

Legalità ed efficienza del sistema di esplorazione radio «Onyx»

Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 9 novembre 2007

Elenco delle abbreviazioni

BAC-GE	Base d'aiuto alla condotta dell'esercito, Divisione guerra elettronica
CEDU	Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
COMINT	Communications Intelligence (esplorazione radio)
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
ELINT	Electronic Intelligence (esplorazione elettronica)
GE	Guerra elettronica
HUMINT	Human Intelligence (raccolta di informazioni attraverso fonti umane)
ICI	Istanza di controllo indipendente (per il controllo dell'esplorazione radio permanente)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
OGEL	Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica
OMSI	Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
OSINT	Open Source Intelligence (raccolta di informazioni attraverso fonti aperte)
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SIFA	Servizio informazioni delle Forze aeree
SIM	Servizio informazioni militare
SIS	Servizio informazioni strategico

Rapporto

1 Introduzione

Il 10 novembre 2003 la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) ha pubblicato il suo primo rapporto sul sistema di esplorazione Onyx. Tale sistema consente alle autorità svizzere di sorvegliare le comunicazioni telefoniche e fax a livello mondiale che transitano via satellite. Nel rapporto la DelCG si è espressa in merito alla legalità dell'esplorazione mediante Onyx, sui sistemi di controllo previsti e sul modo in cui il Parlamento e l'opinione pubblica sono stati informati del progetto. Il rapporto ha anche sollevato questioni fondamentali concernenti l'efficienza di Onyx. Nel rapporto la DelCG ha annunciato di voler esaminare, nell'ambito di una prossima verifica, l'efficienza del sistema nonché la sua affidabilità e il suo rendimento.¹ Per la Delegazione era importante che in futuro il dispositivo di controllo dell'Esecutivo, incentrato su questioni di legalità, si estendesse anche all'efficienza di Onyx.

Nel 2003 la DelCG ha rivolto al Consiglio federale sei raccomandazioni:

Raccomandazione n. 1

La Delegazione delle Commissioni della gestione raccomanda al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di introdurre nella LM² un riferimento esplicito alle intercettazioni di comunicazioni all'estero. Il riferimento dovrebbe indicare esplicitamente che le intercettazioni possono riguardare solo comunicazioni all'estero nonché rinviare alle disposizioni del Codice penale secondo cui l'intercettazione di comunicazioni di utenti in Svizzera è punibile.

Raccomandazione n. 2

La Delegazione delle Commissioni della gestione raccomanda al Consiglio federale di esaminare la conformità alla CEDU³ della legislazione relativa alle attività di intercettazione delle comunicazioni all'estero e, in caso di bisogno, di apportarvi gli adeguamenti necessari.

- ¹ Rapporto della DelCG del 10 novembre 2003 sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (progetto «Onyx») (FF 2004 1299), pag. 1302 e pag. 1329.
- ² Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM; RS 510.10).
- ³ Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101).

Raccomandazione n. 3

La Delegazione delle Commissioni della gestione raccomanda al Consiglio federale di presentare, nel suo secondo progetto di revisione della LMSI⁴, una disposizione legale che disciplini i mandati di esplorazione che il SAP effettua o incarica di effettuare in materia di sicurezza interna. Il progetto dovrà essere presentato al Parlamento prima della fase di piena operatività di Onyx.

Raccomandazione n. 4

La Delegazione delle Commissioni della gestione invita il DDPS a stilare un elenco completo dei rischi tecnologici e finanziari che possono compromettere la realizzazione del progetto e delle eventuali misure da adottare.

Raccomandazione n. 5

La Delegazione delle Commissioni della gestione invita il Consiglio federale a elaborare, per i servizi di informazione, una strategia quinquennale che presenta gli sforzi e gli investimenti in termini finanziari e umani che il DDPS e il DFGP intendono fare nell'ambito delle fonti di informazione (OSINT⁵, HUMINT⁶, COMINT⁷, collaborazione con servizi partner) e della loro analisi.

Raccomandazione n. 6

La Delegazione delle Commissioni della gestione invita il DDPS ad informare in modo aperto e regolare sulle attività svolte nell'ambito del sistema Onyx.

Negli ultimi quattro anni la DelCG si è informata regolarmente sullo stato di attuazione delle sue raccomandazioni, segnatamente per quanto concerne la creazione di basi legali più adeguate per l'impiego attuale di Onyx (raccomandazioni 1–3).

