



Indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19

Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 17 novembre 2023

Parere del Consiglio federale

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 17 novembre 2023 delle Commissioni della gestione delle Camere federali concernente le indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd

Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Parere

1 Situazione iniziale

A gennaio 2023 sono trapelate diverse informazioni riguardanti un procedimento penale condotto dal procuratore pubblico straordinario nominato dall’Autorità di vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione. Si trattava in particolare del contenuto dei verbali d’interrogatorio e dei messaggi di posta elettronica dell’allora capo della comunicazione del Dipartimento federale dell’interno (DFI). Secondo quanto riportato dai media, quest’ultimo avrebbe ripetutamente fornito al CEO di Ringier AG diverse informazioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 che al momento della loro divulgazione sottostavano al segreto d’ufficio.

In seguito alle informazioni riportate dai media, il 24 gennaio 2023 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di indagare su diverse questioni riguardanti le ripetute indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti pandemia di COVID-19.

Nel suo rapporto le CdG constatano, sulla base di un elenco fornito dal Consiglio federale e di un’analisi dei media condotta sulla base di tale elenco, che i progetti del Consiglio federale nell’ambito della pandemia di COVID-19 sono stati regolarmente oggetto di indiscrezioni. L’indagine delle CdG evidenzia che il Consiglio federale ha adottato una serie di provvedimenti per contenere il numero delle indiscrezioni. Tuttavia, non avendo sortito gli effetti auspicati, tali provvedimenti sono stati sospesi poco tempo dopo la loro introduzione. Sebbene la questione sia stata affrontata in diversi gruppi interdipartimentali e durante le sedute del Consiglio federale, non sono state adottate ulteriori misure. Dall’indagine è altresì emerso che, secondo quanto affermato dai capidipartimento sentiti, nei loro dipartimenti vigeva – e vige tuttora – il principio della «tolleranza zero». Le CdG si dicono quindi a maggior ragione sorprese della frequenza delle indiscrezioni e del fatto che, ad eccezione del DFI, nel periodo in rassegna né altri dipartimenti né la Cancelleria federale (CaF) abbiano sporto una denuncia penale. In quest’ottica, reputano quindi positivi l’istituzione di un gruppo di lavoro da parte dell’allora cancelliere della Confederazione e i mandati del Consiglio federale per impedire tali indiscrezioni. Le CdG hanno infine constatato che molte indiscrezioni riguardavano le discussioni condotte durante le sedute del Consiglio federale, concludendo dunque che vi fosse una correlazione con i debriefing svolti in seguito a tali sedute. Le CdG deplorano che il Consiglio federale non sia riuscito sinora ad affrontare il problema delle indiscrezioni con maggiore efficacia. Con una lettera del 17 novembre 2023, le CdG hanno presentato un rapporto nel quale invitano il Consiglio federale a esprimere il suo parere sulle raccomandazioni e sul risultato dell’indagine entro il 2 febbraio 2024.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale condanna ogni sorta di indiscrezione. Accoglie dunque con favore gli sforzi profusi dalle CdG nel prevenire le indiscrezioni che possono filtrare dalla cerchia del Consiglio federale e dell’Amministrazione federale.

Il Consiglio federale ha adottato diversi provvedimenti per contrastare le indiscrezioni, non in ultimo incaricando la CaF di sporgere sistematicamente denunce penali presso il Ministero pubblico della Confederazione in caso di indiscrezioni concernenti gli affari del Consiglio federale. Nel 2023 la CaF ha presentato a nome del Consiglio federale 12 denunce penali contro ignoti.

Il 20 febbraio 2023, sulla base di un rapporto del gruppo di lavoro «Indiscrezioni/Basi legali» istituito dalla CaF, il Consiglio federale ha incaricato quest'ultima di riesaminare periodicamente, in collaborazione con i dipartimenti, la necessità dei diritti di accesso alla banca dati degli affari del Consiglio federale nonché il numero di persone autorizzate ad accedervi, di ottimizzare il trattamento degli affari cui è stato accordato il livello di protezione SEGRETO nonché di riferire annualmente al Consiglio federale. La CaF ha presentato il suo rapporto il 10 gennaio 2024.

