



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

FF 2016  
[www.dirittofederale.admin.ch](http://www.dirittofederale.admin.ch)  
La versione elettronica firmata  
è quella determinante



*Allegato*

# **Valutazione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata**

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione  
alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 2 febbraio 2015

---

---

## **L'essenziale in breve**

*La questione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata è sempre sotto il fuoco incrociato delle critiche. Le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno pertanto incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare in che modo è garantita l'indipendenza di queste autorità. La Sottocommissione DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), competente in materia, ha definito il mandato di questo studio nella sua seduta del 21 agosto 2013.*

### **Panoramica dei risultati**

*L'impostazione delle norme sull'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione è in linea di massima efficace, anche se varia notevolmente da disciplinamento a disciplinamento. Laddove presenti nelle ordinanze, le norme sono precisate adeguatamente e non si riscontrano doppioni; le leggi sono, invece, lacunose, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza funzionale e personale. Sotto il profilo dell'applicazione le norme non sono sempre ritenute idonee, anche se nella prassi non pongono al momento difficoltà particolari soprattutto per merito della sensibilità che dimostrano le persone interessate in seno alle autorità e nella Confederazione.*

### **Lacune o disciplinamenti rudimentali nelle leggi**

*Per quanto riguarda le autorità di vigilanza e di regolazione, l'indipendenza va intesa come indipendenza dalla politica, ovvero dai condizionamenti del Governo e degli organi dell'Amministrazione, e dal mercato, in particolare da chi è direttamente assoggettato alla vigilanza. Anche se le disposizioni sulla vigilanza concernono sia l'organo direttivo che la direzione e il personale, va rilevato che i dispositivi normativi delle autorità esaminate non tengono conto sistematicamente di tutti gli aspetti dell'indipendenza. Mancano ad esempio per alcune autorità regole sul cumulo di funzioni o sui conflitti d'interesse, un profilo di requisiti per l'organo direttivo, direttive per il livello operativo, nonché l'obbligo di applicare codici di condotta e/o di adottare misure concernenti l'indipendenza e i conflitti d'interesse.*

*Per determinate autorità le lacune legislative risiedono nel fatto che la legge non prevede alcun obbligo per l'autorità di dotarsi di un dispositivo di autoregolazione.*

### **Separazione istituzionale talvolta carente**

*Se la maggior parte delle autorità è nettamente separata a livello istituzionale dalla Confederazione, ve ne sono alcune strettamente legate all'Amministrazione federale centrale. Ad esempio, non tutte le autorità dispongono di una propria segreteria scientifica. Per la preparazione dei dossier queste autorità devono allora fare capo al personale di un ufficio federale, ciò che presuppone che dispongano del potere di impartire istruzioni all'ufficio. Questa organizzazione è una soluzione pragmatica ed economica, perché consente di sfruttare le sinergie ed evitare doppioni.*

---

*In tal modo può però accadere che l'ufficio federale riceva allo stesso tempo istruzioni sia dall'autorità che dal dipartimento: la prossimità tra autorità e ufficio federale restringe dunque l'indipendenza. I membri dell'organo direttivo dell'autorità sono dunque chiamati a esaminare criticamente il lavoro preparatorio svolto dall'ufficio federale. Sempre per ragioni di efficienza alcune autorità sono integrate dal punto di vista amministrativo in un dipartimento. Secondo quanto dichiarato dai diretti interessati, al lato pratico questo tipo di organizzazione è meno problematico di quanto si pensi. L'indipendenza è comunque garantita dalle persone che occupano le posizioni chiave e dalla loro sensibilità a impedire qualsiasi interferenza.*

### ***Il Consiglio federale incide poco nella nomina degli organi direttivi***

*Per nominare un organo direttivo il Consiglio federale dovrebbe disporre di un profilo dei requisiti per ogni membro. Simili profili dei requisiti non esistono però per tutte le autorità. La procedura di nomina è invece sostanzialmente la medesima per tutte le autorità esaminate. Nella maggior parte dei casi i preparativi sono svolti dai dipartimenti con il coinvolgimento secondo modalità diverse dell'autorità da nominare, mentre la decisione definitiva spetta in tutti i casi al Consiglio federale.*

*Il dipartimento è coinvolto nel processo decisionale secondo modalità diverse. Mentre in alcuni casi i dipartimenti cercano essi stessi candidati oltre a quelli proposti dall'autorità, altre volte i dipartimenti e il Consiglio federale si limitano a un esame sommario delle candidature loro sottoposte. Non è noto nemmeno un caso in cui il Consiglio federale non abbia eletto le persone proposte. Sembrerebbe dunque che il Consiglio federale non sfrutti sempre la sua facoltà di orientare le autorità mediante la nomina dei membri degli organi direttivi, ciò che conferma le conclusioni della valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale svolta dal CPA.*

### ***Importanza dello spirito d'indipendenza***

*In ultima analisi non sono unicamente i disciplinamenti che garantiscono l'indipendenza di un'autorità di vigilanza e di regolazione e che stabiliscono la sua indipendenza di fatto. La sensibilità delle persone interessate nei confronti dell'indipendenza, il loro atteggiamento quotidiano al lato pratico, nonché il modo in cui operano di fronte al pubblico svolgono un ruolo molto più importante. Tutti questi aspetti contribuiscono a sviluppare in seno all'autorità uno spirito d'indipendenza. Le persone che occupano i posti chiave sono dunque determinanti per l'indipendenza effettiva nella prassi di un'autorità.*

*Questo non significa tuttavia che non si debba disporre di chiare direttive che fungano da linee guida. Per rafforzare lo spirito d'indipendenza occorre un codice di condotta che definisca le competenze in materia di controllo e un sistema di rendicontazione. Anche con norme molto dettagliate non sarà mai possibile disciplinare l'indipendenza in tutti i suoi aspetti. Occorre piuttosto creare le condizioni affinché in caso di dubbio un organo superiore possa valutare nel caso concreto se e come può essere garantita l'indipendenza.*

---

### ***Procedura di valutazione***

*La presente valutazione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata verte su un'analisi delle basi normative e della loro applicazione. L'analisi delle norme che disciplinano le sedici autorità esternalizzate e l'analisi dettagliata delle norme che disciplinano le cinque autorità selezionate dalla Sottocommissione competente (Swissmedic, IFSN, ASR, ComCom, COMCO) sono state realizzate da esperti esterni. Il CPA ha esaminato l'applicazione delle norme nelle cinque autorità selezionate sulla base di documenti e di incontri con rappresentanti delle autorità interessate, dei dipartimenti competenti e dei settori interessati dalle attività di vigilanza e di regolazione.*

## Indice

<b>L'essenziale in breve</b>	<b>1428</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>1432</b>
1.1 Motivo e problematica della valutazione	1432
1.2 Procedura	1434
1.3 Struttura del rapporto	1435
<b>2 Autorità di vigilanza e di regolazione</b>	<b>1435</b>
2.1 Definizione di autorità di vigilanza e di regolazione	1435
2.2 Definizione della nozione di indipendenza	1438
2.3 Dimensioni dell'indipendenza	1438
2.4 Modello di analisi	1441
<b>3 Risultati della valutazione</b>	<b>1442</b>
3.1 Categorizzazione delle 16 autorità di vigilanza e di regolazione	1443
3.2 Analisi delle basi giuridiche di cinque autorità selezionate	1445
3.2.1 Indipendenza funzionale	1445
3.2.2 Indipendenza istituzionale	1446
3.2.3 Indipendenza personale	1446
3.2.4 Indipendenza finanziaria	1447
3.3 Analisi dell'applicazione delle norme per le cinque autorità selezionate	1448
3.3.1 Indipendenza funzionale nella prassi	1448
3.3.2 Indipendenza istituzionale nella prassi	1449
3.3.3 Indipendenza personale nella prassi	1451
3.3.4 Indipendenza finanziaria nella prassi	1452
<b>4 Conclusioni</b>	<b>1453</b>
4.1 Mancanza di uniformità nella concezione delle norme	1453
4.2 Lacune o disciplinamenti frammentari nelle leggi	1454
4.3 Separazione istituzionale talvolta imperfetta	1454
4.4 Il Consiglio federale incide poco nella nomina degli organi	1455
4.5 Importanza dello spirito d'indipendenza	1455
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>1457</b>
<b>Saggi e documenti di riferimento</b>	<b>1459</b>
<b>Elenco delle persone interpellate</b>	<b>1461</b>
<b>Allegato</b>	
Tabelle 2–4	1463
<b>Impressum</b>	<b>1466</b>

# Rapporto

*Il presente rapporto contiene i principali risultati della valutazione. Le analisi e i criteri adottati sono illustrati in dettaglio in un documento a parte<sup>1</sup>.*

## 1 Introduzione

### 1.1 Motivo e problematica della valutazione

Nel corso degli ultimi vent'anni un numero crescente di funzioni statali di vigilanza e di regolazione è stato conferito ad autorità che non fanno parte dell'Amministrazione federale centrale<sup>2</sup>. Lo scopo era sostanzialmente di garantire l'indipendenza di questi organi nell'ambito dell'esecuzione dei loro compiti e la loro libertà d'impresa nell'ambito dell'organizzazione del lavoro. Alcuni di questi organi sono istituti di diritto pubblico, come l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) e Swissmedic (Istituto svizzero per gli agenti terapeutici), altri sono commissioni extraparlamentari, come la Commissione della concorrenza (COMCO), la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) e la Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom). Il Consiglio federale mantiene comunque alcune possibilità per orientare questi organi. Il sistema per orientare è sancito nelle leggi e ordinanze che disciplinano ciascuna autorità, e il Consiglio federale è tenuto a mettere in atto queste norme.

Il trasferimento di compiti di vigilanza e regolazione dello Stato a queste autorità pone alcune sfide. Alcune autorità di vigilanza e di regolazione sono state prese di mira dalla stampa per relazioni d'interesse apparentemente problematiche. Sono stati sollevati dubbi sull'indipendenza degli organi di direzione strategica della FINMA e dell'IFSN. Il ruolo del Consiglio federale è stato rimesso in questione in occasione della nomina di un nuovo membro del consiglio d'amministrazione della FINMA nel 2013<sup>3</sup>. Dopo la catastrofe nucleare di Fukushima, l'IFSN e il Consiglio dell'IFSN, l'organo di vigilanza interno e strategico, sono inoltre stati criticati da ampi settori dell'opinione pubblica per il fatto che l'IFSN avrebbe intrattenuto

<sup>1</sup> Il documento è pubblicato in versione originale tedesca nel sito [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'Amministrazione CPA > Pubblicazioni > «Evaluation zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 2. Febr. 2015».

<sup>2</sup> Le persone e le organizzazioni di diritto pubblico o privato che sono istituite dalla legge e forniscono prevalentemente prestazioni a carattere monopolistico o adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza fanno parte dell'Amministrazione federale decentralizzata (art. 6 cpv. 2 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, OLOGA).