La DelCG è stata regolarmente informata sullo sviluppo progressivo del sistema Onyx fino alla piena operatività e ha altresì ricevuto uno studio sui rischi tecnologici del progetto (raccomandazione 4).

La DelCG è stata informata sulle necessità di ammodernamento per mantenere il sistema Onyx al vertice della tecnologia. Essa ha potuto esaminare il nuovo studio di concetto che ha stabilito il fabbisogno d'investimenti futuri e ha ricevuto dal Consiglio federale una strategia quinquennale che permetterà di informare la Delegazione sulle risorse disponibili in futuro per Onyx (raccomandazione 5).

⁴ Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

⁵ Open Source Intelligence (raccolta di informazioni attraverso fonti aperte).

⁶ Human Intelligence (raccolta di informazioni attraverso fonti umane).

⁷ Communications Intelligence (esplorazione radio).

La DelCG si è occupata in modo approfondito dell'attività dell'Istanza di controllo indipendente (ICI) che costituiva il suo riferimento principale per valutare la legalità dell'impiego di Onyx. La Delegazione si è informata in merito all'applicazione dell'ordinanza concernente la guerra elettronica (OGEL)⁸ che disciplina l'attività di esplorazione mediante Onyx e altri sistemi. Inoltre, la DelCG è stata orientata sin dall'inizio sui lavori concernenti la prima revisione parziale, nel 2006, dell'OGEL.

La DelCG si è pure occupata in modo sistematico dell'efficienza della ricerca di informazioni mediante Onyx. A questo scopo, ha esaminato i certificati di prestazione di Onyx allestiti regolarmente dal Servizio informazioni strategico (SIS) e li ha discussi con il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Nel quadro delle sue audizioni periodiche, la DelCG ha anche rivolto delle domande al direttore del SIS, al suo sostituto e al capo della Divisione guerra elettronica della Base d'aiuto alla condotta (BAC-GE) che gestisce Onyx. Una volta all'anno una rappresentanza dell'ICI ha fornito informazioni sulla sua attività. Infine, il capo dell'informazione del DDPS ha presentato la politica d'informazione del DDPS relativa a Onyx (raccomandazione 6).

2 Tutela del segreto

Alcuni aspetti dell'attività dei servizi di informazione sottostanno, per motivi fondati, alla tutela del segreto. La ricerca di informazioni per i servizi di informazione, a cui il sistema di esplorazione Onyx fornisce un contributo non indifferente, è particolarmente sensibile. L'esplorazione mediante Onyx deve poter contare sul fatto che gli obiettivi dell'esplorazione non sappiano di essere intercettati oppure che non conoscano le capacità di Onyx, onde evitare che adattino il loro comportamento comunicativo allo scopo di sfuggire all'esplorazione. Per questi motivi diverse informazioni concernenti il funzionamento di Onyx sottostanno alla tutela del segreto a cui soggiace anche la DelCG.

Nel contempo, la Delegazione deve dimostrare nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica che è in grado di esercitare la sua alta vigilanza. La DelCG deve procedere a una ponderazione degli interessi soprattutto per quanto concerne i suoi resoconti sull'efficienza di Onyx. Può illustrare i problemi – ma anche i successi – dell'esplorazione mediante Onyx soltanto nella misura in cui ciò non pregiudichi l'impiego futuro del sistema di esplorazione. Oltre ai risultati concreti dell'esplorazione, la DelCG ha anche verificato i processi di condotta, di pianificazione e di controllo relativi a Onyx dai quali possono essere tratte conclusioni generali sull'efficienza del sistema senza violare la tutela del segreto.

La Delegazione è meno limitata per quanto riguarda la valutazione della legalità dell'impiego di Onyx. A differenza delle capacità tecniche, i limiti giuridici relativi a Onyx devono essere pubblicati. Si tratta di un principio fondamentale dello stato di diritto e l'alta vigilanza parlamentare deve garantire al cittadino che le norme giuridiche siano rispettate.

⁸ Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica (OGEL; RS 510.292).