Sempre il 20 febbraio 2023, la CaF è stata incaricata di svolgere indagini approfondite sulle misure adottate contro le indiscrezioni. Sulla base di tali accertamenti, il 22 settembre 2023 il Consiglio federale ha deciso di incaricare la CaF di redigere, in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), un promemoria concernente l'individuazione e il sanzionamento delle indiscrezioni e delle violazioni del segreto d'ufficio (introduzione di misure di sensibilizzazione, conduzione di indagini informali, possibilità di un'inchiesta amministrativa, presentazione di denunce penali nei casi gravi) e di sottoporlo per conoscenza al Consiglio federale entro la fine di giugno 2024. Al contempo la CaF dovrà presentare proposte su come garantire l'efficacia delle misure di sensibilizzazione. Il Consiglio federale ha inoltre incaricato la CaF di presentare, entro la fine di giugno 2024, un messaggio concernente la modifica della legge del 21 marzo 1997¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) allo scopo di facilitare l'accesso ai metadati dei sistemi di trattamento degli affari del Consiglio federale.

Sempre il 22 settembre 2023 il DFGP è stato incaricato di verificare come rafforzare l'utilizzo della piattaforma di whistleblowing del Controllo federale delle finanze (CDF) per segnalare indiscrezioni e di accertare se a tal fine le basi legali esistenti sono sufficienti. In base ai risultati della verifica del DFF, il 22 dicembre 2023 il Consiglio federale ha incaricato quest'ultimo di aggiornare il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale del 15 agosto 2012 e di presentarlo al Consiglio federale entro il 30 giugno 2024. È necessario in particolare sottolineare più chiaramente l'obbligo di denuncia cui sottostanno gli impiegati della Confederazione ai sensi dell'articolo 22a della legge del 24 marzo 2000² sul personale federale (LPers) e indicare in modo esplicito che le indiscrezioni sono soggette all'obbligo di segnalazione. Occorrerebbe inoltre indicare che le denunce, oltre che tramite la piattaforma di whistleblowing, possono essere presentate anche ai superiori o all'autorità di perseguimento penale. Il Consiglio federale ha inoltre preso atto che il CDF fornirà chiarimenti sulla sua piattaforma di whistleblowing entro il 30 giugno 2024. Tali precisazioni hanno lo scopo di chiarire che le indiscrezioni possono essere segnalate al CDF tramite tale piattaforma e di precisare le modalità di trattamento dei dati personali segnalati. Infine, il DFF è stato incaricato di elaborare le basi giuridiche per il trattamento dei dati di persone fisiche e giuridiche in caso di segnalazioni da parte di

¹ RS 172.010

² RS 172.220.1

whistleblower e di presentarle al Consiglio federale entro il 30 giugno 2024 affinché possano essere integrate nei lavori di revisione in corso della LPers.

Sulle raccomandazioni formulate nel rapporto delle CdG il Consiglio federale esprime il parere seguente:

Raccomandazione 1

Il Consiglio federale provvede, in collaborazione con la CaF, a definire in modo chiaro e a disciplinare in modo giuridicamente vincolante i criteri applicabili, sia in generale sia in caso di crisi, allo svolgimento di colloqui di approfondimento. Indica alle Commissioni il prodotto con cui intende attuare la presente raccomandazione.

Il Consiglio federale ritiene che le basi legali attuali concernenti la violazione del segreto d'ufficio (art. 320 del Codice penale svizzero³; CP), la confidenzialità delle deliberazioni del Consiglio federale (art. 21 LOGA), la sicurezza delle informazioni (art. 1 in combinato disposto con l'art. 13 della legge del 18 dicembre 2020⁴ sulla sicurezza delle informazioni; LSIn) e il carattere non pubblico dei documenti ufficiali della procedura di consultazione degli uffici prima della decisione del Consiglio federale (art. 8 cpv. 1 della legge del 17 dicembre 2004⁵ sulla trasparenza; LTras) non lascino spazio a fraintendimenti. I colloqui di approfondimento sono prima di tutto incontri confidenziali e ufficiosi, destinati a contestualizzare le decisioni adottate. Indiscrezioni, ovvero la divulgazione di informazioni che sottostanno al segreto d'ufficio o ad altre disposizioni in materia di segretezza, sono vietate. Introdurre un ulteriore disciplinamento non apporterebbe pertanto alcun valore aggiunto. Il Consiglio federale respinge dunque la raccomandazione 1.

Raccomandazione 2

Il Consiglio federale provvede a creare una base legale concreta concernente la cancellazione dei messaggi di posta elettronica dei collaboratori che lasciano l'Amministrazione federale. A tale scopo adotta una soluzione differenziata che prevede per i capidipartimento e i collaboratori con funzione di quadro una significativa estensione del termine di cancellazione attualmente pari a 135 giorni. Il Consiglio federale definisce i collaboratori considerati quadri ai sensi di tale disposizione.

