006 la CdG-S ha deciso di rinunciare a uno studio che il CPA avrebbe dovuto condurre in merito alla trasparenza in materia di fissazione dei premi dell'assicurazione malattia obbligatoria delle cure medico-sanitarie, dato che l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), basandosi su un postulato del Consiglio nazionale³⁹, stava già stilando un rapporto dettagliato. In risposta a una domanda della CdG-S indirizzata al direttore del DFI, nell'elaborazione del rapporto si è tenuto conto anche di ulteriori richieste della Commissione. Il Consiglio federale ha approvato il rapporto⁴⁰ il 22 settembre 2006.

Nel suo rapporto, il Consiglio federale illustra dettagliatamente il funzionamento del sistema di approvazione dei premi nell'assicurazione malattia obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Esso reputa trasparente e adeguato il sistema di approvazione dei premi adottata dall'autorità di vigilanza con riferimento ai dati di base e al loro esame. Dall'introduzione della legge sull'assicurazione malattia, nel 1996, la prassi di verifica e di approvazione dei premi seguita dall'autorità di vigilanza è stata verificata a più riprese e ulteriormente sviluppata sulla scorta dei relativi rapporti di indagine. Data l'efficacia e il carattere pragmatico della procedura, il Consiglio federale non rileva alcuna necessità di modificare le norme di legge vigenti in materia. Grazie alle pubblicazioni dell'UFSP e degli assicuratori, anche la trasparenza del finanziamento, della fissazione e dell'evoluzione dei premi è giudicata sufficiente

³⁹ Postulato 05.3625 «Per una migliore informazione degli assicurati» del 6 ottobre 2005.

⁴⁰ Rapporto redatto dal Consiglio federale in adempimento del postulato Robbiani (05.3625) «Fissazione e approvazione dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria» del 22 settembre 2006.

dal Consiglio federale. Per questi motivi, esso non ravvisa alcuna necessità di intervenire per migliorare l'informazione degli assicurati e non propone pertanto alcuna misura di carattere organizzativo o normativo.

La CdG-S ha esaminato dettagliatamente il rapporto del Consiglio federale del 22 settembre 2006 e ha consultato al riguardo anche degli esperti dell'autorità di vigilanza, invitando inoltre il direttore del DFI a rispondere ad alcune domande ancora aperte relative ai limiti dei margini di discrezionalità degli assicuratori e a quelli dell'autorità di vigilanza nell'ambito di un rapporto supplementare. Tale rapporto è stato presentato il 29 marzo 2007.

Sulla scorta di questi documenti scritti e dei colloqui condotti con i rappresentanti dell'autorità di vigilanza, la CdG-S giunge alla conclusione che la vigilanza esercitata dalle autorità competenti è organizzata e attuata in modo efficace. La base di dati e le possibilità di pubblico accesso ai rapporti rilevanti dell'UFAP sono da giudicare buone. La Commissione non ha individuato nel complesso alcuna necessità di intervenire sul piano legislativo.

3.2.4 Il ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità ai sensi della LAMal

La garanzia di un servizio medico di alto livello qualitativo è uno degli obiettivi principali della legge federale sull'assicurazione malattia. Su questo sfondo, il 12 febbraio 2007 la CdG-S ha incaricato il CPA di condurre un'indagine relativa ai compiti e al loro svolgimento da parte della Confederazione nell'ambito della garanzia della qualità ai sensi della LAMal. È stata valutata da un lato la funzionalità del quadro giuridico-normativo previsto dalla LAMal per la garanzia della qualità, mentre dall'altro sono state inventariate le misure della Confederazione verificando in quale misura quest'ultima ha sfruttato le proprie competenze legislative e ha svolto efficacemente i propri compiti.

Sulla base del rapporto di valutazione del CPA del 5 settembre 2007 (cfr. rapporto in allegato, n. 2.1.4.), la CdG-S ha rilevato l'esistenza di un notevole potenziale di ottimizzazione nel settore della garanzia della qualità e ha osservato che la Confederazione non esercita in modo sistematico le proprie competenze legali.

Con lettera del 13 novembre 2007, la CdG-S ha comunicato al Consiglio federale le proprie conclusioni e raccomandazioni. Per poter preservare l'ottima posizione del sistema sanitario svizzero nel confronto internazionale, la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a rafforzare la propria funzione direttiva nel settore della garanzia della qualità, invitandolo inoltre esplicitamente a sfruttare in modo sistematico e completo le competenze legali della Confederazione in questo settore. Il Consiglio federale dovrà elaborare in particolare una strategia chiara e vincolante che definisca le misure, gli ambiti di responsabilità e le scadenze per l'attuazione del mandato di garanzia della qualità sancito dalla LAMal. La Commissione ha chiesto inoltre un maggiore sfruttamento dei dati disponibili al fine di garantire la qualità e una verifica delle risorse utilizzate dalla Confederazione a tale scopo. Essa ha chiesto altresì un rendiconto più dettagliato in merito alle convenzioni esistenti in materia di qualità e la formulazione di requisiti minimi per quanto concerne i contenuti di tali convenzioni. In questo contesto si tratta di invitare le parti tariffarie a esaminare l'opportunità di differenziare le tariffe in funzione di criteri qualitativi. Per quanto

necessario, la Confederazione dovrà inoltre emanare anche norme proprie in materia di garanzia della qualità. All'occorrenza occorrerà infine prendere in esame ulteriori misure che garantiscano una rapida attuazione della garanzia della qualità nel settore dell'assicurazione malattia obbligatoria.

La CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di prendere posizione entro metà agosto 2008.

3.2.5 Fissazione e verifica delle prestazioni dell'assicurazione malattia obbligatoria

Il 19 gennaio 2007, le CdG hanno incaricato il CPA di condurre un'indagine relativa all'ottimizzazione e al controllo delle prestazioni nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS). La CdG-N ha inoltre presentato una richiesta d'esame relativa a diversi aspetti del «Programma nazionale di valutazione della medicina complementare» (PEK). La Sottocommissione della CdG-N competente per l'indagine e la richiesta ha quindi chiesto al CPA di esaminare, nell'ambito della propria valutazione, l'adeguatezza delle strutture e dei processi adottati per la fissazione delle prestazioni della medicina complementare.

Alla base di questa indagine vi sono indicazioni relative a problemi nella definizione e nel controllo delle prestazioni nell'AOMS che erano emersi anche prima del PEK. Tali problemi riguardano da un lato prestazioni mediche del catalogo delle prestazioni, ossia le diagnosi e i metodi di cura in caso di malattia, dall'altro le prestazioni non mediche quali i farmaci o le analisi di laboratorio. Oltre all'ampiezza del catalogo delle prestazioni mediche e alla lista delle specialità per i farmaci, in passato sono state criticate a più riprese anche la scarsa trasparenza e tracciabilità dei processi decisionali. Si sospetta inoltre che il catalogo delle prestazioni e le altre liste (farmaci, mezzi e oggetti ecc.) contengano metodi o mezzi che non soddisfano i criteri previsti dalla legge in materia di efficacia, funzionalità ed economicità. La valutazione critica si estende inoltre al sistema delle commissioni consultive o alla suddivisione dei diritti di codecisione e di ricorso degli attori coinvolti.

Il CPA concentrerà la sua indagine sulle prestazioni mediche ponendo l'accento sul catalogo delle prestazioni dell'AOMS e formulerà alcune domande relative alle convenzioni tra attori, alle procedure, alle basi e ai criteri decisionali. Il suo rapporto finale è atteso per l'estate del 2008.

3.3 Ricerca, scienza, cultura e società

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

Nel 2006 la CdG-S ha portato a termine un'indagine pluriennale concernente la vigilanza federale sulle fondazioni. Nel 2006 essa ha pubblicato un rapporto⁴¹ al riguardo, invitando il Consiglio federale a prendere posizione in merito. Quest'ultimo ha emanato la propria presa di posizione il 23 agosto 2006⁴².

All'inizio del 2007, la CdG-S si è occupata di questa presa di posizione rilevando con soddisfazione che il Consiglio federale approvava le due raccomandazioni della CdG-S su questioni inerenti alle risorse e a una valutazione sistematica della vigilanza sulle fondazioni. Il Consiglio federale non condivide invece il parere della CdG-S con riferimento ai rapporti con le parti coinvolte. La Commissione dichiara che nell'interesse della credibilità procedurale sarebbe opportuno che l'autorità di vigilanza preveda delle regole che disciplinino i rapporti con le parti coinvolte. In questo senso, la CdG-S ha chiuso il dossier annunciando al Consiglio federale un controllo successivo a distanza di circa due anni.

Il 25 settembre 2006, il Consiglio degli Stati ha deciso di accogliere la mozione della CdG-S⁴³ concernente il trasferimento immediato della vigilanza sulle fondazioni a un'unità dell'amministrazione il cui ambito di competenze non fosse legato alle consuete attività delle fondazioni di pubblica utilità.

In qualità di commissione incaricata dell'esame preliminare della seconda Camera, la CdG-N ha deciso di convertire la mozione in un mandato a procedere a una visita. La Commissione ha esaminato approfonditamente la mozione consultando anche il rappresentante del DFI. La CdG-N ha preso atto del fatto che le CdG avevano già rilasciato una raccomandazione dello stesso tenore nel 1995 che non aveva tuttavia sortito effetti. Essa si è pertanto dimostrata comprensiva riguardo al modo di procedere proposto dal Consiglio degli Stati. Nel contempo, la CdG-N è giunta però alla conclusione che non sarebbe opportuno scorporare la domanda relativa al trasferimento della vigilanza sulle fondazioni dall'insieme del programma di riorganizzazione della riforma dell'amministrazione. Per questo motivo, la Commissione ha voluto incaricare il Consiglio federale di esaminare il trasferimento in questione entro la fine del 2007 nell'ambito della riforma dell'Amministrazione e di stendere un rapporto sulla questione. Il 21 giugno 2007, il Consiglio nazionale ha deciso di approvare la mozione trasformata secondo la proposta della CdG-N⁴⁴.

Il 2 ottobre 2007 il Consiglio degli Stati ha aderito alla posizione assunta dal Consiglio nazionale⁴⁵.

Il Consiglio federale ha presentato il suo rapporto alla CdG-S a metà dicembre del 2007. La Commissione ne prenderà atto all'inizio del 2008.

⁴¹ Rapporto della CdG-S «Aspetti afferenti alla vigilanza delle fondazioni: l'esempio delle fondazioni del dottor Gustav Rau» del 7 aprile 2006 (FF **2006** 7067).

⁴² Parere del Consiglio federale del 23 agosto 2006 (FF **2006** 7097).

⁴³ Mozione 06.3177 «Trasferimento della vigilanza federale sulle fondazioni» del 7 aprile 2006.

⁴⁴ Boll. Uff. **2007** N 1066 segg.

⁴⁵ Boll. Uff. **2007** S 883

3.3.2 Gestione della ricerca dell'Amministrazione federale

Come emerge dall'ultimo rapporto annuale⁴⁶, la CdG-N ha portato a termine un'indagine relativa alla gestione strategica della ricerca dell'Amministrazione federale invitando il Consiglio federale a prendere posizione in merito al relativo rapporto⁴⁷. Quest'ultimo ha espresso un parere al riguardo⁴⁸ il 15 dicembre 2006.

In quest'ultimo, il Consiglio federale approva la prima parte della raccomandazione 1, concernente l'ancoraggio legale della legge sulla ricerca, e si dichiara disposto a verificare questo aspetto. Essa dichiara che questo provvedimento sarà adottato nell'ambito di una revisione della legge sulla ricerca⁴⁹ prevista per il 2010. Il Consiglio federale precisa tuttavia che la possibilità di disciplinare la ricerca dell'Amministrazione federale per mezzo di una legge-quadro ad hoc, invocata dalla CdG-N, non costituisce l'opzione privilegiata nell'ottica attuale. La CdG-N ha preso atto di questo parere e ha informato le Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) delle intenzioni del Consiglio federale.

Dal canto suo, il Consiglio federale non ha voluto entrare nel merito del secondo punto della raccomandazione 1 che esige una chiara definizione della ricerca dell'Amministrazione federale, specificando che incaricherà il comitato di gestione formazione, ricerca e tecnologia (comitato di gestione FRT) di precisare le nozioni utilizzate nel campo delle statistiche concernenti la ricerca dell'Amministrazione federale (statistica R&S). La CdG-N esaminerà questi chiarimenti nell'ambito di un controllo. Per il resto, essa mantiene invariata la propria raccomandazione tesa a una definizione più chiara della ricerca pubblica.

Con riferimento alla raccomandazione 2, il Consiglio federale condivide il parere della CdG, secondo cui la gestione trasversale e sovradipartimentale dei contenuti della ricerca pubblica sarebbe ancora ottimizzabile. Tuttavia, contrariamente alla CdG-N, esso reputa opportuno affidare le competenze di gestione agli uffici responsabili e rifiuta l'idea di una gestione trasversale e sovradipartimentale delle risorse della ricerca dell'Amministrazione federale. Così facendo, il Consiglio federale anticipa di fatto l'indagine, annunciata in relazione con la raccomandazione 1, relativa alle missioni e alle competenze del comitato di gestione FRT nell'ambito della revisione della LR. Per questo motivo, la CdG-N mantiene invariata la raccomandazione 2. Essa ritiene d'altro canto che sia sempre necessario risolvere il problema del trasferimento di risorse fra uffici che lavorano a progetti comuni, anche soltanto per ottenere un minimo miglioramento sul fronte del coordinamento.

La CdG-N ha accolto favorevolmente la volontà del Consiglio federale di orientare i piani direttivi di ricerca prima di tutto agli ambiti politici trasversali e sovradipartimentali, com'era stato suggerito dalla raccomandazione 3. Tuttavia, alla luce degli insegnamenti tratti dalla sua ispezione, essa dubita che gli uffici responsabili siano in grado di attuare questa volontà. Essa mantiene pertanto invariata la sua richiesta di realizzare un sistema globale, anche allo scopo di evitare in futuro lacune nella ricerca condotta in alcuni settori critici.

⁴⁶ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2816).

⁴⁷ Rapporto della CdG-N «Gestione strategica della ricerca dell'Amministrazione federale» del 23 agosto 2006 (FF 2006 735).

⁴⁸ Parere del Consiglio federale del 15 dicembre 2006 (FF 2007 809).

⁴⁹ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla ricerca (Legge sulla ricerca, LR; RS 420.1).

Con riferimento alla raccomandazione 4, la CdG-N ha rilevato con soddisfazione che il Consiglio federale è disposto a procedere alla valutazione dell'attuazione della garanzia della qualità della ricerca pubblica e chiederà pertanto di essere informata sui risultati di questa valutazione.

Nell'ambito dei lavori dedicati alla gestione della ricerca dell'Amministrazione federale, la CdG-N ha rilevato che nel campo della pianificazione e della gestione delle attività di ricerca e sviluppo, l'obiettivo del sistema d'informazione ARAMIS (*Administration Research Actions Management Information System*)⁵⁰ precisato nella relativa ordinanza non era ancora stato raggiunto. Con la sua raccomandazione 5, essa invitava pertanto il Consiglio federale ad analizzare il sistema ARAMIS nell'ottica della realizzazione degli obiettivi. Il Consiglio federale ha preso atto di questa raccomandazione esprimendo al contempo delle riserve riguardo all'utilizzo di ARAMIS per la pianificazione della ricerca degli uffici. La CdG-N ha preso atto di questo punto di vista e chiederà di essere informato in merito all'analisi di ARAMIS sotto il profilo della realizzazione degli obiettivi.

Si osserva in sostanza che il Consiglio federale non ha manifestato con chiarezza la propria volontà di integrare la ricerca dell'Amministrazione federale in un sistema di conduzione più globale, sebbene sia esattamente ciò a cui punta la maggior parte delle raccomandazioni summenzionate. Conformemente alla prassi adottata, la CdG-N verificherà nel corso dei prossimi tre anni l'attuazione delle proprie raccomandazioni nell'ambito di un controllo.

3.4 Ambiente, trasporti e infrastrutture

3.4.1 Applicazione dell'articolo 84 della Costituzione federale (transito alpino)

Con scritto del 21 giugno 2007, l'associazione «Iniziativa delle Alpi» ha inoltrato una denuncia all'Assemblea federale, quale organo di sorveglianza, nella quale chiede al Parlamento di intervenire e di esortare il Consiglio federale a rispettare l'incarico costituzionale di trasferire il traffico delle merci dalla strada alla rotaia (art. 84 Cost.).

La denuncia è stata trasmessa alla CdG-N, che ha deciso di non entrare nel merito ritenendo che il messaggio concernente il progetto di legislazione sul traffico merci⁵¹, presentato dal Consiglio federale alle Camere l'8 giugno 2007, permetterà di applicare l'articolo 84 Cost.

Il progetto di legislazione e la denuncia dell'associazione «Iniziativa delle Alpi» vertono sullo stesso oggetto. La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-S) ha deciso nella seduta del 4 luglio 2007 di entrare nel merito del progetto di legislazione. Dal canto suo, la CdG-N si è attenuta alla sua prassi di non trattare denunce il cui oggetto è nel contempo all'esame delle Camere, ritenendo che non è compito dell'alta vigilanza parlamentare interferire con l'attività legislativa ordinaria.

⁵⁰ ARAMIS è un sistema d'informazione elettronico in cui vengono registrati tutti i progetti di ricerca e sviluppo finanziati o realizzati interamente o in parte dalla Confederazione.

⁵¹ Messaggio del Consiglio federale dell'8 giugno 2007 concernente il progetto di legislazione sul traffico merci (FF 2007 3997).

3.4.2 Gestione dei pericoli naturali da parte della Confederazione

Nel 2006 la CdG-N ha deciso di condurre un'inchiesta nel settore della protezione dai pericoli naturali, allo scopo tra l'altro di analizzare le competenze e l'impiego coordinato ed efficace dei mezzi stanziati dalla Confederazione. In questo contesto il CPA è stato incaricato di condurre una valutazione concentrandosi in particolare sulla concezione, la trasparenza, la legalità, la sorveglianza e l'efficacia dei provvedimenti sovvenzionati.

Il CPA ha concluso i propri lavori nel primo semestre 2007⁵². La Commissione ha preso atto del rapporto, ha individuato alcuni punti da chiarire e ha definito l'iter da seguire. I punti in sospeso concernono tra l'altro l'orientamento al rischio del diritto vigente. L'assenza di criteri quantitativi per la sicurezza che definiscano il rischio massimo ammesso ostacola l'approccio unitario alla difesa contro i pericoli.

La nuova perequazione finanziaria (NPF) porterà cambiamenti nel settore della protezione dai pericoli naturali. Occorre quindi chiedersi in particolare come il Governo e l'Amministrazione federale intendono esercitare la loro funzione di sorveglianza sulle misure finanziate dalla Confederazione nel settore della protezione dai pericoli naturali e del ripristino dopo una catastrofe naturale. La CdG-N ha quindi invitato il Consiglio federale a sottoporle un rapporto sulla strategia di sorveglianza.

Il Consiglio federale ha presentato il suo rapporto il 28 novembre 2007. La Commissione ne prenderà conoscenza all'inizio del 2008.

3.4.3 Sicurezza nell'aviazione civile

Già da diversi anni La CdG-S segue da vicino l'introduzione di misure per migliorare la sicurezza nell'aviazione civile⁵³. Lo scopo dei diversi provvedimenti e progetti è giungere a una gestione della sicurezza globale e promuovere una cultura specifica.

Finora, la CdG-S esercitava la propria funzione di controllo sulla base tra l'altro dei rapporti semestrali del DATEC. Nell'anno in rassegna la Commissione ha preso atto del rapporto di post-audit⁵⁴ pubblicato nel dicembre 2006 dal Laboratorio nazionale di navigazione aerea e spaziale dei Paesi Bassi (NLR, *Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium*), nel quale si fa il punto sull'attuazione delle raccomandazioni del 2003. Dal rapporto emerge che in Svizzera sono stati compiuti importanti progressi nello sviluppo della sicurezza nell'aviazione civile. Buona parte delle raccomandazioni sono state attuate o sono in procinto di esserlo, ma si impongono

⁵² Cfr. rapporto del CPA «Evaluation zum Umgang des Bundes mit Naturgefahren» del 18 giugno 2007 come pure n. 2.1.2 del rapporto annuale 2007 del CPA pubblicato in allegato al presente rapporto.

⁵³ Cfr. rapporto annuale 2002/2003 delle CdG della DeICG del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1509); rapporto annuale 2004 del 21 gennaio 2005 (FF 2005 1777); rapporto annuale 2005 del 20 gennaio 2006 (FF 2006 4012) e rapporto annuale 2006 del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2842).

⁵⁴ Post Implementation Audit of Aviation Safety Management in Switzerland: On the Way from the Myth of Perfection towards Excellence, National Aerospace Laboratory NLR, Amsterdam, December 2006 (studio NLR 2006).

ancora degli sforzi, in particolare per quanto concerne Skyguide (mancanza di controllori di volo e certificazione del personale tecnico), la creazione e la messa in vigore delle basi giuridiche (sistema di notifica non sanzionatorio degli incidenti) e la riorganizzazione dell'Ufficio di inchiesta sugli infortuni aeronautici (UIIA).

Viste le conclusioni ampiamente positive cui giunge il rapporto NLR 2006, il capo del DATEC ha sciolto l'organizzazione del progetto Safir (Safety first), adducendo che i compiti ancora in sospeso potrebbero essere risolti all'interno della linea gerarchica. Ha inoltre proposto di rinunciare alla presentazione di un rapporto separato al Parlamento e di limitarsi ai rapporti di attività ordinari. La CdG-S ha tuttavia respinto la proposta, invitando il DATEC a fornire annualmente un rapporto sull'evoluzione della sicurezza nell'aviazione civile.

Nell'anno in rassegna la Sottocommissione competente ha inoltre condotto colloqui con l'addetto alla sicurezza aerea del DATEC e ha visitato le sedi della Skyguide SA a Wangen bei Dübendorf e Ginevra. Durante queste visite di servizio, la Sottocommissione ha affrontato temi quali la mancanza di controllori, la formazione del personale addetto al controllo del traffico aereo, lo stato del progetto Upper Area Control Center (UAC) per un controllo unitario dello spazio aereo svizzero superiore e la posizione di Skyguide nel processo Cielo unico europeo (Single European Sky, SES)⁵⁵ volto a creare uno spazio aereo unico europeo.

Secondo Skyguide, la carenza di controllori di volo è riconducibile al numero inaspettatamente alto di partenze e all'elevata quota di insuccessi nell'ambito della formazione. I rappresentanti di Skyguide hanno inoltre sottolineato che la mancanza di controllori, pur non ripercuotendosi sulla sicurezza, genera un aumento dei ritardi. A titolo di provvedimento a breve termine, Skyguide ha convenuto con i partner sociali la possibilità di riacquistare dai controllori di volo, su base volontaria, giorni di riposo supplementari. A medio termine intende migliorare l'efficienza della formazione, mentre sul lungo periodo prevede di sfruttare le sinergie con altre organizzazioni attive nello spazio aereo svizzero all'atto del reclutamento dei controllori da formare.

L'implementazione dell'UAC a Ginevra resta uno degli obiettivi di Skyguide, che ha tuttavia dato la precedenza ad altri progetti come il rinnovo dei sistemi a Zurigo e il trasferimento da Kloten a Dübendorf. Viste le conclusioni positive di uno studio di fattibilità congiunto sulla creazione di un blocco funzionale di spazio aereo transfrontaliero con la Francia (Functional Airspace Block, FAB), il progetto è stato esteso a Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi. Secondo il rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004⁵⁶, l'obiettivo prioritario è di affidare a Skyguide la gestione di un blocco sopra la Svizzera e le regioni limitrofe nell'ambito del progetto SES. I risultati sulla fattibilità del blocco funzionale per l'Europa centrale sono attesi per metà 2008.

Nel complesso la CdG-S rileva che tutte le cerchie interessate hanno compiuto sforzi considerevoli per raggiungere gli obiettivi definiti dal progetto Safir volto a migliorare la sicurezza aeronautica in Svizzera. La Sottocommissione competente seguirà con attenzione lo sviluppo del progetto sulla base tra l'altro del rapporto annuale sulla sicurezza nell'aviazione civile (al quale la CdG-S non ha voluto rinunciare).

⁵⁵ Uno dei progetti elaborati dalla Commissione europea per ristrutturare lo spazio aereo europeo ai fini di una maggiore sicurezza ed efficienza nel traffico aereo.

⁵⁶ Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 (FF 2005 1599), p. 1673.

3.4.4

Gestione del traffico aereo a Zurigo

Durante la visita del 29 marzo presso Skyguide SA all'aeroporto di Zurigo la Sottocommissione competente si è occupata, tra gli altri temi (cfr. n. 3.4.3), della gestione del traffico aereo a Zurigo. Ha inoltre incontrato i rappresentanti di Aerocontrol Switzerland⁵⁷, che nell'autunno 2006 le avevano inviato una lettera sull'installazione di un sistema di atterraggio strumentale per la pista 28 dell'aeroporto di Kloten. Durante l'incontro i rappresentanti di Aerocontrol hanno sottolineato la crescente complessità della situazione a Zurigo, dovuta soprattutto all'intensificarsi delle restrizioni politiche, che potrebbe generare un problema di sicurezza. Tra le eventuali soluzioni, Aerocontrol ha menzionato la possibilità di privilegiare il traffico di linea rispetto a quello privato.

Il 30 aprile 2007 la Sottocommissione competente ha incaricato il DATEC di esaminare le priorità di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo e di informarla sull'esito della sua analisi. L'11 ottobre ha preso atto delle conclusioni del DATEC che, nel suo scritto, sottolinea come il regolamento per l'esercizio dell'aeroporto, in vigore dal 31 maggio 2001, dia la precedenza ai voli di linea rispetto alle altre forme di traffico aereo. Sempre secondo il DATEC, la questione di sapere qual è il «mix» più adatto tra i diversi tipi di traffico a Zurigo meriterebbe una riflessione approfondita e precisa che un hub intercontinentale potrebbe non essere adatto all'aviazione leggera. La Sottocommissione competente ha deciso di sottoporre nuovamente la questione all'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC).

Per conoscere anche il parere delle istituzioni interessate dalla politica aeronautica non sottoposte alla vigilanza della CdG, la Sottocommissione competente ha organizzato l'11 ottobre 2007 una seduta informativa sul regime di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo, durante la quale ha avuto modo di intrattenersi con i rappresentanti di Unique (Flughafen Zürich AG) e dei Cantoni di Zurigo, Argovia, Turgovia e San Gallo. Con i rappresentanti cantonali la Sottocommissione ha discusso in particolare le diverse varianti per l'esercizio dello scalo così come esposte nel processo in corso relativo al Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA). Il PSIA, lo strumento di pianificazione e coordinamento adottato dalla Confederazione in materia di aviazione civile, costituisce la base per la pianificazione, le costruzioni e l'esercizio di un aerodromo. Vista la difficoltà emersa dagli incontri di trovare una soluzione consensuale nell'ambito del processo PSIA, la Sottocommissione ha deciso di sottoporre la questione al DATEC e all'UFAC nella nuova legislatura.

3.4.5

SAirGroup

Nell'ambito del procedimento penale sul fallimento di Swissair, un ex presidente del consiglio di amministrazione di SAirGroup ha dichiarato di aver discusso nel 2001 con i capi del DATEC e del DFAE di allora in merito a un versamento che SAirGroup era in procinto di effettuare a favore della compagnia aerea belga SABENA. In seguito a questa dichiarazione ci si è chiesti se la politica avesse influenzato le decisioni del consiglio di amministrazione.

⁵⁷ Aerocontrol Switzerland è l'associazione professionale dei controllori civili svizzero-tedeschi del traffico aereo. Rappresenta in primo luogo i controllori di volo che lavorano a Zurigo per la società di sicurezza aerea Skyguide.

La Sottocommissione competente della CdG-S ha sentito il capo del DATEC e l'ex capo del DFAE sui contatti che hanno intrattenuto con l'allora presidente del consiglio di amministrazione di SAirGroup.

La CdG-S ha concluso che i consiglieri federali interessati non hanno esercitato alcun influsso sul consiglio di amministrazione della società né tantomeno hanno oltrepassato le loro competenze. Durante il colloquio avvenuto il 2 febbraio 2001 tra l'allora presidente del consiglio di amministrazione di SAirGroup e i due consiglieri federali non sono stati esposti nuovi fatti sostanziali che avrebbero potuto influenzare la decisione del consiglio di amministrazione di SAirGoup sul versamento in questione. La CdG-S non vede pertanto la necessità di intervenire.

3.5 Relazioni internazionali e commercio con l'estero

3.5.1 Coerenza e strategia delle attività della DSC

La CdG-S ha pubblicato nel dicembre 2006 il rapporto sulla coerenza e la conduzione strategica delle attività della DSC⁵⁸, per la cui realizzazione si è avvalsa di una valutazione del CPA⁵⁹ e di uno studio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)⁶⁰. La Commissione ha inoltre condotto dei colloqui con il capo del DFAE, l'ex capo del DFE, il direttore della DSC e il capo del campo di prestazioni competente della SECO. Al termine dei lavori⁶¹ la Commissione ha potuto mettere a tacere le critiche secondo cui le attività della DSC non corrispondevano né agli obiettivi né alle priorità definiti dal Consiglio federale e dal Parlamento. La CdG-S ha tuttavia rilevato delle lacune nella conduzione strategica e la mancanza di una focalizzazione tematica e geografica nella cooperazione allo sviluppo.

Il rapporto della CdG-S contiene due mozioni: la prima (06.3666)⁶² invita il Consiglio federale a sottoporre a un esame critico le basi legali e l'insieme degli strumenti di condotta strategica di cui dispone nell'ambito della cooperazione internazionale; la seconda (06.3667)⁶³ lo incarica di definire i settori e le regioni in cui la Svizzera dispone di vantaggi comparativi e di rivedere, di conseguenza, il portafoglio delle attività della DSC e della SECO. Il rapporto formula inoltre sei raccomandazioni, volte in particolare a migliorare la coordinazione tra la DSC e la SECO, a incrementare la trasparenza nell'uso di crediti quadro e a semplificare l'architettura strategica della DSC.

A margine della conferenza annuale della DSC nel gennaio 2007 il direttore della stessa direzione ha criticato aspramente il rapporto, rimproverando in particolare alla commissione e al CPA di aver utilizzato consapevolmente dati errati. Le sue dichiarazioni sono state riprese da diversi quotidiani.

⁵⁸ Rapporto dell'8 dicembre 2006 della CdG-S «Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC» (FF 2007 2617).