<sup>3</sup> Schletti Bruno, «Heikle Sonderregel für Finma-Verwaltungsräte», in: *Tages Anzeiger*, 15 set. 2014; Soukoup Michael, Brönimann Christian, «Der Netzwerker wird zum Aufseher», in: *Der Bund*, 4 lug. 2013.

rapporti troppo stretti con l'industria nucleare e che di conseguenza avrebbe dato prova di lassismo nell'adempire la sua missione di vigilanza<sup>4</sup>. Nella stampa si sono levate voci secondo le quali la tradizione che vuole che i rappresentanti delle cerchie economiche siedano nella COMCO è sorpassata<sup>5</sup>. Nel 2012 la stampa ha anche criticato l'eccessiva vicinanza di Swissmedic all'industria farmaceutica, visto che, da un lato, questa cofinanzia l'Istituto, e, dall'altro, l'Istituto percepisce una partecipazione sulla cifra d'affari realizzata sulla vendita dei medicinali<sup>6</sup>. Simili accuse possono nuocere alla credibilità degli organi interessati e contribuire a instaurare un'atmosfera di diffidenza.

Per dissipare questi dubbi il 17 gennaio 2013 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di valutare l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione. Nell'ambito di questo studio il CPA aveva il compito di esaminare ciò che il Consiglio federale intraprende nel limite delle sue competenze per garantire l'indipendenza di questi organi rispetto al loro settore e anche rispetto all'Amministrazione federale.

La presente valutazione risponde alle seguenti questioni:

- *quali disposizioni per garantire l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione vi sono nelle leggi e nelle ordinanze? Come sono impostate?*
- *Come va valutato il modo in cui le basi legali che disciplinano le autorità di vigilanza e di regolazione sono concretizzate dal Consiglio federale?*
- *Come va valutata l'applicazione del quadro legale e la sua idoneità nell'ottica della prassi?*

La vigilanza del Consiglio federale e l'alta vigilanza parlamentare sulle autorità di vigilanza e di regolazione divenute autonome sono limitate in ragione dell'indipendenza di cui beneficiano in virtù della legislazione speciale<sup>7</sup>. Al di fuori delle competenze specifiche loro conferite (come la verifica della stesura regolare dei rendiconti) questi organi di vigilanza intervengono soltanto se il buon funzionamento dell'autorità è messo in pericolo. È fuori questione che gli organi dell'alta vigilanza procedano a un controllo materiale delle decisioni delle autorità di vigilanza e di regolazione (a tal proposito cfr. Biaggini 2013 e Uhlmann 2013). È la ragione per cui la presente valutazione non ha affrontato la questione dell'indipendenza di queste autorità riferendosi a decisioni specifiche (per esempio il disciplinamento

<sup>4</sup> Mooser Hubert, «Nuklearexperte teilt gegen Uvek aus», in: *Tages Anzeiger*, online, 5 dic. 2012; Balmer Dominik, «Kein Persilschein für Atombehörden Ensi und Nagra», in: *Berner Zeitung*, 4 dic. 2012.

<sup>5</sup> Rutz Samuel, «Wünschenswerte Verkleinerung der Weko. Eine schlagkräftigere und unabhängigere Wettbewerbskommission», in: *Avenir Suisse*, 18 apr. 2013.

<sup>6</sup> Cueni Thomas, «Wer soll zahlen für Swissmedic?», in: *Basler Zeitung*, 10 set. 2012; Weber Victor, «Swissmedic abhängig von Pharma», in: *SonntagsZeitung*, 2 set. 2012; Weber Victor, Wessalowski Petra, «Swissmedic: Politiker handeln», in: *SonntagsZeitung*, 9 set. 2012. Cfr. anche l'interpellanza Steiert «Swissmedic. Sganciare il finanziamento dal fatturato dei medicinali omologati per disinnescare gli incentivi controproducenti» del 12 set. 2012 (12.3698).

<sup>7</sup> Per quanto riguarda le basi dell'alta vigilanza degli organi dell'Amministrazione divenuti autonomi cfr. Lienhard 2008, pag. 5 segg.

bancario della FINMA o i riesami di sicurezza dell'IFSN). Le indagini si sono concentrate sull'impostazione del quadro normativo per garantire l'indipendenza di queste autorità e sulla sua attuazione.

## 1.2 Procedura

La garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata è stata esaminata nell'ottica delle tre questioni enunciate in precedenza.

È stato innanzitutto necessario per rispondere alla prima questione recensire le norme giuridiche che hanno lo scopo di garantire l'indipendenza delle sedici autorità di vigilanza e di regolazione<sup>8</sup>. Questo inventario è stato realizzato a partire da un'analisi delle disposizioni di leggi e ordinanze che disciplinano queste autorità. La classificazione di queste disposizioni secondo le quattro dimensioni dell'indipendenza (cfr. n. 2.3) ha consentito di suddividere le autorità in categorie in base alle quali la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha selezionato le seguenti cinque autorità sulle quali condurre un approfondito studio di caso:

- Swissmedic (Istituto svizzero per gli agenti terapeutici),
- Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN),
- Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR),
- Commissione federale delle comunicazioni (ComCom),
- Commissione della concorrenza (COMCO).

Queste autorità sono state selezionate in base al grado di normazione più o meno forte della loro indipendenza<sup>9</sup>.

In un secondo momento le basi legali che disciplinano le cinque autorità selezionate sono state esaminate nel dettaglio. Oltre alle norme contenute in leggi e ordinanze, sono state considerate le direttive e altri codici emanati dai dipartimenti di riferimento o dalle autorità stesse. Sulla base di questa analisi sono state stilate indicazioni specifiche per ciascuna autorità e conclusioni generali. Per tre delle cinque autorità prese in esame (ASR, COMCO, Swissmedic) sono in corso revisioni legislative parziali – per le quali è già stato pubblicato il messaggio – che mirano a ridefinire le relazioni tra le autorità in questione e il Consiglio federale. La presente valutazione analizza le basi legali attualmente in vigore, senza mancare però di fare riferimento alle revisioni di legge per le quali il Consiglio federale ha già pubblicato un messaggio. Non prende invece in considerazione i dibattiti che si sono già svolti in Parlamento<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Per la definizione della nozione di autorità di vigilanza e regolazione cfr. n. 2.1.

<sup>9</sup> Per il processo di selezione delle cinque autorità cfr. n. B.4.1.1 dell'allegato al rapporto.

<sup>10</sup> La COMCO costituisce un'eccezione: poiché le Camere federali hanno accolto con scetticismo le disposizioni organizzative contenute nel disegno del Consiglio federale, queste proposte non sono state qui considerate. Il 17 set. 2014 la seconda Camera ha definitivamente respinto la revisione della legge federale del 6 ott. 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (Legge sui cartelli, LCart; RS 251).



Infine, in una terza fase, è stata valutata anche l'attuazione delle basi legali delle cinque autorità prese in esame (nomina dell'organo direttivo, rendiconto ecc.). È stata analizzata l'applicazione delle norme e la loro idoneità sulla base di 43 interviste standard. Una comparazione tra le autorità ha evidenziato i punti di forza e le debolezze nell'applicazione delle norme. Questa parte dell'indagine è basata su uno studio di casi tipo, sull'esempio dell'ASR, e su una traccia di intervista standardizzata.

L'analisi delle norme (prima e seconda fase) è stata effettuata da Urs Bolz e David Wüest-Rudin dello studio bolz+partner in collaborazione con il professor Andreas Lienhard del Centro di competenze in gestione pubblica dell'Università di Berna (*Kompetenzzentrum für Public Management*, KPM). L'analisi dell'attuazione delle norme è stata realizzata dal CPA. Lo studio di casi tipo e la traccia di intervista sono stati realizzati dallo studio bolz+partner in collaborazione con il CPA.

### **1.3 Struttura del rapporto**

Nel numero 2 è delimitato il campo di ricerca, ovvero le autorità di vigilanza e di regolazione e la loro indipendenza. Nel numero 3 sono presentati i risultati della valutazione. Dapprima, le autorità di vigilanza e di regolazione sono suddivise in categorie sulla base delle quattro dimensioni dell'indipendenza (n. 3.1); successivamente, sono esaminati i risultati dell'analisi dettagliata delle norme e della loro applicazione nell'ottica delle quattro dimensioni (n. 3.2 e 3.3). Infine, nel numero 4 sono illustrate le principali conclusioni che si possono trarre.

## **2 Autorità di vigilanza e di regolazione**

La questione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione è affrontata in due fasi. Si chiarisce dapprima cosa s'intenda per autorità di vigilanza e di regolazione, in seguito si precisa la nozione di indipendenza. Su queste basi sono definite le quattro dimensioni dell'indipendenza sulle quali è articolata la presente valutazione.

### **2.1 Definizione di autorità di vigilanza e di regolazione**

Lo Stato svolge compiti di varia natura. Oltre a quelli in settori classici come la politica estera e la difesa nazionale, tra i compiti dello Stato figura la preparazione di progetti di legge, attività di vigilanza o la fornitura di prestazioni sul mercato (p. es. Posta, FFS, Swisscom). Di norma il primo genere di compiti è direttamente subordinato al Consiglio federale (Amministrazione federale centrale), mentre compiti quali la fornitura di prestazioni sul mercato o la vigilanza di queste attività sono spesso

esternalizzati nell'ambito della cosiddetta Amministrazione federale decentralizzata (cfr. art. 6 OLOGA<sup>11</sup>).

Da un punto di vista giuridico le autorità di vigilanza e di regolazione possono assumere la forma di organo indipendente di diritto pubblico o quella di commissione decisionale. Le commissioni decisionali sono commissioni extraparlamentari che, come indica il nome, sono dotate di competenze decisionali<sup>12</sup>. Queste autorità sono elencate nell'allegato dell'OLOGA. Non vi è tuttavia una distinzione netta tra le funzioni assunte da questi due tipi di organi<sup>13</sup>. Per questioni di chiarezza e coerenza, nella presente valutazione è impiegato soltanto il termine «autorità».

Nell'esposizione dei principi guida del suo rapporto sul governo d'impresa<sup>14</sup> il Consiglio federale si pronuncia su diverse questioni che sono anche rilevanti per quanto riguarda il tema dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione (cfr. Lienhard 2009, pag. 43 segg.). Nel rapporto sul governo d'impresa i compiti di queste autorità sono perlopiù classificati nella categoria dei compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza (Rapporto sul governo d'impresa; FF 2006 7545, qui 7570). La vigilanza sull'economia si occupa del funzionamento dei mercati e interviene per correggere le distorsioni nel mercato e nel processo di fissazione dei prezzi (p. es. COMCO). La vigilanza sulla sicurezza ha soprattutto una funzione preventiva e serve in primo luogo a proteggere la popolazione o alcuni attori del mercato da pericoli particolari legati alla fornitura di prestazioni specifiche nel mercato (p. es. IFSN).

Per garantire una valutazione approfondita la scelta è caduta su autorità divenute autonome le cui competenze in materia di vigilanza sull'economia e/o sulla sicurezza sono definite nella legislazione speciale. Tra le commissioni decisionali rientrano anche le commissioni di vigilanza sul mercato, sempre che queste siano investite di competenze di vigilanza sull'economia (art. 8m OLOGA). La tabella 1 elenca queste autorità classificandole secondo il tipo di organizzazione e il compito principale:

<sup>11</sup> Ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)

<sup>12</sup> Le commissioni consultive, come la Commissione federale per la sicurezza nucleare (CSN), hanno quale unica missione quella di dare pareri e preparare progetti. Non sono investite di nessuna competenza in materia di vigilanza e regolazione (art. 8a OLOGA).

<sup>13</sup> Le commissioni decisionali non sono giuridicamente autonome. È però possibile applicarle loro per analogia i principi guida del modello per la gestione strategica delle unità; cfr. Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13 set. 2006, FF 2006 7545, qui 8285.