Nel suo rapporto del 10 ottobre 2023⁶ concernente l'archiviazione e la classificazione di documenti e procedura per le domande di accesso secondo la LTras (accertamenti generali in merito alle norme applicabili e nel contesto delle accuse di irreperibilità di e-mail all'interno della SG-DFI), la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) invita il Consiglio federale, nell'ambito della raccomandazione 2, a esaminare se sia opportuno adottare misure specifiche, finalizzate all'adempimento degli obblighi di conservazione e archiviazione, per il caso in cui un collaboratore, in particolare se si tratta di un quadro superiore, ponga fine al rapporto di lavoro con la

³ RS 311.0

⁴ RS 128

⁵ RS 152.3

⁶ FF 2023 2703

Confederazione. Nella raccomandazione 3 dello stesso rapporto, la CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare la possibilità di prolungare il lasso di tempo in cui è possibile recuperare i dati digitali dopo la partenza di un collaboratore.

Nel suo parere del 10 gennaio 2024⁷ sul rapporto della CdG-S, il Consiglio federale concorda con entrambe le raccomandazioni. Il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DFGP di esaminare entro la fine del 2024, insieme agli altri organi interessati, misure speciali relative all'obbligo di conservazione e archiviazione (raccomandazione 2 della CdG-S). Il Consiglio federale ha inoltre dato mandato al DFGP di esaminare entro la fine del 2024, in collaborazione con gli altri organi interessati, se il termine di 135 giorni per la conservazione dei messaggi di posta elettronica cancellati debba o possa essere esteso al fine di rendere disponibili più a lungo i dati elettronici dei collaboratori che hanno lasciato l'Amministrazione federale (raccomandazione 3 della CdG-S).

Il Consiglio federale è dunque disposto ad accogliere la raccomandazione 2, impartendo un mandato d'esame, secondo quanto indicato nel proprio parere sul rapporto della CdG-S.

Raccomandazione 3

Il Consiglio federale è invitato a esaminare come garantire che il tema delle indiscrezioni sia affrontato con maggiore frequenza e come mettere a frutto i risultati dei lavori attualmente condotti dal gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali, al fine di produrre un cambiamento concreto tramite provvedimenti più incisivi. Deve inoltre precisare, nel senso di una definizione del termine di «indiscrezione», quali informazioni non possono essere condivise con persone non autorizzate.

Come già menzionato, il 22 settembre 2023 il Consiglio federale ha incaricato la CaF e il DFGP di elaborare entro la fine del 2024 un promemoria concernente l'individuazione e il sanzionamento delle indiscrezioni e delle violazioni del segreto d'ufficio. Il promemoria dovrà trattare le misure di sensibilizzazione, incluse le informazioni sull'obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 22a LPers e sulla possibilità di utilizzare la piattaforma di whistleblowing della CDF, lo svolgimento di inchieste non formali ai sensi dell'articolo 24 dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), la possibilità di svolgere un'inchiesta amministrativa, nonché la presentazione di denunce penali nei casi gravi. Come già ricordato, il 22 dicembre 2023 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di aggiornare il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale del 15 agosto 2012 e di presentarlo al Consiglio federale entro la fine del 2024. L'Ufficio federale del personale, infine, sta elaborando un modulo formativo sulla prevenzione della corruzione, che tratterà anche il tema delle indiscrezioni. Il modulo, che sarà disponibile in linea entro la metà del 2025, sarà obbligatorio per tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale. In tal senso, la raccomandazione 3 è pertanto già parzialmente adempiuta.

⁷ FF ...

⁸ RS 172.010.1

Il Consiglio federale non ritiene opportuno definire il concetto di «indiscrezione» in quanto ciò comporterebbe sovrapposizioni problematiche con il concetto di «violazione del segreto d'ufficio». Inoltre, una simile definizione non permetterebbe di coprire tutti i molteplici aspetti che caratterizzano un'indiscrezione. Le informazioni che non possono essere condivise con persone non autorizzate sono disciplinate dalla LSIⁿ e dalle ordinanze d'esecuzione come pure da altre disposizioni del diritto federale (p. es. l'art. 21 LOGA concernente la confidenzialità delle deliberazioni del Consiglio federale e della procedura di corapporto nonché l'art. 8 cpv. 1 LTras concernente il carattere non pubblico dei documenti ufficiali della procedura di consultazione degli Uffici prima della decisione del Consiglio federale) così come da altre disposizioni previste da leggi speciali in materia di segretezza (p. es. il segreto fiscale).