⁵⁹ Rapporto del 5 aprile 2006 del CPA all'attenzione della CdG-S «Coerenza e conduzione strategica delle attività della DSC» (FF 2007 2653).

⁶⁰ Studio dell'OCSE «DAC Peer Review of Switzerland», 2005.

⁶¹ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2847 segg.).

⁶² Mozione 06.3666 CdG-S dell'11 dicembre 2006 «Strumenti di condotta strategica del Consiglio federale e basi legali».

⁶³ Mozione 06.3667 CdG-S dell'11 dicembre 2006 «Concentrazione geografica e tematica».

Dopo questo incidente, la CdG-S ha incontrato nel marzo 2007 il capo del DFAE. In quell'occasione la Commissione ha espresso chiaramente il proprio punto di vista e ha respinto con fermezza le critiche del direttore della DSC, definendole inaccettabili sia nella forma che nei contenuti. La CdG-S ha inoltre rinnovato la sua piena fiducia al CPA. Il capo del DFAE ha giustificato il comportamento del suo direttore, adducendo che le dichiarazioni andavano integrate in un contesto più generale e che alcune critiche non erano del tutto prive di fondamento. Pur ammettendo che il direttore della DSC avrebbe fatto meglio a tacere, ha rilevato che il rapporto della CdG-S apporta elementi nuovi e considerazioni utili e si è detto disposto ad esaminare serenamente – in un dialogo costruttivo con il Parlamento – le conclusioni del rapporto. In questo senso la CdG-S e il capo del DFAE hanno deciso di porre fine all'inopportuna polemica innescata dalle dichiarazioni del direttore della DSC.

Nel maggio 2007 la CdG-S si è occupata del parere espresso dal Consiglio federale sul suo rapporto, prendendo atto con piacere della disponibilità del Governo ad accettare le due mozioni e ad applicare le raccomandazioni formulate.

La CdG-S verificherà l'applicazione delle proprie raccomandazioni, conformemente alla prassi in uso, nell'ambito di una verifica distinta che verrà condotta al più tardi nel 2009.

Durante la sessione estiva 2007 il Consiglio degli Stati ha accolto all'unanimità le due mozioni della CdG-S.

Dal canto suo, la CdG-N ha discusso le due mozioni della CdG-S nella seduta del 23 novembre 2007 e ha deciso di invitare il Consiglio nazionale ad accettarle.

3.5.2 Aiuto umanitario della DSC nello Sri Lanka dopo lo tsunami

Dando seguito a una richiesta di vigilanza nella quale si formulavano parecchie critiche nei confronti della gestione dei progetti di aiuto umanitario condotti dalla DSC nello Sri Lanka dopo lo tsunami del 26 dicembre 2004 e tenuto conto di altre informazioni dello stesso tenore, la CdG-S ha deciso di aprire un'inchiesta. Le critiche concernono sostanzialmente due progetti: il programma «Cash for Repair and Reconstruction» (CfRR) per la ricostruzione di case individuali e il programma di ricostruzione delle scuole nel distretto di Matara. La CdG-S ha affidato i lavori alla Sottocommissione competente.

Nell'autunno 2007 la Sottocommissione ha incontrato l'autore della richiesta di vigilanza e i rappresentanti della DSC. Attualmente sta analizzando i risultati degli incontri e i documenti che le sono stati trasmessi.

La Sottocommissione informa regolarmente la CdG-S sullo stato dei lavori.

3.5.3

Rappresentanze svizzere all'estero e concessione di visti

Come preannunciato nel rapporto annuale 2006⁶⁴, la CdG-N ha concluso nel 2007 il rapporto sulla concessione di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero e ne ha approvato la pubblicazione il 17 aprile 2007. Il rapporto è frutto delle inchieste aperte a seguito della presunta concessione illecita di visti da parte di alcune rappresentanze svizzere all'estero⁶⁵. A suo tempo, la Commissione aveva infatti deciso di informarsi sui retroscena di questi «casi» e, al contempo, di verificare globalmente le procedure applicate alla concessione dei visti e al loro controllo.

Dalla verifica è emerso che la procedura in uso offre a quasi tutti i livelli opportunità di procurarsi illegalmente un visto. I rischi di abuso possono essere suddivisi sostanzialmente in due categorie: possono essere legati alla corruzione o ad azioni illecite del personale della rappresentanza oppure possono concernere i controlli sulle condizioni per la concessione del visto, segnatamente il controllo dell'autenticità dei documenti e dello scopo del viaggio.

Sulla base dei recenti casi, per la CdG-N non vi è motivo di ritenere che vi siano lacune gravi e sistematiche nella procedura di concessione dei visti o nella sorveglianza esercitata dal DFAE e dal DFGP. Ciononostante, la Commissione è convinta che si possano apportare sensibili miglioramenti tanto alle procedure quanto al controllo.

Nella maggior parte dei casi si tratta di azioni commesse da singoli individui e/o da organizzazioni criminali, agevolate dal fatto che le rappresentanze svizzere all'estero applicano la procedura di controllo in modo scorretto.

La CdG-N ha constatato con soddisfazione che il DFAE ha preso sul serio la questione e che dal 2005 ha avviato un esame critico delle sue prassi. Sono stati apportati rapidamente correttivi al fine di migliorare il contesto per il rilascio dei visti. La Commissione accoglie con favore in particolare la creazione di un ispettorato specializzato in materia di visti in seno all'Ispettorato del DFAE, ritenendolo uno strumento importante e utile. È convinta che la sua creazione è stata preparata con la dovuta accuratezza.

Negli ultimi anni i tagli al bilancio e i programmi di sgravio hanno indotto il DFAE ad assumere in misura maggiore personale locale a scapito del personale svizzero. Attualmente i circa 1200 dipendenti locali costituiscono il 60 per cento circa dell'effettivo delle ambasciate e dei consolati generali. La CdG-N riconosce il grande valore dei collaboratori locali che, utili in tempi normali, diventano indispensabili in tempo di crisi. Va tuttavia ammesso che la loro assunzione ha dei limiti soprattutto nell'ottica della sicurezza. A causa delle loro relazioni sociali e del tenore di vita sovente modesto, sono infatti particolarmente esposti a minacce, conflitti di lealtà, tentativi di ricatto o corruzione da parte di persone che vogliono ottenere illegalmente un visto. La carenza di risorse rende inoltre difficile il controllo dell'attività del personale locale soprattutto presso le rappresentanze più piccole.

⁶⁴ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2849).

⁶⁵ Cfr. rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3966 segg.).

Secondo la CdG-N è quindi urgente condurre un'analisi, caso per caso, del fabbisogno di personale in ambito consolare che tenga conto dei rischi di abuso, del volume dei compiti, di eventuali possibilità di razionalizzazione e, nella misura del possibile, delle nuove esigenze derivanti dall'entrata della Svizzera nello spazio di Schengen. Sulla base di tale analisi si dovrebbe, se del caso, rivedere il budget destinato alla rete esterna della Svizzera.

In alcuni Paesi il controllo dei documenti e delle informazioni è estremamente difficile. La Commissione invita il Consiglio federale a provvedere affinché le rappresentanze svizzere all'estero dispongano di competenze sufficienti per lottare contro le frodi e suggerisce di creare una specializzazione nell'ambito della carriera consolare che permetta ai collaboratori interessati di seguire una formazione approfondita in materia.

Dalle inchieste della Commissione emerge altresì che una delle debolezze principali del sistema è la mancanza di sensibilità e lo scarso interesse che numerosi capi missione e di cancelleria dimostrano per la questione dei visti. La Commissione considera importante che questi ultimi prendano atto in modo più chiaro e attivo delle loro responsabilità in questo ambito e, più in generale, nell'ambito della protezione consolare. I profili dei posti dovrebbero essere classificati in funzione della loro importanza effettiva e delle esigenze oggettive che comportano, anziché unicamente in funzione di fattori quali il prestigio o il titolo.

Per i visti turistici o per i soggiorni fino a tre mesi le rappresentanze svizzere accettano spesso domande presentate da intermediari come le agenzie di viaggio o le imprese. I casi di Islamabad e Giacarta, nei quali gli intermediari hanno giocato un ruolo chiave, hanno tuttavia mostrato che questa pratica cela rischi particolarmente elevati. Al termine dei suoi lavori, la Commissione ritiene che sarebbe poco opportuno e estremamente costoso vietare la collaborazione con intermediari. Considera per contro indispensabile migliorare e intensificare i controlli, dato il caso con colloqui personali più frequenti.

Il 7 settembre 2007 la CdG-N ha preso atto del parere del Consiglio federale del 27 giugno 2007 in merito al rapporto, segnatamente della sua disponibilità ad applicare le raccomandazioni nel loro insieme. La Commissione ha accolto favorevolmente le misure già adottate quali la perennizzazione dei mezzi supplementari accordati al DFAE nel 2007 per rinforzare il settore dei visti o la rivalutazione dei profili dei posti in funzione della loro importanza effettiva, delle competenze e dell'esperienza richieste oggettivamente. Ha espresso soddisfazione anche per le misure annunciate che vanno nella direzione auspicata.

Conformemente alla sua prassi consueta, la CdG-N verificherà l'implementazione delle raccomandazioni nell'ambito di un controllo specifico previsto al più tardi entro fine 2009.

3.5.4 Politica del personale di carriera e organizzazione del servizio esterno presso il DFAE

Conformemente alla sua prassi, la CdG-N si è informata all'inizio del 2005 sulla realizzazione delle raccomandazioni che aveva formulato nel rapporto pubblicato il 22 agosto 2002 sulla politica del personale di carriera e l'organizzazione del servizio esterno presso il DFAE. Il Consiglio federale e il DFAE si sono espressi in merito il

4 maggio e il 24 marzo 2005. Il 17 febbraio 2007 il DFAE ha trasmesso alla Commissione informazioni complementari sullo stato della realizzazione di alcune delle raccomandazioni formulate.

La CdG-N ha esaminato attentamente lo stato della realizzazione delle sue raccomandazioni durante la seduta del 17 aprile 2007, rilevando con piacere che le misure chieste sono state sostanzialmente attuate e applicate. La Commissione rileva con particolare soddisfazione che tra i numerosi miglioramenti apportati figurano l'introduzione di bilanci regolari dell'attività professionale, un nuovo sistema di valutazione delle funzioni, l'obbligo di mettere a concorso i posti destinati al personale trasferibile, l'aumento della presenza femminile nelle carriere diplomatiche e la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica.

La visita effettuata il 7 novembre 2006 dalla Sottocommissione competente all'Ispettorato del DFAE ha permesso alla CdG-N di assicurarsi che la fusione tra l'Ispettorato diplomatico e l'Ispettorato consolare e finanziario ha creato delle sinergie e ha rafforzato i mezzi di ispezione del DFAE. D'altro canto, la Commissione ha preso atto con soddisfazione del fatto che l'Ispettorato non è più diretto da un agente sottoposto alla disciplina dei trasferimenti.

La CdG-N intravede tuttavia un ulteriore margine di miglioramento in taluni punti e nel suo rapporto del 23 maggio 2007 insiste sulla concessione di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero (cfr. n. 3.5.3) e sul riesame della gerarchia dei posti e delle funzioni. La Commissione ritiene inoltre che non sia stato realizzato il ravvicinamento tra la DSC e la Direzione politica e deplora in particolare che gli scambi di personale siano solo un fenomeno marginale. Essa invita pertanto il Consiglio federale e il DFAE ad adottare misure su base volontaria per avvicinare le attività, il personale e le culture dei due servizi.

Visto il carattere globalmente positivo delle constatazioni, la Commissione ha deciso di porre fine ai lavori sulla politica del personale di carriera e sull'organizzazione del servizio esterno presso il DFAE.

3.5.5 Protezione consolare e gestione delle crisi in seno al DFAE

Nel quadro del suo mandato di alta vigilanza sul DFAE, la CdG-N aveva deciso a inizio 2005 di esaminare l'organizzazione della protezione consolare affidando la verifica alla Sottocommissione competente. Questa ha chiesto al DFAE un rapporto sul funzionamento della protezione consolare e una valutazione delle misure di protezione adottate in occasione dei disordini verificatisi in Costa d'Avorio nel 2004 e dello tsunami che si è abbattuto sull'Asia nel dicembre 2004.

Per approfondire alcune questioni evidenziate nel rapporto, la Sottocommissione competente ha incontrato il 1° marzo 2007 i rappresentanti della Divisione politica VI (DP VI). I colloqui si sono focalizzati sui recenti sviluppi nell'ambito della protezione consolare, sulla gestione della crisi in Libano in luglio e agosto 2006 e sull'attuazione delle misure formulate dal DFAE per migliorare la gestione delle crisi.

Al termine dei lavori la CdG-N ha constatato con soddisfazione che il DFAE ha saputo trarre insegnamento dalle crisi alle quali la Svizzera ha dovuto far fronte lo scorso decennio. L'organizzazione e gli strumenti di protezione consolare sono stati

potenziati e le misure di miglioramento decise dopo lo tsunami e gli avvenimenti in Costa d'Avorio sono state ampiamente concretizzate e applicate. La Commissione cita in particolare la creazione di centri di crisi regionali e di una squadra di intervento in caso di crisi, il miglioramento del perfezionamento professionale, il completamento della direttiva 726-0 e l'ottimizzazione del sostegno offerto dalla centrale alle rappresentanze all'estero nei preparativi per far fronte ad una situazione di crisi.

La CdG-N ha anche constatato che il DFAE deve affrontare numerose sfide, tra cui la verifica e l'aggiornamento continuo del dispositivo di crisi e della gestione dell'informazione. In un contesto in cui le aspettative del pubblico continuano ad aumentare e le nuove tecnologie rendono i flussi di informazioni sempre più difficili da controllare, la CdG-N ritiene che sarebbe opportuno responsabilizzare maggiormente i cittadini, informandoli sui rischi di viaggio e sulle conseguenze (soprattutto finanziarie) che possono derivare da problemi sorti durante un soggiorno all'estero.

Inoltre, la Commissione ha rilevato che la DP VI adempie i propri compiti con un effettivo comparativamente basso rispetto alla media internazionale. Ciò è possibile grazie all'approccio pragmatico adottato, peraltro particolarmente apprezzato dalla CdG-N. Da un lato, le competenze e le responsabilità sono organizzate in modo decentralizzato. Dall'altro, la messa a disposizione di risorse supplementari in caso di crisi poggia su soluzioni ad hoc e sul principio del volontarietà. Questa soluzione pragmatica è tuttavia oggetto di riserve. La Commissione ha infatti riconosciuto che le risorse di personale della DP VI sono a un livello minimo e che la mobilitazione di collaboratori in caso di crisi grava sugli effettivi della centrale, peraltro già molto limitati. In queste condizioni, la CdG-N non è pienamente convinta della capacità del DFAE di gestire in modo soddisfacente una successione di eventi critici. Ha quindi chiesto al capo del DFAE di seguire da vicino gli sviluppi nel settore della protezione consolare e della gestione delle crisi e, se del caso, di adottare le necessarie misure.

In generale, la CdG-N ha osservato un cambiamento di mentalità in seno al corpo diplomatico. Ritiene infatti che varie operazioni nel settore della protezione consolare e della gestione delle crisi (tsunami, Costa d'Avorio, Libano) hanno dimostrato che i compiti consolari possono avere una grande portata politica e porre i capi di missione di fronte a sfide considerevoli (cfr. anche Rapporto della CdG-N del 23 maggio 2007 sul rilascio di visti da parte di rappresentanze svizzere all'estero, n. 3.5.3). La Commissione accoglie con favore questa presa di coscienza e incoraggia il DFAE a sostenere quest'evoluzione.

Viste le constatazioni globalmente positive, la commissione ha deciso di porre fine ai lavori relativi alla protezione consolare e alla gestione delle crisi in seno al DFAE.

3.5.6 Promozione civile della pace

Negli scorsi anni, la promozione civile della pace ha assunto un'importanza crescente tra gli strumenti della politica estera e della politica di sicurezza. Il coordinamento delle misure in questo settore compete alla Divisione politica IV (DP IV) del DFAE. Si tratta di un compito difficile, poiché interessa oltre 40 servizi federali.

Nel quadro del suo mandato di alta vigilanza, la CdG-S aveva deciso di esaminare il coordinamento e l'attuazione della promozione civile della pace della Confederazione nel corso del 2007, affidando la verifica alla Sottocommissione competente.

Tuttavia, vista la pubblicazione nel novembre 2006 di un rapporto⁶⁶ del Politecnico federale di Zurigo (PFZ) realizzato per conto del Centro d'analisi e di prospettiva del DFAE su una tematica analoga, la commissione ha rinunciato per il momento a condurre una propria verifica, preferendo esaminare le conclusioni del rapporto, di valutare le misure adottate dal DFAE e di appurare la necessità di svolgere lavori supplementari.

A tal fine la Sottocommissione competente ha incontrato il 13 aprile 2007 l'autore del rapporto e il capo della DP IV del DFAE. Nell'intento di approfondire determinati aspetti della promozione civile della pace, la CdG-S ha affrontato la questione con il capo del DFAE e con il capo del DDPS nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione 2006 del Consiglio federale. La discussione si è focalizzata sul coordinamento della promozione civile e militare della pace.

La CdG-S sostiene le raccomandazioni formulate dal rapporto del PFZ. Tra di esse, la CdG-S accorda particolare importanza al miglioramento del coordinamento e della collaborazione tra i servizi federali interessati e all'elaborazione di una strategia globale per la promozione della pace, che dovrà integrare sia la promozione civile e militare della pace, sia la cooperazione allo sviluppo.

Peraltro, la concentrazione delle attività di promozione civile della pace su singoli temi va portata avanti e deve sfociare nella definizione di ambiti d'azione prioritari a lungo termine, stabiliti in funzione delle competenze specifiche della Svizzera e dei bisogni della comunità internazionale.

La CdG-S è del parere che i successi ottenuti dalla Svizzera nel campo della promozione civile della pace sono spesso misconosciuti, in particolare a livello nazionale. La commissione è consapevole delle esigenze di riservatezza in questo settore, in particolare quando si tratta di attività di mediazione. Tuttavia, ritiene che vi sia un grande margine di miglioramento a livello di comunicazione e attribuisce molta importanza all'elaborazione di una strategia incisiva in questo settore.

La Commissione constata con soddisfazione che il DFAE è disposto a mettere in opera le raccomandazioni formulate nel rapporto del PFZ e ha già adottato misure che vanno nella giusta direzione.

Conformemente alla sua consueta prassi, la CdG-S verificherà l'attuazione delle raccomandazioni nel quadro di una verifica specifica che avrà luogo entro la fine del 2008.

3.5.7 Applicazione della legislazione sul materiale bellico

Dopo che, il 29 giugno 2005, il Consiglio federale ha adottato quattro decisioni riguardanti le esportazioni di materiale bellico verso Iraq, India, Pakistan e Corea del Sud, nel corso del 2005–2006 la CdG-N ha esaminato la legalità di queste decisio-

⁶⁶ ETH, Center for Security Studies: Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aus-senpolitik. Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern. Zurigo 2006.

ni⁶⁷ dando seguito ad una richiesta di verifica. Nell'anno in esame la Commissione ha ricevuto il parere del Consiglio federale sulle conclusioni e le raccomandazioni formulate al termine dell'ispezione⁶⁸ e lo ha esaminato nel corso della primavera 2007. La Commissione non lo ritiene soddisfacente nella misura in cui ignora ampiamente le raccomandazioni formulate.

In risposta alla raccomandazione 1 della CdG-N, il Consiglio federale ha affermato che, contrariamente a quanto raccomandato, non intende accordare maggior peso al criterio della situazione dei diritti dell'uomo nell'esame delle domande né rinunciare alla distinzione in funzione delle singole autorità nella fornitura di materiale bellico. Prendendo atto del parere del Consiglio federale, la Commissione ha avuto l'impressione che, nell'esaminare le domande di esportazione, questi prestasse maggiore attenzione alla posizione adottata dai Paesi che partecipano con la Svizzera a regimi internazionali di controllo delle esportazioni di materiale bellico. La Commissione, tuttavia, ritiene che il criterio dei diritti umani debba prevalere su quello della posizione adottata dagli altri Paesi esportatori. Per questo motivo, ribadisce la sua raccomandazione.

Nella raccomandazione 2 la CdG-N invita il Consiglio federale a motivare in modo approfondito la modifica della propria prassi in materia di autorizzazioni per l'esportazione di materiale bellico verso la Corea del Sud e a definire chiari criteri per tener conto della politica di neutralità nelle decisioni di autorizzazione. Nella sua risposta, il Consiglio federale menziona i cambiamenti a livello di politica estera e di sicurezza intervenuti dopo la fine della Guerra Fredda. Non spiega però perché la valutazione della situazione a fine giugno 2005 è diversa rispetto a quella che figura nei rapporti annuali tra il 2000 e il 2004 sull'esportazione di materiale bellico, nei quali considera lo stato di guerra che predomina tuttora *de jure* tra le due Coree un motivo di rifiuto dell'autorizzazione. Nel suo rapporto del 2002 sull'esportazione di materiale bellico, il Consiglio federale partiva dal presupposto che la fornitura di armi a una delle due parti belligeranti avrebbe certamente fatto sorgere dubbi circa la neutralità della Svizzera e, di rimando, avrebbe danneggiato la credibilità dell'impegno e dei buoni uffici offerti dal nostro Paese nella penisola coreana. La CdG-N continua a non capire perché il Consiglio federale ha cambiato linea.

Nella raccomandazione 3, la CdG-N invita il Consiglio federale, nel caso in cui fossero violate dichiarazioni di non riesportazione, a trarre le debite conseguenze nei confronti dei Paesi interessati. La Commissione ha accolto con favore le misure adottate dal Consiglio federale a inizio marzo 2006 per migliorare il sistema delle dichiarazioni di non riesportazione come pure, nel caso concreto, la sospensione per un anno delle esportazioni di materiale bellico verso gli Emirati Arabi Uniti. Anche se, secondo il Consiglio federale, tali misure non colpiscono necessariamente il Paese destinatario, la CdG-N ritiene che la sospensione delle autorizzazioni di esportazione di materiale bellico verso il Paese che ha violato la dichiarazione di non riesportazione resta comunque una misura fondamentale per garantire la credibilità del sistema. La CdG-N ha quindi deciso di mantenere la sua raccomandazione.

⁶⁷ Cfr. rapporto della CdG-N «Esecuzione della legislazione sul materiale bellico: decisioni del Consiglio federale del 29 giugno 2005 e riesportazione di obici blindati verso il Marocco» del 7 novembre 2006 (FF 2007 1937); cfr. anche rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2850 segg.).

⁶⁸ Parere del Consiglio federale del 21 febbraio 2007 (FF 2007 1957).

Per quanto attiene alla riesportazione di obici blindati da parte degli Emirati Arabi Uniti verso il Marocco e alla conseguente violazione della dichiarazione di non riesportazione, la CdG-N ha esaminato anche il rapporto dei rappresentanti della Confederazione in seno al Consiglio di amministrazione della RUAG sul ruolo avuto dall'azienda. Il rapporto, giudicato troppo formalista, non ha convinto la commissione, in particolare perché non indica se la RUAG ha disatteso determinati obblighi di diligenza e non precisa l'atteggiamento che la Confederazione, in veste di proprietario dell'azienda, intende adottare in simili situazioni. La Sottocommissione competente della CdG-N ha discusso del rapporto e delle considerazioni della Commissione durante il colloquio annuale con i rappresentanti dell'azienda. Il rappresentante del DDPS ha garantito che il Consiglio federale si tiene a disposizione per ulteriori ragguagli.

Il 10 marzo 2006 il Consiglio federale ha deciso, come prima opzione, di riconsegnare al Paese di origine il materiale bellico in esubero. Come seconda opzione, il materiale bellico deve essere venduto nella misura del possibile agli Stati enumerati nell'allegato 2 dell'ordinanza sul materiale bellico⁶⁹. Come ultima opzione, il materiale bellico verrà immagazzinato o riciclato in Svizzera. Nella raccomandazione 4, la CdG-N invita il Consiglio federale a prediligere il riciclaggio o lo stoccaggio e a considerare la restituzione al Paese d'origine unicamente se si può ritenere che il Paese in questione non trasferirà ulteriormente il materiale bellico restituito. Nel suo parere, il Consiglio federale ha risposto che si sarebbe attenuto al consueto ordine di priorità facendo notare che, finora, i Paesi d'origine non hanno manifestato particolare interesse per il materiale bellico in esubero della Svizzera e che, pertanto, la prassi non dovrebbe differire troppo dall'orientamento raccomandato dalla CdG-N. La Commissione ritiene che quest'affermazione rappresenta un argomento a sostegno della raccomandazione formulata.

La CdG-N accoglie favorevolmente la decisione del Consiglio federale di precisare i criteri di autorizzazione di cui all'articolo 5 dell'ordinanza sul materiale bellico e lo invita a tener conto delle raccomandazioni in sede di concretizzazione.

La CdG-N ha trasmesso al Consiglio federale le considerazioni appena esposte. Tra uno o due anni riesaminerà le constatazioni e le raccomandazioni nel quadro della verifica dell'ispezione condotta.

3.6 Stato e Amministrazione

3.6.1 Politica della Confederazione in materia di personale

Come negli scorsi anni, la CdG-N ha esaminato più volte la politica della Confederazione in materia di personale. A inizio 2007 ha incontrato il capo del DFF per discutere in merito alla decentralizzazione della politica del personale, avviata dal Consiglio federale nel 2006. La discussione si è focalizzata su temi quali l'efficacia della decentralizzazione, la garanzia di una politica uniforme in materia di personale, l'impiegabilità del personale dell'Amministrazione federale, eventuali modifiche del sistema salariale e delle condizioni di disdetta e lo sfruttamento delle economie di scala. Il capo del DFF ha colto l'occasione per precisare che la politica operativa in materia di personale competerà d'ora in poi ai dipartimenti, agli uffici o ai centri di

⁶⁹ Ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente il materiale bellico (OMB; RS 514.511).

servizio condivisi (*shared service center*), mentre l'Ufficio federale del personale (UFPER) si concentrerà sulle questioni strategiche e sulla formazione dei quadri.

Nell'aprile 2007, in occasione dell'esame annuale del rapporto del Consiglio federale relativo alle misure in materia di personale, condotto con i rappresentanti dell'UFPER, dei Dipartimenti e della Cancelleria federale, le CdG hanno ripreso le tematiche già discusse all'inizio del 2007 e hanno affrontato ulteriori temi quali l'evoluzione demografica in seno all'Amministrazione e il cambiamento del sistema di primato nella cassa pensioni PUBBLICA. Le Commissioni hanno constatato che la situazione del personale nell'Amministrazione federale permane tesa su determinati punti e che è necessario adottare misure. Hanno quindi deciso di discutere la politica del personale federale con il capo del DFF in occasione dell'esame del rapporto di gestione 2006 del Consiglio federale al fine di sottolineare l'importanza per il buon funzionamento dell'Amministrazione. In quest'occasione, il capo del DFF ha fatto sapere di essere pienamente consapevole dell'insicurezza prodotta dai vari progetti di riforma tra il personale e, di rimando, della necessità di chiarire la situazione al più presto. Ha anche menzionato l'aumento del fabbisogno di specialisti altamente qualificati nell'Amministrazione, deplorando che gli stipendi offerti dalla Confederazione per questa categoria di personale sono almeno in parte nettamente inferiori a quelli proposti da altre istituzioni analoghe. Il capo del DFF ha evocato le seguenti priorità: attuazione della riforma totale della cassa pensioni PUBBLICA, revisione parziale della legge sul personale federale (LPers), disposizioni relative alla disdetta o alla trasformazione dei contratti di lavoro, gestione del personale (in particolare riduzioni del quoziente RH), riorganizzazione della formazione e del perfezionamento e controlling in materia di personale.

Nell'autunno 2007 la CdG-N ha chiesto all'UFPER di informarla sui risultati dell'inchiesta 2007 sul personale federale. Dall'inchiesta è emerso che rispetto al 2005 il grado di rassegnazione dei collaboratori è diminuito nonostante i problemi. La CdG-N ha preso atto con stupore del fatto che solo una percentuale relativamente bassa delle persone interrogate conosceva le misure adottate dopo l'inchiesta 2005. In generale, ha constatato che numerosi problemi chiaramente identificati in materia di personale sono senza risposta da vari anni, sebbene si faccia credere regolarmente alle Commissioni di vigilanza che verranno adottati correttivi. La Sottocommissione competente della CdG-N ha quindi ritenuto necessario l'intervento dell'alta vigilanza del Parlamento e ha chiesto alla CdG-N di esaminare l'opportunità di procedere ad una valutazione della politica della Confederazione in materia di personale in vista del programma annuale 2008. La Commissione ha inoltre incaricato il CPA di elaborare una proposta di valutazione in tal senso. Il programma annuale 2008 sarà deciso a inizio 2008 e le CdG si pronunceranno a quel momento sulle valutazioni che dovranno essere condotte.

3.6.2 Corporate Governance

Il 13 settembre 2006 il Consiglio federale ha sottoposto per conoscenza alle Camere federali il rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa)⁷⁰. Il rapporto, che fornisce una risposta a

⁷⁰ Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13 settembre 2006 (FF 2006 7545).

vari interventi parlamentari inoltrati dalla CdG-S e dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N)⁷¹, è stato trasmesso a queste ultime per l'esame preliminare.

Il rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa definisce per la prima volta criteri uniformi applicabili allo scorporo e alla gestione strategica dei compiti della Confederazione. Formula inoltre 28 principi guida volti a definire le strutture adatte per le unità della Confederazione rese autonome.

Le CdG delle due Camere hanno trattato il tema del governo d'impresa in occasione del seminario annuale che si è tenuto nel gennaio 2007. Hanno preso atto del parere del capo del DFF, del direttore dell'AFF, di numerosi periti e rappresentanti delle unità interessate del 3° e 4° cerchio dell'Amministrazione federale.

La CdG-N auspica maggiori chiarimenti sugli aspetti istituzionali del governo d'impresa e nelle sedute del 2 marzo e 17 aprile 2007 ha consultato due professori di diritto pubblico.

La CdG-N ha proseguito l'esame di quest'oggetto nella seduta del 6 luglio 2007. Dopo aver discusso approfonditamente sull'opportunità di conferire un carattere più vincolante ai 28 principi guida, inserendoli in una legge, ha tuttavia deciso di rinunciare.

La Commissione ha concluso l'esame del rapporto durante la riunione del 23 novembre 2007. Ha accolto con favore il rapporto, che risponde ad un auspicio più volte formulato dal Parlamento e costituisce un passo avanti considerevole rispetto alla situazione anteriore. Ritenendo necessario approfondire numerosi punti, la CdG-N ha tuttavia deciso da un lato di proporre al Consiglio federale di prendere atto del rapporto e dall'altro di presentare quattro postulati.