Conclusione della seconda fase di realizzazione e avvio della piena operatività di «Onyx»

Nel 2003, quando la DelCG ha redatto il suo primo rapporto, il sistema Onyx era in fase sperimentale. La prima fase di realizzazione tecnica del sistema volgeva al termine. Il completamento del sistema doveva essere realizzato in una seconda fase, dopo di che era previsto, al più tardi nel 2006, l'avvio della piena operatività di «Onyx».

La fase sperimentale ha confermato al DDPS che Onyx era tecnicamente in grado di esplorare le comunicazioni via satellite. La promulgazione dell'OGEL ha consentito di disciplinare l'impiego di Onyx sottoponendolo a un controllo istituzionalizzato della sua legalità. Considerata tale situazione di partenza, nel marzo 2004 il capo del DDPS ha deciso di sviluppare Onyx fino a raggiungere la configurazione del sistema prevista in origine.⁹

Nella sua raccomandazione 4 la DelCG ha chiesto al DDPS di illustrare quali rischi tecnologici e finanziari potevano presentarsi durante la realizzazione del progetto sino al previsto completamento. Con lettera del DDPS, datata 16 dicembre 2004, la Delegazione ha ricevuto un pertinente rapporto. Alla luce delle esperienze acquisite nel corso della fase di realizzazione del progetto, il DDPS riteneva che i rischi fossero limitati. Questa valutazione ha trovato conferma quando, in occasione del completamento del sistema, le scadenze e i costi hanno potuto essere rispettati.

Politica d'informazione

Nel suo primo rapporto la DelCG aveva deplorato il fatto che l'alta vigilanza parlamentare era stata informata tardivamente della decisione del Consiglio federale del 1997 di realizzare Onyx. L'informazione al pubblico era stata parimenti insufficiente. La Delegazione ha pertanto chiesto al DDPS una politica d'informazione aperta e regolare (raccomandazione 6).

Per la fine 2004 il DDPS ha elaborato un concetto di comunicazione relativo a Onyx che è stato presentato alla DelCG nel maggio 2005. Il concetto descrive la politica d'informazione nei confronti dell'opinione pubblica e disciplina, ad esempio, le modalità d'informazione per quanto riguarda la costruzione di nuove antenne o l'adeguamento delle basi legali relative a Onyx. Sulla base di tale concetto, il DDPS ha finora pubblicato sei comunicati stampa di cui l'ultimo datato 24 ottobre 2007. Oltre a ciò, il DDPS aveva già pubblicato nell'estate 2004 un comunicato stampa sull'attività dell'ICI. Il DDPS ha pertanto soddisfatto la richiesta della Delegazione volta a un'informazione attiva dell'opinione pubblica.

Quanto al flusso d'informazioni per l'alta vigilanza parlamentare, la DelCG ha stabilito che il DDPS ha rispettato pienamente e tempestivamente i pertinenti diritti d'informazione. La disponibilità del DDPS a informare di propria iniziativa la Delegazione in merito a Onyx e altri progetti della GE è aumentata sensibilmente. La DelCG accoglie favorevolmente tale sviluppo.

⁹ Lettera del capo del DDPS alla DelCG del 9 marzo 2004 (confidenziale).

5 Basi legali per l'impiego di «Onyx»

5.1 Ordinanza concernente la guerra elettronica

L'ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica disciplina le modalità per l'assegnazione di mandati all'esplorazione radio e la gestione dei relativi risultati.

L'«esplorazione radio permanente» costituisce l'oggetto principale dell'OGEL. L'esplorazione radio si occupa esclusivamente di comunicazioni che servono allo scambio di informazioni tra persone. La terminologia inglese parla di «Communications Intelligence» o COMINT. Essa va distinta dall'esplorazione di emissioni elettromagnetiche che sono diffuse ad esempio da apparecchiature radar («Electronic Intelligence», ELINT). Affinché la BAC-GE possa gestire 24 ore su 24 un sistema quale Onyx nell'ambito dell'esplorazione radio permanente, è necessario un mandato di un servizio informazioni che, conformemente all'articolo 2 capoverso 3 dell'OGEL, è stato autorizzato dal capo del DDPS ad assegnare pertinenti mandati.

Quando la DelCG ha redatto il suo primo rapporto concernente Onyx, il SIS e il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) costituivano gli unici mandanti di Onyx. Nel frattempo vengono attribuiti mandati a Onyx anche da parte del Servizio informazioni delle Forze aeree (SIFA) e dal Servizio informazioni militare (SIM) a cui il capo del DDPS ha rilasciato le necessarie autorizzazioni rispettivamente il 6 febbraio 2004 e il 31 maggio 2007.