Raccomandazione 4

Il Consiglio federale e, in particolare, la Cancelleria federale provvedono affinché i verbali delle sedute del Consiglio federale siano redatti in maniera da assicurare la tracciabilità delle discussioni e delle decisioni del Consiglio federale.

Secondo le disposizioni dell'articolo 13 capoverso 3 LOGA, il contenuto essenziale delle deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale, inclusi i verbali delle decisioni, i dispositivi di decisione e tutti gli atti, compresi i corapporti, che hanno condotto alle decisioni, sono sempre documentati per scritto, senza lacune e in modo comprensibile, anche se non è redatto un verbale integrale (cfr. intervento della consigliera federale Widmer-Schlumpf in merito all'art. 13 cpv. 3 LOGA [Boll. Uff. 2012 S 475]). Il Consiglio federale ritiene dunque che i verbali delle sue sedute riproducano già oggi le discussioni e le decisioni in modo trasparente.

Il Consiglio federale rimanda inoltre al suo parere sul rapporto delle CdG del 15 marzo 2013⁹ concernente le dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012. Vi si legge che i membri del governo «devono poter esprimere i loro pensieri, scambiare le loro riflessioni, discutere le rispettive opinioni e, in particolare durante le deliberazioni, anche cambiare opinione senza pressione esterna, con la massima libertà possibile e senza doversi giustificare in seguito. In questa prospettiva una verbalizzazione troppo dettagliata sarebbe controproducente e potrebbe avere conseguenze negative sulla qualità delle deliberazioni e delle decisioni del governo. Questa considerazione vale in particolare se il verbale registrasse ogni intervento con il nome di chi lo ha espresso.»

Il Consiglio federale ritiene dunque adempiuta la raccomandazione 4.

⁹ FF 2013 4949

Raccomandazione 5

Il Consiglio federale garantisce che i nuovi membri del Collegio, i nuovi responsabili della comunicazione dei dipartimenti e i nuovi segretari generali siano adeguatamente sensibilizzati e formati sul problema delle indiscrezioni. Il Consiglio federale è invitato a formulare e presentare alle Commissioni un piano che includa anche la questione dei briefing e dei debriefing sulle sedute del Consiglio federale nonché dello scambio di informazioni tra i suoi membri e il rispettivo partito di appartenenza. qualora esista già un piano in tal senso, il Consiglio federale è invitato a sottoporlo alle Commissioni.

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere in parte la raccomandazione 5. Secondo una prassi ormai consolidata, i nuovi collaboratori, in particolare quelli che assumono posizioni dirigenziali, già oggi sono sensibilizzati al tema delle indiscrezioni. Per rafforzare tale sensibilizzazione, la CaF e il DFGP elaboreranno entro la fine di giugno 2024, secondo il mandato conferito dal Consiglio federale il 22 settembre 2023, un promemoria sulle misure per contrastare le indiscrezioni. Il documento potrà includere anche misure di sensibilizzazione contro le indiscrezioni per i nuovi magistrati e i loro collaboratori più stretti. Il Consiglio federale considera pertanto superfluo elaborare un ulteriore piano oltre al promemoria summenzionato.

Raccomandazione 6

Il Consiglio federale e la Cancelleria federale sono invitati a precisare le disposizioni concernenti la procedura di corapporto indicando che è possibile rinunciare ai corapporti scritti solo per motivi gravi.

Il Consiglio federale premette che durante la pandemia di COVID-19 i dipartimenti e la Cancelleria federale hanno presentato un numero di corapporti superiori alla media.

Il Consiglio federale condivide l'opinione delle CdG secondo cui, per garantire il corretto svolgimento delle sedute e del processo decisionale, è essenziale che il Collegio governativo riceva le proposte sotto forma di corapporto scritto prima della seduta. Le norme vigenti (in particolare le norme concernenti la procedura di corapporto secondo le Direttive per gli affari del Consiglio federale) rispondono già oggi a tale esigenza. La prassi è ormai ben consolidata. Va da sé che i membri del Consiglio federale possono presentare proposte orali durante una seduta del Consiglio federale, chiedendo ad esempio il sostegno a un corapporto.

I nuovi membri del Consiglio federale ricevono le informazioni relative alle disposizioni e alla prassi al momento della loro entrata in carica. Il Consiglio federale ritiene dunque adempiuta la raccomandazione 6.