Con il primo postulato⁷², la Commissione incarica il Consiglio federale di verificare la possibilità di emanare una regolamentazione specifica per limitare la responsabilità della Confederazione nelle unità rese autonome. La CdG-N ha ritirato il postulato perché ha ritenuto che la sua richiesta fosse già adempiuta. Nel secondo postulato⁷³ invita il Consiglio federale ad esporre in modo approfondito, in un rapporto supplementare, i problemi giuridici che potrebbero derivare dalla delega nei consigli d'amministrazione delle società anonime (in particolare di diritto privato) di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni. Con il terzo postulato⁷⁴ il Consiglio federale è incaricato di appurare se il principio guida 5, relativo ai profili dei requisiti dei consigli d'amministrazione e d'istituto, debba essere completato con i criteri di equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguisti-

⁷¹ Cfr. i seguenti interventi parlamentari: Raccomandazione della CdG-S del 19 settembre 2002: Esame della partecipazione della Confederazione a imprese private (02.3464), Postulato della CdG-S del 13 settembre 2004: Gestione amministrativa nel terzo cerchio (04.3441), Mozione della CdF-N del 15 febbraio 2005: Il cosiddetto modello dei quattro cerchi (05.3003).

⁷² Postulato 07.3771 «Rapporto sul governo d'impresa: regolamentazione specifica per limitare la responsabilità della Confederazione» del 23 novembre 2007.

⁷³ Postulato 07.3772 «Rapporto sul governo d'impresa: rapporto supplementare sulla rappresentanza degli interessi della Confederazione nelle società anonime di diritto privato» del 23 novembre 2007.

⁷⁴ Postulato 07.3773 «Rapporto sul governo d'impresa: equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche nel profilo dei requisiti dei consigli d'amministrazione e d'istituto» del 23 novembre 2007.

stiche. Il quarto⁷⁵, infine, incarica il Consiglio federale di verificare se si debbano elaborare principi guida complementari riguardanti il personale e la politica del personale come pure le casse pensioni.

Nella seduta del 23 novembre 2007 la CdG-N ha preso atto anche del corapporto elaborato dalla CdF-N. Le due Commissioni hanno deciso di presentare un postulato congiunto⁷⁶ con il quale chiedono al Consiglio federale di esaminare l'introduzione di tre principi guida volti a creare una base giuridica per il controlling degli obiettivi strategici del Consiglio federale, a provvedere affinché esso tenga conto del proprio ruolo di garante dell'adempimento dei compiti pubblici e di ente proprietario dell'unità resa autonoma nell'ambito della definizione degli obiettivi strategici, e da ultimo, a permettere al Consiglio federale di adottare provvedimenti ad hoc nel quadro della propria funzione di controlling.

Il Consiglio nazionale tratterà il rapporto sul governo d'impresa e gli interventi parlamentari correlati durante la sessione primaverile 2008.

3.6.3 Riforma dell'Amministrazione

Nel 2005, la CdG-S ha deciso di seguire da vicino e sin dall'inizio il progetto di riforma dell'Amministrazione con l'intento di esercitare una pressione politica sufficiente sul Governo affinché il progetto desse i risultati attesi⁷⁷.

Nel corso dei lavori condotti nel 2006 la Commissione ha dovuto tuttavia constatare l'esistenza di un divario importante fra le attese del Parlamento e la maniera in cui il Consiglio federale concepisce la riforma dell'Amministrazione⁷⁸. Mentre 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, il Consiglio federale non gli attribuisce un carattere strategico.

La CdG-S ha segnalato al Consiglio degli Stati questa divergenza durante la sessione primaverile 2007 nel quadro della presentazione del rapporto annuale delle CdG. Numerosi membri della Commissione hanno rilevato che le attese del Parlamento non erano state soddisfatte perché il Consiglio federale ha preso decisioni unicamente su temi secondari e non sui punti fondamentali della riforma come l'uniformizzazione della conduzione.

Nel 2007 la commissione ha proseguito i lavori e ha discusso nuovamente con il capo del DFF nella sua veste di presidente della delegazione del Consiglio federale per la riforma dell'Amministrazione. La CdG-S ha chiesto raggugli sull'avanzamento dei vari progetti e ha voluto conoscere il punto di vista del Consiglio federale in merito ai doppioni esistenti tra il progetto di riforma dell'Amministrazione e il progetto di riorganizzazione dei Dipartimenti.

⁷⁵ Postulato 07.3774 «Rapporto sul governo d'impresa. Principi guida a complemento della politica del personale e delle casse pensioni» del 23 novembre 2007.

⁷⁶ Postulato 07.3775 «Principi guida del Consiglio federale nel rapporto sul governo d'impresa» del 23 novembre 2007.

⁷⁷ Cfr. rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3961 segg.).

⁷⁸ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2858 segg.).

La CdG-S ha constatato con soddisfazione che numerosi progetti sono sulla buona strada, in particolare quello sulla razionalizzazione dell'organizzazione degli acquisti, dove il numero dei servizi di acquisto è stato ridotto da 42 a 2. Tuttavia, ha sottolineato che permane un divario tra le aspettative della Commissione e il modo in cui il Consiglio federale concepisce la riforma.

Secondo la CdG-S, il progetto di riforma dovrebbe essere un mezzo per realizzare la riforma della conduzione dello Stato, conformemente al mandato conferito dal Parlamento il 10 marzo 2004, che chiedeva al Consiglio federale di formulare nuove proposte per rafforzare la direzione politica, sgravare il Consiglio federale dei compiti amministrativi e migliorare l'efficienza dell'Amministrazione.

La Commissione ritiene che la riforma dell'Amministrazione così come concepita dal Consiglio federale non soddisfa queste esigenze. D'altro canto, non capisce perché la riorganizzazione dei Dipartimenti non sia stata integrata nella riforma. La Commissione giudica incoerente la scelta di trattare separatamente questi due progetti secondo scadenze diversi. Nel 2006, la CdG-S aveva già invitato il Consiglio federale a migliorare il coordinamento tra la riforma dell'Amministrazione e gli altri programmi di riforma in corso (p. es.: verifica dei compiti della Confederazione).

Per questi motivi, la CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di presentare entro fine 2007 un rapporto sul bilancio della riforma dell'Amministrazione e di informare il Parlamento sul modo in cui intende realizzare la riforma della conduzione dello Stato. Come annunciato al Consiglio federale, la CdG-S valuterà in base a queste informazioni l'opportunità di intervenire sul piano legislativo.

Il Consiglio federale ha trasmesso il suo rapporto finale alla CdG-S e l'ha pubblicato il 14 dicembre 2007. Il 7 novembre 2007 aveva già provveduto ad informare la CIP-S e la CdG-S in merito all'attuazione della riforma della conduzione dello Stato. La CdG-S esaminerà i documenti all'inizio del 2008.

3.6.4 Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale

Nel rapporto del 13 ottobre 2006⁷⁹, la CdG-S ha evidenziato un notevole aumento del ricorso a perizie esterne da parte della Confederazione. Secondo la valutazione del CPA, nel 2004 l'Amministrazione federale ha speso circa 490 milioni di franchi per oltre 6100 mandati peritali. Secondo una stima prudenziale, nel 2004 l'Amministrazione federale (senza gli uffici GEMAP, ossia uffici gestiti con mandato di prestazioni e preventivo globale) ha destinato globalmente 600–700 milioni di franchi a mandati esterni⁸⁰.

Il 14 febbraio 2007 il Consiglio federale si è espresso sul rapporto della CdG-S e sulle dieci raccomandazioni formulate⁸¹. Nella sua risposta del 29 giugno 2007 al Consiglio federale, la CdG-S ha giudicato positivamente l'adozione di misure volte

⁷⁹ Cfr. il rapporto della CdG-S «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione» del 13 ottobre 2006 (FF 2007 1525).

⁸⁰ Cfr. anche il rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2863).

⁸¹ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto del 13 ottobre 2006 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Parere del Consiglio federale del 14 febbraio 2007 (FF 2007 1513).

a sistematizzare il ricorso a periti e a garantire maggiore trasparenza nell'attribuzione dei mandati. Tuttavia, non si può dichiarare pienamente soddisfatta e chiede, oltre ad un rapporto supplementare, che il Governo adotti ulteriori misure a complemento di singole raccomandazioni.

Nel suo rapporto, la CdG-S ha rilevato che nel periodo in rassegna sono stati spesi ben 144 milioni di franchi solo per mandati di consulenza e ricerca in ambito politico. La Commissione ritiene che possa venirsi a creare una situazione problematica in quanto, a differenza dei direttori degli uffici e dei servizi federali, taluni consulenti politici esterni, pur esercitando un'influenza regolare e determinante sulla concezione politica, non sottostanno a un controllo parlamentare né sono esposti al giudizio dell'opinione pubblica per il tramite dei media. Ha quindi chiesto al Consiglio federale di fare chiarezza in merito ai periti esterni che esercitano un'influenza diretta e determinante sulle decisioni politiche e sugli orientamenti dei Dipartimenti, nonché sui loro mandati (raccomandazione 1). Nel suo parere, il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad accogliere la raccomandazione e, per quanto riguarda l'attuazione, rinvia in primo luogo alla legge sulla trasparenza⁸² e al sistema informativo sulle commesse pubbliche in Svizzera (simap.ch) che costituisce uno strumento adeguato per promuovere la trasparenza nel settore degli acquisti pubblici. Prossimamente il sistema verrà sostituito da simap2, una piattaforma su base web per i bandi di concorso che permetterà di gestire l'intero processo di committenza degli enti pubblici (Confederazione, aziende di diritto pubblico della Confederazione, Cantoni, Comuni, imprese del settore e altri committenti sottoposti al diritto in materia di acquisti pubblici). Nella sua risposta, la CdG-S, pur giudicando positivamente lo sviluppo del portale, dubita che questo basti a garantire la necessaria trasparenza, in particolare quando si tratta di consulenze politiche esterne in senso stretto. Ha pertanto chiesto al Consiglio federale di esaminare la possibilità di soddisfare nel quadro del progetto «Controlling strategico degli acquisti» (risposta alla raccomandazione 10) le esigenze da lei formulate, classificando i mandati secondo categorie tematiche per facilitare una visione globale delle perizie politiche esterne in senso stretto.

Nella raccomandazione 2 la Commissione ha chiesto al Consiglio federale di integrare i mandati peritali nella propria pianificazione e nella politica del personale nonché di garantire che vengano assegnati soltanto quando costituiscono un plusvalore rispetto all'effettivo sotto il profilo finanziario, organizzativo o qualitativo. Il Consiglio federale ha preso atto della raccomandazione e ha fatto sapere di aver incaricato la Commissione degli acquisti della Confederazione (CA) di adottare un promemoria sull'aggiudicazione di mandati esterni. Ha inoltre sostenuto che la responsabilità della pianificazione del personale spetta in primo luogo alle unità amministrative. Nella sua risposta, la CdG-S non ha ritenuto convincente la misura proposta dal Consiglio federale in quanto ritiene che sia proprio quest'ultimo ad essere responsabile della politica del personale della Confederazione e lo ha pregato di accogliere la raccomandazione.

Nella raccomandazione 4 la CdG-S chiede al Consiglio federale di presentare le spese indotte dai contratti di messa a disposizione di personale nella documentazione complementare dell'Ufficio federale del personale (UFPER) sui costi del personale della Confederazione. Il Consiglio federale non è tuttavia disposto ad accogliere la

⁸² Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3).

raccomandazione poiché considera che la trasformazione dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) – unità principalmente toccata – in un ufficio GEMAP permette di per sé di migliorare la situazione. La Commissione mantiene la raccomandazione adducendo che l'ammontare della spesa per la messa a disposizione di personale, pari a circa 100 milioni di franchi, non è insignificante e che occorre fare trasparenza in merito ai costi effettivi della messa a disposizione di personale. La Commissione si riserva la possibilità di rivolgersi al Parlamento qualora il Consiglio federale decidesse di non dar seguito alla raccomandazione.

Nel suo rapporto la CdG-S ha inoltre rilevato che, stando alla valutazione del CPA, nel 2004 15 servizi hanno contabilizzato pagamenti per un totale di 5 milioni di franchi per 39 mandati che hanno avuto inizio solo nel 2005. Nella raccomandazione 5 la Commissione ha pregato il Consiglio federale di esaminare in modo approfondito questi 39 casi. La risposta fornita da quest'ultimo, secondo cui gli anticipi sono avvenuti «di regola» sulla base di motivazioni oggettive, non ha soddisfatto la Commissione. Nella sua risposta, la CdG-S ha chiesto al Consiglio federale un rapporto dettagliato in merito ai risultati delle verifiche interne sui 39 casi menzionati. Ha in particolare invitato il Consiglio federale ad accertare se alcuni di questi anticipi non giustifichino una denuncia penale, in quanto terzi potrebbero aver ottenuto un indebito vantaggio a scapito della Confederazione.

Il Consiglio federale ha pertanto incaricato il Controllo federale delle finanze (CFF) di esaminare i 39 casi e il 31 ottobre 2007 ha trasmesso alla CdG-S il rapporto del CFF del 22 ottobre 2007⁸³. Questa ne ha preso atto nella sua seduta del 13 novembre 2007 e ha comunicato al Consiglio federale di considerare positivo il fatto che il CFF avesse potuto esaminare i 39 casi (in realtà solo 37) sulla base di copie di contratti, fatture e estratti contabili. Anche se i risultati degli accertamenti non hanno evidenziato casi gravi, la CdG-S ha rilevato che alcuni anticipi non erano conformi agli usi del settore e che sono stati effettuati unicamente per esaurire il budget disponibile, causando perdite di interessi alla Confederazione. La Commissione ha chiesto al Consiglio federale di non prendere alla leggera questa situazione e di assicurarsi che questi anticipi non vengano più versati, insistendo nuovamente sul fatto che il fenomeno della «febbre dicembrina» descritto nel rapporto del 13 ottobre 2006 va ben oltre i 39 casi esaminati dal CFF. Ha inoltre annunciato che verificherà l'applicazione delle raccomandazioni da parte del Consiglio federale.

3.6.5 Audit sulla gestione dell'Ufficio federale dello sport

Al termine della legislatura 1999–2003, le CdG avevano tracciato un bilancio critico delle loro attività e degli strumenti di controllo⁸⁴ a loro disposizione. Come già menzionato nel rapporto annuale 2006⁸⁵, è emerso che manca uno strumento di media portata che permetta, nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, di valutare la condotta politica e operativa di singoli servizi (ad esempio di un ufficio federale).

⁸³ Rapporto del CFF al Consiglio federale all'attenzione della CdG-S «Ricorso a esperti esterni da parte dell'Amministrazione federale» del 22 ottobre 2007.

⁸⁴ Rapporto annuale 2002–2003 delle CdG e della DelCG del 23 gennaio 2004 (FF 2004 1435 segg.).

⁸⁵ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2870).

Per colmare questa lacuna, le CdG hanno deciso di valutare l'opportunità di adottare un nuovo strumento: l'audit sulla gestione. Nel quadro della pianificazione annuale 2006–2007 hanno incaricato il CPA di valutare la fattibilità e l'utilità di questo strumento con un progetto pilota presso l'UFSPPO.

Il CPA ha trasmesso il suo rapporto alla CdG-S prima della pausa estiva⁸⁶. La parte principale del documento è consacrata all'audit sulla gestione in quanto tale, mentre nell'allegato sono riportati i risultati dell'audit condotta presso l'UFSPPO⁸⁷.

Dopo un esame approfondito del rapporto, la CdG-S ha deciso all'unanimità di aggiungere l'audit sulla gestione ai suoi strumenti di controllo. La Commissione ha potuto accertare l'utilità di questo strumento e la sua complementarità rispetto agli strumenti già esistenti.

Per semplificare, si può affermare che finora gli strumenti a disposizione delle CdG si potevano suddividere in due categorie: da un lato l'analisi dei rapporti di gestione e le visite ai servizi dell'Amministrazione – dai costi relativamente contenuti ma superficiale e inadatte a problematiche complesse –, dall'altro le ispezioni e le valutazioni del CPA – che si prestano perfettamente a situazioni complesse, ma necessitano di molto tempo e non permettono sempre di reagire con la necessaria tempestività. L'audit sulla gestione rappresenta una via di mezzo sia sul fronte dei costi che su quello del grado di profondità analitica e faciliterà l'individuazione precoce delle lacune e delle disfunzioni.

Lo scopo dell'audit sulla gestione è di tracciare un profilo sommario ma sistematico dei punti di forza e dei punti deboli di un servizio federale, includendo le interfacce con le autorità di direzione politiche. Mentre gli altri strumenti servono generalmente a valutare una politica o una misura adottata dalla Confederazione, l'audit sulla gestione fornisce un valore aggiunto, poiché valuta la condotta politica e operativa di singoli servizi federali.

La CdG-S constata con soddisfazione che i risultati dell'audit condotta presso l'UFSPPO (progetto pilota) sono globalmente positivi. Ha rilevato in particolare che l'UFSPPO vanta un processo strategico interno esemplare, un approccio fortemente centrato sulla clientela e i suoi bisogni, eccellenti strumenti di direzione operativa e una cultura aziendale positiva fondata su valori chiaramente definiti. Visti questi risultati, la CdG-S ritiene che non sia necessario intervenire a livello di alta vigilanza parlamentare.

La Commissione ha tuttavia rilevato che per determinati aspetti vi è ancora un margine di miglioramento. In particolare, ha segnalato il ruolo poco chiaro della Commissione federale dello sport (CFS), la mancata integrazione del settore delle sovvenzioni nel budget globale, il profilo complesso e poco delineato dell'ufficio (unità amministrativa, scuola universitaria e centro di servizi) e il potenziale non sfruttato a livello di gestione dei costi e del tempo. La Commissione ha scritto al capo del DDPS per attirare la sua attenzione su questi aspetti e gli ha chiesto di indicare i correttivi che intendeva adottare alla luce dei risultati dell'audit.

⁸⁶ Rapporto del CPA «Progetto pilota Audit sulla gestione DFAE/DDPS» del 18 giugno 2007 (<http://www.parlament.ch/D/kommissionen/ko-kommissionen/ko-au-pvk/ko-au-pvk-veroeffentlichungen/Documents/ko-gpk-n-s-bericht-projekt.pdf>).

⁸⁷ Rapporto del CPA «Audit sulla gestione presso l'Ufficio federale dello sport» del 18 giugno 2007 (<http://www.parlament.ch/F/kommissionen/ko-kommissionen/ko-au-pvk/ko-au-pvk-veroeffentlichungen/Documents/ko-gpk-n-s-bericht-anhang-f.pdf>); cfr. anche il n. 2.1.5 del rapporto in allegato.

Nella seduta del 23 novembre 2007 la CdG-N ha a sua volta deciso all'unanimità di adottare lo strumento dell'audit sulla gestione.

Il nuovo strumento entrerà a far parte degli strumenti di controllo delle CdG dal 2008.

3.6.6 Potenziale di ottimizzazione della gestione immobiliare civile della Confederazione

Il 7 settembre 2007 la CdG-N ha trasmesso al Consiglio federale il rapporto finale⁸⁸ sul potenziale di ottimizzazione della gestione immobiliare civile della Confederazione, che è stato successivamente pubblicato. Il rapporto segna la fine dell'ispezione della gestione immobiliare civile che la Commissione ha avviato all'inizio del 2006. L'esame, fondato su una valutazione condotta dal CPA⁸⁹, si è focalizzato sulla gestione e la strategia, la ripartizione delle competenze, il coordinamento tra le diverse parti in causa e su un confronto con alcune organizzazioni che si occupano della gestione immobiliare fuori dell'Amministrazione federale. La Confederazione rientra tra i maggiori committenti in Svizzera tant'è vero che gestisce un patrimonio immobiliare civile di circa 2800 immobili che ospitano 22 000 posti di lavoro e il cui valore totale è stimato a circa 5 miliardi di franchi.

Secondo la CdG-N è necessario intervenire in vari settori. In particolare, ha osservato uno scarto tra gli obiettivi strategici e quelli operativi. Se è vero che gli obiettivi strategici dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), al quale compete la gestione degli immobili civili della Confederazione, sono chiaramente definiti, vi sono lacune a livello di concretizzazione operativa. La Commissione ritiene che sarebbe utile ricorrere ad un numero maggiore di indicatori per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi.

Sul piano dei processi e delle strutture, la CdG-N ritiene necessario definire procedure e responsabilità in funzione del livello gerarchico per consentire una composizione efficace delle divergenze di opinioni tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti (servizi federali che utilizzano gli immobili). Occorre inoltre migliorare la gestione della qualità all'UFCL. La Commissione ha infatti constatato che non sempre le questioni relative alla gestione dei progetti immobiliari di questo ufficio (ad esempio la manutenzione degli edifici) e, di riflesso, i bisogni degli utenti vengono presi sufficientemente in considerazione. Questa situazione può generare, lungo il ciclo di vita di un immobile, costi supplementari evitabili. Per questo motivo, la Commissione auspica che in generale si tenga maggiormente conto delle spese di gestione future e che queste vengano debitamente riportate nelle domande di credito presentate al Parlamento.

⁸⁸ Potenziale di ottimizzazione della gestione immobiliare civile della Confederazione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 7 settembre 2007 (<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2008/479.pdf>).

⁸⁹ Valutazione della gestione immobiliare della Confederazione (settore civile). Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 16 aprile 2007 (<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2008/491.pdf>); cfr. anche n. 2.1.1 del rapporto allegato.

Globalmente, l'esame della CdG-N ha evidenziato che l'UFCL non è sufficientemente orientato agli utenti. Poiché reputa quest'aspetto di fondamentale importanza, ha invitato il Consiglio federale a porvi rimedio.

La Commissione ritiene opportuno intervenire anche sul fronte delle organizzazioni di utenti. Ha quindi chiesto al Consiglio federale di chiarire i loro diritti e doveri e di esaminare l'uniformazione delle loro strutture e strumenti nel settore della gestione immobiliare, per permettere alle organizzazioni di migliorare la propria efficacia.

La CdG-N ha rilevato la necessità di ottimizzare il flusso di informazioni tra i diversi attori in gioco (UFCL, organizzazioni di utenti, segreterie generali interessate). In alcuni casi, infatti, può succedere che informazioni importanti non vengano trasmesse alle organizzazioni di utenti o, viceversa, le organizzazioni di utenti non le trasmettano all'UFCL.

La CdG-N ha formulato dieci raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale e lo ha invitato a pronunciarsi entro metà gennaio 2008. Il 14 dicembre 2007 il Consiglio federale ha pubblicato il suo parere che verrà trattato dalla Commissione nel corso del primo trimestre 2008.

3.7 Giustizia

3.7.1 Istituzione di una procedura di controllo gestionale 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 federale⁹⁰, l'Assemblea federale ha sancito con l'ordinanza concernente i posti di giudice del Tribunale federale⁹¹, che il Tribunale sarà composto di 38 giudici ordinari e di 19 giudici supplenti (art. 1 dell'ordinanza). Tale ordinanza rimarrà in vigore fino al 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 gestionale che serve al Parlamento quale base per l'alta vigilanza e per determinare il numero dei giudici (cpv. 1) e per rendere conto nel suo rapporto di gestione sull'evoluzione della mole di lavoro e, in generale, sui risultati del controllo gestionale (cpv. 2).

Il Consiglio degli Stati come pure il Tribunale federale hanno auspicato che, nella loro qualità di autorità di alta vigilanza sul Tribunale federale, le CdG seguano la messa in atto di una procedura di controllo gestionale e ne controllino di volta in volta i risultati in occasione del loro esame della gestione.

Nelle loro sedute del 26 e del 30 giugno 2006, le CdG hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro comune («Controllo gestionale Tribunale federale») incaricato di elaborare insieme al Tribunale federale una procedura di controllo gestionale che funga da base per l'alta vigilanza parlamentare e per determinare il numero dei giudici. Il gruppo di lavoro è composto da tre membri della CdG-N e da due membri della CdG-S.

⁹⁰ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS **173.110**).

⁹¹ Ordinanza del 23 giugno 2006 dell'Assemblea federale concernente i posti di giudice del Tribunale federale (RS **173.110.1**).

Il 15 agosto 2006 ha avuto luogo un primo colloquio tra il gruppo di lavoro, il presidente del Tribunale federale e la presidente del TFA. Sono state discusse questioni di principio, come anche le proposte originarie del Consiglio degli Stati che prevedevano tra l'altro di ottenere informazioni sulle prestazioni dei singoli giudici (numero di casi trattati) per allestire statistiche sulla loro produttività. Si è convenuto sul principio di operare una distinzione tra l'impiego dei dati del controllo gestionale per valutare il numero di giudici necessari e le indicazioni concernenti le prestazioni dei singoli giudici raccolte nella prospettiva delle loro elezioni. Il Tribunale federale ha inoltre affermato che avrebbe sottoposto alle CdG proposte sugli indicatori per la procedura di controllo gestionale e per il rilevamento statistico dei dati, nonché sulle modalità di rendiconto.

Il 22 dicembre 2006 il Tribunale federale ha sottoposto al gruppo di lavoro un concetto di controllo gestionale che, il 14 febbraio 2007, è stato discusso nei dettagli e corretto dal gruppo di lavoro e dalla nuova Commissione amministrativa del Tribunale federale.

Il concetto «Controllo gestionale Tribunale federale» prevede un sistema di rapporti sulla gestione a due livelli. Il rapporto di gestione pubblicato contiene informazioni generali sul controllo gestionale. Oltre a questo rapporto, le CdG ricevono rapporti e statistiche supplementari a livello di Corti, giudici, cancellieri e riguardo alla gestione amministrativa dell'attività giurisdizionale. Nel rapporto all'attenzione delle CdG sono integrati indicatori supplementari come i costi medi di un caso per ciascuna Corte e per l'insieme del Tribunale, il rapporto tra il tempo consacrato alla giurisprudenza e quello impiegato in compiti amministrativi, la frequenza dei rimedi giuridici e la solidità delle sentenze secondo il Cantone e l'ambito giuridico. Un rapporto deve inoltre essere dedicato alla composizione dei collegi giudicanti. Il Tribunale federale si è anche dichiarato disponibile a fornire alle CdG un rapporto particolare qualora le prestazioni di un giudice siano tanto deficitarie da dover essere considerate ai fini della sua rielezione. In un primo momento, il Tribunale federale aveva se del caso previsto di presentare rapporti di questo genere alla Commissione giudiziaria. Il gruppo di lavoro era tuttavia dell'avviso che questo genere di rapporti vada presentato alle CdG che, secondo la legge sul Parlamento, sono tenute a comunicare alla Commissione giudiziaria i loro accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale o personale dei giudici (art. 40a cpv. 6 LParl). Non pare in effetti molto sensato informare soltanto la Commissione giudiziaria su eventuali problemi con un giudice, per esempio all'inizio di un mandato di sei anni, poiché questa Commissione esplica la propria attività soltanto in vista delle (ri)elezioni dei giudici. Invece, le CdG possono intervenire durante il mandato in veste di mediatrici o fornendo un orientamento determinante per la soluzione del problema.

Inoltre, il Tribunale federale istituirà un controllo gestionale interno ancora più dettagliato, che servirà da strumento di guida alla presidenza del tribunale e ai presidenti delle Corti. Se necessario le CdG possono ottenere informazioni mirate anche in virtù di questo ulteriore meccanismo gestionale.

Il Tribunale federale non può realizzare il concetto di «Controllo gestionale Tribunale federale» senza un'adeguata preparazione. Occorre riorganizzare parzialmente il settore della statistica e devono quindi essere sviluppate le necessarie applicazioni informatiche. Il Tribunale federale ha indicato che intende predisporre tali basi entro fine 2007. Le Sottocommissioni competenti delle CdG ne seguiranno e controlleranno la messa in atto. Eventualmente discuteranno con il Tribunale federale anche

l'opportunità di realizzare nel 2011 una valutazione all'attenzione del Parlamento basata sugli indicatori forniti dal controllo gestionale.

3.7.2 Settore informatico dei Tribunali della Confederazione

Il 12 ottobre 2006, nell'ambito di una discussione con le competenti Sottocommissioni delle due CdG, la direzione provvisoria del Tribunale amministrativo federale ha espresso la propria preoccupazione in merito alla collaborazione con il Tribunale federale nel settore informatico. Ritiene che l'avvio dell'attività del Tribunale amministrativo federale corra seri rischi di esserne perturbato. Innanzitutto, nel corso dell'anno, la direzione provvisoria ha iniziato a nutrire forti dubbi sulle possibilità che il servizio informatico del Tribunale federale abbia successo nel ruolo di fornitore di prestazioni informatiche per il Tribunale amministrativo federale, rispettando i termini convenuti. Teme inoltre che tale servizio informatico non riesca a far funzionare entro la data stabilita il controllo amministrativo e l'accesso alla raccolta delle sentenze dell'insieme delle giurisdizioni che si sono fuse nel Tribunale amministrativo federale, ragion per cui per i settori del diritto d'asilo e del diritto degli stranieri sono stati previsti piani d'emergenza. Ha pure manifestato il timore che il sistema informatico in uso presso il Tribunale federale non consenta di allestire una gestione moderna del tribunale, né un controllo gestionale. Nel luglio 2006 l'adozione di tale sistema informatico ha peraltro suscitato una forte delusione in seno alla direzione provvisoria e tra i suoi collaboratori che, per quanto concerne le applicazioni informatiche, hanno avuto l'impressione di tornare indietro nel tempo di diverse generazioni.

Con scritto del 19 ottobre 2006 le Sottocommissioni competenti hanno invitato la Commissione amministrativa del Tribunale federale a fornire informazioni sulla sua valutazione della situazione in materia di informatica e della collaborazione con il Tribunale amministrativo federale. Con scritto del 15 novembre 2006, la Commissione amministrativa ha risposto alle domande poste dalle Sottocommissioni. Per quanto concerne l'integrazione del Tribunale amministrativo federale nella piattaforma informatica del Tribunale federale, la Commissione amministrativa risponde che era pienamente cosciente dei rischi insiti in un progetto di tale portata e delle difficoltà derivanti dalla mancanza di risorse e dal sorpasso dei termini previsti. Ha tuttavia affermato di essere in grado di garantire la messa in esercizio entro la data prevista (1° gennaio 2007) delle funzioni sostanziali per il Tribunale amministrativo federale.