<sup>14</sup> *Ibidem*

Tabella 1

**Autorità di vigilanza e di regolazione**

Denominazione	Compito principale
<b>Istituti autonomi sul piano giuridico:</b>	
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)	Vigilanza
Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)	Amministrazione
Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN)	Vigilanza
Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)	Vigilanza
Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) <sup>15</sup>	Servizi
Swissmedic, Istituto svizzero per gli agenti terapeutici	Vigilanza
<b>Commissioni decisionali:</b>	
Commissione arbitrale federale per la gestione dei diritti d'autore e dei diritti affini (CAF)	Giustizia
Commissione federale delle case da gioco (CFCG)	Vigilanza
Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI)	Servizi
Commissione della concorrenza (COMCO)	Vigilanza
Commissione dell'energia elettrica (ElCom)	Vigilanza
Commissione federale delle comunicazioni (ComCom)	Vigilanza
Commissione delle poste (PostCom)	Vigilanza
Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF)	Giustizia
Servizio d'inchiesta svizzero sugli infortuni (SISI)	Amministrazione
Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR)	Giustizia
Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP)	Giustizia

*Fonte:* allegato 1 della LOGA. Da notare che questo elenco include autorità che non figurano nell'allegato 1 della LOGA<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> L'ASRE è stata esclusa dall'analisi delle norme perché non ha alcun nesso con la tematica delle autorità di vigilanza e di regolazione.

<sup>16</sup> Sono state analizzate soltanto le autorità dell'Amministrazione federale decentralizzata (autorità con personalità giuridica propria o commissioni decisionali). Non figurano tra queste ad esempio il Controllo federale delle finanze (CDF) o l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT).

## 2.2 Definizione della nozione di indipendenza

Le autorità di vigilanza e di regolazione adempiono compiti sovrani (Rapporto sul governo d'impresa; FF 2006 7545, qui 7597). Dal loro scorporo ci si attende un miglioramento dell'efficacia e una maggior indipendenza nell'esecuzione dei loro compiti. Nel suo rapporto sul governo d'impresa il Consiglio federale afferma che «bisognerebbe scorporare i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e limitare consapevolmente il margine di direzione politica che esula da quanto contemplato dalla legislazione» (Rapporto sul governo d'impresa; FF 2006 7545, qui 7575). Occorre tuttavia che queste autorità adempiano i loro compiti nell'interesse pubblico e spetta al Consiglio federale verificarlo nel quadro della vigilanza che è chiamato a esercitare. Le autorità di vigilanza e di regolazione dispongono dunque, a seconda del compito che svolgono, di una determinata autonomia, ma non sono totalmente indipendenti (Pasquier, Fivat 2013, pag. 186).

Indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione significa indipendenza rispetto al mercato, in particolare gli attori direttamente assoggettati alla vigilanza, e rispetto alla politica, ovvero la sfera d'influenza del governo e degli organi dell'Amministrazione.

L'indipendenza va intesa innanzitutto come indipendenza funzionale nell'adempimento del compito da svolgere. Le autorità o i suoi membri devono poter adottare le loro decisioni senza interferenze interne dovute, per esempio, a conflitti d'interesse, alle relazioni personali o ad altri motivi. Se non sono impostati adeguatamente, anche aspetti organizzativi istituzionali, personali o finanziari possono minare l'indipendenza dell'autorità. Garantire maggiore indipendenza non significa però necessariamente migliorare l'adeguatezza nello svolgimento dei compiti. L'indipendenza non è un obiettivo in sé. L'idoneità dell'indipendenza dipende piuttosto dai compiti e dalle funzioni dell'autorità in questione.

## 2.3 Dimensioni dell'indipendenza

L'analisi delle norme che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione è stata condotta sulla base di un modello articolato in quattro dimensioni. È stata considerata in particolare la distinzione tra indipendenza funzionale, istituzionale, personale e finanziaria definita dal Consiglio federale nel suo messaggio del 2002 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale (FF 2002 5413, qui 5254) e in quello del 2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza dei mercati finanziari (FF 2006 2625, qui 2632)<sup>17</sup>. La figura 1 illustra le quattro dimensioni dell'indipendenza e mostra se queste riguardano l'indipendenza nei confronti della Confederazione e/o del mercato. Presenta inoltre i criteri peculiari di ciascuna dimensione che sono stati utilizzati nel quadro della valutazione.

<sup>17</sup> Cfr. in particolare Häner 2012, pagg. 47 seg.; Varone, Ingold 2011, pagg. 44 segg.; Widmer 2012, pag. 139.

Figura 1

**Dimensioni dell'indipendenza**

<p>Funzionale <i>(Indipendenza dalla Confederazione e dal mercato)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Statuto giuridico dell'indipendenza in generale e nei confronti del settore</li> <li>– Nessun obbligo di applicare direttive</li> <li>– Competenza legislativa autonoma</li> <li>– Poteri di decisione e di istruzione</li> </ul>	<p>Istituzionale <i>(Indipendenza dalla Confederazione)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Modo di determinare la strategia e il controllo della gestione</li> <li>– Competenza per la nomina della direzione operativa</li> <li>– Libertà di stabilire l'organizzazione interna</li> <li>– Politica del personale e di reclutamento autonoma</li> <li>– Modo/forma della rendicontazione</li> </ul>
<p>Personale <i>(Indipendenza dalla Confederazione e dal mercato)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Procedura di nomina e di destituzione dell'organo direttivo, compresa la definizione del profilo dei requisiti</li> <li>– Norme in materia di conflitti di interesse e cumulo di funzioni</li> <li>– Definizione delle competenze tecniche</li> <li>– Disciplinamento della gestione operativa</li> <li>– Norme in materia di indipendenza del personale</li> </ul>	<p>Finanziaria <i>(Indipendenza dalla Confederazione e dal mercato)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Prerogativa di emanare norme concernenti la natura e l'ammontare del proprio finanziamento</li> <li>– Fonti di finanziamento (tasse, emolumenti, compensi, sovvenzioni, budget) indipendenti dei più importanti portatori di interesse</li> <li>– Sovranità di bilancio</li> </ul>

Fonte: bolz+partner/KPM, cfr. anche il numero B.6.4 dell'allegato al rapporto

**Indipendenza funzionale**

L'indipendenza funzionale costituisce il fondamento o l'essenza dell'indipendenza. Essa presuppone la centralità dell'indipendenza nell'esecuzione dei compiti. Più che come criterio sull'organizzazione sancito nella legge, l'indipendenza va intesa come criterio incentrato sullo svolgimento dell'attività. Secondo questa concezione, l'autorità deve poter svolgere il suo mandato senza seguire direttive o subire condizionamenti di qualsiasi natura (politica, amministrativa, commerciale).

Garantire a un'autorità l'indipendenza funzionale senza dotarla di sufficienti competenze funzionali è inutile. L'autorità è di fatto indipendente soltanto se dispone di competenze in materia di vigilanza e regolazione (competenza regolamentare e potere di decisione e di istruzione)

**Indipendenza istituzionale**

Indipendenza istituzionale significa autonomia sotto il profilo organizzativo. Può essere garantita mediante diverse forme giuridiche. Fondamentali sono le questioni sull'estensione del potere di organizzarsi da sé conferito all'autorità (obiettivi strategici, organizzazione strutturale e del processo, politica del personale, nomina della

direzione operativa) e sul modo in cui essa deve rendere conto delle sue attività alla Confederazione (forma e contenuto dei rapporti). È anche importante che un'organizzazione disponga di una personalità giuridica propria (p. es. istituto di diritto pubblico), affinché in caso di conflitto possa difendersi nei confronti della Confederazione anche con mezzi giuridici.

### **Indipendenza personale**

L'indipendenza personale concerne il personale dell'autorità e la sua capacità di prendere decisioni nel quadro previsto dalla legge senza essere condizionato da relazioni personali o conflitti d'interesse e senza subire nessun tipo di influenza. In questo contesto si parla anche di *regulatory capture*, ossia il rischio che l'autorità dipenda da organi assoggettati alla sua vigilanza e non difenda più l'interesse generale ma gli interessi particolari.

L'indipendenza personale deve essere garantita a due livelli: con l'assenza di relazioni di interesse personali con la politica e l'amministrazione e con una chiara separazione dagli organi assoggettati alla vigilanza.

La garanzia dell'indipendenza personale va concretizzata in primo luogo nelle disposizioni sulla nomina dell'organo direttivo. L'indipendenza può ad esempio essere relativizzata quando è previsto che rappresentanti di gruppi di interesse possano far parte dell'organo direttivo. Può però essere salvaguardata se per determinati affari questi rappresentanti sono tenuti a ricusarsi. La condizione necessaria è sempre la trasparenza riguardo agli interessi personali, che devono essere dichiarati prima dell'entrata in funzione e in seguito costantemente durante l'esercizio del mandato.

Requisiti troppo rigidi per quanto riguarda l'indipendenza personale (per es. l'appartenenza a un'associazione professionale) possono tuttavia costituire un ostacolo al reclutamento di persone competenti necessarie per esercitare determinati mandati. È dunque importante trovare un equilibrio tra la garanzia dell'indipendenza personale e le competenze specialistiche ricercate.

### **Indipendenza finanziaria**

Anche le questioni finanziarie possono minare l'indipendenza di un'autorità. Vi sono diversi possibili modi di finanziamento: emolumenti per prestazioni a carico degli organi assoggettati alla vigilanza, tasse di vigilanza, indennità per prestazioni che possono essere liberamente fissate, indennità per prestazioni convenute con i poteri pubblici nell'ambito di un mandato di prestazione, sovvenzioni dei poteri pubblici e finanziamento diretto dalle finanze pubbliche. A dipendenza della fonte di finanziamento e del quadro giuridico, l'autorità può decidere autonomamente l'ammontare di questi finanziamenti. Il processo di definizione del budget è rilevante per l'indipendenza. A tal proposito si pone tra l'altro la questione su chi debba stilare il budget, se questo debba essere approvato e da chi.

---

## 2.4 **Modello di analisi**

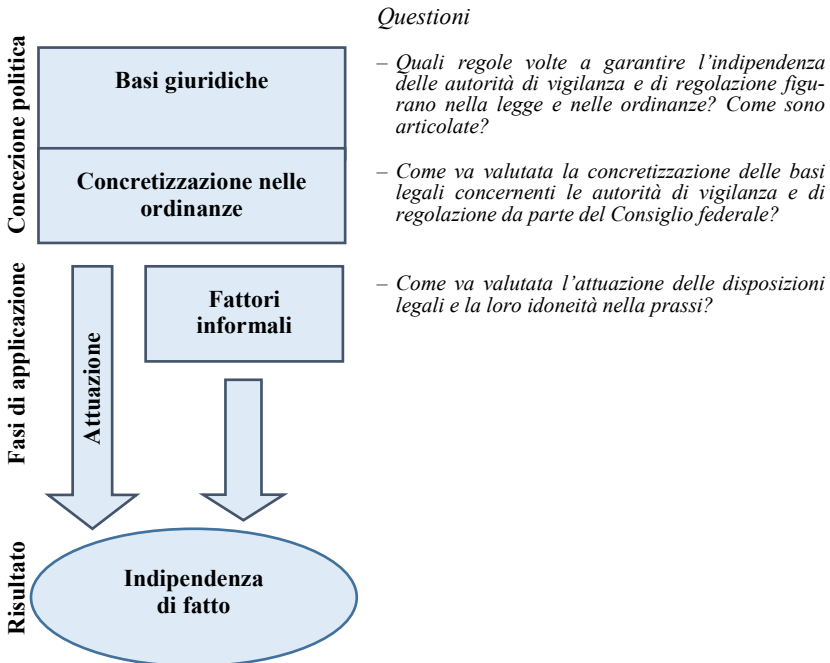
Le competenze del Consiglio federale per garantire l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione concernono diversi aspetti delle dimensioni illustrate nel numero 2.3. Nella valutazione tali competenze sono esaminate nell'ottica delle basi giuridiche e della loro attuazione.