Raccomandazione 7

Il Consiglio federale e la Cancelleria federale sono invitati a elaborare e attuare direttive sullo svolgimento, in seno ai dipartimenti e alla Cancelleria federale, di debriefing sulle sedute del Consiglio federale. L'obiettivo è quello di uniformare il più possibile la procedura dei debriefing. In futuro, l'introduzione di un nuovo membro del Consiglio federale alle nuove mansioni dovrà basarsi su tali direttive.

Il Consiglio federale respinge la raccomandazione 7. I dipartimenti e la CaF sono organizzati in modo differente a seconda delle loro dimensioni e della sfera di competenza. Già soltanto per tale ragione appare poco opportuno introdurre direttive identiche e vincolanti sullo svolgimento dei debriefing. Per di più sarebbero difficilmente applicabili. Anche per la presente raccomandazione, il Consiglio federale rinvia all'incarico conferito alla CaF e al DFGP di elaborare entro la fine di giugno 2024 un promemoria concernente le misure contro le indiscrezioni. Nell'ambito di tali lavori si valuterà se includere nel documento anche raccomandazioni sullo svolgimento dei debriefing.

Raccomandazione 8

Il Consiglio federale è invitato a trattare il tema delle indiscrezioni nel quadro di una discussione generale da condurre a intervalli regolari nonché al palesarsi di una grave perdita di fiducia all'interno del Consiglio federale. In tal caso, dovrà tenere conto in particolare della raccomandazione 4 e redigere un verbale esaustivo conformemente all'articolo 13 capoverso 3 LOGA che riporti anche la decisione in merito a eventuali provvedimenti e al seguito della procedura.

La Cancelleria federale è invitata a illustrare quale ruolo potrebbe assumere nell'ambito del monitoraggio e della consulenza del Consiglio federale.

Il Consiglio federale tratta regolarmente il tema delle indiscrezioni durante le sue sedute e incarica la CaF di presentare denunce penali ogni qual volta trapelino indiscrezioni in relazione agli affari del Consiglio federale. Inoltre, la CaF trasmette periodicamente al Consiglio federale una panoramica del Ministero pubblico della Confederazione sullo stato dei procedimenti avviati su incarico del Consiglio federale e dalla quale risulta se i procedimenti penali sono pendenti oppure sono stati abbandonati o conclusi. In base alle norme vigenti del Codice di procedura penale (CPP) il Consiglio federale e la CaF non hanno diritto a ulteriori informazioni. Infine, la CaF fornisce consulenza al Consiglio federale nel trattamento delle indiscrezioni; un esempio è dato dal gruppo di lavoro Indiscrezioni/Basi legali menzionato sopra. Per quanto riguarda la redazione di verbali, si rimanda al parere sulla raccomandazione 4. Il Consiglio federale ritiene pertanto adempiuta la raccomandazione 8.

Raccomandazione 9

I capidipartimento provvedono ad attuare e a ripetere a intervalli regolari iniziative di sensibilizzazione di ampia portata destinate a tutti i collaboratori all'interno dei dipartimenti (compresi gli uffici federali, le segreterie di Stato ecc.) e della CaF. I capidipartimento e il cancelliere della Confederazione allestiscono un rapporto all'attenzione della Cancelleria federale per riferire dei provvedimenti adottati concretamente o pianificati.

Per quanto riguarda le misure di sensibilizzazione sul tema delle indiscrezioni, il Consiglio federale rinvia all'incarico conferito alla CaF e al DFGP di redigere entro la fine di giugno 2024 un promemoria sulle misure contro le indiscrezioni. La CaF sottoporrà il promemoria al Consiglio federale presentando al contempo proposte su come garantire l'efficacia delle misure di sensibilizzazione. Il Consiglio federale rinvia inoltre al mandato conferito al DFF di aggiornare il Codice di comportamento dell'Amministrazione federale del 15 agosto 2012 entro la fine di giugno 2024, come pure ai pareri sulle raccomandazioni 3, 5 e 7. Su questo punto considera pertanto adempiuta la raccomandazione 9.

L'introduzione dell'obbligo di presentare alla Cancelleria federale un rapporto sui provvedimenti adottati dai capidipartimento non sembra appropriata a questo livello gerarchico ed è complessa sul piano amministrativo rispetto ai benefici attesi. Il Consiglio federale respinge pertanto la raccomandazione 9 relativa all'obbligo di presentare un rapporto.