L'OGEL disciplina inoltre le modalità d'impiego da parte dell'esercito dei propri mezzi elettronici di esplorazione. L'impiego da parte della truppa non avviene nell'ambito dell'esplorazione radio permanente, ma nel quadro di un impiego specifico dell'esercito. Quest'ultimo avrebbe segnatamente il diritto, durante un impiego per il promovimento della pace all'estero, di gestire l'esplorazione radio a favore della propria ricerca di informazioni. Un impiego dell'esplorazione radio da parte dell'esercito in Svizzera sarebbe invece possibile unicamente in via sussidiaria. Un tale impiego presupporrebbe il mandato di un'autorità civile e dovrebbe essere autorizzato dal Consiglio federale o dal Parlamento nel quadro dell'approvazione del pertinente servizio d'appoggio.

5.2 Revisione dell'ordinanza concernente la guerra elettronica nel 2006 e 2007

Nel campo dell'esplorazione radio permanente, l'ordinanza concernente la guerra elettronica ammette unicamente l'esplorazione di obiettivi situati all'estero. Onyx può pertanto rilevare soltanto comunicazioni in cui uno o ambedue i partecipanti si trovano all'estero. Inoltre, tra le comunicazioni rilevate, i gestori di Onyx possono elaborare e trasmettere in quanto risultati d'esplorazione unicamente quelle provenienti da partecipanti all'estero che si basano su un mandato di un servizio d'informazioni.

Mediante l'ICI, il Consiglio federale ha creato uno strumento per verificare il rispetto dell'OGEL. Quando ha iniziato a controllare l'applicazione dell'OGEL in seno al SIS, l'ICI ha constatato che tale servizio considerava leciti gli obiettivi dell'esplorazione soltanto quando non possedevano la cittadinanza svizzera. Il termine «utenti

svizzeri» di cui all'articolo 5 capoverso 1 OGEL era inteso sia come ubicazione sia come nazionalità degli obiettivi dell'esplorazione. Di conseguenza, i cittadini svizzeri non potevano essere oggetto di esplorazioni anche al di fuori del territorio nazionale.

Nel suo rapporto del 2003 la DelCG aveva interpretato il termine «utenti svizzeri» in maniera prettamente territoriale, indicando che la legalità di un obiettivo dell'esplorazione non dipendeva dalla sua nazionalità.¹⁰ Al riguardo, la Delegazione si fonda sul parere relativo al suo rapporto pervenutogli il 29 ottobre 2003 dal Consiglio federale. Nel suo parere il Consiglio federale indicava chiaramente che, in linea di principio, gli obiettivi all'estero non sarebbero esclusi dall'esplorazione sulla base della loro nazionalità; nondimeno ha precisato che le informazioni raccolte su persone all'estero, che potevano essere identificate quali cittadini svizzeri mediante un impegno commisurato, sarebbero state anonimizzate dal SIS. Il Consiglio federale indicava tuttavia che tale misura andava al di là delle disposizioni legali dell'OGEL.

Nella prassi questa limitazione supplementare che il SIS si era imposto si è rivelata, in definitiva, inattuabile. Non è infatti spesso possibile stabilire, oppure lo è soltanto mediante un dispendio eccessivo, se una persona che comunica dall'estero sia in possesso della nazionalità svizzera. Per ragioni di sicurezza del diritto, l'ICI ha proposto al DDPS di riformulare l'articolo 5 OGEL, affinché sia definita in modo inequivocabile e sia applicata nella prassi un'interpretazione esclusivamente territoriale. L'11 agosto 2006 il Consiglio federale ha approvato la revisione parziale dell'OGEL, entrata in vigore il 1° ottobre 2006.

I due primi capoversi dell'articolo 5 OGEL assumono il seguente nuovo tenore:

¹ I mandati di esplorazione radio si riferiscono esclusivamente a oggetti dell'esplorazione radio all'estero. Le persone che si trovano in Svizzera non possono essere oggetto di mandati di esplorazione radio.