1. **Basi giuridiche:** le basi giuridiche rappresentano il fondamento dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione. Esse comprendono, da un lato, i requisiti stabiliti dal legislatore nelle leggi e, dall'altro, le norme emanate nelle ordinanze e nei regolamenti dal Consiglio federale e dai dipartimenti. Si può trattare di requisiti formali o materiali, che sono concretizzati sotto forma di criteri (p. es. norme per la nomina dell'organo direttivo, quadro strutturale, divieti e obblighi).
2. **Attuazione delle basi giuridiche:** le basi giuridiche sono messe in atto dal Consiglio federale (p. es. nomina dell'organo dirigente, organizzazione delle attività di rendicontazione). Nell'ambito dell'attuazione delle basi giuridiche vi possono essere lacune se le esigenze per garantire l'indipendenza sono realizzate in modo diverso da quanto previsto dal legislatore. Inoltre, anche criteri informali che non sono stati disciplinati nelle basi giuridiche o non hanno potuto esserlo possono influire in diversi modi sull'indipendenza. Questi riscontri indicano che le basi giuridiche non sempre sono totalmente idonee.

Questo modello può essere rappresentato per ciascuna delle questioni nel seguente modo.

Figura 2

### Modello di analisi



Il risultato – l'indipendenza di fatto delle autorità – non è preso in esame nella presente valutazione (cfr. anche n. 1.1).

### 3 Risultati della valutazione

La presentazione dei risultati è articolata secondo la suddivisione in tre parti dello studio. Il numero 3.1 espone le norme iscritte nelle leggi e nelle ordinanze volte a garantire l'indipendenza delle 16 autorità di vigilanza e di regolazione e la loro categorizzazione. Nell'ambito di un'analisi dettagliata delle norme, il numero 3.2 esamina il modo in cui il Consiglio federale ha concretizzato le basi giuridiche per le cinque autorità selezionate. Infine, il numero 3.3 illustra l'applicazione delle prescrizioni concernenti queste cinque autorità e la loro idoneità nella prassi.



### 3.1 **Categorizzazione delle 16 autorità di vigilanza e di regolazione**

*Compendio: uno sguardo sulle 16 autorità e la loro categorizzazione evidenzia una diversità normativa sia a livello di legge che di ordinanza e soprattutto differenze nella portata di queste norme che non sembrano sempre giustificabili né sotto il profilo funzionale né in altro modo. Nelle disposizioni che disciplinano l'indipendenza manca uniformità e coerenza concettuale.*

Sebbene tutte le autorità esaminate possano essere qualificate come autorità di vigilanza e di regolazione, i loro compiti e le loro funzioni sono molto diversi (cfr. tab. 1). L'indipendenza può essere concepita in modi differenti in funzione del tipo di autorità. Quando i compiti sono di natura giudiziaria, l'indipendenza dell'autorità deve essere comparabile a quella della giustizia. Ma se si tratta di un'autorità chiamata a svolgere compiti di esecuzione, le esigenze in materia di indipendenza nei confronti del Consiglio federale e dell'amministrazione possono essere meno rigorose.

I disciplinamenti delle differenti autorità sono principalmente influenzati dall'impostazione giuridica prevista dalle leggi speciali, in particolare dalle norme applicabili in materia di organizzazione e indipendenza. In aggiunta entrano in considerazione, laddove la legislazione speciale vi fa riferimento, le disposizioni generali del diritto federale. Le disposizioni di ordine generale della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)<sup>18</sup> e dell'OLOGA si applicano ad esempio alle commissioni decisionali. Le norme dell'OLOGA concernono essenzialmente l'obbligo di indicare le relazioni d'interesse e non disciplinano dunque per nulla la materia contenuta nei codici di condotta delle differenti autorità.

La categorizzazione delle 16 autorità di vigilanza e di regolazione in funzione delle quattro dimensioni dell'indipendenza (cfr. n. 2.3) fondata sull'analisi delle norme mostra che i compiti e le funzioni di un'autorità influenzano considerevolmente la concezione normativa della sua indipendenza. La regolamentazione delle autorità preposte a compiti di vigilanza sull'economia o la sicurezza<sup>19</sup> (p. es. FINMA, ASR, IFSN, PostCom) pone maggiormente l'accento sull'indipendenza funzionale, istituzionale e personale rispetto a quella delle autorità che esercitano compiti giudiziari (p. es. Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria, Commissione arbitrale federale, AIRR). Le prime dispongono di competenze regolamentari che le seconde non hanno. Si può anche constatare una gradazione dell'indipendenza: quella delle due autorità che svolgono compiti amministrativi (IPI, SISI) è più marcata di quella delle autorità con compiti giudiziari o incaricate di fornire dei servizi (CTI). Ad esempio, l'organo direttivo dell'IPI e quello del SISI possono nominare autonomamente la direzione operativa, mentre per la CTI questo compito spetta al Consiglio federale.

L'influenza della funzione di un'autorità sulle norme che disciplinano la sua indipendenza è comprensibile, anche se – o forse proprio perché – si riscontra una variabilità piuttosto grande tra i regolamenti. Per esempio, le autorità che svolgono

<sup>18</sup> Legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

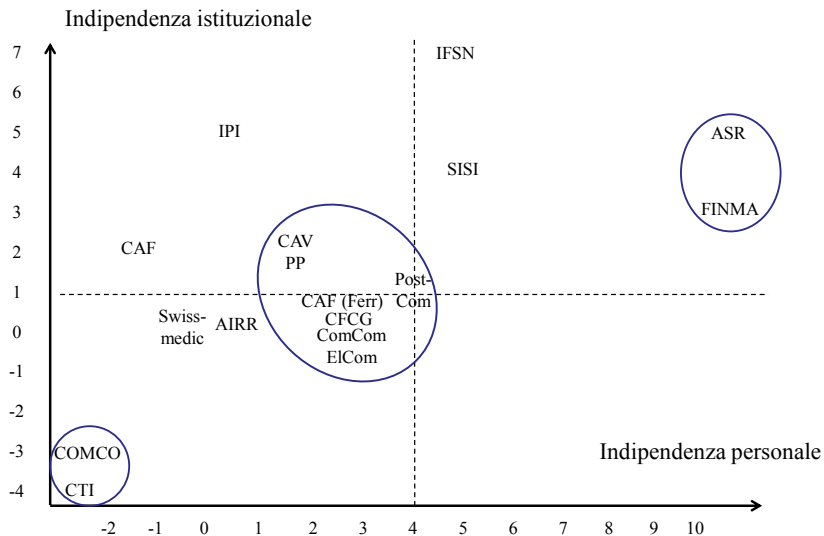
<sup>19</sup> Per i settori di attività delle autorità cfr. tab. 1.

principalmente compiti amministrativi dispongono di una minore indipendenza funzionale rispetto a quelle cui incombono soprattutto compiti giudiziari. Non dispongono di alcun potere di decisione e di istruzione, mentre questi strumenti sono essenziali per le autorità che svolgono compiti giudiziari. Viceversa le prime dispongono di maggiore indipendenza istituzionale e finanziaria rispetto alle seconde.

Inoltre, tra autorità preposte a compiti di vigilanza sull'economia o la sicurezza si constatano forti divergenze anche se hanno funzioni, importanza e obiettivi analoghi. Questo vale in particolare per la COMCO e, sotto il profilo concettuale, per Swissmedic e l'ElCom. La figura 3 presenta le 16 autorità in funzione del loro grado d'indipendenza istituzionale e personale. Questa categorizzazione si fonda sulle basi legali in vigore<sup>20</sup>.

Figura 3

### Disciplinamento dell'indipendenza istituzionale e personale



*Legenda:* più elevato è il valore, più elevata è l'indipendenza ai sensi della legge e delle ordinanze. I valori di ciascuna delle autorità sono rappresentati nella tabella 2 dell'allegato. Si veda anche il numero B.6.5 dell'allegato al rapporto. Questo grafico non rappresenta l'indipendenza di fatto nella prassi quotidiana.

*Fonte:* numero B.3.3.3 dell'allegato al rapporto, bolz+partner/KPM

La figura 3 mostra che nell'elaborazione delle basi legali della FINMA e dell'ASR è stata prestata particolare attenzione all'indipendenza personale, prevedendo una grande autonomia istituzionale nella legge. Per quanto riguarda l'IFSN e, in parte, il

<sup>20</sup> Le revisioni di legge per le quali il Consiglio federale ha adottato un messaggio saranno indicate nel n. 3.2.

SISI, l'accento è stato posto con decisione sull'autonomia istituzionale e un po' meno sull'indipendenza delle persone. La situazione della COMCO è interessante: i suoi valori sono piuttosto bassi, sia per quanto concerne l'indipendenza del suo personale (compreso l'organo di direzione), sia per la sua autonomia istituzionale. La COMCO si piazza non distante dal fanalino di coda, la CTI, benché i suoi compiti siano in tutto paragonabili a quelli della FINMA, dell'ASR e dell'IFSN. Discorso analogo per Swissmedic: visti la sua forma giuridica e i suoi compiti ci si aspetterebbe un disciplinamento sull'indipendenza più sviluppato. Per spiegazioni più dettagliate in proposito si rinvia al numero 3.2.

### 3.2 **Analisi delle basi giuridiche di cinque autorità selezionate**

*Compendio: se nelle cinque autorità esaminate nel dettaglio la precisazione delle norme giuridiche, laddove è stata fatta, appare adeguata e non sono state rilevate contraddizioni, alcune lacune sono state constatate in particolare per quanto riguarda l'indipendenza funzionale e personale.*

Per alcune autorità le leggi e le ordinanze non menzionano il principio di indipendenza del personale dal mercato. In molti casi le norme sull'indipendenza personale mancano totalmente (Swissmedic, COMCO). Lacune normative e divergenze rispetto a quanto previsto dal rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa sono state rilevate per Swissmedic, ComCom e COMCO, le cui basi legali relative alla governance non sono più state significativamente rielaborate da tempo. Diverse revisioni parziali della legislazione sono in corso (Swissmedic, ASR, COMCO)<sup>21</sup> e propongono nuove regole riguardo all'indipendenza.

La valutazione delle norme per autorità in funzione delle dimensioni dell'indipendenza è illustrata nella tabella 3 dell'allegato.

#### 3.2.1 **Indipendenza funzionale**

L'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dalla Confederazione e dal mercato è disciplinata per le cinque autorità studiate in modi diversi. La legge non contiene sempre una norma generale concernente l'indipendenza dell'autorità: per Swissmedic non ve ne è alcuna<sup>22</sup>, mentre per la ComCom e la COMCO è menzionata soltanto l'indipendenza nei confronti della Confederazione.

La competenza regolamentare e il potere di decisione e di istruzione sono disciplinati in modi diversi secondo l'ambito di vigilanza e di regolazione. Va rilevato che la direzione operativa dell'IFSN ha la competenza di emanare decisioni (art. 7 cpv. 2

<sup>21</sup> Cfr. nota 10. Il 17 set. 2014 il Parlamento ha respinto la revisione della legge sui cartelli. Il 20 giu. 2014 le Camere federali hanno invece adottato una revisione parziale della legge sui revisori (Concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit, RU 2014 4073). La revisione è entrata in vigore il 1° gen. 2015.