Preso atto della risposta, le Sottocommissioni competenti hanno invitato il capo del Servizio informatica e nuove tecnologie dei Servizi del Parlamento a dare una valutazione generale specialistica dei problemi informatici incontrati dai due tribunali. L'esperto ha descritto tre possibili soluzioni:

1. Il Tribunale federale cambia completamente il proprio sistema, la qual cosa è causa di costi e rischi elevati e comporta un cambiamento di strategia globale e di cultura. Questa variante non sarebbe priva di ripercussioni sul personale del servizio informatico del Tribunale federale.
2. Il Tribunale amministrativo federale si adegua al sistema informatico del Tribunale federale accettando un importante ridimensionamento delle sue

aspettative. Eventualmente il Tribunale federale apporta singoli adeguamenti per soddisfare almeno in parte le aspettative del Tribunale amministrativo federale. Sarebbe comunque necessario valutare costi e conseguenze a lungo termine di questi interventi mirati.

3. Si persegue una soluzione ibrida (esercizio misto). I sistemi sono sottoposti a un esame approfondito per determinare in quali settori vadano adeguati. Dovrebbe allora essere elaborata una strategia per definire le tappe e l'ordine secondo cui procedere all'adeguamento dell'uno o dell'altro sottosistema. In tale ambito si dovrebbe tendere a trovare il massimo denominatore comune. Occorre peraltro prestare particolare attenzione all'archiviazione dei dati che devono rimanere compatibili ed essere conservati insieme dai due tribunali. In parallelo è possibile ricorrere a soluzioni ibride.

Il 14 febbraio 2007 la Commissione amministrativa del Tribunale federale, insieme a membri delle due Sottocommissioni competenti, ha proceduto a uno scambio di idee sull'integrazione del Tribunale amministrativo federale nella piattaforma informatica del Tribunale federale. Ha apertamente espresso la propria preoccupazione per alcuni articoli apparsi nella stampa riguardo alla situazione informatica in cui versa il Tribunale amministrativo federale e ha insistito che i tribunali dovrebbero evitare di sottoporre al pubblico le divergenze esistenti. La Commissione amministrativa ha ricordato che il Tribunale federale aveva esitato prima di accettare nel 2004 l'incarico di predisporre l'infrastruttura informatica destinata ai Tribunali della Confederazione di primo grado. L'informatica dei Tribunali della Confederazione era quindi stata considerata un compito globale e unitario. D'altronde l'iniziatore di questa idea è il Parlamento medesimo, che ha perlomeno contribuito alla sua diffusione.

Inoltre la Commissione amministrativa ha annunciato che diversi aspetti dell'infrastruttura informatica sarebbero stati sottoposti a un audit esterno. Infine la Commissione amministrativa ha auspicato che venga informata in merito alle intenzioni dell'autorità preposta all'alta vigilanza sui Tribunali della Confederazione di ridefinire o abbandonare il principio dell'informatica come compito globale.

Con scritto del 22 marzo 2007 le due CdG hanno comunicato al Tribunale federale, al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale penale federale le proprie considerazioni e raccomandazioni riguardo alla situazione dell'informatica nei tribunali riassunte qui di seguito:

- «6.1 Le Commissioni della gestione si rallegrano dell'intenzione del Tribunale federale di sottoporre il suo settore informatico a un controllo esterno. Nel contempo dovrebbe pure essere esaminata la situazione dell'informatica presso il Tribunale amministrativo federale. Questo controllo dovrebbe essere avviato quanto prima e dovrebbe esservi adeguatamente associato il Tribunale amministrativo federale.
- 6.2 Le Commissioni della gestione suggeriscono al Tribunale federale di integrare i seguenti aspetti alle sue riflessioni sull'attribuzione del mandato per il controllo (audit):
 - a) conservazione del massimo margine di manovra per le decisioni strategiche riguardo allo sviluppo dell'informatica del Tribunale federale;
 - b) considerazione dello sviluppo probabile a medio e lungo termine ed esercizio di un sistema informatico completamente *open source* invece

che dei programmi conformi allo standard del mercato (possibile incremento delle differenze tra le funzionalità disponibili dei prodotti, tendenza generale riguardo all'acquisto di prodotti conformi allo standard del mercato, abbandono degli sviluppi propri);

- c) sviluppo di un moderno sistema di gestione dei tribunali con le sue esigenze sotto il profilo dell'informatica (sistema di gestione amministrativa dei casi e controllo gestionale);
- d) modifica a medio e lungo termine del profilo degli utenti: la futura generazione di giudici federali e cancellieri probabilmente lavorerà (vorrà lavorare) con metodi diversi rispetto a quelli dell'attuale generazione;
- e) competitività dei tribunali sul mercato del lavoro;
- f) archiviazione dei dati: garanzia della compatibilità a lungo termine (materiale, programmi e competenze) di una banca dati sempre più grande;
- g) sicurezza informatica e sicurezza dei dati;
- h) dipendenza dai prodotti industriali (Microsoft) contro dipendenza da sviluppatori informatici poco numerosi sul mercato del lavoro;
- i) considerazioni del rapporto costi-benefici a breve, medio e lungo termine;
- j) ruolo del Tribunale federale in quanto fornitore di prestazioni informatiche: appurare se ciò costituisce uno dei compiti dell'alta corte;
- k) ruolo del Tribunale federale in quanto autorità di vigilanza sui tribunali di primo grado: determinare se il Tribunale federale è in grado di valutare l'efficacia della gestione dei tribunali di primo grado, dal momento che è il loro fornitore di prestazioni informatiche.

6.3 Le Commissioni della gestione partono dal presupposto che la recente integrazione del Tribunale federale amministrativo nella piattaforma informatica del Tribunale federale significa che per il momento i due tribunali lavoreranno insieme e che una diversa soluzione può entrare in linea di conto soltanto a medio termine. Le Commissioni della gestione si attendono pertanto che tutti i Tribunali della Confederazione collaborino nel miglior modo possibile e si astengano da reciproche attribuzioni di colpa.

6.4 Le Commissioni della gestione si attendono che il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale manifestino la volontà di collaborare anche nei negoziati sulla convenzione che disciplina la loro collaborazione nel settore dell'informatica, entrata in fase d'esercizio dal 2007.

6.5 Le Commissioni della gestione hanno preso conoscenza con sorpresa delle nuove strutture decisionali nel settore dell'informatica che il Tribunale federale ha istituito con provvedimenti d'urgenza. Difficilmente questa misura contribuirà a distendere il clima o favorirà la futura collaborazione fra i Tribunali della Confederazione.

6.6 In merito al concetto della gestione globale dell'informatica dei Tribunali della Confederazione le Commissioni della gestione prendono posizione come segue:

Il Tribunale federale gode di autonomia amministrativa sia in virtù della Costituzione federale (art. 188 cpv. 3 Cost.), sia in virtù della legge (art. 25

cpv. 1 LTF). Ma anche ai tribunali di primo grado il legislatore ha conferito un'ampia autonomia amministrativa: secondo l'articolo 27 capoverso 1 della legge federale sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)⁹² e l'articolo 23 capoverso 1 della legge federale sul Tribunale penale federale (LTPF)⁹³ questi tribunali di primo grado si amministrano da sé. La scelta e l'esercizio di un proprio settore informatico rientrano di massima nella sfera dell'amministrazione autonoma dei tribunali⁹⁴. È fatta salva la competenza del Parlamento in materia budgetaria. Nel suo rapporto del 28 giugno 2002 sull'alta vigilanza parlamentare sui Tribunali della Confederazione, la CdG-S ha raccomandato a questi ultimi di «collaborare e di beneficiare in modo adeguato delle sinergie nell'ambito amministrativo (segnatamente in materia di informatica, di statistica, di analisi comparativa delle prestazioni, di gestione amministrativa nonché di gestione e formazione continua del personale)» (raccomandazione 3)⁹⁵.

Le Commissioni della gestione sostengono quanto raccomandato dalla CdG-S ai tribunali, vale a dire di perseguire una collaborazione segnatamente anche nel settore dell'informatica e di beneficiare in modo adeguato delle sinergie nel settore amministrativo. I tribunali devono definire, insieme e in condizioni di parità, quale forma di collaborazione sia la più adeguata dai profili organizzativo, tecnico e della gestione aziendale e permetta di beneficiare di sinergie. Nel senso della raccomandazione precedentemente formulata dall'esperto di informatica consultato una soluzione potrebbe perfettamente consistere in una definizione congiunta da parte dei tribunali del massimo denominatore comune, nel cui ambito deve essere garantita l'adozione di una base di dati comune e devono essere considerate le legittime esigenze di ciascun tribunale tenendo conto delle soluzioni individuali.»

D'intesa con le due Commissioni delle finanze, l'11 giugno 2007 è stato istituito un gruppo di lavoro «Informatica presso il Tribunale federale» composto di un membro ciascuno delle due CdG e delle due CdF. Il gruppo di lavoro ha ricevuto il mandato di sorvegliare e accompagnare le prossime tappe dei lavori dei Tribunali della Confederazione per mettere in pratica la piattaforma informatica comune del Tribunale federale e, in particolare, di preparare ed eseguire l'audit indipendente e le misure che ne risulteranno.

Il 22 agosto 2007 il gruppo di lavoro «Informatica presso il Tribunale federale» ha deciso di commissionare uno studio per chiarire se il Tribunale federale debba rimanere il fornitore di prestazioni informatiche del Tribunale amministrativo federale, oppure se la soluzione migliore e più vantaggiosa dal profilo dei costi consiste nel separare i settori informatici dei due tribunali. Il gruppo di lavoro e i tribunali sono stati concordi nel ritenere che l'attuale convenzione sulla collaborazione tra i tribunali deve continuare a esplicitare i suoi effetti almeno fino al trasloco del tribunale amministrativo federale a San Gallo nel 2010.

⁹² Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32).

⁹³ Legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (LTPF; RS 173.71).

⁹⁴ Secondo il messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3938, ad art. 24 D-LTAF) l'amministrazione autonoma dei tribunali comprende segnatamente l'istituzione di servizi informatici.

⁹⁵ FF 2002 6807.

3.7.3 Consultazione sul regolamento del Tribunale federale

il 13 ottobre 2006 le competenti Sottocommissioni hanno chiesto al Tribunale federale di essere consultate su due punti del Regolamento del Tribunale federale (RTF)⁹⁶. La consultazione riguardava le occupazioni accessorie dei giudici federali, nonché la costituzione dei collegi giudicanti del Tribunale federale. Nella loro consultazione del 5 marzo 2007 le Sottocommissioni «Tribunali» hanno comunicato quanto segue al Tribunale federale:

Attività accessorie dei giudici ordinari (art. 18–23 RTF)

Negli articoli 18–23 RTF il Tribunale federale ha regolato l'obbligo di autorizzazione, la procedura di autorizzazione, il controllo interno e l'obbligo di cessione delle indennità per attività accessorie. Le competenti Sottocommissioni riconoscono ai giudici ordinari del Tribunale federale il diritto di svolgere in misura limitata attività accessorie nell'interesse pubblico o a fine scientifico. L'obbligo di cessione per le indennità che superano i 10 000 franchi per anno limita le attività accessorie a un livello ragionevole. La tenuta di una lista delle autorizzazioni concesse, l'obbligo di informare sul tempo impiegato e sulle indennità ricevute per le rispettive attività accessorie permettono alla Commissione amministrativa del Tribunale federale di esercitare un controllo adeguato sulle attività accessorie dei giudici.

Le attività accessorie elencate dall'articolo 19 RTF, che possono essere autorizzate, coprono uno spettro relativamente ampio. Il regolamento riprende esplicitamente all'articolo 18 RTF le condizioni legali prescritte dall'articolo 7 LTF tranne la condizione secondo cui l'attività accessoria non deve avere scopo di lucro. Sarà la pratica del Tribunale federale in materia di autorizzazioni a preoccuparsi di far rispettare, oltre agli altri, anche il criterio dell'assenza di scopo lucrativo dell'attività accessoria.

Costituzione del collegio giudicante (art. 40–42 RTF)

Secondo l'articolo 22 LTF il Tribunale federale disciplina mediante regolamento la composizione dei collegi giudicanti. Nel loro rapporto del 6 ottobre 2003 «Inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale»⁹⁷, le CdG hanno esaminato in modo approfondito la pratica del Tribunale federale per quanto concerne la costituzione dei collegi giudicanti (n. 4.3.2.1.1), auspicando espressamente l'adozione di una normativa generale e astratta in merito e hanno nel contempo formulato alcuni suggerimenti sulle esigenze che dovrebbe soddisfare una tale normativa (cfr. n. 4.3.2.4.). Inoltre, nell'ambito di tale regolamentazione, le CdG hanno raccomandato di esaminare la possibilità di sancire un adeguato diritto di partecipazione dei giudici alla composizione del collegio giudicante, per evitare uno squilibrio a favore del presidente in seno a tali collegi (raccomandazione 8).

Le Sottocommissioni competenti constatano che la normativa prevista dall'articolo 40 RTF sulla composizione dei collegi giudicanti corrisponde ampiamente a sancire per scritto la pratica finora applicata in proposito del Tribunale federale. Il plenum dei 41 giudici non ha accettato la proposta formulata il 23 ottobre 2006 dal

⁹⁶ Regolamento del 20 novembre 2006 del Tribunale federale (RTF; RS **173.110.131**).

⁹⁷ Rapporto delle CdG del 6 ottobre 2003 «Inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale» (FF **2004** 4999).

gruppo di lavoro LTF del Tribunale federale secondo cui le corti che devono rendere decisioni di principio, composte da sei giudici, devono essere costituite sulla base di una lista continua e in applicazione di un principio casuale. Le Sottocommissioni competenti hanno inoltre constatato che il Tribunale amministrativo federale prevede invece nel suo Regolamento (RTAF)⁹⁸ che i collegi giudicanti sono composti secondo una chiave di riparto fissata in precedenza per tutte le decisioni, anche quelle prese a tre giudici (art. 24 e 25 RTAF).

Le Sottocommissioni competenti hanno deciso di discutere con il Tribunale federale sulla nuova normativa concernente la composizione dei collegi giudicanti. Desiderano in particolare farsi spiegare la normativa con maggiore dovizia di dettagli. Auspicano inoltre che da una parte la Commissione amministrativa fornisca maggiori informazioni sulla presentazione delle statistiche previste dall'articolo 42 RTF sulla composizione dei collegi giudicanti e, dall'altra, che spieghi secondo quali criteri controlla la composizione dei citati collegi.

3.7.4 Procedura di ricorso contro l'aggiudicazione della tecnica ferroviaria per la galleria di base del Gottardo (NFTA)

Il 26 novembre 2007, le Sottocommissioni competenti delle CdG hanno chiarito insieme al Tribunale amministrativo federale la situazione in merito al ricorso pendente contro l'aggiudicazione della tecnica ferroviaria per la galleria di base del Gottardo. La procedura di ricorso ha ritardato l'inizio del lavoro per gli impianti di tecnica ferroviaria e ne risultano notevoli costi supplementari. Le Sottocommissioni ritengono pertanto importante per l'interesse pubblico determinare se il Tribunale amministrativo federale è in grado, sotto il profilo dell'organizzazione e del personale, di prendere una decisione in tempo utile sul ricorso attualmente pendente e se il tribunale ha adottato le misure organizzative necessarie per riuscirci. In occasione del colloquio in questione le Sottocommissioni hanno avuto modo di constatare che il Tribunale amministrativo federale ha operato nel rispetto delle prescrizioni legali. Hanno segnatamente preso conoscenza del fatto che il Tribunale amministrativo federale prenderà in tempi brevi una decisione incidentale sull'effetto sospensivo del ricorso. Sono inoltre state affrontate questioni generali concernenti il trattamento di ricorsi importanti nel settore degli acquisti pubblici. In tale contesto, le Sottocommissioni hanno attirato l'attenzione sull'importanza della disposizione del diritto degli acquisti pubblici secondo cui il ricorso, diversamente da quanto vale per il resto del diritto amministrativo federale, non ha di massima effetto sospensivo (art. 28 LAPub⁹⁹).

Le Sottocommissioni competenti – che accordano sempre grande importanza al rispetto della separazione dei poteri per quanto concerne le inchieste nell'ambito dell'alta vigilanza sui Tribunali della Confederazione – non si occupano del giudizio materiale sul caso concreto. Hanno pertanto limitato la loro indagine a questioni di organizzazione.

⁹⁸ Regolamento dell'11 dicembre 2006 del Tribunale amministrativo federale (RTAF; RS 173.320.1).

⁹⁹ Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1).

3.7.5

Protezione dei fanciulli e misure coercitive del diritto degli stranieri

In seguito a un'inchiesta sull'applicazione delle misure coercitive nel diritto degli stranieri, la CdG-N ha adottato il 7 novembre 2006 un rapporto sulla protezione dei fanciulli e le misure coercitive nel diritto degli stranieri.¹⁰⁰ In tale rapporto la CdG-N ha riassunto i risultati di un sondaggio effettuato presso tutti i Cantoni e concernente l'applicazione ai minorenni della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista del rinvio coatto e ha formulato cinque raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Il 16 marzo 2007, il Consiglio federale ha preso posizione sul rapporto e le raccomandazioni.¹⁰¹ Nella sua lettera del 23 novembre 2007 al Consiglio federale la CdG-N si è dichiarata parzialmente soddisfatta delle risposte dell'esecutivo ed ha completato e insistito su singoli punti delle proprie raccomandazioni.

Nella sua risposta la CdG-N si è rallegrata per l'intenzione del Consiglio federale di integrare i risultati delle sue indagini nel secondo e terzo rapporto della Svizzera all'attenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) riguardante l'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo¹⁰², invitandolo nel contempo ad aggiornare i dati in questione che risalgono ormai a qualche anno.

Il rapporto della CdG-N, basato su un'inchiesta eseguita nei Cantoni, aveva constatato che dal confronto con la durata della carcerazione di tutte le persone detenute in vista di rinvio coatto emerge che un gran numero di minorenni sono sottoposti a lunghi periodi di carcerazione. Se si considera la prescrizione della Convenzione sui diritti del fanciullo secondo cui la privazione di libertà per un fanciullo deve «costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile» (art. 37 lett. b Convenzione sui diritti del fanciullo), ci si attenderebbe una tendenza contraria. LA CdG-N aveva pertanto chiesto al Consiglio federale di chiarire in particolare i motivi che causano durate di carcerazione più lunghe per i minorenni che per gli adulti e, se del caso, di adottare misure volte a garantire il rispetto della Convenzione sui diritti del fanciullo (raccomandazione 2). Nel suo parere il Consiglio federale ha rilevato che nell'ambito dell'attuazione della revisione parziale del diritto dell'asilo¹⁰³ è stata inserita una disposizione secondo cui le competenti autorità cantonali devono trasmettere regolarmente i dati relativi all'ordine di misure coercitive all'Ufficio federale della migrazione (UFM) (art. 15e OEAE¹⁰⁴). Questi dati riguardano in particolare il numero e la durata delle carcerazioni ordinate, nonché la nazionalità, il sesso e l'età delle persone interessate. Nella sua risposta al Consiglio federale la CdG-N si è rallegrata per l'adozione di questa disposizione ma ha tuttavia insistito affinché, nell'ambito della valutazione di questi dati, il Consiglio federale presti particolare attenzione alla durata delle carcerazioni di minorenni.

Nel suo rapporto, la CdG-N ha raccomandato al Consiglio federale di intervenire presso i Cantoni affinché armonizzino la prassi relativa alla carcerazione in vista di rinvio coatto dei minorenni (raccomandazione 3). Nel suo parere il Consiglio federa-

¹⁰⁰ Vedi rapporto della CdG-N «Protezione dei fanciulli e misure coercitive nel diritto degli stranieri» del 7 novembre 2006 (FF **2007** 2311).

¹⁰¹ Parere del Consiglio federale del 16 marzo 2007 (FF **2007** 2329).

¹⁰² Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS **0.107**).

¹⁰³ Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (LAsi; RS **142.31**).

¹⁰⁴ Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS **142.281**).

le ha rinviato agli strumenti di coordinamento già esistenti, nonché al comitato paritetico specializzato sul ritorno e l'esecuzione dell'allontanamento istituito dal DFGP nel febbraio 2004 che si occupa in particolare del coordinamento nell'ambito delle misure coercitive. Inoltre, la legge sull'impiego della coercizione renderà disponibili ulteriori strumenti giuridici. Nella sua risposta la CdG-N ha sottolineato che il Consiglio federale dovrebbe intervenire presso il comitato specializzato, nonché nel quadro dei nuovi strumenti predisposti dalla legge sull'impiego della coercizione in particolare affinché i Cantoni collaborino al rispetto della Convenzione sui diritti del fanciullo mettendo a disposizione anche di altri Cantoni impianti carcerari che soddisfino i requisiti della Convenzione.

La CdG-N aveva inoltre raccomandato al Consiglio federale di determinare, da un lato, se la Convenzione sui diritti del fanciullo impone particolari condizioni di detenzione per i minorenni e anche se, nell'ambito della carcerazione in vista di rinvio coatto, sussiste un obbligo di separare i minorenni dagli adulti. Dall'altro, aveva invitato il Governo a cercare soluzioni pratiche d'intesa con i Cantoni per mettere in atto gli eventuali obblighi imposti dalla Convenzione (raccomandazione 4). Nel suo parere il Consiglio federale ha chiarito che le speciali condizioni di carcerazione per i minorenni prescritte dall'articolo 37 lettera c della Convenzione sui diritti del fanciullo dovrebbero essere applicate anche alla carcerazione in vista di rinvio coatto in quanto carcerazione amministrativa. La pratica attuale, secondo cui la separazione tra minorenni e adulti in situazione di privazione di libertà non è garantita senza eccezioni, è giustificata dalla riserva formulata dalla Svizzera all'articolo 37 lettera c della Convenzione sui diritti del fanciullo. L'articolo 48 della legge federale sul diritto penale minorile¹⁰⁵ concede ai Cantoni un termine decennale per predisporre gli istituti necessari. Fino ad allora sarebbe auspicabile che le autorità svizzere si occupassero della questione concernente l'alloggio dei minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto. Questa risposta non soddisfa la CdG-N che nella sua risposta del 23 novembre 2007 esorta il Consiglio federale a impiegare i mezzi di cui dispone per indurre le necessarie modifiche della situazione sul piano cantonale.

In base alla sua indagine, il rapporto della CdG-N ha potuto constatare che non è dappertutto garantito in misura sufficiente l'accesso immediato all'assistenza legale prescritto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo. Ha pertanto raccomandato al Consiglio federale di intervenire presso i Cantoni affinché assumano un ruolo attivo per garantire l'assistenza legale ed eventuali misure tutelari (istituzione di una tutela o di una curatela) (raccomandazione 5). Nel suo parere il Consiglio federale ha constatato che non è stata effettuata alcuna indagine in merito alla pratica dei singoli Cantoni. Anche nel settore del diritto degli stranieri occorre perseguire procedure uniformi sul piano cantonale. Il Consiglio federale ha assicurato alla Commissione che le autorità federali sarebbero disposte ad esaminare la problematica insieme ai Cantoni e alle organizzazioni responsabili, per determinare come migliorare la situazione se i timori espressi dalla CdG-N dovessero essere confortati dalla raccolta di dati sulle misure coercitive. A tale riguardo, nella sua risposta la CdG-N ha manifestato i propri dubbi quanto alla possibilità di trarre conclusioni sulla situazione che vige nei Cantoni dal rilevamento di dati di cui all'articolo 15e OEAE che non prevede la registrazione dei dati sull'assistenza legale o sulle misure tutelari. Ha pertanto

¹⁰⁵ Legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile (Diritto penale minorile, DPMIn; RS 311.1).

chiesto al Consiglio federale di estendere le corrispondenti disposizioni dell'ordinanza in modo tale da permettere di trarre siffatte conclusioni. Per soddisfare la raccomandazione 2 della CdG-N, nella disposizione in questione occorre pure integrare un obbligo di riferire sui motivi della carcerazione.

La CdG-N ha inoltre annunciato al Consiglio federale che intende controllare entro due anni circa l'attuazione delle cinque raccomandazioni formulate nel suo rapporto.

3.7.6 Controllo del funzionamento delle autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale

Nel corso del 2006, le autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale, e in particolare il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), sono state oggetto di quattro inchieste. La CdG-N, che nel corso degli ultimi cinque anni ha seguito lo sviluppo delle autorità federali incaricate del perseguimento penale, ha esaminato la causa, l'esecuzione e i risultati di queste quattro inchieste. In concomitanza con il progredire dell'inchiesta, hanno assunto sempre maggiore importanza, da una parte la cooperazione tra il DFGP e la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale nelle loro vesti di autorità di vigilanza, rispettivamente amministrativa e giudiziaria, sul MPC, e dall'altra le questioni connesse con le dimissioni del procuratore generale della Confederazione nel corso dell'estate 2006. A causa delle continue critiche pubbliche del ruolo svolto dal procuratore generale della Confederazione nella vicenda della persona di fiducia Ramos, la CdG-N ha esaminato a fondo le diverse questioni emerse a tale riguardo. Il 5 settembre 2007 la CdG-N ha adottato e pubblicato un rapporto sulle sue indagini¹⁰⁶. In sintesi il rapporto ha dato i seguenti risultati:

I quattro rapporti di indagine

1. Il rapporto intermedio di vigilanza «atti d'accusa» del 14 luglio 2006, redatto dalla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale e non pubblicato, ha per oggetto l'esiguo numero di atti d'accusa trasmessi al Tribunale penale federale dal MPC. Prima di avviare l'inchiesta, il presidente della Corte dei reclami penali ha chiesto di essere incaricato dal DFGP di chiarire anche determinati aspetti concernenti la vigilanza amministrativa e di fare poi rapporto in proposito al Dipartimento. Nel quadro di un'informazione preliminare rivolta al DFGP, il presidente della Corte dei reclami ha sottolineato, senza fondamento oggettivo, presunte drammatiche lacune riguardo alla condotta effettiva di un MPC che non farebbe uso delle risorse di cui dispone. In quel momento il DFGP stava esaminando quali possibilità vi erano di sollevare il procuratore generale della Confederazione dalle sue funzioni. Questa informazione preliminare ha anticipato la decisione della Corte dei reclami recandole pregiudizio. Nelle sue conclusioni, il rapporto intermedio di vigilanza «atti d'accusa» rimprovera al procuratore generale della Confederazione di non essere sufficientemente informato sugli affari del MPC e

¹⁰⁶ Rapporto della CdG-N del 5 settembre 2007 «Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes» (Verifica del funzionamento delle autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale; soltanto in francese e tedesco) (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-gpk-strafverfolgung-bund-2007.pdf>).

gli rinfaccia lacune personali in materia di condotta; il rapporto gli attribuisce anche sostanzialmente la responsabilità per il numero «manifestamente insufficiente» di atti d'accusa trasmessi al Tribunale penale federale.

In base ai risultati della propria indagine, la CdG-N ha avuto modo di constatare che il rapporto intermedio di vigilanza «atti d'accusa» formula giudizi su aspetti concernenti il progetto efficienza (ProgEff) e la condotta che esulano dal campo di competenza della vigilanza giudiziaria e rientrano in quello della vigilanza amministrativa, ragion per cui la Corte dei reclami ha oltrepassato le proprie competenze arrogandosi senza alcuna base legale le funzioni di un'autorità di vigilanza amministrativa. Occorre peraltro constatare che il rapporto d'inchiesta non contiene elementi oggettivi che giustifichino i rimproveri di ordine personale formulati nei confronti del procuratore generale della Confederazione. Inoltre, la CdG-N ha stabilito che nell'ambito dell'inchiesta sono stati violati diritti procedurali e, in particolare, il diritto di essere sentito. Tenuto conto dei difetti procedurali e di contenuto rilevati nel rapporto intermedio di vigilanza «atti d'accusa», la CdG-N non ha potuto trarne conclusioni sufficienti per quanto concerne il funzionamento del MPC. La CdG-N ha inoltre rilevato che i risultati del rapporto sono inoltre in contraddizione con i risultati dei rapporti «Lüthi» e «Uster».

2. A tutt'oggi non pubblicato, il rapporto intermedio di vigilanza «Ramos» del 18 settembre 2006, redatto dalla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, esamina la questione della legalità dell'impiego da parte della Polizia giudiziaria federale (PGF) della persona di fiducia Ramos. I giudici del Tribunale penale federale Bernard Bertossa e Andreas J. Keller sono stati incaricati di avviare un'indagine dopo che, da una parte, nella rivista *Weltwoche* del 1° giugno 2006 era stato pubblicato un articolo che formulava gravi accuse contro il procuratore generale della Confederazione per avere fatto ricorso all'ex trafficante di droga colombiano Ramos e per il ruolo svolto da quest'ultimo nella procedura penale avviata contro il banchiere H. e, dall'altra, dopo l'accordo tra il capo del DFGP e il presidente della Corte dei reclami penali concluso il 5 giugno 2006 con la decisione di procedere a un esame straordinario dell'attività del MPC nel quadro delle loro funzioni di vigilanza amministrativa e giudiziaria.

Il rapporto intermedio di vigilanza «Ramos», in gran parte riprodotto nel rapporto d'inchiesta della CdG-N, è giunto alla conclusione che la PGF e il MPC, sottacendo l'esistenza di Ramos e il ruolo da lui svolto nell'ambito di affari penali, non hanno violato il diritto svizzero applicabile. Le informazioni ottenute da Ramos non sono state utilizzate come prove contro gli imputati interessati né nel procedimento in corso contro H., né negli altri casi. Inoltre, il rapporto ha constatato che la missione di raccogliere informazioni affidata a Ramos non viola il diritto svizzero e che non vi sono motivi che permettano di sostenere che nella fattispecie la legge sia stata trasgredita. Il rapporto precisa in particolare che non è stato rilevato alcun fatto che permetta di dedurre che, a conoscenza della PGF o del MPC, Ramos abbia violato il divieto fattogli di agire in quanto «agente provocatore» e che abbia istigato un terzo a violare la legge penale in virtù del suo comportamento o dei suoi atti. Inoltre, il rapporto intermedio di vigilanza «Ramos» giunge alla conclusione che il Ministero pubblico della Confederazione non ha trasgre-

dito la legge avviando procedure di inchiesta in base alle informazioni fornite da Ramos.