² La GE cancella le informazioni rilevate involontariamente su persone che si trovano in Svizzera, risultanti da comunicazioni con tali persone. Può però trasmettere al mandante tali sottoprodotti, sempre che le informazioni siano importanti per l'esecuzione del mandato. Essa rende anonime le informazioni prima della trasmissione, se l'esecuzione del mandato non ne è pregiudicata.

Ai sensi di questa revisione parziale dell'OGEL, il criterio della territorialità costituisce la limitazione decisiva nella scelta di un obiettivo di esplorazione per Onyx. Nella misura in cui l'esplorazione persegue un obiettivo di politica di sicurezza, l'articolo 5 OGEL autorizza l'esplorazione di obiettivi all'estero indipendentemente dalla loro nazionalità. Di conseguenza, il compito di dover identificare la nazionalità di ogni obiettivo dell'esplorazione e di ognuno degli utenti rilevati viene meno. Il principio di escludere eventuali utenti che si trovano in Svizzera è mantenuto. Di regola, tali utenti sono relativamente facili da identificare.

Il nuovo articolo 5 capoverso 2 OGEL precisa le modalità di gestione delle informazioni rilevate involontariamente su utenti che si trovano in Svizzera, allorché comunicano con una persona sorvegliata all'estero. Di regola queste informazioni, chiamate anche «sottoprodotti», vengono cancellate. Tuttavia, se le informazioni sono

¹⁰ Rapporto della DelCG del 10 novembre 2003 sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (progetto «Onyx») (FF 2004 1299), pag. 1320.

importanti per l'esecuzione di un mandato di esplorazione, i gestori di Onyx possono trasmetterle al servizio committente. A tal fine le informazioni sono anonimizzate, ma soltanto in misura tale da non compromettere la comprensione della comunicazione rilevata. Questa regola di anonimizzazione è, di per sé, applicabile a tutti i mandanti di Onyx. Un'eccezione è prevista per i sottoprodotti che, nell'ambito di un mandato del SAP, sono stati rilevati involontariamente. Di regola, sono trasmessi in forma originale al SAP che, in virtù della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), può trattare informazioni su persone che si trovano in Svizzera.

Nell'estate 2007, il Consiglio federale ha proceduto a un'ulteriore revisione parziale dell'OGEL sulla base del pacchetto di misure concernenti i servizi di informazione che aveva licenziato il 31 gennaio 2007. Ha tra l'altro deciso che la sua Giunta in materia di sicurezza (GSic) non doveva avere alcuna competenza nei confronti dei servizi di informazione. Al riguardo, la DelCG aveva chiesto un chiarimento definitivo in seguito all'affare Achraf¹¹.

Di conseguenza, la competenza di nominare l'ICI e di ricevere i pertinenti rapporti non doveva più incombere alla GSic, ma al Consiglio federale. Il 29 agosto 2007 il Consiglio federale ha approvato una revisione dell'articolo 15 capoverso 4 OGEL:

⁴ L'ICI presenta annualmente un rapporto al capo del DDPS e al capo del DFGP. Il capo del DDPS informa il Consiglio federale.

Contemporaneamente si è proceduto anche alla modifica dell'articolo 18 capoverso 3 OGEL:

³ Previa consultazione dei dipartimenti competenti, il capo del DDPS sottopone al Consiglio federale i nominativi dei dipendenti dell'Amministrazione federale di cui propone la nomina nell'ICI. Il Consiglio federale nomina i membri dell'ICI per un periodo di quattro anni.

Le modifiche sono entrate in vigore il 1° ottobre 2007.

5.3 Esigenze della Convenzione europea dei diritti dell'uomo relative alle basi legali di «Onyx»

Nel suo rapporto del 2003 relativo a Onyx, la DelCG ha raccomandato al Consiglio federale di esaminare la conformità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) della legislazione relativa alle attività di intercettazione delle comunicazioni all'estero e, in caso di bisogno, di apportarvi gli adeguamenti necessari (raccomandazione 2). Il Consiglio federale si è dichiarato disposto a fare eseguire l'esame, raccomandato nel primo semestre del 2004 da parte dei competenti organi specialistici della Confederazione, e a informare la DelCG dei risultati.¹²

¹¹ Cfr. Rapporto della DelCG del 16 novembre 2005 sul dispositivo di sicurezza della Svizzera e il caso Mohamed Achraf – una valutazione riassuntiva sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare (FF 2006 3441).
¹² Parere del Consiglio federale del 24 marzo 2004 concernente il rapporto della DelCG del 10 novembre 2003 sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (progetto «Onyx») (FF 2004 2733), pag. 2735.