<sup>22</sup> Secondo il disegno di revisione parziale, Swissmedic dovrebbe essere ora definita quale autorità indipendente (art. 81a LATer).

lett. a LIFSN)<sup>23</sup> anche se non è nominata dal Consiglio federale. Più in generale la competenza di decidere è in capo all'organo direttivo. Per quanto riguarda la Com-Com occorre anche menzionare il potere di impartire istruzioni di cui è investita questa commissione nei confronti dell'Ufficio federale (art. 57 cpv. 2 LTC)<sup>24</sup>, ciò che rappresenta un caso unico tra le 16 autorità di vigilanza e di regolazione.

### 3.2.2 Indipendenza istituzionale

Per quanto riguarda l'indipendenza istituzionale, dai progetti di revisione legislativa in corso (p. es. D-LSR<sup>25</sup>) traspare che il Consiglio federale intende assumere in alcuni casi un ruolo più attivo nel controllo della realizzazione degli obiettivi e dell'esecuzione dei compiti delle autorità di vigilanza e di regolazione. Tuttavia l'obbligo di approvare la nomina del direttore o gli obiettivi strategici del consiglio d'amministrazione (in deroga al principio guida n. 17 del rapporto del Consiglio federale sul Governo d'impresa), o l'obbligo di rendere conto regolarmente al Consiglio federale sulla realizzazione degli obiettivi e sull'esecuzione dei compiti (p. es. ASR) non vanno propriamente nel senso di un'autonomia nell'esecuzione dei compiti ma piuttosto di un'interazione più forte tra il Consiglio federale e le autorità specializzate da esso istituite.

Sotto il profilo giuridico può sembrare senz'altro opportuno ricercare costantemente un nuovo equilibrio tra il bisogno d'indipendenza materiale di un'autorità e la possibilità del Consiglio federale di avere voce in capitolo sulla definizione degli obiettivi strategici e sull'esecuzione dei compiti. È tuttavia essenziale che l'indipendenza sia garantita per gli aspetti materiali e operativi. Spetta in definitiva al legislatore definire adeguatamente i limiti dell'indipendenza dal Consiglio federale.

### 3.2.3 Indipendenza personale

Per quanto concerne l'indipendenza personale, sono state rilevate diverse lacune nei disciplinamenti di tutte e cinque le autorità esaminate. In alcuni casi non vi è alcun disciplinamento o vi sono soltanto norme rudimentali (in particolare per Swissmedic e la COMCO). Queste lacune concernono in particolare:

- a. le disposizioni sull'indipendenza dell'organo direttivo, sia in generale sia per quanto riguarda il cumulo di funzioni o i conflitti d'interesse;
- b. le disposizioni sulla procedura di nomina e sul profilo dei requisiti dei membri dell'organo direttivo;

<sup>23</sup> Legge federale del 22 giu. 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (LIFSN; RS 732.2).

<sup>24</sup> Legge del 30 apr. 1997 sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10).

<sup>25</sup> Disegno della legge federale concernente l'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (Legge sui revisori) (Concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit; FF 2013 5951, cfr. nota 21).

- c. le prescrizioni concernenti il livello operativo, ossia la direzione e il resto del personale;
- d. l'obbligo di applicare un codice di condotta e/o di adottare misure volte a garantire l'indipendenza e a risolvere i conflitti d'interesse. La menzione di questa forma di autoregolazione, o l'assegnazione di un mandato in tal senso, è spesso assente nella legislazione speciale e in particolare nella LOGA e nell'OLOGA.

Non c'è dunque né uno standard, né buone pratiche. Da notare che i disciplinamenti a livello di ordinanza variano molto: mentre in alcuni casi l'ordinanza regola già questa questione in modo estensivo (p. es. IFSN), in altri si limita semplicemente a dare mandato all'autorità di garantire l'indipendenza personale (p. es. ASR). Per quanto riguarda le commissioni decisionali, l'OLOGA disciplina soltanto l'obbligo di indicare le relazioni di interesse e non ha dunque per nulla la medesima portata dei codici di condotta degli altri istituti (p. es. per quanto riguarda il possesso di titoli).

Le prescrizioni in materia di indipendenza emanate dalle autorità stesse rivestono maggiore importanza. La questione dell'indipendenza può qui essere presa in considerazione nei regolamenti interni dell'autorità o – in alcune autorità – nei codici di condotta. Questi codici sono molto diversi a seconda dei compiti e presentano una densità normativa molto variabile.

Il requisito dell'indipendenza personale può rendere arduo reclutare personale con esperienza e le necessarie competenze specialistiche. È assai difficile che le autorità di vigilanza e di regolazione siano composte unicamente di persone in tutto e per tutto «neutrali». L'importante è che i regolatori siano coscienti delle differenti dimensioni dell'indipendenza e che, di fronte a un caso concreto, sappiano adottare soluzioni equilibrate che, oltre a soddisfare oggettivamente i criteri d'indipendenza, tengano conto anche della percezione dell'opinione pubblica (sensazione d'indipendenza contro indipendenza apparente). In questo contesto, le procedure di nomina e i mansionari dei membri dell'organo direttivo e della direzione svolgono un ruolo cruciale.

Le norme legali non devono dunque limitarsi a stabilire i requisiti oggettivi per garantire l'indipendenza. Dovrebbero anche creare le condizioni affinché, in caso di dubbi, un organo superiore possa valutare soggettivamente se e come nel caso concreto l'indipendenza è stata garantita o potrebbe esserlo.

### 3.2.4 **Indipendenza finanziaria**

Dall'analisi delle norme emerge che l'indipendenza finanziaria è disciplinata in modo esaustivo e sufficientemente preciso. Per le cinque autorità esaminate vigono differenti modalità di finanziamento. Nella maggior parte dei casi le autorità sono finanziate mediante la riscossione di emolumenti e tasse di vigilanza. Alcune ricevono un'indennità per la fornitura di prestazioni d'interesse pubblico, altre una sovvenzione da parte della Confederazione. Va rilevato che di principio la COMCO è finanziariamente indipendente. Tuttavia, visto che la Confederazione iscrive le sue

spese di personale e di materiale nel preventivo, e che dunque la COMCO dipende dal preventivo del dipartimento, la sua indipendenza è potenzialmente lacunosa.

### **3.3                    Analisi dell'applicazione delle norme per le cinque autorità selezionate**

*Compendio: gli attori interpellati delle autorità, della Confederazione e dei settori interessati ritengono che sotto il profilo dell'applicazione le norme siano globalmente idonee. Molte delle lacune riscontrate nelle leggi e nelle ordinanze dalla valutazione sulle norme sono state colmate nei regolamenti emanati dalle autorità. Affinché le norme siano applicate adeguatamente è anche importante che le persone interessate abbiano la necessaria sensibilità. Se, allo stato attuale, questa sensibilità sembra che vi sia, le lacune riscontrate nelle norme di certe autorità potrebbero porre problemi.*

Considerate sotto il profilo delle diverse dimensioni dell'indipendenza, le norme si rivelano in generale idonee per quanto riguarda la loro applicazione nella prassi. Lacune sono state constatate soprattutto relativamente all'indipendenza personale, in particolare la mancanza in alcuni casi di profili di requisiti e codici di condotta. Per quanto riguarda il finanziamento, alcune autorità dispongono di una certa indipendenza nei confronti del dipartimento, mentre a livello istituzionale è raro che si riscontri un'eccessiva prossimità all'Amministrazione federale. Vista la sensibilità generale sul ruolo di queste autorità, in particolare la loro indipendenza, l'applicazione delle norme è ritenuta adeguata.

In generale i fattori informali sembrano svolgere un ruolo secondario e rientrano pertanto nell'ambito degli scambi usuali in Svizzera tra autorità e settori interessati.

Tra le cinque autorità prese in esame, quelle in cui sono state rilevate le maggiori lacune a livello normativo non sono quelle che incontrano le maggiori difficoltà nella prassi. Questa apparente incongruenza è dovuta al fatto che le lacune normative sono state colmate in regolamenti interni e che le persone interessate sono sensibilizzate sulla questione dell'indipendenza. Le persone interpellate ritengono che quasi tutte le norme concernenti Swissmedic, l'ASR e l'IFSN siano idonee e che siano state adeguatamente applicate. Difficoltà si riscontrano nelle commissioni decisionali, in particolare nella ComCom a causa della sua prossimità all'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) e nella COMCO perché le norme prevedono che ne facciano parte rappresentanti dell'economia.

#### **3.3.1                    Indipendenza funzionale nella prassi**

Per quanto riguarda le cinque autorità esaminate, è stato in gran parte confermato che esse possono svolgere i loro compiti senza doversi conformare a istruzione da parte della Confederazione, della politica o dell'economia. Unicamente nel caso di Swissmedic è stato riferito che in un'occasione, nell'ambito dell'elaborazione di un regolamento, il dipartimento ha chiaramente fatto conoscere il suo punto di vista. La sua intenzione era di rafforzare la trasparenza nei confronti dell'esterno. Visto che è

nominato dal Consiglio federale, l'organo direttivo dell'autorità si era sentito in obbligo di riprendere le indicazioni ricevute. Emerge dunque che, attraverso la nomina dell'organo direttivo, il Consiglio federale è in grado di condizionare indirettamente l'autorità a livello strategico.

La ComCom è la sola autorità investita del potere di impartire istruzioni nei confronti di un ufficio, ciò che si spiega con la mancanza di una propria segreteria scientifica (per i dettagli cfr. n. 3.3.2).

Il potere regolamentare di cui sono investite le autorità varia da un'altra. Tutte ritengono che, al lato pratico, le competenze loro conferite siano idonee a garantire lo svolgimento dei loro compiti in assoluta indipendenza. Inoltre, l'applicazione è giudicata adeguata, benché singole critiche siano state formulate da parte di organi assoggettati riguardo alla procedura di consultazione.

Al lato pratico, il grado di normazione del potere di decisione e di istruzione è ritenuto idoneo e l'applicazione generalmente adeguata. Secondo alcuni rappresentanti dell'economia, le autorità disciplinerebbero troppo. Nell'IFSN le decisioni sono talvolta discusse preventivamente con gli organi assoggettati<sup>26</sup>, ciò che consente alle parti di elaborare congiuntamente soluzioni alternative. Di fatto un'autorità non può decidere senza considerare la prassi. Questo può tuttavia indurre a conferire troppo potere agli organi assoggettati (cfr. *regulatory capture* al n. 2.3) Questa situazione è emblematica del dilemma in cui vengono a trovarsi le autorità di vigilanza e di regolazione, ovvero se mantenere o meno le distanze dal settore interessato e dalla politica. Questo dilemma concerne anche tutte le dimensioni dell'indipendenza.

### 3.3.2                    **Indipendenza istituzionale nella prassi**

Per quanto riguarda l'indipendenza istituzionale, malgrado le diverse possibilità a sua disposizione il Consiglio federale esercita nella prassi soltanto un'influenza minima.