La CdG-N ha inoltre tenuto a far luce su un certo numero di questioni supplementari riguardanti i rimproveri formulati dai media quanto allo statuto di «agente doppio» di Ramos, al soldo delle autorità americane, al ruolo del procuratore generale della Confederazione, nonché alle responsabilità del Ministero pubblico della Confederazione e della PGF per quanto concerne l'assunzione e la condotta della persona di fiducia Ramos. Nelle sue indagini la CdG-N non ha rilevato alcun indizio che permetta di sostenere che, durante il suo soggiorno in Svizzera, Ramos abbia operato in qualità di «agente doppio», né che abbia collaborato con le autorità statunitensi incaricate del perseguimento penale, né che abbia agito in base a un loro incarico. In questo contesto, la CdG-N ha sottoposto a due analisi indipendenti l'una dall'altra documenti americani di fonte anonima che erano stati consegnati al presidente della Corte dei reclami penali da un consigliere nazionale e che erano in seguito stati divulgati da diversi media. Le analisi sono giunte alla conclusione che gli atti in questione riguardano ricerche private su Ramos commissionate da un mandante anonimo che era implicato nel procedimento penale contro H. Inoltre le analisi mostrano che gli atti non confortano l'ipotesi secondo cui Ramos, durante il periodo in cui ha dimorato in Svizzera, avrebbe lavorato per le autorità americane incaricate del perseguimento penale. La CdG-N ha reagito con sorpresa all'inserimento, da parte della Corte dei reclami penali nel suo rapporto intermedio di vigilanza «Ramos», della presunzione derivata da tali atti americani anonimi secondo cui Ramos avrebbe operato anche a favore delle autorità statunitensi incaricate del perseguimento penale durante il suo soggiorno in Svizzera. Il MPC e la PGF non hanno potuto prendere posizione sugli atti di fonte anonima e sulle illazioni che ne sono risultate, dal momento che il rapporto era già stato adottato. Secondo la CdG-N, questa affermazione non verificata del rapporto ha preparato un terreno favorevole alle speculazioni concernenti una presunta qualità di «agente doppio».

Per quanto concerne il ruolo personale svolto dal procuratore generale della Confederazione, la CdG-N ha osservato che una sua iniziativa è all'origine del trasferimento di Ramos dagli Stati Uniti in Svizzera e del suo impiego nel nostro Paese in veste di persona di fiducia della PGF. Per la condotta e l'impiego di Ramos nel quadro di inchieste preliminari la PGF si assume tutta la responsabilità. La CdG-N non ha potuto esprimersi sull'opportunità dell'impiego di Ramos, dal momento che si tratta di una questione di apprezzamento e di fissazione di priorità in materia di perseguimento penale. La CdG-N ha constatato che attualmente per le persone di fiducia sussistono un ampio margine di manovra ed estese possibilità di impiego. La CdG-N ritiene peraltro che un'istruzione della PGF non sia sufficiente per disciplinare l'impiego e il controllo delle persone di fiducia. Dovrebbe essere adottata una base legale formale che permetta di distinguere le persone di fiducia dagli agenti infiltrati e ne chiarisca le possibilità di impiego e le modalità di controllo.

3. L'inchiesta amministrativa, eseguita su mandato del capo del DFGP dall'avvocato Rolf Lüthi in seno al MPC, il cui rapporto è stato pubblicato il 15 settembre 2006 (rapporto pubblicato «Lüthi»), ha chiarito innanzitutto

l'impiego e le modalità operative della Task force Guest della PGF che ha diretto e inquadrato Ramos, e poi in una seconda fase ha esaminato questioni relative all'organizzazione e alla condotta del MPC. Il rapporto ha constatato che la condotta operativa di Ramos da parte della PGF è avvenuta in conformità con le sue istruzioni. Ha inoltre rilevato che il procuratore generale della Confederazione ha chiesto alla PGF di impiegare Ramos in qualità di persona di fiducia, ha partecipato alla decisione di principio presa dopo le verifiche della PGF ed ha poi messo a disposizione della PGF un procuratore per fornire eventuali consigli di natura giuridica. Il rapporto sottolinea quindi che il MPC non ha per il rimanente più svolto alcuna funzione in relazione con Ramos, né ha versato denaro. Attira inoltre l'attenzione sui problemi originati dal rapido sviluppo del MPC e della PGF, come pure dal successivo arresto delle operazioni. Malgrado queste difficili condizioni quadro, l'inquirente ha concluso che il Ministero pubblico della Confederazione, malgrado il quadro difficile, funziona correttamente ed è attualmente dotato di un'organizzazione che gli consente uno svolgimento corretto dei propri compiti. Nel contempo il rapporto attira anche l'attenzione sui potenziali di miglioramento esistenti.

4. L'analisi della situazione effettuata nell'ambito del ProgEff del 31 agosto 2006 (rapporto «Uster» pubblicato il 29 settembre 2006, n. 2.4) giunge a conclusioni analoghe a quelle del rapporto «Lüthi» e conferma che le autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale assumono correttamente le loro nuove competenze e che hanno effettuato un lavoro di sviluppo di sostanziale importanza. Per lo sviluppo ulteriore il rapporto suggerisce una «concentrazione delle forze» basata sul bilancio attuale. Da allora, l'attuazione delle proposte è stata concretizzata nell'ambito del ProgEff2 e approvata dal Consiglio federale; questo processo di attuazione sarà portato a termine entro fine 2007. Per quanto concerne la limitazione delle risorse e l'intenzione di fissare priorità per scegliere quali affari trattare, la CdG-N osserva che un pilotaggio delle autorità preposte al perseguimento penale improntato unicamente alla gestione delle risorse potrebbe provocare conflitti con il principio del perseguimento d'ufficio e con il principio della legalità. La CdG-N invita il Tribunale penale federale ad accordare un'elevata priorità alla riduzione degli affari pendenti presso l'Ufficio federale dei giudici d'istruzione e auspica che il Consiglio federale provveda affinché le autorità preposte al perseguimento penale siano in grado di svolgere la loro missione con la necessaria diligenza nei settori sottoposti alla competenza obbligatoria della Confederazione. La CdG-N garantirà l'accompagnamento del seguito per quanto concerne l'attuazione del ProgEff2.

Circostanze delle dimissioni del procuratore generale della Confederazione

Nel suo rapporto, la CdG-N rende pubbliche le circostanze che hanno presieduto alle dimissioni del procuratore generale della Confederazione in data 5 luglio 2006 (n. 3). L'importante documentazione esaminata dalla CdG-N le ha consentito di pervenire alla conclusione secondo cui le dimissioni del procuratore generale non sono state pienamente volontarie. Nel novembre 2004 il capo del DFGP ha ammonito una prima volta il procuratore generale, minacciandolo di licenziamento in caso di recidiva, perché nell'ambito del caso «Achraf» il procuratore aveva permesso al

proprio portavoce di partecipare a un incontro con la stampa, malgrado il divieto di tenere una conferenza stampa voluto dal capo del DFGP. Durante il fine settimana della Pentecoste 2006, il capo del DFGP e il presidente della Corte dei reclami penali, in seguito alle accuse lanciate dalla *Weltwoche* riguardo all'impiego di Ramos, decidono di effettuare un esame straordinario dell'attività del Ministero pubblico nei loro rispettivi settori di competenza. Tre giorni dopo, il capo del DFGP informa il procuratore generale che considera ormai impossibile continuare la loro collaborazione lavorativa e che intende porre fine al rapporto di lavoro del procuratore medesimo. Impartisce allora al procuratore generale della Confederazione un ammonimento e un severo rimprovero per aver rifiutato di fornire informazioni, per essersi reso irreperibile, per aver rifiutato il dialogo e per aver tenuto un atteggiamento sleale, corredati dalla comminatoria di una rescissione del rapporto di lavoro. Inoltre, dà al procuratore generale della Confederazione l'istruzione di non più organizzare conferenze stampa senza essersi prima consultato con il Dipartimento.

Dall'esame dei documenti contenuti nella cartella personale del procuratore generale della Confederazione risulta che in quel momento il DFGP stava esaminando le possibilità di rescindere il rapporto di lavoro con il procuratore, pur essendo pienamente consapevole della mancanza di motivi di disdetta. In seguito il Dipartimento ha negoziato una convenzione e un'indennità di partenza con l'avvocato del procuratore generale della Confederazione. Secondo i documenti consultati dalla CdG-N, il capo del DFGP non ha informato il Consiglio federale né degli ammonimenti, né delle minacce di licenziamento.

La CdG-N è pervenuta alla conclusione che il capo del DFGP ha sciolto il rapporto di lavoro con il procuratore generale della Confederazione per mezzo di una convenzione, senza che sussistessero motivi di licenziamento ai sensi della legge sul personale federale. L'indennità di partenza versata al procuratore generale non poggia su alcuna base legale adeguata. Tenuto conto dell'indipendenza connessa con la posizione e la funzione del procuratore generale della Confederazione, la CdG-N ritiene questa procedura problematica sotto il profilo dello stato di diritto. Agendo come ha fatto contro il procuratore generale, il capo del DFGP ha eluso il Consiglio federale che, nella sua qualità di organo di nomina, è il solo organo competente per rescindere il rapporto di lavoro del procuratore generale della Confederazione. Ha ecceduto le proprie competenze. Nell'ambito dell'informazione dei media sulle inchieste in corso, il capo del DFGP ha impartito al procuratore generale della Confederazione istruzioni illecite e ne ha leso l'indipendenza adottando sanzioni di diritto del personale per il mancato rispetto di queste istruzioni. Sebbene fossero ormai da tempo venuti alla luce gli indizi dei conflitti tra il capo del DFGP e il procuratore generale della Confederazione, il Consiglio federale non ha esercitato le responsabilità che gli incombevano in quanto organo di nomina e di vigilanza.

La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di intervenire attivamente e senza indugio nel dossier del MPC e di prendere i provvedimenti necessari per salvaguardarne l'indipendenza sotto i profili istituzionale e personale. Inoltre, il Consiglio federale dovrebbe provvedere affinché sia chiarita la delimitazione tra la libertà di informare del MPC e l'attività di informazione dell'autorità alla cui vigilanza amministrativa è assoggettato.

Problemi relativi alla suddivisione della vigilanza esercitata sul MPC

Tenuto conto dei problemi esaminati nel presente rapporto, la CdG-N ha anche esaminato la questione dell'attuale sistema di vigilanza bipartita che si prefigge di

salvaguardare l'indipendenza del MPC (n. 4). È giunta alla conclusione che le basi legali concernenti tale vigilanza sono in parte lacunose e poco chiare. La CdG-N sottolinea pertanto la necessità di chiarire la delimitazione e il coordinamento tra le autorità di vigilanza, come pure la portata della vigilanza amministrativa e quella della vigilanza giudiziaria, e la necessità di un disciplinamento legale. Occorre peraltro tenere conto per analogia delle constatazioni presentate nel presente rapporto ai fini della rielaborazione, attualmente in corso, della normativa sulla vigilanza del MPC.

Pareri del Tribunale penale federale e del Consiglio federale

La CdG-N ha invitato sia il Consiglio federale sia il Tribunale penale federale a prendere posizione in merito al suo rapporto e alle raccomandazioni che vi sono formulate. Inoltre, ha inviato il rapporto per informazione alla Commissione giudiziaria delle Camere conformemente all'articolo 40a capoverso 6 LParl. Nel corso del 2008, la CdG-N si occuperà dei pareri del Tribunale penale federale (7 novembre 2007) e del Consiglio federale (28 novembre 2007), nonché della perizia dell'esperto giurista, prof. dr. Georg Müller, incaricato dal Consiglio federale.

3.7.7 Inchiesta complementare all'esame del funzionamento delle autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale

Durante la fase finale dell'ispezione della CdG-N sul funzionamento delle autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale, il MPC è stato uno dei servizi interessati a cui, il 10 luglio 2007, è stata presentata la bozza del rapporto elaborato dalla competente Sottocommissione della CdG-N (cfr. n. 3.7.6). L'esame di questa bozza di rapporto ha fatto emergere parallelismi tra il contenuto di alcuni capitoli e quelli di documenti che aveva ottenuto nell'ambito di un procedimento penale per violazione del segreto d'ufficio. Come è stato in provato seguito, questi documenti erano copie di lavagna a fogli mobili e un piano che si prefiggeva di destituire o destabilizzare l'ex procuratore generale della Confederazione. Questi documenti sono stati sequestrati a fine marzo 2007 dalla polizia tedesca in occasione del fermo del signor H. In seguito, su richiesta del giudice istruttore federale che conduceva un'istruzione preparatoria contro il signor H. per sospetto riciclaggio di denaro, le autorità tedesche li hanno trasmessi alle autorità svizzere incaricate del perseguimento penale in virtù dell'assistenza giudiziaria in materia penale tra i due Paesi.

Con lettera del 25 luglio 2007 il MPC ha informato i presidenti delle CdG e il presidente della Sottocommissione competente di queste nuove informazioni e, in base ai primi rilevamenti, ne ha segnalato il notevole interesse per l'inchiesta della CdG-N. Il MPC ha poi presentato una parte di questi documenti dapprima l'8 agosto 2007 ai presidenti delle CdG e al presidente della Sottocommissione competente e il 14 agosto 2007 alla stessa Sottocommissione competente. In entrambe le occasioni il MPC ha rilevato i parallelismi tra la bozza del rapporto della Sottocommissione e le informazioni riferite dalle fonti pubbliche. In particolare, il MPC ha pure rilevato che, viste le diverse grafie che figuravano sui documenti sequestrati, vi erano diversi autori delle annotazioni riportate sulla lavagna a fogli mobili. La Sottocommissione aveva l'impressione che le informazioni fornite dal MPC erano fondate su analisi approfondite svolte dal MPC medesimo e dalla PGF; il 5 settembre 2007 ha infor-

mato la CdG-N di queste nuove informazioni. Il MCP non ha potuto effettuare una nuova presentazione dei documenti dinanzi alla CdG-N a causa delle condizioni previste dalle autorità tedesche per la concessione dell'assistenza giudiziaria in materia penale.

Durante la sua seduta del 5 settembre 2007, la CdG-N ha approvato il proprio rapporto di inchiesta sull'esame del funzionamento delle autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale. L'informazione sui nuovi documenti ha indotto la CdG-N ad avviare una nuova inchiesta, della cui esecuzione è stata incaricata la Sottocommissione competente, per analizzare tali documenti. Il mandato per l'inchiesta della CdG-N prevedeva l'analisi dei documenti presentati dal MPC (lavagna a fogli mobili e il cosiddetto piano H) per valutarne la portata ed informarne la Commissione plenaria¹⁰⁷. In questo contesto, nella prospettiva dell'alta vigilanza parlamentare occorre determinare se rappresentanti delle autorità federali sono stati coinvolti in un eventuale piano per destituire o destabilizzare il procuratore generale della Confederazione. Conformemente alla decisione della CdG-N, il rapporto finale concernente l'esame del funzionamento delle autorità della Confederazione incaricate del perseguimento penale è stato presentato al pubblico il 5 settembre 2007. Su mandato della CdG-N, il presidente della stessa CdG-N e la presidentessa della Sottocommissione competente hanno provveduto a informare il pubblico anche sulle nuove informazioni.

I lavori della Sottocommissione competente sono ancora in corso e la CdG-N non ha quindi potuto portare a termine la propria inchiesta durante la legislatura. Ha tuttavia deciso che la Sottocommissione competente avrebbe riassunto lo stato delle indagini in un rapporto intermedio¹⁰⁸, affinché la nuova CdG-N costituita nella legislatura successiva possa portare avanti il lavoro su questa base.

Nel quadro di questa inchiesta complementare, la CdG-N ha inoltre esaminato la questione della legittimità dell'intervento con cui il MPC, dopo un corrispondente sollecito formale da parte della Commissione, ha informato la CdG-N dell'esistenza di questi documenti e le ha trasmesso le copie della lavagna a fogli mobili. Questa verifica era necessaria dopo che il capo del DFGP aveva sollevato la questione dinanzi al Tribunale penale federale che in seguito aveva invitato la CdG-N a prendere posizione in merito. Nel parere¹⁰⁹ elaborato a tal fine e poi pubblicato, la CdG-N è giunta alla chiara conclusione che il MPC era tenuto a informare la CdG-N sui documenti del signor H. in virtù dell'articolo 156 capoverso 1 LParl. In tale sede ha pure constatato che nei confronti della CdG non può essere invocato alcun segreto d'ufficio e che quest'ultimo non può, di conseguenza, essere stato violato. La richiesta dei documenti da parte della CdG-N poggia sui suoi diritti d'informazione e sul potere concesso dalla legge di definirne definitivamente la portata (art. 153

¹⁰⁷ Cfr. comunicato stampa della CdG-N del 7 settembre 2007 (<http://www.parlament.ch/D/Medienmitteilungen/Pages/mm-gpk-n-2007-09-07.aspx>).

¹⁰⁸ Cfr. rapporto intermedio della Sottocommissione DFGP/CaF del 28 novembre 2007 (http://www.parlament.ch/d/kommissionen/ko-kommissionen/ko-aufsichtskommissionen/kom_3_16/seiten/untersuchungendergpk-nstrafverfolgungsbeoordendesbundesdokumenteohlenweger.aspx).

¹⁰⁹ Cfr. lettera della CdG-N del 23 novembre 2007 concernente la decisione della Ia Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale del 24 ottobre 2007 (Brief der GPK-N vom 23.11.2007 zum Entscheid vom 24.10.2007 der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts) (http://www.parlament.ch/d/kommissionen/ko-kommissionen/ko-aufsichtskommissionen/kom_3_16/seiten/untersuchungendergpk-nstrafverfolgungsbeoordendesbundesdokumenteohlenweger.aspx).

cpv. 4 LParl). In proposito la CdG-N è pervenuta alla conclusione che non vi è stata alcuna violazione del diritto. Con decisione del 18 dicembre 2007, la prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale ha tuttavia deciso che il MPC ha violato il segreto dell'istruzione¹¹⁰. Alla CdG-N è mancato il tempo di discutere questa decisione durante l'anno in rassegna: lo farà a inizio 2008.

3.8 Sicurezza

3.8.1 Attuazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione

La CdG-N ha adottato nell'ottobre 2006 un rapporto sulla realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione¹¹¹.

Nel corso dei suoi lavori¹¹², 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. Questo onere lavorativo è aggravato da una forte sottoccupazione e va messa in relazione con la riduzione di talune prestazioni salariali e sociali, nonché con la mancanza di prospettive professionali. La CdG-N ha anche constatato che, oltre alle difficili condizioni di lavoro, i militari a contratto temporaneo incontrano problemi in occasione della loro reintegrazione nella vita civile. Ha quindi chiesto al Consiglio federale di adottare misure per migliorare rapidamente la situazione dei militari di carriera (raccomandazione 1), di provvedere un miglior accompagnamento professionale dei militari a contratto temporaneo (raccomandazione 2), di elaborare proposte per migliorare l'attrattiva delle professioni militari (raccomandazione 3) e di presentare misure a garanzia di un effettivo di personale di carriera che sia sufficiente per assicurare l'istruzione, nonché di presentare una pianificazione dettagliata dell'impiego del personale militare (raccomandazione 4).

In generale, tenuto conto delle osservazioni che ha potuto fare sul terreno, la Commissione ha espresso scetticismo in merito alla sostenibilità del sistema attuale, caratterizzato da 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, di presentare le sue conclusioni in un rapporto al Parlamento e di proporre alternative al sistema attuale (raccomandazione 5).

Infine la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di far iniziare il servizio pratico degli aspiranti ufficiali già dalla prima settimana della scuola reclute (raccomandazione 6) e di valutare l'opportunità di rinunciare a una delle tre scuole reclute annuali per alcune Armi (raccomandazione 7).

¹¹⁰ Cfr. decisione della I Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale del 18 dicembre 2007 (AU.2007.1; <http://bstger.weblaw.ch/?method=news&ul=de&k=BK>).

¹¹¹ Rapporto della CdG-N «Realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione» del 10 ottobre 2006 (FF 2007 2743).

¹¹² Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCdG, del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2884 segg.).

Il Consiglio federale ha preso posizione sulle raccomandazioni della CdG-N nel parere¹¹³ del 28 marzo 2007. La Commissione lo ha esaminato con attenzione nel corso della sua seduta del 17 aprile 2007 e si è rallegrata per la disponibilità manifestata dal Consiglio federale per quanto concerne l'attuazione delle sue raccomandazioni.

Nel suo parere, il Consiglio federale riconosce la difficile situazione in cui si trova il personale militare. La Commissione si rallegra per le misure adottate dal capo del DDPS e del capo dell'esercito per migliorare la soddisfazione sul lavoro e sgravare il personale militare. A titolo di esempio, la CdG-N menziona l'assegnazione per una durata illimitata di un contingente supplementare di 40 posti di ufficiale di carriera e di 60 posti di sottoufficiali di carriera nel settore dell'istruzione.

Per quanto concerne più particolarmente i militari a contratto temporaneo, il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di adottare misure per ottimizzarne e migliorarne l'integrazione in seno al personale militare. Sebbene approvi le misure prese (introduzione di un'istruzione di base centralizzata e unica, sensibilizzazione dei comandanti di scuola e dei comandanti di corso), la CdG-N ritiene che il concetto di reclutamento, di assunzione e di sviluppo professionale dei militari a contratto temporaneo deve ancora essere oggetto di un esame approfondito. Si è quindi rallegrata per l'audit interno chiesto dal capo del DDPS; seguirà con interesse i risultati di questo studio e le conclusioni che ne trarrà il Dipartimento.

Inoltre, la Commissione ha preso nota del mandato conferito dal Consiglio federale al DDPS di procedere a un esame approfondito delle raccomandazioni 1-4 e di renderne conto in un rapporto. Ha pregato il Consiglio federale di sottoporle questo rapporto a tempo debito.

La CdG-N ha anche constatato con soddisfazione che il Consiglio federale è disposto a mettere in pratica la raccomandazione 5 (sviluppo futuro dell'esercito). Condivide l'opinione del Consiglio federale secondo cui questo esame deve avvenire al termine del dibattito sulla tappa di sviluppo 08/11.

Infine, la CdG-N condivide la valutazione del Consiglio federale secondo cui la raccomandazione 6 (istruzione dei quadri di milizia) e la raccomandazione 7 (rinuncia a una scuola reclute) vanno attuate insieme al modello di istruzione ottimizzato che entrerà in vigore il 1° gennaio 2008. Per quanto concerne la rinuncia a una scuola reclute per alcune Armi, la Commissione ritiene che il Consiglio federale abbia dimostrato in modo convincente che sono state esaminate le diverse opinioni e che sono state adottate le misure pertinenti.

Secondo la prassi abituale, la CdG-N verificherà l'attuazione delle raccomandazioni per mezzo di uno specifico controllo complementare. Questo controllo inizierà nel momento del ricevimento del rapporto sulle raccomandazioni 1-4, ma al più tardi nel corso del primo trimestre 2009.

¹¹³ Parere del Consiglio federale del 28 marzo 2007 (FF 2007 2769).

3.8.2

Addetti alla difesa

Nel 2006, la CdG-N ha portato a termine un'inchiesta scrupolosa sugli addetti alla difesa¹¹⁴. Nel suo rapporto pubblicato nel maggio 2006¹¹⁵, la Commissione ha sottolineato le difficoltà da essa incontrate per valutare quale sia il concreto plusvalore del lavoro svolto dagli addetti alla difesa rispetto ad altre fonti di informazione. Nelle sue conclusioni, la Commissione ha chiesto al Consiglio federale di esaminare il sistema attuale degli addetti alla difesa sotto il profilo delle loro missioni, della loro organizzazione, della loro efficacia, della loro opportunità e della loro utilità per la Svizzera in termini di sicurezza internazionale e di renderne conto in un rapporto.

La CdG-N ha preso conoscenza del parere¹¹⁶ del Consiglio federale sul proprio rapporto il 10 ottobre 2006. Dopo un attento esame, la Commissione ha constatato una discrepanza tra l'opinione del Consiglio federale e le proprie constatazioni. Il Consiglio federale non aveva esaminato gli argomenti della Commissione dal profilo materiale e non ne aveva quindi soddisfatto le aspettative. Visto che il Consiglio federale aveva comunque annunciato un certo numero di provvedimenti intesi a migliorare il sistema, la CdG-N ha deciso di sottoporre a un controllo, durante il primo trimestre 2007, i progressi effettuati.

A inizio 2007, la Sottocommissione competente ha chiesto al capo del DDPS di redigere un rapporto intermedio sullo stato di realizzazione delle misure annunciate. Ha esaminato questo rapporto nel corso della sua seduta del 16 aprile 2007 e ne ha discusso con il capo Relazioni internazionali Difesa.

Il Consiglio federale ha consegnato il proprio rapporto sugli addetti alla difesa a fine settembre 2007¹¹⁷. La Commissione lo ha sottoposto a un esame approfondito in occasione della sua seduta del 23 novembre 2007.

La Commissione ha constatato con soddisfazione che il sistema degli addetti alla difesa era stato oggetto di numerosi miglioramenti. Si è in particolare rallegrata per le misure adottate a livello di pianificazione della carriera e la reintegrazione degli addetti alla difesa dopo il loro impiego all'estero. La CdG-N si è pure felicita per la riduzione del numero degli accreditamenti secondari e per i miglioramenti apportati a livello di condotta (fissazione di obiettivi annuali specifici per ogni posto, colloquio di valutazione semestrale ecc.).

Malgrado questi risultati positivi la Commissione ha purtroppo dovuto constatare che sussiste un'importante discrepanza tra le aspettative della CdG-N e il parere del Consiglio federale. Benché lasci trasparire una volontà di migliorare l'attuale sistema degli addetti alla difesa, il rapporto del Consiglio federale non contiene una *riflessione di fondo* sull'utilità del sistema, come aveva chiesto la CdG-N nel suo rapporto del maggio 2006. La Commissione deve in particolare constatare che il plusvalore fornito dal sistema degli addetti alla difesa rispetto ad altri strumenti di acquisizione di informazioni non ha potuto essere dimostrato in modo convincente.

Tenuto conto di quanto precede, la CdG-N continuerà a seguire attentamente gli sviluppi di questo tema. Considera di prioritaria importanza una riforma in profondi-

¹¹⁴ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCdG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2886 segg.).

¹¹⁵ Rapporto della CdG-N «Gli addetti alla difesa» del 23 maggio 2006 (FF 2006 7983).

¹¹⁶ Parere del Consiglio federale del 29 settembre 2006 (FF 2006 8009).

¹¹⁷ Gli addetti alla difesa. Rapporto del Consiglio federale all'attenzione della CdG-N del 21 settembre 2007 (FF 2007 6143).

tà del sistema degli addetti alla difesa ed ha chiesto al Consiglio federale di portare avanti i suoi lavori in questo senso.

Secondo la propria pratica, la CdG-N verificherà l'attuazione delle proprie raccomandazioni nell'ambito di un controllo complementare. Questo controllo sarà effettuato entro fine 2008 – inizio 2009 al più tardi.

3.8.3 Acquisito d'armamento in seno al DDPS

Viste le ripetute controversie suscitate dagli acquisti di armamento del DDPS, nel maggio 2006 la CdG-N ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione di questo settore¹¹⁸. In base a numerose varianti di valutazione proposte dal CPA, la CdG-N gli ha conferito il mandato di concentrare l'analisi sulla fase di acquisto del materiale di armamento propriamente detta, vale a dire sulla fase di valutazione e di selezione del materiale militare da parte di armasuisse.

In base al rapporto di valutazione del CPA del 18 ottobre 2007 (cfr. n. 2.1.5), la Commissione ha adottato e pubblicato il 23 novembre 2007 un rapporto e otto raccomandazioni destinati al Consiglio federale.¹¹⁹ In occasione della stessa seduta ha pure approvato la pubblicazione del rapporto di valutazione del CPA.

Il rapporto della CdG-N giunge alla conclusione che mancano chiare istruzioni strategiche nell'ambito dell'acquisto di armamento.

Per la Commissione questa mancanza si manifesta in particolare quando occorre importare materiale di armamento da Paesi che si trovano in uno stato di guerra o violano sistematicamente i diritti dell'uomo.

Finora, nessuna direttiva ha definito i criteri secondo cui giudicare «la compatibilità in materia di politica estera» di un fornitore o del suo Paese d'origine, né tantomeno vi è una lista di paesi a cui poter fare riferimento. Questo esame di compatibilità si effettua quindi caso per caso. Inoltre, non vi sono direttive che definiscano chiaramente in quali situazioni vada favorita l'industria nazionale per motivi di politica di sicurezza, in particolare per garantire il mantenimento di una base industriale indigena sufficiente. La CdG-N ritiene questa situazione insoddisfacente e chiede pertanto al Consiglio federale di elaborare una strategia in materia di acquisti di armamento che tenga conto degli elementi precitati e di sottoporla alle competenti commissioni parlamentari: Commissioni della politica di sicurezza (CPS), Commissioni della politica estera (CPE), CdG.

Il rapporto del CPA ha mostrato che i principi di base del diritto degli acquisti pubblici sono ben radicati nelle istruzioni interne e nello spirito di armasuisse. Invece, determinati elementi devono essere ulteriormente chiariti per quanto concerne la scelta delle procedure di aggiudicazione. La CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di chiarire le condizioni necessarie per tenere una procedura mediante invito; inoltre,

¹¹⁸ Cfr. Rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCdG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2887).

¹¹⁹ Rapporto della CdG-N del 23 novembre 2007 «Acquisito di armamento in seno al DDPS» (in tedesco e francese: <http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-gpk-n-ruesting-d.pdf>; <http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-gpk-n-ruesting-f.pdf>).

gli ha chiesto di prendere le disposizioni necessarie affinché armasuisse comunichi regolarmente alle Commissioni parlamentari competenti (CPS, CdF, CdG) una statistica degli acquisti con indicazioni numeriche concernenti i progetti di acquisti realizzati o in corso, le procedure di aggiudicazione scelte, gli importi dei mercati, i fornitori e i Paesi interessati.

Nel corso della sua indagine, la CdG-N ha avuto modo di constatare che, in tutte le procedure concorrenziali analizzate dal CPA, armasuisse ha fatto ricorso a criteri oggettivi e a strumenti di valutazione strutturati. Gli offerenti non hanno invece sempre ricevuto sufficienti informazioni sullo svolgimento delle procedure, segnatamente per quanto concerne il numero delle tappe della selezione, i criteri di valutazione e la loro ponderazione. La Commissione ha accordato grande importanza al rispetto del principio della trasparenza e, di conseguenza, ha chiesto al Consiglio federale di adottare i provvedimenti necessari per ottimizzare la situazione.

Per il rimanente, il rapporto di valutazione del CPA ha rivelato che più del 95 per cento del volume degli acquisti è aggiudicato nell'ambito di procedure che non permettono agli offerenti di impiegare rimedi giuridici. Tenuto conto del considerevole volume finanziario che entra in linea di conto e viste le irregolarità constatate nell'applicazione del diritto degli acquisti pubblici da parte di armasuisse, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di profittare della revisione in corso del diritto degli acquisti pubblici per esaminare in quale misura e, se del caso, con quali modalità vada consolidata la protezione giuridica degli offerenti nel settore dell'acquisizione di armamento.