In seguito, il DDPS ha ordinato all'Ufficio federale di giustizia (UFG) una perizia sulla compatibilità di Onyx alla CEDU. Secondo la perizia dell'UFG del 31 agosto 2004¹³, la CEDU esige che le condizioni per ordinare ed eseguire misure di sorveglianza devono essere disciplinate esplicitamente da una legge in senso materiale. Vanno segnatamente definite la cerchia delle persone potenzialmente interessate, le circostanze che giustificano una sorveglianza, le autorità competenti e le procedure applicabili. Il cittadino deve poter ritrovare senza particolari difficoltà questi elementi nelle basi legali in vigore, poiché solo in tal modo sarà in grado di prevedere quale suo comportamento può farlo diventare un obiettivo dell'esplorazione di Onyx.

La perizia dell'UFG constata che la cerchia delle persone potenzialmente interessate risulta, in definitiva, dal mandato legale assegnato ai servizi di informazione che raccolgono informazioni mediante Onyx. Allorché la LMSI stabilisce precisamente il mandato del SAP (articolo 2 capoversi 1 e 2), nella LM i compiti dei servizi di informazione del DDPS sono definiti in modo meno preciso per quanto riguarda l'esigenza della prevedibilità.

Dalle basi legali in vigore non si evince quali autorità siano autorizzate ad assegnare mandati a Onyx. Per quanto riguarda i mandanti, l'articolo 2 OGEL enuncia quanto segue:

¹ L'esplorazione radio permanente può acquisire informazioni soltanto sulla base di mandati provenienti da mandanti autorizzati.

² I mandati di esplorazione radio possono essere assegnati ed elaborati soltanto al fine di acquisire informazioni rilevanti in materia di politica di sicurezza.

³ Il capo del DDPS stabilisce i mandanti autorizzati ad assegnare mandati all'esplorazione radio permanente. Tali mandanti devono disporre di sufficienti basi legali.

Relativamente all'esigenza della prevedibilità, la perizia dell'UFG vede una contraddizione nel fatto che i mandanti sono designati dal capo del DDPS. Alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, i mandanti di Onyx devono essere enumerati esplicitamente in una legge o in un'ordinanza.

Il 10 novembre 2004 il capo del DDPS ha comunicato alla DelCG che poteva condividere in linea di principio le conclusioni dell'UFG e che considerava l'eventualità di verificare se i mandanti di Onyx dovessero essere enumerati nominalmente in un atto normativo. Quando la DelCG ha sollecitato misure più vincolanti, il Segretario generale del DDPS ha risposto in data 20 gennaio 2005 che un elenco dei mandanti di Onyx era opportuno a livello di ordinanza, precisando tuttavia che un pertinente adeguamento dell'OGEL sarebbe stato preso in considerazione al più presto al momento in cui poteva essere attuato unitamente ad altri obiettivi della revisione.

L'11 agosto 2006 l'OGEL è stata sottoposta ad una prima revisione. La revisione ha precisato quali obiettivi dell'esplorazione possono essere considerati validi e ha disciplinato l'anonimizzazione di informazioni rilevate involontariamente su utenti che si trovano in Svizzera. Tuttavia, il DDPS non ha sfruttato tale revisione per menzionare esplicitamente i mandanti di Onyx nel testo dell'ordinanza.

¹³ Lettera dell'UFG del 31 agosto 2004 alla SG-DDPS sulla compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) delle esplorazioni delle comunicazioni all'estero.

All'inizio di maggio 2007 la DelCG ha deciso di verificare quali erano le conseguenze, sotto il profilo della legalità dei mandati di esplorazione, del perdurare dell'incompatibilità alla CEDU delle basi legali relative a Onyx. La Delegazione ha rivolto questa domanda all'ICI, istituita dal Consiglio federale per controllare la legalità di tutti i mandati assegnati a Onyx. Il Consiglio federale ha ricevuto una copia della pertinente lettera della DelCG.¹⁴

Nella sua risposta l'ICI ha confermato la validità delle conclusioni della perizia dell'UFG del 31 agosto 2004.¹⁵ All'ICI era inoltre noto che il DDPS aveva lasciato di principio intravedere alla DelCG una risoluzione del problema a livello di ordinanza. Tuttavia, considerando che il DDPS è consapevole del problema e ha prospettato pertinenti misure, l'ICI non ha ritenuto necessario intervenire nella fattispecie. Ha però confermato la necessità di adeguare le basi legali per quanto attiene all'enumerazione dei mandanti di Onyx.