Nella maggior parte dei casi l'applicazione delle norme garantisce alle autorità esaminate libertà d'organizzazione. Talvolta, però, la ricerca dell'efficacia può erodere l'indipendenza. Ad esempio, l'organizzazione della ComCom pone problemi nell'ottica dell'indipendenza nei confronti della Confederazione: visto che non dispone di una propria segreteria scientifica, dipende per la preparazione dei dossier dal know-how dell'UFCOM<sup>27</sup>. Il problema risiede nel fatto che l'UFCOM può ricevere contemporaneamente istruzioni dalla ComCom e dalla segreteria generale del dipartimento competente, di modo che i collaboratori dell'ufficio, a dipendenza del dossier, possono ritrovarsi a lavorare un giorno per il dipartimento e l'indomani per l'autorità scorporata. Sembra elementare che i membri della commissione siano

<sup>26</sup> Allo stesso modo i verbali integrali dell'IFSN sono stati consegnati ai collaboratori della NAGRA nel quadro della consultazione preliminare allo scopo di eliminare eventuali errori di fondo. Alla luce delle critiche formulate (cfr. Rieder et al. 2012) questa procedura è stata soppressa.

<sup>27</sup> Questa situazione è dovuta alla decisione presa dal Parlamento in occasione dell'adozione della LTC di non dotare la ComCom di una segreteria scientifica per evitare doppioni tra questa commissione e l'ufficio.

in grado di esaminare con precisione il lavoro preparatorio. Non tutte le persone interpellate sono però di quest'opinione. Un altro problema è costituito dalla dipendenza della ComCom dalla competente segreteria generale che la supporta sotto il profilo amministrativo e logistico (cfr. n. 3.2.4). Vista la sensibilità di cui dispongono tutte le parti coinvolte, le questioni organizzative non pongono tuttavia problemi e non hanno alcuna influenza sull'indipendenza delle autorità.

Attraverso i loro rapporti annuali le autorità rendono conto al Consiglio federale e agli organi politici e, più in generale, informano il pubblico. Questa attività fonda la loro legittimità democratica<sup>28</sup>. L'approvazione di questi rapporti, quando è prevista, avviene secondo modalità diverse e spetta perlopiù al Consiglio federale. Sotto il profilo dell'applicazione delle norme, le procedure attuate sono giudicate idonee e i rapporti appropriati. Secondo quanto indicato da alcune autorità, il Consiglio federale dimostrerebbe tuttavia scarso interesse per questi rapporti e le autorità non riceverebbero normalmente alcun commento.

Per quanto riguarda le unità scorporate (IFSN, ASR), l'autonomia nella definizione degli obiettivi strategici nell'ottica dell'applicazione delle norme sembra idonea e l'attuazione è giudicata adeguata. Le leggi speciali non esigono che le commissioni decisionali (ComCom, COMCO) stabiliscano obiettivi strategici. Tuttavia, mentre nell'ambito delle sue competenze la COMCO elabora priorità e indirizzi di fondo che non sono sempre pubblicati, la ComCom non stabilisce alcun obiettivo. La fissazione di obiettivi strategici trasparenti, quale strumento di gestione dell'autorità, e una base legale in materia sarebbero tuttavia auspicabili.

Anche la situazione di Swissmedic è particolare, visto che il Consiglio federale ha la possibilità di fissare gli obiettivi per l'intero quadriennio mediante un mandato di prestazioni<sup>29</sup>. Gli scambi tra i dipartimenti e l'autorità nel quadro dell'approvazione del mandato di prestazioni e della convenzione sulle prestazioni rappresentano una soluzione pragmatica nell'ottica dell'applicazione, sempre che questi due documenti siano elaborati con un processo iterativo.

Le modalità di nomina dei membri della direzione delle singole autorità variano sensibilmente: si va dalla nomina da parte del Consiglio federale, a quella da parte dell'organo direttivo con ratifica da parte del Consiglio federale, fino a quella in piena autonomia da parte dell'organo direttivo. Considerato che le ultime nomine in seno alla direzione della maggior parte delle autorità prese in esame risalgono a molto tempo fa, l'applicazione delle norme non ha potuto essere valutata. In linea generale la nomina o la ratifica dell'organo operativo da parte del Consiglio federale è criticata sotto l'aspetto dell'indipendenza, perché la vigilanza sull'attività operativa incombe all'organo direttivo.

<sup>28</sup> Cfr. il messaggio concernente la revisione della delle sulla Banca nazionale del 26 giu. 2002, FF 2002 5413, qui 5506 segg.

<sup>29</sup> Il mandato di prestazioni non concerne unicamente le prestazioni finanziate dalla Confederazione ma l'insieme dei compiti che incombono all'autorità. La revisione in corso della LATer prevede che in futuro il consiglio d'istituto di Swissmedic elabori gli obiettivi strategici e li sottoponga per approvazione al Consiglio federale.



### 3.3.3 Indipendenza personale nella prassi

Nella prassi l'indipendenza personale è perlopiù il risultato di un esercizio di equilibrio tra prossimità e distanza rispetto alla Confederazione e al settore assoggettato o regolato. Nella maggior parte dei casi una distanza assoluta tra l'autorità e il settore impedisce la ricerca di soluzioni adeguate, mentre una prossimità eccessiva espone l'autorità al rischio di subire condizionamenti nell'adozione delle decisioni.

La nomina dell'organo direttivo da parte del Consiglio federale dovrebbe fondarsi su un profilo delle competenze per ciascuno dei membri. Nella maggior parte dei casi esaminati esistono dei profili e sono utilizzati. Non vi è tuttavia un profilo di competenze per i membri della ComCom. La circostanza che i preparativi per la nomina dei membri della ComCom siano effettuati dall'UFCOM è anch'essa problematica, perché questo ufficio riceve allo stesso tempo istruzioni anche da parte della ComCom (cfr. n. 3.3.1).

La procedura di nomina in sé è simile per tutte le autorità esaminate. Nella maggior parte dei casi, i preparativi sono svolti dai dipartimenti con l'aiuto a diversi livelli dell'autorità interessata. La decisione definitiva è tuttavia sempre presa dal Consiglio federale. Il coinvolgimento del dipartimento varia da un'autorità all'altra. Mentre alcuni dipartimenti cercano essi stessi dei candidati in aggiunta a quelli proposti dall'autorità, altre volte l'autorità prepara una proposta che il dipartimento gira al Consiglio federale senza praticamente svolgere alcuna verifica. Non è tuttavia noto alcun caso in cui il candidato proposto non sia stato eletto dal Consiglio federale<sup>30</sup>. Si può dunque affermare che, nella nomina dei membri degli organi direttivi delle autorità, il Consiglio federale non si avvale in tutti i casi delle possibilità che la legge gli mette a disposizione per indirizzare tali autorità<sup>31</sup>. Inoltre, lo svolgimento del processo di nomina non è sempre trasparente.

L'obbligo di pubblicare le relazioni d'interesse e di evitare il cumulo di funzioni è generalmente disciplinato in un codice di condotta. Nella maggior parte dei casi nel campo d'applicazione di questi codici rientra l'organo direttivo e l'insieme del personale, nonché ambiti che variano da un'autorità all'altra<sup>32</sup>. Considerata la mancanza di disposizioni nella legge e nell'ordinanza, Swissmedic ha emanato regolamenti che contengono chiare norme volte a garantire l'indipendenza dei suoi collaboratori. Tre altre autorità tra quelle esaminate dispongono di un codice la cui applicazione rafforza nella prassi l'indipendenza personale. Tali codici coprono in particolare gli aspetti seguenti: regole di ricasazione, comunicazione di interessi personali, direttive in caso di cambiamento di collaboratori, attività accessorie.

Oltre a simili codici di condotta, è opportuno sviluppare e radicare una vera e propria «cultura» dell'indipendenza. L'IFSN, l'ASR e Swissmedic hanno designato espressamente un responsabile del codice di condotta che ha per compito di sensibilizzare i collaboratori sulla questione dell'indipendenza e di rispondere alle loro

<sup>30</sup> Di norma, quando un posto nell'organo direttivo di un'autorità deve essere rioccupato è proposto al Consiglio federale soltanto un candidato.

<sup>31</sup> A conclusioni simili era giunta la valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori del Consiglio federale (CPA 2013).

<sup>32</sup> Swissmedic si è dotata di diversi codici di condotta elaborati appositamente per ciascuna funzione specifica.

eventuali domande su questo tema. La condizione menzionata al numero 3.2.3, ovvero che in caso di dubbio si dovrebbe poter contattare un'istanza appropriata (organo dirigente, dipartimento) è generalmente percepita nella prassi positivamente. La maggior parte dei codici di condotta si applicano anche a terzi che esercitano un'attività per conto dell'autorità in questione. Swissmedic ha anche emanato un codice specifico per tali persone. La ComCom non dispone invece di un codice di condotta, di conseguenza le sue esigenze per quanto riguarda l'indipendenza personale non sono chiare<sup>33</sup>.

La presenza di rappresentanti di associazioni in seno all'organo direttivo determina una situazione particolare per quanto riguarda l'indipendenza personale. Tra le autorità esaminate una tale situazione si riscontra soltanto nella COMCO. Voluta per ragioni politiche, la presenza di rappresentanti di associazioni è finalizzata a consolidare le conoscenze specialistiche dell'autorità. Le opinioni delle persone interpellate (settore, COMCO, Confederazione) in merito all'influsso effettivo dei rappresentanti delle associazioni sull'indipendenza dell'organo direttivo sono discordanti. Se le regole sulla ricusazione sono applicate correttamente, l'acquisizione di informazioni nel quadro delle attività della COMCO non pone problemi sotto il profilo dell'indipendenza; potrebbe però potenzialmente comportare una distorsione della concorrenza.

Se troppo restrittive, le esigenze in materia d'indipendenza rischiano di avere ripercussioni sulle competenze tecniche di un'autorità, perché possono precludere la possibilità di reclutare sufficiente personale qualificato. Secondo le dichiarazioni delle persone interessate, se la maggioranza delle autorità esaminate incontra difficoltà nella ricerca di candidati appropriati a causa della ristrettezza del mercato svizzero, le esigenze in vigore per quanto riguarda l'indipendenza personale non pongono tuttavia ostacoli insormontabili al reclutamento di personale sufficientemente qualificato. Che sul mercato del lavoro scarseggino i profili adatti per il personale e i membri degli organi direttivi è un fatto, tuttavia i posti sono occupati in modo soddisfacente. Nel disciplinamento specifico di ogni settore si tratta di trovare un equilibrio tra indipendenza e competenze tecniche. Infine, oltre all'indipendenza nell'esercizio delle funzioni direttive, occorre garantire che i membri degli organi direttivi restino assoggettati a un obbligo di salvaguardia del segreto una volta concluso il loro incarico (un periodo d'attesa o *cooling-off*) per garantire l'indipendenza dell'autorità. Questo periodo d'attesa dovrebbe essere ponderato in base al grado d'indipendenza dell'autorità e alle esigenze in materia d'indipendenza cui sono assoggettati i membri degli organi direttivi.

### 3.3.4 Indipendenza finanziaria nella prassi

Le cinque autorità esaminate dispongono di risorse adeguate per svolgere i loro compiti in modo indipendente. Che il finanziamento sia disciplinato da un regolamento sugli emolumenti emanato autonomamente o approvato dal Consiglio federa-

<sup>33</sup> Visto che la ComCom non dispone di una propria segreteria scientifica, ma soltanto di una piccola segreteria amministrativa, la mancanza di un codice che disciplini l'indipendenza del personale non pone particolari problemi.

le è irrilevante. Nella prassi poco importa se l'autorità dispone direttamente di risorse o se queste sono messe a disposizione dal dipartimento competente.