Dopo un'analisi dal profilo della gestione aziendale, è emerso che anche la pratica di armasuisse deve essere oggetto di miglioramenti. Per colmare una grave lacuna, la commissione ha chiesto al Consiglio federale di provvedere affinché armasuisse elabori strategie differenziate per gruppi di prodotti in funzione della loro portata strategica e della loro complessità. Secondo la CdG-N, basi strategiche chiare dovrebbero permettere ad armasuisse di essere meglio preparata per affrontare le situazioni di monopolio, mentre dall'elaborazione di strategie differenziate per gruppi di prodotti dovrebbe risultare una migliore ripartizione delle risorse disponibili.

La Commissione ha pure formulato una raccomandazione secondo cui occorre tenere maggiormente conto della dimensione dei costi ai fini dell'elaborazione dei capitolati d'oneri e delle loro valutazioni. Attualmente, i capitolati d'oneri sono caratterizzati da un livello di specifiche estremamente elevato, la qual cosa non soltanto induce un aumento dei costi ma consolida anche le situazioni di monopolio. Inoltre, la versione definitiva di questi capitolati d'oneri è stabilita soltanto in un momento molto tardivo, cosicché possano esservi integrate a più riprese le nuove esigenze del settore Difesa. Va pure rilevato che, in virtù della constatazione di idoneità per la truppa, gli utenti possono influire sul processo di acquisto fino a uno stadio molto avanzato. In questo contesto sembra opportuno esaminare la possibilità di «congelare» il capitolato d'oneri a uno stadio precedente del processo e permettere agli utenti di esercitare la loro influenza soltanto durante questa prima fase del progetto.

Lo studio del CPA ha pure attirato l'attenzione sui contatti direttamente stabiliti dai fornitori presso l'utente e lo stato maggiore di pianificazione al fine di promuovere i loro prodotti. Questa pratica, contraria alla convenzione TUNE che prevede che i contatti con i fornitori sono di competenza di armasuisse, avrebbe regolarmente per

conseguenza un forte adeguamento a un determinato prodotto delle esigenze formulate dal settore Difesa.

Peraltro, a livello di condotta di armasuisse, la gestione e il controllo gestionale devono essere maggiormente improntati ai costi. La valutazione del CPA ha così constatato che la gestione di armasuisse non dispone di obiettivi chiari definiti progetto per progetto al fine di accelerare la loro realizzazione e di ridurre i costi.

La CdG-N è consapevole del fatto che gran parte delle pratiche descritte in precedenza sono il risultato di abitudini e sono connesse con una cultura aziendale che non si può modificare da un giorno all'altro. Ha pure avuto modo di constatare in occasione di un colloquio con il capo del DDPS che quest'ultimo era disposto a prendere misure per avviare questo cambiamento di cultura.

Entro fine marzo 2008, la CdG-N attende un parere del Consiglio federale concernente le proprie conclusioni e raccomandazioni.

3.9 Protezione dello Stato e servizi d'informazione

3.9.1 Mandato, diritti e organizzazione della DelCG

La DelCG vigila sul mandato del Parlamento, sull'attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione strategica (art. 53 cpv. 2 LParl).

Per «protezione dello Stato» la DelCG intende le misure adottate dalle autorità per prevenire e reprimere azioni che sono rivolte contro la sovranità, la neutralità o l'indipendenza economica della Svizzera o che in generale costituiscono una minaccia seria per l'esistenza, la stabilità e l'integrità dell'ordine democratico della Svizzera sancito dalla Costituzione. Questa definizione include in particolare la lotta contro il terrorismo, l'estremismo violento di natura politica, il crimine organizzato, lo spionaggio o la proliferazione di armi di distruzione di massa.

Per attività in materia di servizi d'informazione la DelCG intende tutte le attività finalizzate a raccogliere ed elaborare informazioni sulla politica di sicurezza del nostro Paese, sia in Svizzera che all'estero.

La DelCG adempie i suoi compiti di controllo:

- ispezionando il lavoro e i metodi utilizzati dai servizi responsabili della protezione dello Stato, dai servizi d'informazione e da altri servizi d'appoggio;
- domandando rapporti e documenti ai servizi della Confederazione;
- effettuando audizioni di agenti della Confederazione, di persone informate dei fatti o di testimoni;
- effettuando visite, con o senza preavviso, presso i servizi della Confederazione interessati;
- trattando le richieste di vigilanza inoltrate da terzi (p. es. dai Cantoni);
- incaricando esperti dell'esecuzione di mandati specifici;
- 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 grande importanza al riconoscimento precoce dei problemi. Nella pratica, la DelCG esamina sia gli aspetti strategici sia le questioni operative, fermo restando tuttavia che la direzione dei servizi 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 di 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 e dei servizi d'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 essere opposti né il segreto d'ufficio né il segreto militare.

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 – non è nemmeno il suo ruolo – e deve quindi fare una selezione. Oltre agli oggetti che deve esaminare in forza della legge¹²⁰, la DelCG allestisce ogni anno un programma di lavoro con i diversi punti forti d'esame per i singoli servizi. Le CdG possono impartire alla DelCG anche mandati specifici al di fuori dei settori di cui all'articolo 53 capoverso 2 LParl. Nel 2007 la CdG-S ha fatto uso una sola volta di questa possibilità.

La DelCG è nominata dalle CdG e si compone di tre membri di ognuna delle due Commissioni. 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.

Il presente rapporto è l'ultimo della DelCG nell'attuale composizione.

I membri della delegazione sono vincolati al segreto d'ufficio (art. 8 LParl). La delegazione attribuisce quindi assoluta priorità al trattamento confidenziale delle informazioni classificate che le sono state rivelate e adotta precauzioni particolari per garantirne la segretezza. I casi descritti nel presente rapporto forniscono una

¹²⁰ Cfr. p. es. art. 11 cpv. 3 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120) e art. 8 dell'ordinanza del 17 novembre 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (OPubl; RS 170.512.1).

panoramica degli oggetti trattati dalla delegazione nel 2007, fermo restando che in alcuni casi non è possibile fornire precisazioni su determinate questioni coperte dal segreto.

Nell'ambito dei suoi controlli e del suo mandato, la DelCG è tenuta a procedere con occhio critico. Ciò non significa tuttavia che il lavoro dei servizi dell'Amministrazione sia sistematicamente oggetto di critiche, anzi. E dato che questo rapporto non menziona sufficientemente il gran numero di casi che hanno ricevuto il suo plauso, la DelCG desidera supplire a questa mancanza esprimendo un sentito grazie ai capi dei Dipartimenti e dei servizi interessati.

3.9.2 Collaborazione e conduzione dei servizi d'informazione

Da anni, la DelCG deplora le lacune di fondo riscontrate nella direzione politica dei servizi d'informazione e nella loro collaborazione e chiede che la loro conduzione sia resa più chiara e trasparente ¹²¹.

Nel giugno 2005, il Consiglio federale ha soppresso la figura del coordinatore delle informazioni, puntando invece sul rafforzamento della collaborazione tra i servizi d'informazione civili del DFGP e del DDPS e in particolare tra il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) del DFGP¹²² e il Servizio informazioni strategico (SIS) ¹²³ del DDPS nel trattamento dei casi di minacce transfrontaliere. A questo scopo il Consiglio federale ha deciso di creare delle piattaforme per lo scambio di informazioni e l'analisi congiunta negli ambiti del terrorismo, del crimine organizzato e della proliferazione.

Dopo uno scambio di idee con i consiglieri federali competenti, la DelCG ha riconosciuto questa iniziativa come un primo passo pragmatico verso una riforma. ¹²⁴ Nel contempo, la DelCG ha però constatato che queste misure non miglioravano la conduzione politica dei servizi d'informazione. Ha quindi ribadito la propria richiesta di riunire i servizi d'informazione in un unico Dipartimento e di subordinarli al più presto a una direzione comune. La DelCG ha dichiarato la sua disponibilità ad accompagnare l'attuazione delle misure del Consiglio federale e ad attendere fino alla fine del 2006 per vedere gli effetti di queste riforme.

Il 31 gennaio 2007, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che di principio i meccanismi di collaborazione introdotti tra i servizi d'informazione si sono dimo-

¹²¹ Cfr. rapporto annuale 2004 delle CdG e della DelCG del 21 gennaio 2005 (FF **2005** 1759), rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG del 20 gennaio 2006 (FF **2006** 3986 segg.) e rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF **2007** 2888 segg.).

¹²² Il SAP è il Servizio svizzero di analisi e prevenzione incaricato della protezione dello Stato. Lavora a stretto contatto con gli organi di polizia cantonali e con la Polizia giudiziaria federale (PGF). Le attività del SAP sono disciplinate per l'essenziale nella legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS **120**) e in diverse altre ordinanze di esecuzione.

¹²³ Il SIS è il Servizio svizzero d'informazione responsabile delle attività con l'estero. Esso segue gli sviluppi politici, militari, tecnologici ed economici all'estero. Le attività del SIS sono disciplinate dall'art. 99 della legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM; RS **510.10**) e dall'ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS.

¹²⁴ Cfr. comunicato stampa della DelCG del 30 agosto 2005.

strati efficaci ¹²⁵. Al DDPS e al DFGP non rimaneva che mettere a punto alcuni aspetti relativi allo scambio d'informazioni tra SAP e SIS. Il Governo ha inoltre deciso che il proprio Comitato di sicurezza (CSCF) non doveva più disporre di competenze nei confronti dei servizi d'informazione e ha approvato un documento sui principi di una politica per i servizi d'informazione (cfr. n. 3.9.5).

La DelCG non concordava però con i punti essenziali delle conclusioni del Consiglio federale del 31 gennaio 2007 sulla conduzione politica e sulla collaborazione dei servizi d'informazione¹²⁶ e, basandosi sui propri accertamenti¹²⁷, è rimasta dell'opinione che le misure del Consiglio federale non avevano migliorato a sufficienza la collaborazione tra SAP e SIS. Infatti, i loro collaboratori continuavano a non disporre di tutti i dati dei due servizi di cui necessitavano per l'elaborazione delle informazioni corrispondenti. Le analisi congiunte avevano prodotto scarsi risultati, per nulla proporzionati con l'onere amministrativo generato dalle piattaforme. Inoltre, i rapporti tra i servizi erano ancora caratterizzati da una concorrenza che poco giovava alla produttività. Oltretutto, il Consiglio federale aveva trattato la mozione 05.3001¹²⁸ senza cogliere l'occasione per apportare le necessarie correzioni all'attuale sistema dei servizi d'informazione.

La DelCG ha quindi evidenziato un urgente bisogno d'intervenire, sostenendo che la collaborazione tra servizi d'informazione nazionali ed esteri non doveva più essere lasciata al libero arbitrio di due Dipartimenti, ma spettare a un unico Dipartimento, responsabile delle attività di entrambi i servizi d'informazione. All'unanimità, la DelCG ha deciso di trasferire mediante iniziativa parlamentare (Iv. Pa.) i compiti dei due servizi d'informazione civili a un solo Dipartimento. Su mandato della delegazione, il 13 marzo 2007, il presidente della DelCG ha depositato l'Iv. Pa. 07.404 «Trasferimento dei compiti dei servizi informazioni civili a un dipartimento».

L'iniziativa chiedeva di trasferire, mediante un atto normativo, a un unico Dipartimento, le attività dei servizi d'informazione civili concernenti la Svizzera e l'estero a quel momento di competenza del SAP e del SIS. Nel fare ciò occorreva garantire la protezione delle informazioni, delle fonti e dei dati, dar prova di una presenza coerente nei confronti dei servizi d'informazione esteri e assicurare che il Dipartimento competente esercitasse una vigilanza sistematica.

La decisione del Consiglio federale del 31 gennaio 2007, che giudicava fondamentale buona la collaborazione tra SAP e SIS, implicava l'obbligo del DFGP e del DDPS di eliminare, entro fine maggio 2007, le ultime differenze nell'accesso alle informazioni delle piattaforme. Al riguardo era determinante la perizia, ordinata nell'autunno 2006 dalla DelCG, per individuare eventuali restrizioni di natura giuridica applicabili agli scambi di informazioni di servizi partner esteri tra SAP e SIS¹²⁹. In una seconda perizia, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) doveva accertare

¹²⁵ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 31 gennaio 2007.

¹²⁶ Cfr. comunicato stampa della DelCG del 31 gennaio 2007.

¹²⁷ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2791), p. 2894.

¹²⁸ Mozione 05.3001 «Base legale completa per il sistema dei servizi d'informazione» dell'11 gennaio 2005.

¹²⁹ Parere giuridico del 22 dicembre 2006 della Direzione del diritto internazionale pubblico e dell'Ufficio federale di giustizia all'attenzione della DelCG dal titolo «Restrictions juridiques aux échanges entre le Service d'analyse et de prévention (SAP) et le Service du renseignement stratégique (SRS) d'informations émanant de services de renseignement étrangers» (GAAC 2007.3.2, pag. 98–121).

l'accesso delle piattaforme a dati personali del servizio di informazione nazionale. Tale perizia¹³⁰ è stata depositata il 3 aprile 2007 e trasmessa alla DelCG nel giugno 2007.

Nella prima perizia, l'Ufficio federale di giustizia e la Direzione del diritto internazionale pubblico hanno dimostrato che non esistono accordi multilaterali che limitino lo scambio d'informazioni tra il SAP e il SIS. Tutt'al più sarebbero potute scaturire restrizioni di natura giuridica dagli accordi stipulati dai servizi d'informazione elvetiche con i loro partner stranieri. Dalla perizia è emerso che i due servizi d'informazione interpretano in modo molto diverso le modalità di scambio internazionale dette anche «*Third-Party-Rule*»: per il SAP, le informazioni di un servizio partner estero possono essere trasmesse al SIS in forma originale e con l'indicazione della fonte unicamente se il servizio estero ha autorizzato esplicitamente questa trasmissione. Per il SIS, invece, la «*Third-Party-Rule*» regge essenzialmente lo scambio tra servizi di Stati diversi: in altre parole, le informazioni di un servizio estero destinate a un servizio svizzero possono essere comunicate agli altri servizi d'informazione svizzeri, purché il servizio estero non lo abbia escluso esplicitamente. Riguardo alla protezione della fonte, il SIS parte dal presupposto che i servizi d'informazione esteri abbiano esigenze diverse da quelle dei privati e che possano essere citati internamente quale fonte – sempreché non lo abbiano escluso esplicitamente – proprio perché la fonte dell'informazione può essere importante ai fini della sua valutazione.

Alla DelCG l'interpretazione del SIS sembra plausibile, per lo meno riguardo alle informazioni dei servizi stranieri con i quali SAP e SIS intrattengono dei contatti. Nel 2006 i due servizi elvetiche hanno informato i partner comuni della creazione delle piattaforme e difeso esplicitamente nei confronti dell'estero l'interpretazione del SIS.

Secondo la perizia, il Consiglio federale dispone già di tutte le competenze giuridiche necessarie per emanare a livello di ordinanza disposizioni vincolanti per lo scambio di informazioni dei due servizi con l'estero e per la protezione delle informazioni così ottenute. A questo riguardo, il Consiglio federale potrebbe distinguere tra lo scambio di informazioni tra servizi elvetiche e le particolari esigenze di protezione delle rispettive fonti e fissare le condizioni di scambio corrispondenti.

La seconda perizia verifica l'esistenza di restrizioni giuridiche che impediscano al SAP di mettere a disposizione dati personali per le piattaforme e di renderli accessibili anche ai collaboratori del SIS. A questo riguardo l'UFG dichiara in sostanza che il SAP, conformemente all'articolo 18 capoverso 1 e allegato 2 numero 12 dell'ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI)¹³¹ può trasmettere dati personali al SIS, qualora essi contengano informazioni che rientrano nell'ambito di competenza di quest'ultimo. Per il resto, la disposizione potestativa non lascia la decisione di un'eventuale comunicazione al libero arbitrio del SAP, ma implica che esso agisca avvalendosi adeguatamente del suo potere discrezionale¹³². L'eventuale nesso tra un'informazione concreta e l'ambito di competenza del SIS va però chiarito di volta in volta. Proprio per questa ragione la perizia propone di fissa-

¹³⁰ Lettera dell'Ufficio federale di giustizia allo Stato maggiore del CSCF del 3 aprile 2007.

¹³¹ Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS 120.2).

¹³² Lettera dell'Ufficio federale di giustizia allo Stato maggiore del CSCF del 3 aprile 2007, p. 2.

re criteri di verifica per ogni ambito, per garantire che il SAP segua una prassi adeguata e costante nella comunicazione delle informazioni.

Sulla scorta delle due perizie, la DelCG è giunta alla conclusione che spetterebbe ai Dipartimenti competenti e al Consiglio federale garantire mediante un disciplinamento adatto il flusso d'informazioni tra i servizi. In particolare, il DFGP dovrebbe provvedere affinché il SAP sfrutti il quadro legale per adempiere il proprio obbligo di informare.

Nell'autunno 2007 la DelCG ha constatato che le differenze tra DFGP e DDPS non sono state eliminate secondo le previsioni. Concretamente, continuavano a sussistere visioni diverse dei compiti reali delle piattaforme e dell'impiego comune di informazioni provenienti da servizi partner stranieri. I problemi irrisolti nello scambio di informazioni tra SAP e SIS hanno ulteriormente convinto la delegazione della necessità di lanciare un'iniziativa parlamentare per creare una conduzione comune dei servizi d'informazione civile.

Secondo l'articolo 109 LParl ogni iniziativa parlamentare sottostà a un esame preliminare. L'Iv. Pa. 07.404 è quindi stata trasmessa alle CdG per esame. La CdG-S ha dato seguito all'iniziativa e, il 18 giugno 2007, ha invitato la CdG-N a fare altrettanto. Il 6 luglio 2007, la CdG-N ha accolto l'iniziativa, anch'essa all'unanimità. Su mandato della CdG-S, la DelCG ha poi avviato l'elaborazione di un progetto legislativo¹³³.

Per elaborare il progetto di legge, la DelCG ha incaricato un giurista esterno di esaminare diverse varianti sotto il profilo della tecnica normativa. Ha inoltre discusso in che misura occorreva circoscrivere l'oggetto da disciplinare, al fine di raggiungere l'obiettivo dell'iniziativa senza limitare inutilmente il margine operativo e la competenza organizzativa del Consiglio federale. Dai lavori sono scaturite due varianti, diverse per tecnica legislativa e oggetto del disciplinamento. La prima variante si limitava alla modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)¹³⁴ e della legge militare (LM)¹³⁵, necessaria affinché in futuro il Consiglio federale possa attribuire i compiti di SAP e SIS al Dipartimento di sua scelta. La seconda variante prevedeva una legge speciale per i servizi d'informazione civili, basata sulle disposizioni vigenti della legge militare e della LMSI e contenente un piccolo numero di disposizioni tese a garantire il subordinamento dei servizi a un solo Dipartimento e l'efficacia della loro collaborazione.

In occasione della sua seduta dell'8 novembre 2007, la DelCG ha invitato rappresentanti del DDPS e del DFGP a commentare le due varianti di progetto legislativo summenzionate. Da questo colloquio la DelCG ha avuto la conferma di aver elaborato, con la seconda variante, una soluzione legalmente perseguibile e adeguata alla problematica. Ha pertanto deciso all'unanimità di dare seguito a questa soluzione. Gli altri lavori sono stati pianificati in modo tale che il dossier è stato trattato dalla CdG-S prima della sessione primaverile 2008.

¹³³ Cfr. comunicato stampa della CdG-N del 9 luglio 2007.

¹³⁴ Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

¹³⁵ Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM, RS 510.10).

3.9.3 Sistema di esplorazione radio «Onyx» del DDPS

La DelCG ha deciso di redigere, nel 2007, un secondo rapporto sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite «Onyx». Nel suo primo rapporto del 2003¹³⁶ si era occupata prevalentemente delle basi giuridiche per l'introduzione di Onyx. Allora, la DelCG aveva rivolto al Consiglio federale sei raccomandazioni, la metà delle quali riguardava questioni di diritto, come la compatibilità delle basi giuridiche di Onyx con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)¹³⁷ e la necessità di un disciplinamento a livello di legge. Le altre raccomandazioni chiedevano una valutazione dei rischi tecnici, una strategia quinquennale per tutti i mezzi di ricerca di informazioni – Onyx incluso – e le risorse necessarie nonché una politica di informazione trasparente a proposito del progetto.

Nel suo nuovo rapporto del 9 novembre 2007 sulla legalità e l'efficacia del sistema di esplorazione radio Onyx¹³⁸, la DelCG ha constatato che quattro delle sei raccomandazioni contenute nel suo primo rapporto sono state implementate. Alla fine del 2004, il DDPS aveva approvato una politica di informazione su Onyx, a cui da allora si è dato seguito con diversi comunicati stampa. Anche la DelCG ha ottenuto il rapporto sollecitato al DDPS sui rischi tecnici e finanziari del progetto Onyx.

Licenziando il pacchetto di revisione LMSI II¹³⁹, il Consiglio federale ha messo in atto anche le due raccomandazioni sulla creazione di basi legali sufficienti per l'introduzione di Onyx, che la delegazione gli aveva rivolto. L'avamprogetto di modifica della LM menziona esplicitamente, tra i mezzi di ricerca delle informazioni all'estero, l'esplorazione radio – con Onyx o altri sistemi – precisando le basi legali per l'utilizzazione di Onyx, come sollecitato dalla DelCG. Il Consiglio federale propone inoltre di creare nella LMSI una base legale per i mandati del SAP a Onyx, come richiesto dalla DelCG per l'uso di Onyx su base permanente da parte del SAP.

Nel suo nuovo rapporto, la DelCG constata però che le basi legali su cui poggia il sistema Onyx non sono compatibili con la CEDU e che pertanto il DDPS non ha dato seguito alla sua seconda raccomandazione. Mediante una perizia del 31 agosto 2004, l'UFG ha esaminato la compatibilità delle basi giuridiche di Onyx con la CEDU, giungendo alla conclusione che i servizi d'informazione che attribuiscono mandati a Onyx dovrebbero essere elencati nominativamente a livello di ordinanza. All'inizio del 2005, il DDPS ha prospettato la possibilità di effettuare lavori legislativi in materia. Alla richiesta di informazioni della DelCG sull'avanzamento dei lavori, nell'estate del 2007, il DDPS le ha risposto che l'interrogativo sull'opportunità di menzionare esplicitamente i committenti di Onyx nell'ordinanza concernente la guerra elettronica (OGEL)¹⁴⁰ sarebbe stato lasciato in sospenso fino alla conclusione della revisione della LMSI II¹⁴¹. Nel suo rapporto, la DelCG esorta ora

¹³⁶ Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (progetto «Onyx»), del 10 novembre 2003 (FF 2004 1299). Rapporto della DelCG.

¹³⁷ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101).

¹³⁸ Rapporto della DelCG «Légalité et efficacité du système d'exploration radio«Onyx» del 9 novembre 2007 (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-pa-gpdel-onyx-07-d.pdf>) (in francese e tedesco)

¹³⁹ Avamprogetto di revisione della LMSI – nuovi mezzi per la ricerca di informazioni (pacchetto di revisione LMSI-II).

¹⁴⁰ Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica (OGEL; RS 510.292)

¹⁴¹ Lettera del DDPS alla DelCG del 14 agosto 2007.

il Consiglio federale a menzionare senza indugio i committenti di Onyx a livello di ordinanza.

Per il controllo della legalità dell'impiego di Onyx, il Consiglio federale ha istituito l'Istanza di controllo indipendente (ICI). Nell'ambito della sua alta vigilanza, la DelCG controlla che l'ICI svolga correttamente il proprio lavoro. Secondo il rapporto della DelCG, il metodo di lavoro dell'ICI offre garanzie sufficienti che nessun mandato e nessuna procedura di esplorazione, privi di basi legali adeguate, sfuggano alla lunga alla sua attenzione. Finora, i capi del DDPS e del DFGP hanno concretizzato nei propri Dipartimenti tutti i suggerimenti e tutte le raccomandazioni dell'ICI. La DelCG approva inoltre la loro abitudine di discutere il rapporto annuale con il presidente dell'ICI prima di sottoporlo per conoscenza al Consiglio federale. La DelCG è inoltre soddisfatta della nuova composizione dell'ICI, i cui tre membri, nominati il 24 ottobre 2007 dal Consiglio federale, entrano in carica all'inizio del 2008 per un periodo di quattro anni. Con la riconferma di due degli attuali membri, il Consiglio federale ha dato seguito alla richiesta della DelCG di conservare il livello di competenze acquisito¹⁴².

L'ultima parte del rapporto DelCG è dedicato al controllo dell'efficacia di Onyx in seno al DDPS. Dal 2004, il direttore del SIS sottopone regolarmente al Dipartimento un rapporto sui risultati di Onyx. Da questo rapporto, presentato anche alla DelCG, è emerso fin dall'inizio che Onyx non fornisce i risultati auspicati in tutti i settori di esplorazione. Parallelamente, il SIS ha confermato il grande potenziale di Onyx in tutti gli ambiti di esplorazione. Per poter sfruttare questo potenziale sono state proposte diverse misure, la cui attuazione presupponeva tuttavia investimenti superiori a quelli del sistema previsto inizialmente. Le conclusioni, diffuse nell'agosto 2007, dello studio sui comportamenti comunicativi in materia di potenziali obiettivi di esplorazione, sollecitato dalla DelCG al SIS, hanno dimostrato che nei precedenti rapporti del SIS il potenziale di rendimento di diversi ambiti di esplorazione non era stato valutato in modo realistico. Lo studio ha inoltre chiarito il motivo per cui diverse misure correttive non hanno prodotto alcun effetto.

Nel suo rapporto, la DelCG ha stabilito che i controlli di efficacia del SIS non sono stati in grado di fornire le informazioni necessarie al capo del DDPS, affinché questi potesse assumersi la sua responsabilità politica in tal senso. Vista la complessità di un progetto come Onyx, l'obbligo di vigilanza che incombeva a un Dipartimento non avrebbe dovuto essere delegato agli Uffici interessati. In effetti, un'autorità esterna avrebbe verificato più a fondo dei servizi direttamente coinvolti le ipotesi sul potenziale di Onyx e le misure correttive proposte. La DelCG raccomanda pertanto al Consiglio federale di incaricare il DDPS di costituire un organo di controllo amministrativo indipendente dai servizi d'informazione, per esaminare l'efficacia del sistema Onyx.

Nel suo ultimo rapporto annuale, la DelCG aveva già constatato che la strategia quinquennale per i servizi d'informazione del DDPS, approvata il 22 novembre 2006 dal Consiglio federale, non aveva tenuto conto della sua raccomandazione concernente la ricerca di informazioni mediante il sistema Onyx.¹⁴³ La strategia non menzionava né gli investimenti tecnici necessari né il personale disponibile per

¹⁴² Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2895).

¹⁴³ Cfr. rapporto annuale 2006 delle CdG e della DelCG del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2896).

l'elaborazione dei risultati dell'esplorazione. Inoltre, dallo studio sul comportamento comunicativo in potenziali ambiti di esplorazione è emerso che soltanto la metà degli obiettivi prioritari menzionati dalla strategia di Onyx erano realistici.

Per consentire a Onyx di fornire anche in futuro informazioni preziose in materia di politica di sicurezza, saranno necessari ulteriori investimenti. Una strategia a lungo termine deve determinare quali oneri si giustificano a livello di risorse umane e tecniche per coprire con Onyx determinati ambiti di esplorazione. Lo studio sul comportamento comunicativo sollecitato dalla DelCG ha già esaminato l'utilità di un possibile ampliamento di Onyx per diversi ambiti di esplorazione. E questi lavori potranno fungere da base per il rinnovo della strategia quinquennale.

Nel suo rapporto, la DelCG raccomanda al Consiglio federale d'incaricare il DDPS di rivedere la propria strategia quinquennale per il settore dell'esplorazione radio. Questa strategia dovrà accertare tra l'altro la fattibilità in materia di risorse tecniche e umane in tutti gli ambiti di esplorazione previsti ed evidenziare l'esigenza di creare eventuali nuove basi legali.

3.9.4 Il caso dell'informatore nel Centro islamico di Ginevra

I fatti

Tra la fine di febbraio e la fine di maggio 2006, numerosi articoli della stampa riportano le dichiarazioni di un certo Christian, che avrebbe lavorato per il SAP e che afferma di essere stato incaricato di infiltrarsi nel *Centre Islamique* di Ginevra (CIG) per compromettere il suo direttore, Hani Ramadan. In questi articoli, Christian sostiene inoltre di essersi recato in Siria con l'accordo del SAP e di aver svolto diverse missioni all'estero per il SIS. Avrebbe inoltre contribuito a sventare un attentato ai danni di un aereo della compagnia aerea israeliana a Ginevra. Christian ha inoltre rilasciato interviste e fornito informazioni dettagliate sulla sua collaborazione con i servizi d'informazione svizzeri. Il polverone sollevato dai media attorno a questa persona, ben presto ribattezzata «spia della moschea» e «talpa del centro islamico» e le pesanti accuse pronunciate pubblicamente contro il SAP sono stati oggetto di numerosi interventi parlamentari.

Il 13 marzo 2006, la DelCG ha iniziato ad occuparsi del caso nell'ambito del suo mandato di alta vigilanza parlamentare.

Obiettivo dell'indagine e metodo di lavoro

Nella sua indagine, la DelCG ha perseguito tre obiettivi ben precisi. Primo: accertare se Christian (il cui vero nome è Claude Covassi) ha lavorato per il SAP e per il SIS; secondo: verificare se i servizi d'informazione elvetici hanno fatto ricorso a metodi illegali nell'eventuale collaborazione con Claude Covassi; terzo: vagliare, in base alle proprie conclusioni, l'opportunità di proporre provvedimenti al Consiglio federale. Per raggiungere i propri obiettivi, la DelCG ha sentito varie persone, tra cui lo stesso Covassi, ha esaminato numerosi rapporti e documenti di lavoro del SAP e del SIS e materiale consegnatole spontaneamente da giornalisti, e ha effettuato una

visita al SAP senza preavviso. I risultati dell'indagine e della valutazione della DelCG sono confluiti in un rapporto, pubblicato il 15 maggio 2007¹⁴⁴.

Collaborazione tra Claude Covassi e il SAP

Claude Covassi frequenta il CIG dal febbraio 2004. A quel momento ha contatti con un ispettore della polizia ginevrina che ha conosciuto nell'ambito di un'altra vicenda. Covassi si propone di fornire all'ispettore informazioni sulla famiglia Ramadan. Nel marzo 2004, informa ripetutamente l'ispettore sul CIG, confidandogli tra l'altro di voler seguire corsi di Corano e convertirsi all'islam: proposito concretizzato formalmente qualche settimana più tardi. In base agli elementi in suo possesso, l'ispettore della polizia ginevrina chiede al SAP di prendere posizione sulla persona di Claude Covassi e di valutarne il potenziale.