Il 10 luglio 2007 la DelCG si è informata per scritto presso il DDPS sullo stato dei lavori legislativi previsti nel gennaio 2005. Il 14 agosto 2007 il capo del DDPS ha scritto alla Delegazione che la verifica della questione della necessità di enumerare espressamente nell'OGEL i mandanti di Onyx era ancora pendente. Nella sua seduta del 16 agosto 2007 la DelCG ha ritenuto insoddisfacente tale situazione e ne ha pertanto reso immediatamente attento per scritto il capo del DDPS.

Due settimane più tardi, il 29 agosto 2007, il DDPS ha pubblicato un comunicato stampa annunciando che il Consiglio federale aveva proceduto a un'ulteriore revisione parziale dell'OGEL. In tale occasione, la richiesta della DelCG di migliorare la conformità alla CEDU delle basi legali di Onyx non è stata presa in considerazione.

5.4 Progetto di revisione a livello legislativo

La legge militare funge da base legale formale per i mandati assegnati a Onyx da parte dei servizi di informazione del DDPS. Nel suo primo rapporto concernente Onyx, la DelCG aveva ritenuto che le basi legali figuranti a quell'epoca nella legge militare erano sufficienti. Tuttavia, la Delegazione raccomandava al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di introdurre nella LM un riferimento esplicito alle intercettazioni di comunicazioni (raccomandazione 1).

Il primo rapporto della DelCG giungeva alla conclusione che mancava una base legale per i mandati di esplorazione assegnati dal SAP a Onyx. A lungo termine la base legale creata dal Consiglio federale in aggiunta all'OGEL, nell'ambito dell'articolo 9a dell'ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI)¹⁶, poteva risultare insufficiente. Per questo motivo, in occasione del secondo pacchetto di revisioni della LMSI, la Delegazione ha raccomandato al Consiglio federale di presentare una disposizione legale che disciplini i mandati di esplorazione che il SAP assegna in materia di sicurezza interna (raccomandazione 3).

¹⁴ Lettera della DelCG all'ICI del 10 maggio 2007.

¹⁵ Lettera dell'ICI alla DelCG del 9 luglio 2007.

¹⁶ Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS 120.2).

Nel suo parere del 24 marzo 2004, il Consiglio federale ha accolto le raccomandazioni della DelCG concernenti la LM e la LMSI. Ha incaricato il DFGP di elaborare, entro la fine del 2005, in collaborazione con il DDPS, un pertinente progetto di revisione destinato al Parlamento. Il 15 giugno 2007 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento il suo messaggio e il disegno di atto legislativo concernenti la seconda revisione della LMSI¹⁷, in cui propone un disciplinamento dell'esplorazione radio per i servizi di informazione del DDPS e per il SAP.

Mediante i nuovi capoversi 1 e 1bis dell'articolo 99, nella legge militare l'esplorazione radio sarà disciplinata come segue:

1 ... A questo scopo può rilevare e valutare le emissioni elettromagnetiche provenienti da sistemi di telecomunicazione all'estero (esplorazione radio).

1bis Può servirsi dell'esplorazione radio anche per:

- a. sorvegliare le frequenze utilizzate per scopi militari in Svizzera e garantirne l'utilizzo da parte dell'esercito;*
- b. ottenere informazioni in Svizzera e all'estero in merito alla situazione del traffico aereo.*

Inoltre, il nuovo articolo 99a LM attribuirà all'ICI la seguente base legale:

1 Il Consiglio federale designa un'Autorità di controllo indipendente interna alla Confederazione che controlla la legalità dell'esplorazione radio permanente. Nello svolgimento delle proprie funzioni, l'Autorità di controllo indipendente non è vincolata a istruzioni.

2 Il Consiglio federale disciplina la composizione dell'Autorità di controllo indipendente, l'indennizzo dei suoi membri e l'organizzazione della sua segreteria.