La critica che alcune autorità non sarebbero indipendenti perché finanziate da organi assoggettati (cfr. in particolare n. 1.1) richiede una risposta articolata. Una dipendenza finanziaria vi è in entrambi i casi. Se tutti gli organi assoggettati pagano un emolumento, il rischio di dipendenza verso determinati attori del settore è molto debole e di conseguenza il pericolo di un condizionamento di alcune procedure resta marginale. Come confermato dalla maggior parte delle persone interpellate, con il finanziamento assicurato esclusivamente dalla Confederazione il maggior pericolo per l'autorità è di dover subire eventuali misure di risparmio e, di conseguenza, di ritrovarsi eventualmente confrontata a pressioni politiche sugli indirizzi dell'autorità. In definitiva, il finanziamento da parte degli organi assoggettati poggia sul principio di causalità e questa soluzione presenta i rischi minori.

Le misure di risparmio dello Stato non si avvertono quasi per niente se la competenza finanziaria è disciplinata unicamente a livello di ordinanza (ComCom) o se incombe soltanto al dipartimento (COMCO). Vi è però, almeno teoricamente, un rischio di dipendenza, nel senso che il dipartimento potrebbe allora orientare l'autorità, ciò che sarebbe in totale disaccordo con l'idea di un'autorità di vigilanza e di regolazione libera da qualsiasi direttiva.

## **4 Conclusioni**

Le disposizioni che disciplinano l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata variano molto, nella loro concezione, da un'autorità all'altra. Se le leggi sono adeguatamente attuate nelle ordinanze e non evidenziano doppioni, presentano tuttavia alcune lacune a livello materiale, in particolare sotto l'aspetto dell'indipendenza funzionale e personale. Per quanto riguarda l'applicazione, le norme non sono sempre ritenute idonee. Nella prassi non sono state tuttavia riscontrate significative difficoltà, grazie in particolare alla sensibilità che dimostrano le persone incaricate della vigilanza.

### **4.1 Mancanza di uniformità nella concezione delle norme**

L'attuazione delle norme legali da parte del Consiglio federale, laddove è stata fatta, sembra adeguata. Tuttavia, nel confronto tra le cinque autorità esaminate, le leggi e le ordinanze (cfr. fig. 3) risultano poco uniformi e vi è dunque margine per ottimizzarle. Ad esempio, il principio d'indipendenza non è sancito esplicitamente nella legge per tutte le autorità. Inoltre, le leggi e le ordinanze non prevedono per tutte le autorità che si debbano concretizzare le esigenze in materia d'indipendenza applicabili all'organo direttivo e/o al personale. Più in generale si riscontrano diverse deroghe ai principi guida enunciati nel rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa (in particolare il principio guida 17 concernente l'obbligo di approvare la nomina del direttore e gli obiettivi strategici del consiglio d'amministrazione).

A prescindere dal rapporto sul governo d'impresa, che si occupa delle autorità di vigilanza e di regolazione soltanto di passata, non vi è alcun concetto di base o uniformazione normativa sull'indipendenza per questo genere di autorità.

Manca un approccio concettuale uniforme affinché le autorità siano organizzate in modo chiaro e comparabile e le deroghe alla norma siano giustificabili, e questo sia a livello di disciplinamento in generale che di attuazione.

## **4.2 Lacune o disciplinamenti frammentari nelle leggi**

Per le autorità di vigilanza e di regolazione l'indipendenza è intesa come indipendenza dalla Confederazione e dal settore assoggettato alla vigilanza. Le esigenze in materia d'indipendenza concernono sia l'organo direttivo che la direzione e il personale. Si rileva però che i disciplinamenti concernenti le autorità esaminate non tengono conto sistematicamente di tutte le dimensioni dell'indipendenza. Vi sono lacune legislative e il Consiglio federale le ha in parte identificate, come emerge dal progetto di revisione in corso.

Alcune lacune concernenti l'indipendenza funzionale e personale si possono constatare nelle leggi. L'obbligo di dotarsi di un'autoregolamentazione, o la menzione di un'autoregolamentazione, in particolare, è spesso assente nelle leggi speciali, in particolare nella LOGA e nell'OLOGA.

Le norme legali sono concretizzate nelle ordinanze del Consiglio federale soltanto in modo puntuale. Come esposto nel numero 4.1, in molti casi vengono soddisfatte soltanto le esigenze legali minime. In generale è importante che il disciplinamento sull'indipendenza – a partire dalla legge, alle ordinanze di portata generale, fino alle semplici regolamentazioni amministrative – sia sistematico e completo. È preferibile che il legislatore, quando adotta le leggi, ma soprattutto il Consiglio federale, quando emana le ordinanze, definiscano il quadro normativo dell'indipendenza formulando sia le esigenze sia un mandato di attuazione, per esempio l'obbligo di adottare norme di autoregolazione sotto forma di un codice di condotta.

In generale un concetto di base o un'armonizzazione delle norme sull'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione sarebbe proficuo (per es. un'integrazione del rapporto sul governo d'impresa). Le diverse lacune legislative che si riscontrano attualmente non significano necessariamente che l'indipendenza delle autorità non sia definita nei regolamenti e attuata nella prassi.

## **4.3 Separazione istituzionale talvolta imperfetta**

Se, nella maggior parte dei casi, la separazione istituzionale tra autorità e Confederazione è netta, alcune autorità sono tuttavia strettamente legate all'Amministrazione federale centrale. Ad esempio, non tutte dispongono di una segreteria scientifica. Per la preparazione dei dossier le autorità senza segreteria scientifica devono fare capo al personale di un ufficio, ciò che presuppone che esse abbiano nei confronti di tale

ufficio un potere d'istruzione. Accade anche che, per ragioni di efficacia, alcune autorità siano accorpate amministrativamente a un dipartimento.

Secondo i diversi pareri raccolti, questo tipo di struttura è una soluzione pragmatica ed economica che consente di sfruttare le sinergie e di evitare doppioni. La vicinanza tra l'autorità e l'ufficio può tuttavia restringere l'indipendenza: in effetti, in una tale situazione, l'ufficio riceve allo stesso tempo istruzioni dall'autorità e dal dipartimento, cui compete la preparazione della nomina dei membri dell'organo direttivo dell'autorità. Di conseguenza, i membri nominati di questo organo sono chiamati a prestare attenzione a mantenere una sufficiente distanza critica rispetto ai lavori preparatori dell'ufficio federale.

Secondo le persone interessate, questa situazione è nella prassi meno problematica rispetto alla teoria. L'indipendenza è garantita in definitiva da personalità che occupano i posti chiave e dalla loro sensibilità a questo problema.

#### **4.4 Il Consiglio federale incide poco nella nomina degli organi**

La nomina dell'organo direttivo da parte del Consiglio federale dovrebbe fondarsi su un profilo delle competenze per ciascuno di membri. Non sempre vi sono tali profili, ma quando esistono, sono utilizzati. La procedura di nomina è invece sostanzialmente la medesima per tutte le autorità. Nella maggior parte dei casi il lavoro preparatorio è svolto dal dipartimento con la collaborazione, secondo modalità diverse, dell'autorità interessata. In ogni caso la decisione definitiva è presa dal Consiglio federale.

Anche il coinvolgimento dei dipartimenti è molto variabile. In alcuni casi il dipartimento cerca anch'esso dei candidati oltre a quelli proposti dall'autorità; altre volte l'autorità prepara una proposta che sottopone al dipartimento, il quale la trasmette al Consiglio federale senza averla verificata in alcun modo. E non è noto alcun caso in cui la persona proposta non sia stata eletta dal Consiglio federale. Per alcune autorità sembra che il Consiglio federale non si avvalga delle possibilità di intervenire sulla nomina dei membri dell'organo direttivo conferitegli dal legislatore e rinunci pertanto a dare un suo orientamento. Inoltre, lo svolgimento del processo di nomina non è trasparente per tutte le autorità.

È importante che il Consiglio federale mostri all'organo direttivo la volontà di esercitare la vigilanza. Nominando i membri di quest'organo, dispone inoltre di uno strumento che gli consente di far valere i suoi interessi.

#### **4.5 Importanza dello spirito d'indipendenza**

L'indipendenza di fatto di un'autorità di vigilanza e di regolazione non dipende soltanto da come è disciplinata la materia. La sensibilità delle persone interessate, il loro agire quotidiano nella prassi e il modo in cui interpretano le loro funzioni sono

ben più determinanti. Tutti questi aspetti contribuiscono alla formazione di uno spirito d'indipendenza in seno all'autorità.

Da questa constatazione deriva un'altra conclusione centrale: l'indipendenza personale, l'identificazione con la funzione e la sensibilità al problema dell'indipendenza delle persone interessate sono il vero fondamento dell'indipendenza. Determinanti sono dunque le persone che occupano i posti chiave.

A prescindere a ciò, ovviamente non è messa in discussione la necessità di disporre di chiare direttive di riferimento. Dunque, come visto nel numero 4.2, mancano per alcune autorità regole sul cumulo di funzioni e sui conflitti d'interesse, un profilo di requisiti per l'organo direttivo, istruzioni concernenti il livello operativo, nonché l'obbligo di applicare un codice di condotta e/o prendere misure volte a garantire l'indipendenza e a risolvere i conflitti d'interesse.

I disciplinamenti costituiscono il fondamento per sviluppare lo spirito d'indipendenza in seno all'autorità e contribuiscono a consolidarlo. Un codice di condotta che definisca chiaramente le competenze in materia di controllo e un sistema di rendicontazione rafforzano questo spirito d'indipendenza. A prescindere dalla minuziosità delle norme, non è comunque possibile disciplinare tutti gli aspetti dell'indipendenza. Occorre piuttosto creare le condizioni affinché in caso di dubbio un'apposita istanza (organo direttivo, dipartimento) possa valutare concretamente se e come l'indipendenza è garantita.

## Elenco delle abbreviazioni

AIRR	Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva
art.	articolo
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
CAF	Commissione arbitrale federale per la gestione dei diritti d'autore e dei diritti affini
CAF (Ferrovie)	Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria
CAV PP	Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
CFF	Controllo federale delle finanze
cfr.	confronta
COMCO	Commissione della concorrenza
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
CSN	Commissione federale per la sicurezza nucleare
CTI	Commissione per la tecnologia e l'innovazione
D-	Disegno di legge federale
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) (fino al 2012: Dipartimento federale dell'economia DFE)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
EICom	Commissione federale dell'energia elettrica
FF	Foglio federale
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
LATer	Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici), RS 812.21
lett.	lettera
LIFSN	Legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare, RS 732.2

---

LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS <i>172.010</i>
LTC	Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni; RS <i>784.10</i>
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione RS <i>172.010.1</i>
PostCom	Commissione federale delle poste
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SG	Segreteria generale
SISI	Servizio d'inchiesta svizzero sugli infortuni
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni



## Saggi e documenti di riferimento

### Saggi

Biaggini Giovanni, *Rechtsgutachten zur Frage der Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI)*, Zurigo 2013 ([www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Commissioni di vigilanza > Pubblicazioni e documenti di riferimento; stato: 19.12.2014).

Häner Isabelle, «Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden in Bund und Kantonen», in: Epiney Astrid, Häni Julia, Brülisauer Flavia (a c.), *Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden und weitere aktuelle Fragen des Datenschutzrechts*, Schulthess Verlag, Zurigo 2012, pagg. 45–57.

Lienhard Andreas, «Grundlagen der Public Corporate Governance», in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (a c.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2008, Berna 2009, pagg. 43 segg.