All'inizio di aprile 2004 si svolge un incontro tra un commissario del SAP, Claude Covassi e l'ispettore della polizia ginevrina. Nel mese di luglio il SAP lancia l'operazione «Memphis», il cui obiettivo sono Hani Ramadan e organizzazioni o persone che gravitano attorno a lui, e che figurano sulla lista di osservazione ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 lettera b LMSI. In questa operazione, Claude Covassi gode dello statuto di informatore, ovvero di privato che, di propria iniziativa, fornisce informazioni alla polizia o a un servizio di informazione. A livello operativo Covassi dipende dal SAP, ma il suo referente sul posto è sempre l'ispettore della polizia ginevrina. Fino alla fine di aprile si svolgono incontri regolari tra l'ufficiale di contatto del SAP, Claude Covassi e l'ispettore della polizia ginevrina. In tali occasioni, Claude Covassi presenta i risultati del suo lavoro. Nel febbraio 2005 Claude Covassi si reca in Siria. Sarebbe stato Hani Ramadan a suggerirgli questo soggiorno per rendere più credibile la sua conversione all'islam. Pur non approvando questa mossa, il commissario del SAP incarica Covassi di redigere un rapporto dettagliato di quanto osserva durante il viaggio. Al suo ritorno in Svizzera, Claude Covassi presenta al SAP due rapporti. Confida inoltre all'ispettore della polizia ginevrina che la collaborazione con il suo ufficiale di contatto presso il SAP è problematica, in quanto si sente poco seguito e mal consigliato. Dopo un mese, nell'aprile 2005, mette fine alla collaborazione con il SAP senza fornire spiegazioni. Fino al gennaio 2006, l'ufficiale di contatto del SAP tenta ripetutamente di contattare Covassi, ma i suoi tentativi restano vani.

Collaborazione tra Claude Covassi e il SIS, e attività parallele per il SAP

Nel maggio 2005 Claude Covassi inoltra una candidatura scritta al SIS.

Alcuni giorni dopo incontra un ufficiale di contatto del SIS, che gli propone di recarsi in un Paese africano, da giugno a luglio 2005, per raccogliere informazioni su un determinato gruppo. Per il SIS questa missione funge da test. Claude Covassi accetta la proposta e i due uomini decidono di sottacere la propria collaborazione al SAP. I risultati del viaggio in Africa sono positivi e il SIS pianifica, per il gennaio 2006, una seconda missione in un altro Paese africano. A quel punto, dopo un silenzio di vari mesi, Claude Covassi si rivolge nuovamente a colui che era stato il suo ufficiale di contatto presso il SAP. Gli trasmette le informazioni sul suo soggiorno in Africa e gli comunica che non intende più collaborare con l'ispettore della polizia ginevrina. Tuttavia, non fa parola della sua collaborazione con il SIS. Dal canto suo,

¹⁴⁴ «Il caso dell'informatore del Centro islamico di Ginevra». Rapporto della DelCG del 15 maggio 2007 (FF 2007 6221).

il SIS rinuncia alla seconda missione in Africa, in quanto una precedente persona di contatto di Claude Covassi solleva qualche dubbio sulla sua collaborazione con i servizi d'informazione.

Nel febbraio 2006, Claude Covassi racconta al SIS di sentirsi minacciato e di avere intenzione di lasciare la Svizzera. Il SIS paga a Claude Covassi un biglietto aereo per la Spagna e gli fornisce del denaro. Dopo alcuni giorni, Covassi invia al suo ufficiale di contatto al SIS diversi SMS offensivi, convinto che il SIS gli abbia teso un tranello. Nello contempo i media rivelano la collaborazione tra Claude Covassi e il SAP. Claude Covassi rimprovera tra l'altro al SAP di aver tentato di associare Hani Ramadan al reclutamento di combattenti per l'Iraq e definisce «mafioso» l'atteggiamento del suo ufficiale di contatto presso il SAP. La stampa pubblica inoltre un comunicato stampa di Hani Ramadan, nel quale quest'ultimo afferma di possedere scuse scritte di Claude Covassi. Le e-mail riprodotte non corrispondono a quelle documentate dai servizi d'informazione. Su consiglio del SIS, Claude Covassi lascia la Svizzera e, nel marzo 2006, giunge al Cairo. Poco dopo il suo arrivo in Egitto, chiede ripetutamente al SIS un aiuto finanziario, che tuttavia non gli verrà accordato. L'ultimo contatto tra Claude Covassi e il SIS avviene il 21 aprile 2006. Alcuni giorni dopo, la stampa diffonde la notizia della collaborazione tra Covassi e il SIS. Covassi torna in Svizzera nell'ottobre 2006.

Risultati dell'indagine della DelCG

Il primo contatto tra Claude Covassi e la DelCG avviene nel marzo 2006, su iniziativa di Covassi, che intende consegnare alla delegazione documenti e registrazioni sulla sua collaborazione con il SAP. La delegazione invita per due volte Claude Covassi a un'audizione, alla quale tuttavia non si presenta. E tanto meno trasmette alla DelCG i documenti che apparentemente possiede. Dopo il suo rientro dall'Egitto, Claude Covassi contatta nuovamente la DelCG, che lo sentirà il 12 dicembre 2006 e il 16 gennaio 2007.

Al termine della sua indagine, la DelCG ha potuto dimostrare che Claude Covassi ha lavorato come informatore per il SAP e per il SIS, ma che non sussistono prove dell'impiego di metodi illegali da parte dei servizi d'informazione. La delegazione sottolinea inoltre che il SAP non ha chiesto a Claude Covassi di infiltrarsi nel CIG né tanto meno l'ha inviato in Siria nell'ambito di una missione congiunta con un servizio di informazione straniero; il viaggio in Africa ordinatogli dal SIS è avvenuto nel rispetto della legislazione; secondo le informazioni fornite dal Ministero pubblico della Confederazione alla delegazione, Claude Covassi non ha contribuito in alcun modo a sventare l'attentato contro l'aereo della compagnia d'aviazione El-Al.

Nonostante la soddisfazione per l'inconsistenza delle gravi accuse mosse ai servizi d'informazione, nel corso della propria indagine la DelCG ha constatato grosse lacune da parte del SAP e del SIS sia nel reclutamento che nella conduzione di Claude Covassi. L'assenza di un esame circostanziato della personalità di Covassi, la mancanza di collaborazione tra il SAP e il SIS nonché le lacune nella cooperazione tra i servizi federali e la polizia ginevrina nell'elaborazione di informazioni ufficiali classificate hanno permesso a Claude Covassi di mettere i servizi d'informazione l'uno contro l'altro. Secondo la DelCG, il caso Covassi ha evidenziato l'insufficienza delle basi legali in materia di gestione degli informatori. Questo vuoto giuridico lascia ai servizi d'informazione un determinato margine operativo, che è però difficilmente compatibile con i principi di uno Stato di diritto. Nel suo

rapporto, la DelCG rivolge diverse raccomandazioni al Consiglio federale allo scopo di migliorare la conduzione degli informatori e il trattamento delle informazioni confidenziali. La DelCG caldeggia la prossima revisione della LMSI¹⁴⁵ che creerà una base legale formale all'impiego di informatori da parte del SAP. Infine, la delegazione deplora la strumentalizzazione di questa vicenda da parte dei media, che non si sono fatti scrupoli nel pubblicare informazioni senza prima verificarle, mettendo i servizi d'informazione in gravi difficoltà.

Nel suo parere del 29 agosto 2007¹⁴⁶, il Consiglio federale esprime soddisfazione per il fatto che la DelCG abbia confutato tutte le accuse mosse dall'informatore ginevrino contro le autorità federali. Pur riconoscendo che la ricerca di informazioni in ambiti come il terrorismo, la proliferazione, l'estremismo violento, lo spionaggio e il crimine organizzato può essere rischiosa e non si possono escludere a priori sviluppi inattesi, il Consiglio federale sottolinea che determinati aspetti della collaborazione con gli informatori in materia di servizi d'informazione devono essere migliorati e che devono quindi essere adottati provvedimenti ad hoc, la cui applicazione sarà seguita da vicino dalla DelCG.

3.9.5 Controllo dell'efficacia delle informazioni

Nel 2003, in occasione delle sue indagini sui contatti dei servizi d'informazione svizzeri con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid¹⁴⁷, la DelCG è giunta alla conclusione che gli intensi contatti intrattenuti dai servizi d'informazione con il Sudafrica non hanno consentito di rilevare informazioni particolarmente importanti per la sicurezza della Svizzera. Oltretutto, la rilevazione di tali informazioni ha avuto un costo politico assolutamente sproporzionato rispetto alla loro utilità. Nel capitolo «Controllo dell'efficienza e della qualità», la DelCG ha quindi consigliato al Consiglio federale di «effettuare, in generale, un'analisi costi-benefici dell'attività del servizio informazioni [e di] adottare le disposizioni necessarie per valutare il plusvalore apportato dai servizi d'informazione nell'ambito della sicurezza dello Stato e giudicare in tal modo l'efficienza di tali servizi». ¹⁴⁸

Nel suo parere del 19 dicembre 2003¹⁴⁹, il Consiglio federale ha considerato la raccomandazione della DelCG degna di valutazione e sottolineato la necessità di esaminare in che misura tali richieste erano realizzabili nella pratica. Concretamente, ha dimostrato la propria disponibilità ad approfondire la questione dell'efficienza dei servizi d'informazione mediante una contabilità costi-prestazioni. Accennando all'introduzione del nuovo modello contabile per la Confederazione, il Consiglio federale ha lasciato intendere che le possibilità di un'analisi costi-benefici avrebbero dovuto essere chiarite prevalentemente in un'ottica pecuniaria.

¹⁴⁵ Cfr. messaggio del 15 giugno 2007 concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) (Mezzi speciali per la ricerca di informazioni), (FF **2007** 4613).

¹⁴⁶ Parere del Consiglio federale del 29 agosto 2007 (FF **2007** 6293).

¹⁴⁷ «Esame dei contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid.» Rapporto della DelCG del 18 agosto 2003 (FF **2004** 2106).

¹⁴⁸ Cfr. «Esame dei contatti del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica ai tempi dell'apartheid.» Rapporto della DelCG del 18 agosto 2003 (FF **2004** 2106).

¹⁴⁹ Parere del Consiglio federale del 19 dicembre 2003 (FF **2004** 2723).

Nell'agosto 2006, il Comitato di sicurezza del Consiglio federale ha informato per la prima volta la DelCG dello stato degli accertamenti¹⁵⁰. Nel suo rapporto intermedio, il CSCF è giunto alla conclusione che, se i costi dei servizi d'informazione sono più o meno misurabili, la loro utilità lo è solo in parte. In particolare, ha evidenziato la difficoltà di quantificare i benefici finanziari per la Svizzera, ammesso che determinate informazioni le abbiano consentito di premunirsi e di evitare così eventuali danni. Poiché la difficoltà principale consisteva nel misurare i benefici delle attività dei servizi d'informazione, il CSCF ha annunciato alla DelCG la definizione di una situazione auspicabile, che fornisse dei parametri di riferimento. Questi parametri sarebbero stati definiti dal Consiglio federale nella sua politica sui servizi d'informazione ancora da approvare (cfr. n. 3.9.2).

I Principi della politica del Consiglio federale in materia di servizi d'informazione svizzeri¹⁵¹, approvati e pubblicati dal Governo il 31 gennaio 2007, erano tuttavia ancora lontani dall'obiettivo annunciato alla DelCG. I Principi descrivono soprattutto l'attuale organizzazione e le competenze dei servizi d'informazione e demandano ai Dipartimenti il controllo dell'efficacia dei rispettivi servizi, ma non contengono alcun parametro che consenta di misurare l'efficienza e la qualità delle attività di ricerca d'informazioni svolte dai servizi. Peraltro, la DelCG non ha finora ricevuto indicazioni che le facciano credere che la politica in materia di servizi d'informazione abbia potuto svolgere un ruolo nel controllo del rendimento dei servizi.

Nella primavera 2007, la DelCG ha approvato una richiesta del CSCF¹⁵², di sospendere l'analisi finanziaria costi-benefici relativa ai servizi d'informazione. La richiesta del CSCF si basava su accertamenti del DDPS, dai quali è emerso che i benefici dei servizi d'informazione non possono essere quantificati per una simile analisi e che tutt'al più possono essere rilevati mediante indagini qualitative tra i beneficiari delle informazioni.

Pur riconoscendo le difficoltà di una contabilità costi-prestazioni, proposta dal Consiglio federale accogliendo la sua raccomandazione, la DelCG rimane dell'opinione che il Governo debba essere in grado di valutare se i servizi soddisfano i bisogni di informazione del Paese, anche se la loro utilità non può essere misurata in cifre.

Per la DelCG è importante chiarire in particolare se i servizi d'informazione impiegano le risorse disponibili in modo da soddisfare al meglio le principali esigenze di informazione. I servizi d'informazione non possono tuttavia ripartire in modo adeguato le loro limitate risorse tra i diversi mezzi di rilevazione, senza prima valutare gli effetti di questi mezzi sulle loro prestazioni. Pertanto, il Consiglio federale e i Dipartimenti competenti non possono prescindere nemmeno in materia di servizi d'informazione da un controllo trasparente dell'efficacia.

¹⁵⁰ Rapporto intermedio del CSCF alla DelCG sul controllo di efficienza e di qualità dei servizi d'informazione, del 24 agosto 2006.

¹⁵¹ Principi della politica del Consiglio federale in materia di servizi d'informazione svizzeri, del 31 gennaio 2007 (FF 2007 1379).

¹⁵² Lettera del CSCF alla DelCG del 20 febbraio 2007.

Legge sui servizi d'informazione militari

Il progetto Esercito XXI ha comportato sotto diversi punti di vista un adeguamento della legislazione sulla protezione dei dati. Il DDPS non voleva disciplinare le disposizioni corrispondenti nella legge militare riveduta, per evitare di creare asimmetrie tra le norme sulla protezione dei dati e gli altri contenuti. Pertanto, per il disciplinamento della protezione dei dati è stata proposta una legge federale a sé stante sui sistemi d'informazione militari, in analogia alla legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIM)¹⁵³. La LSIM getterà tra l'altro le basi per l'impiego di aeromobili di ricognizione dell'esercito in favore del Corpo delle guardie di confine, la cui assenza è stata criticata dall'IFPDT.

Nell'agosto 2006 sono stati posti in consultazione la revisione 09 della legge militare e l'avamprogetto di LSIM ad essa correlato. Nel dicembre 2006, il DDPS ha iniziato l'esame dei pareri pervenuti. L'avamprogetto ha sollevato diverse domande che rientrano nella sfera di competenza della DelCG. Esso parlava per esempio della rilevazione di dati personali degni di particolare protezione, che doveva essere possibile anche grazie all'impiego segreto di sistemi di sorveglianza dell'esercito. In base ai documenti posti in consultazione non risultava chiaro quali sistemi di sorveglianza sarebbero stati utilizzati accanto agli aeromobili e agli elicotteri.

Nel febbraio 2007 la DelCG ha quindi chiesto precisazioni al DDPS riguardo ai diversi apparecchi di sorveglianza e alle loro possibilità d'impiego. Secondo il DDPS, gli aeromobili non sono in grado di riconoscere volti o numeri d'immatricolazione. Parallelamente, la DelCG ha preso atto che ditte private propongono mini aeromobili, le cui telecamere consentono un'intrusione molto maggiore nella sfera privata dei cittadini. Il DDPS ha inoltre spiegato che i sistemi di sorveglianza fissi dell'esercito, dotati di sensori ottici e acustici, non dovrebbero essere piazzati sul suolo pubblico. Sono invece previsti il loro impiego su impianti dell'esercito o la loro installazione su altri oggetti, la cui protezione incombe all'esercito.

I risultati della consultazione hanno spinto il DDPS a precisare le disposizioni per l'impiego dei sistemi di sorveglianza rispetto all'avamprogetto. Per esempio, non può essere registrato alcun dato per scopi di formazione. La LSIM non deve nemmeno fungere da base legale per l'impiego di mezzi di sorveglianza in favore dei servizi d'informazione o dell'esplorazione radio. Quest'ultimo aspetto è disciplinato dall'OGEL.

Operazioni di informazione

Nel 2005 il DDPS ha condotto uno studio concettuale confidenziale sulle future operazioni informative dell'esercito. Le operazioni di informazione hanno lo scopo di disturbare, influenzare o impedire la presa di decisione di un avversario. Lo studio ha esaminato tra l'altro il ruolo che potrebbero svolgere le cosiddette *Computer Network Operations* (operazioni su reti informatiche) nei diversi tipi di intervento dell'esercito, tra cui l'infiltrazione in sistemi informatici altrui, sia per la mera ricerca d'informazioni sull'avversario, sia per la manipolazione delle sue informazioni o ancora per perturbare il funzionamento dei sistemi.

¹⁵³ Messaggio del 24 maggio 2006 concernente la legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (FF 2006 4631).

La DelCG ha ricevuto lo studio e sentito in proposito rappresentanti dello Stato maggiore e della Base d'aiuto alla condotta dell'esercito. Per garantire la sicurezza delle reti dell'esercito, il DDPS sta costituendo un *Computer Emergency Response Team* (gruppo per la risposta ad emergenze informatiche) militare, i cui compiti consistono nel ridurre, mediante misure preventive, le probabilità di un attacco telematico, nell'individuare tempestivamente un attacco già avvenuto e nel circoscriverne, attraverso contromisure adeguate, l'entità dei danni.

Rispetto all'accesso indebito in sistemi informatici altrui, la DelCG ha constatato che non è stata ancora chiarita la questione delle basi giuridiche necessarie, poiché conformemente all'articolo 143^{bis} CP l'accesso indebito in un sistema altrui per l'elaborazione di dati è punito. La DelCG solleva inoltre la questione della distinzione in termini di diritto e di competenze tra le possibili operazioni di informazione della truppa e l'attività dei servizi d'informazione. In effetti, il pacchetto di revisione LMSI II chiede, anche per il Servizio di analisi e prevenzione (SAP), la competenza di esaminare sistemi di elaborazione dei dati all'insaputa del loro proprietario.

Anche lo studio concettuale del 2005 aveva sottolineato la necessità di chiarire gli aspetti giuridici. La DelCG, che a tutt'oggi non ha ottenuto alcun riscontro in questo senso, ritiene importante che le risorse umane e tecniche per operazioni su reti informatiche vengano messe a disposizione soltanto una volta risolte le questioni giuridiche corrispondenti e individuate le eventuali necessità di legiferare. In particolare occorre verificare i limiti delle operazioni di informazione nel quadro dei diversi tipi di intervento dell'esercito previsti dalla legislazione militare, tenendo conto delle basi legali esistenti. In questo senso, la DelCG ha chiesto al DDPS di chiarire una serie di questioni di natura giuridica.

Sistemi d'informazione del SIS

Nell'ambito della sua alta vigilanza, la DelCG esamina regolarmente diverse banche dati della Confederazione. Negli scorsi anni, la DelCG ha controllato in particolare la banca dati ISIS (Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato) del SAP¹⁵⁴.

Nell'anno in rassegna, la DelCG ha ispezionato per la prima volta i sistemi d'informazione del SIS. In base all'articolo 99 capoverso 2 LM il servizio informazioni del DDPS ha facoltà di trattare dati personali, compresi quelli particolarmente degni di protezione, e profili della personalità, sempreché e finché i suoi compiti lo esigano. Secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera c dell'ordinanza sui servizi d'informazione del DDPS (OSINF)¹⁵⁵ si tratta soprattutto di informazioni su avvenimenti all'estero rilevanti per la Confederazione dal punto di vista della politica di sicurezza.

Secondo l'articolo 9 capoverso 3 OSINF, le collezioni di dati tenute dal SIS non sono menzionate nel registro delle collezioni di dati secondo l'articolo 11 LPD, nella misura in cui la raccolta di informazioni ne risulterebbe compromessa. I servizi d'informazione forniscono all'IFPDT indicazioni generali su queste collezioni di

¹⁵⁴ Cfr. rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG del 20 gennaio 2006 (FF 2006 4051).

¹⁵⁵ Ordinanza del 4 dicembre 2000 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).

dati. Nel suo rapporto annuale 2005, la DelCG ha constatato che l'IFPDT è al corrente delle collezioni di dati del SIS¹⁵⁶.

Da un punto di vista concettuale e tecnico, l'interpretazione dei sistemi d'informazione del SIS è paragonabile al nuovo sistema per il trattamento dei dati ISIS-NT del SAP. I singoli ambiti trattati sono tenuti in collezioni di dati separate. Per ragioni di sicurezza si è preferita questa soluzione a un sistema unico. Va comunque precisato che, poggiando su un concetto tecnico comune, le diverse collezioni possono essere unite facilmente.

La DelCG ha visionato i dati contenuti nei sistemi d'informazione del SIS e ha interpellato gli analisti competenti. È giunta alla conclusione, che questi sistemi costituiscono una memoria istituzionale irrinunciabile, senza la quale il SIS non potrebbe adempiere i propri compiti in importanti settori. La DelCG ha inoltre stabilito che nel controllo della qualità il SIS segue principi diversi da quelli del SAP. In virtù dell'articolo 10 capoverso 3 dell'ordinanza ISIS¹⁵⁷, il SAP deve valutare i propri dati relativi alla protezione dello Stato secondo la provenienza, il modo di trasmissione, il contenuto e le conoscenze già disponibili e codificarli in base alla loro attendibilità (attendibili o poco attendibili). Questo controllo della qualità costituisce un'attività amministrativa parallela al lavoro di analisi vero e proprio dei servizi d'informazione.

In seno al SIS, invece, i sistemi d'informazione mettono a disposizione dell'analista tutte le indicazioni su determinate persone o fatti. Grazie alla visione d'insieme dei dati disponibili in quel momento, l'analista è quindi in grado di valutare l'affidabilità di un'informazione. Il sistema mostra la data e la fonte di un'informazione e consente di riconoscere correlazioni tra diverse comunicazioni. Soltanto grazie a questa visione d'insieme è possibile mettere in luce le contraddizioni tra le diverse informazioni. Se due comunicazioni si contraddicono non è sempre possibile riconoscere quale delle due, o se una delle due, sia corretta. In particolare se le comunicazioni su un determinato fatto scarseggiano, possono mancare le informazioni necessarie per decidere ponderatamente a favore dell'una o dell'altra comunicazione. In un simile caso non esiste alcuna garanzia che la cancellazione di una comunicazione aumenti l'attendibilità dell'insieme dei dati. Per il controllo di qualità è tuttavia fondamentale che gli analisti del SIS siano consapevoli, grazie alla loro visione d'insieme, di queste incertezze e che ne tengano conto nelle loro analisi.

Il sistema di informazione del SIS consente di segnalare nelle comunicazioni contraddizioni rilevate in precedenza. Grazie a queste segnalazioni si possono raccogliere altre informazioni che, a seconda dei casi, forniscono indicazioni per poter procedere a una nuova analisi dei dati disponibili. La soppressione prematura di una comunicazione potrebbe invece precludere l'individuazione della contraddizione ed essere causa di conclusioni sbagliate.

Secondo la DelCG questa procedura garantisce un'elevata attendibilità delle valutazioni del SIS ed è conforme alle disposizioni di protezione dei dati applicabili a questo servizio. La DelCG è tuttavia consapevole del fatto che la qualità dell'elaborazione dei dati dipende innanzitutto dal personale del SIS e che, per garantire questa qualità, la direzione del SIS deve continuare ad adoperarsi per disporre di

¹⁵⁶ Cfr. rapporto annuale 2005 delle CdG e della DelCG del 20 gennaio 2006 (FF 2006 4001).

¹⁵⁷ Ordinanza del 30 novembre 2001 sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ordinanza ISIS; RS 120.3).

sufficiente personale competente per la manutenzione e l'utilizzo di questi sistemi d'informazione.

Disponibilità del sistema RIPOL (Sistema informatizzato di ricerca di polizia)

Nel fine settimana dell'11 agosto 2007, la parziale indisponibilità del sistema di ricerca RIPOL ha ostacolato tra l'altro i controlli individuali alla frontiera, proprio nel momento in cui molte persone intendevano varcare il confine con la Svizzera per partecipare alla Street Parade 2007. Il guasto al sistema RIPOL è stato provocato molto probabilmente dall'interruzione del collegamento con il sistema di ricerca dell'Interpol di Lione.

In base a questa informazione, la DelCG ha deciso di accertare se si trattasse di un caso isolato o se le cause di questo guasto fossero di natura strutturale. La delegazione ha quindi incaricato il DFGP di redigere un rapporto sulla disponibilità del RIPOL. Dagli accertamenti del DFGP è emerso che nel fine settimana in questione la banca dati dell'Interpol era effettivamente fuori uso, ma che quella del sistema RIPOL era accessibile. Complessivamente il DFGP ha attestato una disponibilità molto elevata del sistema RIPOL. La DelCG si è inoltre informata dei rischi per la Svizzera di un collegamento del RIPOL al sistema di informazione Schengen (SIS). Dal canto suo, il DFGP ha risposto alla DelCG che, grazie al credito d'impegno approvato dalle Camere federali le risorse finanziarie in questo senso sono sufficienti, ma che per concretizzare il collegamento al SIS, come previsto, entro fine 2008 è necessario rafforzare l'organico, attingendo a risorse umane esterne.¹⁵⁸

3.9.7 Rapporto sulla sicurezza interna della Svizzera: applicazione dell'articolo 27 capoverso 1 LMSI

Secondo l'articolo 27 capoverso 1 LMSI, il Consiglio federale informa annualmente, o secondo necessità, l'Assemblea federale, i Cantoni e l'opinione pubblica sulla valutazione che fa dello stato della minaccia nonché sulle attività degli organi di sicurezza della Confederazione. In base a questa disposizione, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) redige ogni anno dal 2002 un rapporto sulla sicurezza interna della Svizzera. Questo rapporto viene esaminato dalla DelCG nell'espletamento delle sue competenze parlamentari.

Il rapporto della fedpol è molto interessante e ben documentato. Traccia inoltre un ampio quadro dei rischi che minacciano la sicurezza della Svizzera.

Tuttavia, nonostante l'accurato lavoro redazionale dell'Ufficio, la Delegazione ritiene che il rapporto non adempia il mandato del legislatore, in quanto descrive unicamente la situazione dal punto di vista di un'autorità amministrativa di polizia. Non contiene alcun apprezzamento politico del Consiglio federale né consente di capire quali siano le sue priorità a questo riguardo. Inoltre, i capitoli non sono equilibrati a livello di contenuto e non riflettono tutte le attività degli organi di sicurezza della Confederazione. Il rapporto si concentra essenzialmente sulle attività dei servizi del DFGP trascurando il ruolo degli altri Dipartimenti (DFAE, DDPS, DFF, DFE).

¹⁵⁸ Lettera del capo del DFGP alla DelCG del 19 dicembre 2007.

Vista la persistenza della minaccia in materia di sicurezza, la Delegazione ha ritenuto che, in quel momento, il mandato legale non veniva attuato correttamente, per cui il 3 maggio 2007 ha esortato il Consiglio federale a rivedere la prassi seguita nell'applicazione del proprio obbligo di render conto. Secondo la Delegazione, per soddisfare i requisiti della LMSI il rapporto necessita dell'approvazione formale del Consiglio federale.

Nella sua risposta del 27 giugno 2007, il Consiglio federale ha rammentato che l'articolo 27 LMSI trae origine da due postulati parlamentari del 1990¹⁵⁹ e del 1992¹⁶⁰. Su questa base, il DFGP pubblica ogni anno dal 1995 un Rapporto sulla protezione dello Stato. Questa prassi – allestimento di un rapporto da parte del DFGP – si è protratta anche oltre l'entrata in vigore della LMSI, il 1° luglio 1998, senza che ci si chiedesse se essa rispondeva alle disposizioni di legge. Dal 2002 il Rapporto sulla sicurezza interna, che ha sostituito il Rapporto sulla protezione dello Stato, viene pubblicato sotto la responsabilità unica della fedpol. Per il Consiglio federale, l'attuale forma del rapporto presenta dei vantaggi in quanto consente di lasciare campo libero agli organi di polizia e di descrivere tutta una serie di dettagli, che non troverebbero spazio in un rapporto del Consiglio federale. Inoltre un rapporto formale del Consiglio federale rischierebbe di perdere in sostanza e in obiettività a causa delle diverse opinioni politiche.

Il Consiglio federale ha comunque ammesso che l'attuale forma del rapporto non risponde né alla lettera né allo spirito della legge. Peraltro, il messaggio concernente la LMSI menziona esplicitamente la pubblicazione di un rapporto annuale da parte del Consiglio federale, «per riconquistare e conservare la fiducia delle Camere e della popolazione» negli organi di protezione¹⁶¹.

Nella sua seconda lettera del 14 novembre 2007, il Consiglio federale ha comunicato alla Delegazione che in futuro pubblicherà nel suo rapporto di gestione la propria opinione sullo stato della minaccia e sulle attività degli organi di sicurezza della Confederazione. Questo rapporto particolare del Consiglio federale completerà quello della fedpol, che manterrà la forma attuale. La pubblicazione del primo rapporto del Consiglio federale è prevista per la primavera del 2008.

La Delegazione ha espresso soddisfazione per i provvedimenti previsti dal Consiglio federale, di cui verificherà l'attuazione nel corso del 2008.

3.9.8 Informazioni del SAP sui «Lupi grigi»

Nella sua lettera del 18 settembre 2006 al Comune di Wangen bei Olten (SO) concernente l'associazione culturale turca attiva in quel Comune, il SAP ha precisato che l'associazione appartiene alla Federazione turca Svizzera (per esteso: Federazione delle associazioni islamiche turco-idealiste di Svizzera; ITF), un'organizzazione di estrema destra conosciuta anche con il nome di «Lupi grigi» per via del suo animale araldico. Secondo il SAP, di questa Federazione fanno parte diverse associazioni dei Comuni sangallesi di Heerbrugg, San Gallo e Wil.

¹⁵⁹ Postulato 90.399 «Sécurité de l'Etat. Rapport annuel» dell'8 marzo 1990.

¹⁶⁰ Postulato 92.3593 «Rapports périodiques sur l'extrémisme» del 18 dicembre 1992.

¹⁶¹ Cfr. Messaggio del 7 marzo 1994 concernente la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e sull'iniziativa popolare «S.O.S. – per una Svizzera senza polizia ficcanaso», (FF 1994 II 1075).

La lettera del SAP è stata trasmessa a un granconsigliere sangallese, che il 25 gennaio 2007 ha presentato un'interrogazione ordinaria al Parlamento dal titolo «Der Kanton St. Gallen als Hochburg von extremistischen, islamischen Organisationen?» (il Cantone di San Gallo è la roccaforte di organizzazioni estremiste islamiche?). Il parlamentare chiedeva al governo sangallese se fosse al corrente delle informazioni del SAP sulla presenza di frange radicali dell'ITF nel proprio Cantone.

Dato che le informazioni del SAP non coincidevano con lo stato di conoscenze della polizia cantonale sangallese, il Cantone ha chiesto spiegazioni al SAP. Nella sua risposta, il capo del SAP ha ammesso che le affermazioni contenute nella lettera indirizzata al Comune di Wangen bei Olten erano state formulate in toni troppo assoluti e che i fatti accertati erano insufficienti per confermare quelle asserzioni. In effetti, dalle indagini del SAP e della polizia cantonale di San Gallo è emerso che, benché il Cantone conti diverse associazioni turche, nulla permette di affermare che appartengano alla ITF o ai «Lupi Grigi».

A fine maggio 2007, la DelCG ha invitato il capo del DFGP a prendere posizione sugli avvenimenti e sulle pratiche di informazione del SAP.

Dalla risposta del capo del DFGP del 3 luglio 2007 si evince che le informazioni del SAP sull'ITP, comunicate ufficialmente al Comune di Wangen bei Olten (SO), provengono da un articolo della rivista *Facts* del 1996, il cui contenuto è stato verificato e confrontato solo parzialmente con le altre informazioni in possesso del Servizio. L'interrogazione ordinaria presentata al parlamento di San Gallo ha permesso di approfondire le informazioni fornite dal SAP e di risituarle nel loro contesto.

Nella sua lettera, il capo del DFGP parla di passo falso e di lacune nel controllo di qualità, precisando in sostanza che in futuro, per evitare di ripetere simili errori, il SAP avrebbe colmato le lacune nel controllo di qualità ed evitato, o rilasciato con estrema prudenza, affermazioni su domande pubbliche relative alla sicurezza interna dall'evidente dimensione politica. Specialmente nei casi in cui le informazioni sull'argomento sono troppo scarse.

Secondo la DelGC, il comportamento del SAP ha rasentato la negligenza grave. Diffondendo informazioni non verificate nel contesto della costruzione di un minareto da parte della comunità turca di Wangen bei Olten, il SAP ha sollevato un inutile polverone su un argomento già delicato. La DelCG ha inoltre constatato che anche in passato il SAP aveva più volte comunicato o pubblicato informazioni senza verificarle o verificandole solo sommariamente (p. es. affermazioni riguardanti organizzazioni irreprensibili nel rapporto sull'estremismo del Consiglio federale del 25 agosto 2004¹⁶²).

Il capo del DFGP ha incaricato il SAP di verificare la sua prassi d'informazione e di rivedere la direttiva interna sulla forma e il contenuto della comunicazione, in base alle constatazioni legate ai fatti recenti.

La «Weisung des Chefs DAP betreffend die Bearbeitung von Bürgerbriefen und Schreiben mit unklaren Anliegen» (direttiva del capo del SAP sull'elaborazione di

¹⁶² Rapporto sull'estremismo (in risposta al Postulato 02.3059 del gruppo popolare democratico del 13 marzo 2002), del 25 agosto 2004 (FF **2004** 4425), Corrigenda: Rapporto sull'estremismo del 7 dicembre 2004 (FF **2004** 6182) e Corrigenda del 15 giugno 2007 (FF **2007** 4833). Cfr. anche DTF 1A.28/2007, sentenza del 26 marzo 2007.

lettere di cittadini o di altri scritti dal contenuto poco chiaro) è stata modificata il 25 settembre 2007. In futuro il SAP dovrà:

- fare in modo che le sue risposte rispettino le regole linguistiche ufficiali in vigore;
- rinunciare a utilizzare documenti muniti di una menzione di classificazione;
- inserire dati personali nelle risposte unicamente se sono imprescindibili per la comprensione della comunicazione;
- menzionare nelle sue risposte fonti pubbliche determinanti, purché ne sia stata verificata precedentemente l’attendibilità e l’attualità.

Secondo la DelCG, il SAP ha applicato in modo soddisfacente le misure di miglioramento della sua prassi di informazione ordinate dal capo del DFGP.

4 Rapporti sulla gestione 2006 e altri rapporti

4.1 Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione nel 2006

Nel maggio 2007 le CdG hanno sottoposto la gestione del Consiglio federale a un esame durato quattro giorni, intrattenendosi con tutti i membri del Consiglio federale e con la cancelliera della Confederazione. In questo settore, le CdG hanno essenzialmente il compito di verificare in quale misura il Consiglio federale ha realizzato gli obiettivi perseguiti. Tra i diciassette obiettivi fissati dal Consiglio federale per il 2006, due sono stati raggiunti completamente, sei in modo sostanziale e nove solo in parte. Il grado di raggiungimento degli obiettivi nella pianificazione annuale si situa attorno al 70 per cento. Dal rapporto di gestione 2006 del Consiglio federale si evince inoltre che nell’anno in rassegna la sua attività si è concentrata su sei temi principali: la politica in materia di formazione e di ricerca, la politica di promozione della crescita, le finanze federali, la capacità d’azione dello Stato, la politica europea e la politica di sicurezza.

Le CdG hanno deciso all’unanimità di approvare il rapporto di gestione del Consiglio federale.

I colloqui con i membri del Governo hanno riguardato diversi punti importanti. Con il Consiglio federale le CdG hanno discusso i temi seguenti:

- l’attuazione del nuovo diritto sull’asilo e degli stranieri;
- il ruolo del DDPS nella sua veste di proprietario delle imprese d’armamento della Confederazione (RUAG);
- le interfacce fra il DFAE e il DDPS nell’ambito della promozione civile e militare della pace;
- il regime di avvicinamento all’aeroporto di Zurigo;
- la sicurezza aerea;
- l’assicurazione malattie obbligatoria e la medicina complementare;
- la politica museale della Confederazione;
- l’attuazione del principio della trasparenza;

- la politica del personale della Confederazione;
- la semplificazione della vita delle imprese.

Oltre ai temi specifici del settore di cui si occupano, i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione hanno risposto anche a domande su temi trasversali, che riguardano cioè diversi dipartimenti. Quest'anno ci si è occupati del ruolo svolto dalle segreterie generali e della funzione della Conferenza dei segretari generali (CSG).

Con la revisione del 1978 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione¹⁶³ è stata introdotta la possibilità di istituire in ogni dipartimento una segreteria generale facente funzione di stato maggiore. Ciascun segretario generale opera in qualità di capo dello stato maggiore e svolge i seguenti compiti: pianificazione e coordinamento delle attività in seno al proprio dipartimento, coordinamento con gli altri dipartimenti, preparazione delle decisioni del capo del dipartimento e relativa assistenza, informazione al capo del dipartimento e al pubblico, determinate attività di vigilanza. Ad alcuni segretari generali sono assegnate anche funzioni di gestione (linea): è il caso, ad esempio, del segretario generale del DFI, cui è affidata la vigilanza sulle fondazioni, o del segretario generale del DFE, al quale è sottoposto l'organo preposto all'esecuzione del servizio civile. In generale, le CdG hanno constatato che tutti i capi di dipartimento ritengono che i segretari generali sono in grado di svolgere i compiti conferiti loro dalla legge. Da parte loro, tutti i segretari generali – ad eccezione di quello del DFAE, responsabile del coordinamento e della pianificazione della politica estera – considerano il loro ruolo e la funzione svolta simili a quelli di uno stato maggiore. Le CdG hanno l'impressione che i segretari generali esercitino un influsso sulla direzione politica del loro dipartimento che va al di là degli aspetti tecnico-amministrativi. Per le CdG è essenziale che i capi di dipartimento possano prendere le loro decisioni mantenendo una certa distanza critica dai lavori che vengono sottoposti loro dall'Amministrazione. Compito del segretario generale è contestualizzare a livello politico le decisioni da prendere, così da garantire il primato della politica sulle questioni amministrative. I segretari generali fungono in tal modo da anello di congiunzione fra l'amministrazione e la politica.

Conformemente all'articolo 53 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)¹⁶⁴, la Conferenza dei segretari generali (CSG) è l'organo supremo di coordinamento in seno all'Amministrazione federale. Essa coopera alla pianificazione, alla preparazione e al disbrigo degli affari del Consiglio federale, nonché all'appianamento delle divergenze. Pur non disponendo di alcun potere decisionale, può prendere decisioni su incarico del Consiglio federale, come è stato il caso, per esempio, nell'ambito della gestione dei rischi della Confederazione. Le CdG hanno l'impressione che, in quanto strumento, la CSG sia assai lontana dai membri del Consiglio federale, e che questi conoscano poco il suo funzionamento. Tutti i consiglieri federali ritengono che la CSG non debba essere rafforzata. Non è dello stesso parere la cancelliera della Confederazione. Le CdG sono dell'avviso che

¹⁶³ Legge federale del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (Legge sull'organizzazione dell'amministrazione, LOA; RU 1979 114, 1983 170 931 art. 59 n. 2, 1985 699, 1987 226 n. II 2 808, 1989 2116, 1990 3 art. 1 1530 n. II 1 1587 art. 1, 1991 362 n. I, 1992 2 art. 1 288 all. n. 2 510 581 all. n. 2, 1993 1770, 1995 978 4093 all. n. 2 4362 art. 1 5050 all. n. 1, 1996 546 all. n. 1 1486 1498 all. n. 1).

¹⁶⁴ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

il collegio governativo debba valutare la possibilità di rendere la CSG uno strumento più efficace del Consiglio federale. Ciò la renderebbe una piattaforma ideale per superare quella logica dipartimentalista in auge attualmente, a favore di una visione globale e comune a tutti i dipartimenti.

4.2 Rapporto di gestione 2006 del Tribunale federale

Durante l'esame del rapporto di gestione 2006 del Tribunale federale, le CdG hanno constatato che, per la quarta volta consecutiva, il numero di nuovi casi è aumentato di 203 unità (+ 4%), per un totale di 5210 casi (l'anno precedente erano stati 5007, con un aumento di 177 unità). L'aumento maggiore è stato registrato dalla Corte di cassazione penale (+ 217 nuovi casi). La durata media di procedura ha raggiunto 104 giorni (contro i 98 del 2005): negli ultimi quattro anni è pertanto aumentata del 25 per cento. Negli anni precedenti il Tribunale federale aveva operato notevoli sforzi per ridurre la durata di procedura. In questo settore, tuttavia, l'evoluzione dell'onere lavorativo segue una tendenza inversa. Malgrado i miglioramenti, l'aumento dei casi liquidati non riesce ancora a compensare le nuove entrate. Il Tribunale federale ha liquidato 5110 casi (contro i 4827 del 2005, i 4738 del 2004 e i 4597 del 2003), mentre i casi in sospenso alla fine dell'anno erano 1579 (contro i 1482 della fine del 2005, i 1302 della fine del 2004 e i 1215 della fine del 2003). Il Tribunale federale ritiene che questa evoluzione non sia ancora allarmante. Confida che la nuova legge sul Tribunale federale, entrata in vigore all'inizio del 2007, influisca in modo positivo sulla situazione.

Nell'anno in rassegna il Tribunale federale si è occupato in modo particolare della propria organizzazione, visto che si trattava di preparare la fusione dei due tribunali (Tribunale federale e Tribunale federale delle assicurazioni) e l'entrata in vigore della nuova legislazione. Il Tribunale federale ha emanato le relative ordinanze, fra cui il regolamento del Tribunale federale (RTF) e il regolamento del Tribunale federale concernente la vigilanza sul Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale (RVTF)¹⁶⁵, e ha adottato modifiche dell'ordinanza sul personale¹⁶⁶. La Corte plenaria (il collegio che riuniva i 41 giudici del Tribunale federale e del TFA prima della fusione) ha inoltre deciso l'organizzazione del nuovo Tribunale federale. Esso si compone di sette corti, due delle quali di diritto sociale che corrispondono all'ex TFA e che mantengono la loro sede a Lucerna. Conformemente alla decisione del Parlamento, il Tribunale federale si compone ora di 38 giudici (erano 41 in precedenza). È prevista la soppressione di un posto di giudice a Losanna e di due posti a Lucerna.

In primavera, nel corso del colloquio annuale con la Commissione amministrativa del Tribunale federale, le Sottocommissioni competenti delle CdG hanno affrontato anche le questioni riguardanti il sistema informatico del Tribunale federale (cfr. n. 3.7.2) e la vigilanza del Tribunale federale sui tribunali di prima istanza.

¹⁶⁵ Regolamento del Tribunale federale dell'11 settembre 2006 concernente la vigilanza sul Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale (RVTF); RS 173.110.132).

¹⁶⁶ Ordinanza del 27 agosto 2001 sul personale del Tribunale federale (OPersTF; RS 172.220.114).

4.3

Rapporto di gestione 2006 del Tribunale federale delle assicurazioni

All'inizio del 2007 vi è stata la fusione del Tribunale federale delle assicurazioni con il Tribunale federale; il rapporto di gestione presentato dal TFA è quindi stato l'ultimo. Dopo essere diminuito tra il 2001 e il 2003 e leggermente aumentato nel 2004, nell'anno in rassegna il numero dei nuovi casi interposti dinanzi al TFA ha fatto segnare per la seconda volta consecutiva un forte aumento, passando da 2475 a 2650, ossia 175 casi in più (+ 7,1%); nel 2005 l'aumento era stato di 242 casi (+ 10,8%). Il record di 2521 nuovi casi, stabilito nel 2000, è quindi stato superato. Gli aumenti più vistosi si sono avuti nel settore dell'assicurazione invalidità (+ 141) e dell'assicurazione contro gli infortuni (+ 107). I casi in sospeso sono passati dai 1739 del 2005 ai 1876 della fine del 2006, ossia 137 in più (+ 155 l'anno precedente:). Il TFA è però riuscito ad aumentare il numero dei casi liquidati: nell'anno in rassegna sono stati 2513, 193 più che nel 2005 (+ 8,3%). La durata media di procedura si è allungata, passando da 8,3 a 9,0 mesi (+ 0,7 mesi). Il forte aumento del carico di lavoro è stato motivo di preoccupazione per il TFA. In tal senso, ha suscitato una certa amarezza la decisione della Corte plenaria (formata dai 41 giudici del Tribunale federale e del TFA prima della fusione) di sopprimere a Lucerna due dei tre posti di giudice soppressi a seguito della fusione. Il numero dei giudici attivi a Lucerna è sceso in tal modo da undici a nove. Una delle due corti di diritto sociale si compone ora di soli quattro membri, uno meno di prima. In tal modo, la corte non sarà più in grado di prendere con i propri mezzi le decisioni di principio che richiedono cinque giudici e che rientrano nel suo ambito di competenze.

La commissione amministrativa del nuovo Tribunale federale è consapevole dell'esistenza di questo problema, tanto che entro la fine del 2008 intende adottare misure che permettano di alleggerire il carico di lavoro. Entro il 1° gennaio 2009 un regolamento e una nuova ripartizione delle risorse dovrebbero venire adottati in occasione dell'elezione o della rielezione dei membri del Tribunale federale.

Oltre ai preparativi per la fusione con il Tribunale federale, l'esercizio 2006 del TFA è stato contraddistinto dall'applicazione del nuovo diritto di procedura derivante dalla revisione della legge sull'assicurazione per l'invalidità¹⁶⁷. In virtù di queste nuove disposizioni di legge, dal 1° luglio 2006 le controversie relative alle prestazioni AI sono soggette a spese, peraltro moderate, mentre è stato ridotto il potere di cognizione del TFA. Quest'ultimo ha dovuto far fronte a un carico di lavoro imprevisto, a causa delle numerose richieste di assistenza giudiziaria.

4.4

Rapporto di gestione 2006 del Tribunale penale federale

Il rapporto di gestione del Tribunale penale federale è stato trattato per l'ultima volta direttamente dalle CdG. Dall'inizio del 2007 la vigilanza amministrativa sulla sua gestione compete infatti al Tribunale federale. In futuro sarà a quest'ultimo che il Tribunale penale federale sottoporrà il proprio rapporto di gestione all'attenzione dell'Assemblea federale. Le Sottocommissioni competenti delle CdG esamineranno questo documento in occasione dei loro rispettivi incontri con il Tribunale federale.

¹⁶⁷ Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20).

Nell'anno in rassegna la Corte penale ha registrato un sensibile aumento dei casi. All'inizio del 2006, due procedure erano in sospeso presso la Corte penale (erano quattro l'anno precedente). Diciannove procedure penali sono sfociate in una messa in stato d'accusa (sette nel 2005), altre quattro sono state rinviata dal Tribunale federale alla Corte penale per un riesame. La Corte penale ha liquidato 15 procedure (contro le dieci dell'anno precedente), mentre dieci erano ancora in sospeso alla fine del 2006 (contro le due del 2005).

Nel 2006 la Corte dei reclami penali ha consolidato la propria attività. Nell'anno in rassegna ha registrato 302 reclami (contro i 296 dell'anno precedente). I casi liquidati sono stati 304 (302 nel 2005). I casi in sospeso all'inizio dell'anno erano 49 (46 nel 2005). La quota degli affari liquidati in tre mesi è salita dal 62 all'82 per cento.

Nel 2006 l'Ufficio dei giudici istruttori (UGI) ha aperto 35 istruzioni preparatorie (contro le 23 del 2005), riuscendo a chiuderne 28 (18 nel 2005). Il numero delle istruzioni preparatorie in corso, comprese quelle in sospeso, è passato da 55 a 62. Le Sottocommissioni competenti hanno lamentato la poca trasparenza e chiarezza della statistica sugli affari trattati dall'UGI, inclusa nel rapporto di gestione del Tribunale penale federale. Le Sottocommissioni sono preoccupate per l'elevato numero di istruzioni preparatorie in sospeso, per evadere le quali sono necessari due anni di lavoro (in proposito si veda anche il rapporto della CdG-N del 5 settembre 2007¹⁶⁸).

Nella primavera del 2007 le Sottocommissioni competenti hanno approfondito altri temi con il Tribunale penale federale, discutendo in particolare dell'ulteriore sviluppo del tribunale, del progetto di efficienza ProgEff e delle ripercussioni che esso dovrebbe avere sull'attività del TPF, della vigilanza del TPF sul Ministero pubblico della Confederazione e sull'UGI, nonché della vigilanza del Tribunale federale sui tribunali di prima istanza. Altro tema all'ordine del giorno: il problema dell'infrastruttura informatica dal punto di vista del TPF, che ancora non lavora sulla piattaforma informatica del Tribunale federale (cfr. anche n. 3.7.2). Il presidente del Tribunale penale federale ha sintetizzato l'esercizio 2006 evidenziando gli importanti passi compiuti dal tribunale. Questa evoluzione ha riguardato sia il settore della giurisprudenza, nella quale si hanno ormai tre anni di prassi, sia quello dei processi organizzativi, oggi ben assimilati. Il presidente ha ribadito che il trilinguismo rimane una sfida importante per il TPF. In tal senso, la dimensione del TPF, che ha un effettivo di 45 persone, lo pone in una situazione assai critica.

4.5 Altri rapporti trattati dalle CdG

Come ogni anno, anche nel 2007 le CdG hanno esaminato un gran numero di rapporti, nell'ambito della trattazione del rapporto di gestione del Consiglio federale o in altro contesto. In particolare, sono stati trattati i seguenti rapporti:

Cancelleria federale

- Rapporto del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati dei Consigli legislativi 2006 (parzialmente)

¹⁶⁸ Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione – Rapporto del 5 settembre 2007 della CdG-N (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-gpk-straftverfolgung-bund-2007.pdf>).

DFI

- Rendiconto 2006 del settore dei Politecnici federali (PF)
- Rapporto annuale 2005 dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali secondo l'articolo 76 LPG
- Reporting dei PF e di Swissmedic concernente il personale secondo l'articolo 5 LPers

DFGP

- Rapporti di gestione 2006 delle Commissioni federali di ricorso
- Rapporto annuale 2006 della Commissione federale delle case da gioco
- Rapporto di gestione 2006 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 2006
- Rapporto annuale e rapporto finanziario 2006 della RUAG

DFE

- Rapporto di gestione 2006 della CFB
- Rapporto di gestione 2006 di Publica
- Rapporto annuale 2006 dell'UFPER sulla politica del personale della Confederazione
- Rapporto di valutazione sull'inchiesta 2006 presso il personale della Confederazione
- Rapporto 2006 sul personale di Publica secondo l'articolo 5 LPers

DFE

- Rapporto sui dettagli delle esportazioni di materiale bellico nel 2006

DATEC

- Rapporti 2006 relativi alla realizzazione degli obiettivi strategici delle FFS SA, della Posta e di Swisscom
- Rapporto di gestione 2006 delle FFS
- Rapporto di gestione 2006 della Posta
- Rapporto di gestione 2006 di Swisscom
- Rapporto di gestione 2006 di Skyguide
- Rapporto di controlling 2006 su Ferrovia 2000
- Rapporti sullo stato dei lavori 2006 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 2006 della BNS

5 Altri lavori

5.1 Presenza dei membri del Consiglio federale in occasione della trattazione del rapporto di gestione in Consiglio nazionale (Iv. Pa. 07.463)

Conformemente alla legge sul Parlamento, il presidente della Confederazione difende dinanzi alle Camere il rapporto di gestione del Consiglio federale (art. 145 cpv. 1 LParl). Questa prassi è in auge dal 2000. Prima di allora, ciascun membro del Consiglio federale era chiamato, a inizio o a fine seduta, a difendere davanti alle Camere il capitolo riguardante il proprio dipartimento.

Dal 2000 questo oggetto ha perso la propria importanza alle Camere, in quanto sei dei sette membri del Consiglio federale sono assenti durante la trattazione del rapporto. Il relativo dibattito, condotto secondo un rigido cerimoniale, rimane peraltro assai superficiale. In linea di massima, al membro del Consiglio federale che detiene la presidenza vengono formulate le stesse domande di quelle che le CdG hanno già posto all'insieme del collegio governativo in occasione dell'esame preliminare. Il presidente della Confederazione, che all'entrata in carica difende il rapporto di gestione del suo predecessore, non può rispondere a precise domande riguardanti gli sviluppi nei singoli dipartimenti. Per questo motivo, la trattazione del rapporto suscita scarso interesse presso i deputati del Consiglio nazionale, al punto che il dibattito viene disertato da molti di loro. Tutto ciò sminuisce il valore dell'alta vigilanza esercitata dal Consiglio nazionale sull'operato del Consiglio federale.

Lo svolgimento poco soddisfacente delle discussioni ha generato un certo malcontento in entrambe le Camere. Dal 2005 le CdG hanno analizzato in che modo il rapporto di gestione del Consiglio federale viene esaminato da ciascuna delle Camere e ha discusso la possibile adozione di misure che possano rivalorizzare i dibattiti.

L'8 febbraio 2006 le CdG hanno chiesto al Consiglio federale se era disposto a prendere parte in corpore al dibattito alle Camere sul proprio rapporto di gestione. Dopo aver preso atto della risposta negativa del Consiglio federale, il 25 agosto 2006 la CdG-N ha deciso con 17 voti contro 1 e un'astensione di depositare un'iniziativa di Commissione in cui si chiede che in occasione della trattazione della parte del rapporto di gestione concernente un determinato dipartimento sia almeno presente il capo di quel dipartimento. La CdG-S, scettica sulla richiesta formulata dall'omologa Commissione del Consiglio nazionale, si è pronunciata per lo status quo. La LParl sarà quindi modificata secondo la richiesta della CdG-N, mentre il Consiglio degli Stati manterrà il sistema attualmente in vigore. Il 29 giugno 2007 la CdG-S ha dato il via libera alla commissione omologa del Consiglio nazionale affinché elabori un'iniziativa di commissione che vada in tal senso.

Così come proposta, la modifica della LParl permetterebbe di stabilire una norma minima riguardante le modalità con cui il Consiglio federale illustra la propria gestione dinanzi alle Camere, pur tenendo conto delle differenze esistenti fra i due

Consigli in materia di bisogno d'informazioni. Infatti, questi ultimi possono stabilire nei loro rispettivi regolamenti il modo in cui questo oggetto dovrà essere trattato dalla rispettiva Camera, modo che può scostarsi dalla norma minima. Rinunciando a modificare il proprio regolamento, il Consiglio degli Stati mantiene il sistema attuale, in virtù del quale il rapporto di gestione del Consiglio federale viene difeso dal presidente della Confederazione in carica.

Modificando il proprio regolamento, il Consiglio nazionale può prevedere che tutti i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione prendano parte alla trattazione del rapporto del Consiglio federale alla Camera bassa, avvicinandosi nel rendere conto sia della loro azione svolta in qualità di membri del collegio governativo, sia del loro incarico alla testa di un dipartimento o della Cancelleria. Interrogare lo stesso giorno tutti i consiglieri federali e il cancelliere della Confederazione, riservando in tal modo lo stesso trattamento dedicato agli altri oggetti, permetterebbe di porre l'accento, anche in Consiglio nazionale, sulla gestione politica e strategica del Governo in quanto autorità collegiale; ciò non era il caso nel sistema in vigore fino al 1999, quando il rapporto di gestione veniva ancora esaminato su vari giorni, all'inizio o alla fine della sessione.

In occasione della sua seduta plenaria del 19 ottobre 2007, la CdG-N ha adottato all'unanimità il progetto dei testi di legge e il messaggio relativo alla propria iniziativa di commissione.

5.2 Esigenze delle Commissioni della gestione per quanto riguarda il rapporto di gestione del Consiglio federale

Uno dei progetti della riforma dell'Amministrazione prendeva in considerazione le possibilità di semplificare le procedure e i documenti. Questo progetto ha, tra l'altro, indotto la delegazione del Consiglio federale incaricata di attuare la riforma dell'Amministrazione a proporre la soppressione del documento riguardante gli obiettivi annuali del Consiglio federale, la riduzione conseguente del volume I del rapporto annuale del Consiglio federale e la soppressione degli obiettivi annuali dei dipartimenti e del volume II del rapporto annuale.

Le CdG hanno istituito un gruppo di lavoro che, in collaborazione con la Cancelleria federale, era incaricato di esaminare attentamente queste proposte. Sulla base di questo esame, nel settembre 2007 le CdG hanno sottoposto al Consiglio federale una serie di conclusioni, che sono riassunte qui di seguito.

In linea di principio, le CdG condividono l'orientamento generale del progetto summenzionato; ritengono tuttavia limitato il margine di manovra necessario per procedere a semplificazioni, sia per quel che concerne gli obiettivi annuali del Consiglio federale, dei Dipartimenti e della Cancelleria federale, sia per quanto riguarda il rapporto annuale del Consiglio federale. Previsto dalla legge, il rapporto di gestione del Consiglio federale è ritenuto dalle CdG un elemento essenziale, in quanto permette loro di esercitare l'alta vigilanza sull'insieme della gestione del Consiglio federale. Questo rapporto risponde in tal modo all'obbligo del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale di rendere conto al Parlamento e alla popolazione.

Il resoconto fornito dal Consiglio federale nel suo rapporto annuale corrisponde alle esigenze minime fissate dalle CdG e costituisce un elemento essenziale per l'eser-

cizio da parte del Parlamento dell'alta vigilanza, così come previsto nell'articolo 169 della Costituzione federale. Il resoconto non può quindi subire riduzioni sostanziali, tanto più che il 22 giugno 2007 il Parlamento ha deciso di completare l'articolo 144 LParl in modo che il Consiglio federale sia esplicitamente tenuto a informare sul grado di realizzazione del programma di legislatura, sulla valutazione globale della situazione e sul grado di realizzazione degli obiettivi.

Le CdG accordano grande importanza agli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei Dipartimenti, nonché alla loro attuazione. Negli ultimi anni, il volume I del rapporto di gestione del Consiglio federale è stato costantemente migliorato ed è divenuto più chiaro grazie anche alle suggestioni delle CdG (l'allegato 4 è stato completato con una sintesi delle verifiche dell'efficacia). Per l'esercizio dell'alta vigilanza da parte delle CdG, le informazioni contenute nel volume II risultano particolarmente importanti. Negli scorsi anni, le CdG hanno espresso a più riprese un parere critico sui singoli obiettivi e sulle misure di attuazione contenute nel volume II del rapporto di gestione. Rispondendo alle proposte avanzate dalla delegazione del Consiglio federale, hanno suggerito che gli obiettivi contenuti nel volume II siano sottoposti a un'analisi critica, in modo che il rapporto consideri solo quegli obiettivi che si pongono a livello politico-strategico. Il volume II dovrebbe inoltre contenere maggiori indicazioni riguardanti gli effetti conseguiti nell'ambito della realizzazione degli obiettivi. Il rapporto sulla gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale dovrebbe inoltre basarsi in modo più sistematico su indicatori che permettano di valutare non soltanto gli effetti, ma anche l'efficacia delle misure attuate dal Consiglio federale e dai Dipartimenti. Per le CdG, il fatto di concentrarsi sui principali obiettivi e sulle relative misure di attuazione permetterebbe di semplificare il volume II, conformemente all'orientamento indicato dalla delegazione del Consiglio federale incaricata della riforma dell'Amministrazione.

L'esame effettuato dalle CdG ha evidenziato la necessità di estendere il rapporto di gestione del Consiglio federale alle attività svolte dalle unità del secondo, terzo e quarto cerchio (tenendo conto del Rapporto del Consiglio federale sulla corporate governance, cfr. n. 3.6.2). Le CdG hanno chiesto al Consiglio federale che queste informazioni supplementari figurino a partire dal rapporto di gestione 2008: dovranno essere presentate in modo sistematico e gerarchico, secondo criteri di uniformità, in modo da rispondere alle esigenze dell'alta vigilanza parlamentare. Il rapporto di gestione dovrà in particolare porre l'accento sul ruolo e sulla responsabilità del Governo nei confronti di queste unità, organizzazioni e imprese.

In conclusione, le CdG respingono le tre proposte avanzate dalla delegazione del Consiglio federale così come sono state illustrate in questa sede, proponendo che il rapporto del Consiglio federale venga esaminato in modo critico e sia completato sulla scorta delle suddette considerazioni.

Le CdG partono dall'idea che le informazioni utilizzate dal Consiglio federale per allestire il proprio rapporto non siano il risultato di ricerche specifiche, ma si fondino sulle informazioni aggiornate sulla gestione del Consiglio federale.