Lienhard Andreas, «Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament», in: *Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* (2008/3), pagg. 5–12.

Pasquier Martial, Fivat Etienne, «Die autonomen öffentlichen Organisationen», in: Ladner Andreas, Chappelet Jean-Loup, Emery Yves, Knoepfel Peter, Mader Luzius, Soguel Nils, Varone Frédéric (a c.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurigo 2013, pagg. 183–198.

Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 20 giugno 2013 (FF 2014 2535).

Rieder Stefan, Schwenkel Christof, Iselin Milena, *Verhältnis ENSI-NAGRA. Untersuchung im Auftrag des ENSI-Rates*, Interface, Lucerna 2012.

Uhlmann Felix, *Gutachten zu Händen der Geschäftsprüfungskommissionen des Stände- und des Nationalrates (GPK) betreffend Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA)*, Zurigo 2013 ([www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Commissioni di vigilanza > Pubblicazioni e documenti di riferimento; stato 19.12.2014).

Varone Frédéric, Ingold Karin, «L'indépendance des agences nationales de régulation», in: Bellanger François, Tanquerel Thierry (a c.), *Les autorités administratives indépendantes*, Schulthess, Zurigo 2011, pagg. 37–62.

Widmer, Thomas, «Unabhängigkeit in der Evaluation», in: *LeGes* (2012/2), pagg. 129–150.

**Documenti di riferimento**

Iniziativa parlamentare. Possibilità del Parlamento di influire sugli obiettivi delle unità rese autonome. Rapporto della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 29 marzo 2010 (FF 2010 2933).

Messaggio concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale del 26 giugno 2002 (FF 2002 5413).

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).

Messaggio sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LAUFIN) del 1° febbraio 2006 (FF 2006 2625).

*Altri saggi, documenti e fonti di dati online utilizzati nel presente rapporto sono elencati nell'allegato. Valutazione concernente la garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, allegato al Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 2 febbraio 2015.*

## Elenco delle persone interpellate

### *Swissmedic*

Balsiger Betts, Andreas	Responsabile del settore giuridico Swissmedic
Beerli, Christine	Presidente del Consiglio d'istituto di Swissmedic
Bessons, Jacques	Relatore specializzato SG DFI
Bruhin, Lukas	Segretaria generale DFI
Cueni, Thomas B.	Segretario generale di Interpharma
Dörr, Petra	Direttore supplente di Swissmedic
Hölzle, Walter P.	Presidente dell'Associazione delle ditte farmaceutiche in Svizzera (VIPS)
Jordan, Dominique	Presidente di Pharmasuisse
Jordi, Michael	Segretario generale della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS)
Kessler, Margrit	Presidente dell'Organizzazione svizzera dei pazienti (OSP)
Luterbacher, Stephan	Presidente dell'Associazione delle farmaciste e dei farmacisti cantonali
Printzen, Gert	Membro del Comitato centrale FMH
Stadler, Fabian	Segretario generale della Federazione delle associazioni svizzere del commercio e dell'industria della tecnologia medica (FASMED)
Züst, Barbara	Condirettore dell'Organizzazione svizzera dei pazienti (OSP)

### *IFSN*

Altdorfer, Felix	Membro della direzione dell'IFSN
Burri, Jürg	Direttore della Fondazione svizzera per l'energia (FSE)
Eckhardt, Anne	Presidente dell'IFSN
Ernst, Thomas	Direttore della NAGRA
Heep, Walter	Direttore di Zwilag
Plaschy, Michaël	Presidente del Consiglio di swissnuclear
Veyre, Jean-Claude	Membro della direzione dell'IFSN
Weber, Urs	Relatore specializzato SG DATEC
Zuidema, Piet	Responsabile della divisione Tecnologia e scienze della NAGRA

### *ASR*

Dubach, Hans Jörg	Partner Gfeller + Partner Berna
Jordi, André	Partner Gfeller + Partner Berna
Klauser, Marius	Direttore della CAMERA FIDUCIARIA, Camera svizzera degli esperti contabili e fiscali

---

Lanfranchi, Orlando	Partner KPMG AG
Nussberger, Natascia	Relatrice specializzata SG DFGP
Ramsauer, Matthias	Segretario generale SG DFGP
Rufer, Thomas	Presidente di ASR
Schneider, Frank	Direttore di ASR
<i>ComCom</i>	
Baer, Peter	Segretario della ComCom
Buchs, Olivier	Responsabile del settore Regolazione di Sunrise
Dönni Kuoni, René	Vicedirettore/Capodivisione Servizi di telecomunicazione dell'UFCOM
Furrer, Marc	Presidente della ComCom
Grütter, Peter	Presidente dell'Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut)
<i>COMCO</i>	
Ducrey, Patrick	Direttore supplente della COMCO
Lampart, Daniel	Responsabile economico dell'Unione sindacale svizzera (USS)
Martenet, Vincent	Presidente della COMCO
Meier, Urs	Responsabile della divisione Politica economica di Swissmem
Moser, Peter	Consulente in politica economica della SG DEFR
Pletscher, Thomas	Responsabile Concorrenza e regolazione di economie-suisse
Wüthrich, Daniel	Responsabile delle Risorse umane della SG DEFR

## Allegato

Tabella 2

### Classificazione delle autorità secondo le quattro dimensioni dell'indipendenza

Autorità	Dimensione Funzionale (scala -1-6)	Istituzionale (scala -4-5)	Personale (scala -2-10)	Finanziaria (scala -1-9)	Totale
<b>Autorità incaricate soprattutto di compiti di vigilanza (economia e sicurezza)</b>					
ASR	5	5	10	7	27
IFSN	5	7	5	9	26
FINMA	6	3	10	7	26
PostCom	6	1	4	5	16
CAV PP	4	2	2	7	15
CFCG	4	0	3	6	13
ComCom	5	0	3	5	13
Swissmedic	4	0	0	8	12
EICom	5	0	3	2	10
COMCO	2	-3	-2	2	-1
<b>Autorità incaricate soprattutto di compiti amministrativi</b>					
SISI	3	4	5	0	12
IPI	-1	5	1	7	12
<b>Autorità incaricate soprattutto di compiti giudiziari</b>					
CAF	3	2	-1	1	5
CAF (Ferrovie)	4	0	3	-1	6
AIRR	5	0	1	-1	5
<b>Autorità incaricate soprattutto di compiti nel settore dei servizi</b>					
CTI	2	-4	-2	0	-4

*Legenda:* valutazione di leggi e ordinanze, senza regolamenti; per la classificazione cfr. anche il numero B.6.4 dell'allegato al rapporto; nessuna indicazione sull'indipendenza di fatto.

*Fonte:* numero B3.3.3 dell'allegato al rapporto, bolz+partner/KPM

Tabella 3

## Valutazione globale delle norme secondo autorità/dimensione dell'indipendenza

Autorità / Dimensione	Swissmedic	IFSN	ASR	ComCom	COMCO
Indipendenza funzionale	Valutazione	Valutazione	Valutazione	Valutazione	Valutazione
	Manca una disposizione generale sull'indipendenza (tranne art. 1 cpv. 3a)	Autonoma e indipendente, non vincolata a istruzioni	Indipendenza sotto il profilo specialistico	Manca una disposizione generale sull'indipendenza (dal mercato)	Manca una disposizione generale sull'indipendenza (dal mercato)
Indipendenza istituzionale	Valutazione	Valutazione	Valutazione	Valutazione	Valutazione
	Esaminare nomina della direzione da parte di Swissmedic stessa (come previsto dalla revisione della LATer)	Prevedere eventualmente un rendiconto sugli obiettivi strategici	Esaminare riserva d'approvazione per la nomina della direzione e per gli obiettivi strategici	Esaminare forte interdipendenza con l'UFKOM, maggiore autonomia della segreteria; mancano obiettivi strategici nelle norme	Esaminare nomina della direzione da parte della COMCO stessa; mancano obiettivi strategici nelle norme
Indipendenza personale	Valutazione	Valutazione	Valutazione	Valutazione	Valutazione
	Mancano disposizioni nella legge e nell'ordinanza (ma buona regolamentazione nel codice di condotta)	Regolamentazione lacunosa per quanto riguarda la direzione e il personale	Mandato legale esplicito completato con riserva	Dispositivo frammentario non concretizzato nel codice di condotta	Rappresentanti dell'economia in un'autorità indipendente: il codice di condotta dovrebbe contenere un dispositivo normativo più rigoroso
Indipendenza finanziaria	Valutazione	Valutazione	Valutazione	Valutazione	Valutazione
	Idonea	Idonea	Idonea	La commissione stabilisce autonomamente il suo preventivo	Il DEFR iscrive le spese relative al personale e al materiale nel preventivo

*Legenda:* grigio scuro = gravi lacune nelle norme  
 grigio chiaro = singole lacune nelle norme  
 bianco = nessuna o rare lacune nelle norme

*Fonte:* numero B4.7.2 dell'allegato al rapporto, bolz+partner/KPM

Tabella 4

**Applicazione e Idoneità delle norme nell'ottica della prassi**

		<b>Swissmedic</b>	<b>IFSN</b>	<b>ASR</b>	<b>ComCom</b>	<b>COMCO</b>
<b>Indipendenza funzionale</b>	<i>Applicazione adeguata</i>	Globalmente adeguata	Globalmente adeguata	Adeguata	Adeguata	Adeguata
	<i>Norme idonee</i>	Idonee	Idonee	Idonee	Globalmente idonee	Idonee
<b>Indipendenza istituzionale</b>	<i>Applicazione adeguata</i>	Adeguata	Adeguata	Adeguata	Adeguata	Adeguata
	<i>Norme idonee</i>	Idonee	Idonee	Idonee	Parzialmente idonee	Globalmente idonee
<b>Indipendenza personale</b>	<i>Applicazione adeguata</i>	Adeguata	Adeguata	Parzialmente adeguata	Piuttosto inadeguata	Adeguata
	<i>Norme idonee</i>	Globalmente idonee	Globalmente idonee	Idonee	Piuttosto idonee	Parzialmente idonee
<b>Indipendenza finanziaria</b>	<i>Applicazione adeguata</i>	Adeguata	Adeguata	Adeguata	Adeguata	Adeguata
	<i>Norme idonee</i>	Idonee	Idonee	Idonee	Parzialmente idonee	Parzialmente idonee

Fonte: numero C2 dell'allegato al rapporto

## **Impressum**

### **Realizzazione dello studio**

Dr. Felix Strebel, CPA, (direttore del progetto)

Dr. Lea Meyer, CPA (collaboratrice scientifica)

Debora Scherrer, CPA (collaboratrice scientifica)

### **Perizia esterna: analisi delle norme**

Dr. Urs Bolz, bolz+partner GmbH (direzione del progetto)

Prof. Dr. Andreas Lienhard, Centro di competenza in amministrazione pubblica dell'Università di Berna (accompagnamento del progetto)

David Wüest-Rudin, bolz+partner GmbH (collaboratore scientifico)

## **Ringraziamenti**

*Il CPA ringrazia tutti i suoi interlocutori per la loro disponibilità nel partecipare ai colloqui. Il CPA tiene inoltre a ringraziare le Segreterie generali dei dipartimenti per avere messo a disposizione la documentazione rilevante per lo studio. Da ultimo, il CPA è grato agli esperti esterni per il loro prezioso sostegno.*

## **Indirizzo**

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99 fax +41 58 322 96 63

e-mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

*Lingua originale del rapporto: tedesco.*