Il nuovo articolo 14a LMSI prevede per l'esplorazione radio che:

1 L'Ufficio federale può rilevare e valutare le emissioni elettromagnetiche provenienti da installazioni tecniche o sistemi di telecomunicazione all'estero.

2 Le emissioni elettromagnetiche provenienti dalla Svizzera possono essere rilevate e valutate soltanto se non sono soggette al segreto delle telecomunicazioni. Alle emissioni elettromagnetiche provenienti dalla Svizzera soggette al segreto delle telecomunicazioni si applicano le disposizioni sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni secondo il capitolo 3a.

3 Ai fini dell'esplorazione radio, l'Ufficio federale può collaborare con altre unità amministrative della Confederazione e dei Cantoni o conferire loro un mandato.

4 L'autorità di controllo indipendente di cui all'articolo 99a della legge militare del 3 febbraio 1995 sorveglia la legalità dell'esplorazione radio. Se l'esplorazione radio interessa comunicazioni protette dal segreto delle telecomunicazioni, la procedura di cui agli articoli 18d e 18e è applicabile.

5 Il Consiglio federale disciplina i dettagli delle attività, dell'organizzazione e della procedura dell'esplorazione radio.

¹⁷ Messaggio del Consiglio federale del 15 giugno 2007 concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) (mezzi speciali per la ricerca di informazioni) (FF 2007 4613).

Le disposizioni legali proposte nella legge militare istituiscono una base legale esplicita per l'impiego di Onyx da parte dei servizi di informazione del DDPS e si applicano sia ai due servizi di informazione militari SIFA e SIM sia al SIS civile. Le disposizioni proposte limitano l'esplorazione mediante Onyx di obiettivi all'estero conformemente a quanto già prescritto attualmente dall'OGEL. Pertanto, la revisione legislativa non modifica la prassi attuale, ma le conferisce una base legale specifica.

Il disegno del Consiglio federale consente anche, a determinate condizioni, l'esplorazione radio di obiettivi in Svizzera. All'interno del Paese, possono essere oggetto di esplorazioni soltanto le frequenze utilizzate dall'esercito e le radiocomunicazioni aeronautiche militari e civili. Ciò nondimeno, per tali scopi di esplorazione, il sistema Onyx non è tecnicamente adatto. Il disegno di legge del Consiglio federale istituisce tuttavia una base legale per i sistemi di esplorazione dell'esercito che sono impiegati per appoggiare la sorveglianza dello spazio aereo civile e militare nonché la gestione militare delle frequenze. Il sistema IFASS (sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio), di cui è stato deciso l'acquisto nel quadro del programma d'armamento 2005, sarà segnatamente impiegato a tal fine.

Il pacchetto di revisioni LMSI-II mira ad attribuire al SAP le stesse competenze assegnate ai servizi di informazione del DDPS nell'ambito dell'impiego di Onyx, limitandole tuttavia alle tematiche della LMSI. Mediante il nuovo articolo 18k, il disegno della LMSI accorda al SAP la competenza supplementare di intercettare direttamente presso gli operatori telefonici le comunicazioni di utenti che si trovano in Svizzera, previa un'approvazione del Tribunale amministrativo federale e una decisione del capo del DFGP fondata su di essa.

Esistono apparecchi di ricezione mobili per satelliti di telecomunicazione che non comunicano tramite gli operatori telefonici svizzeri. A determinate condizioni, Onyx è in grado di intercettare simili comunicazioni effettuate in Svizzera. In un caso del genere, sulla base del proposto articolo 14a capoverso 2 LMSI, il SAP potrebbe impiegare Onyx, sempre che siano adempite le condizioni della procedura di approvazione e di decisione che il Consiglio federale propone nell'ambito della LMSI per la ricerca speciale di informazioni (articoli 18d e 18e). Nella fattispecie, l'impiego di Onyx non sarebbe considerato esplorazione all'estero, ma sarebbe sottoposto alle medesime condizioni giuridiche di una sorveglianza telefonica in Svizzera.

5.5 Valutazione delle basi legali da parte della DelCG

5.5.1 Lacune giuridiche nel 2003

Nel suo primo rapporto Onyx, dopo aver riscontrato notevoli carenze in tale ambito, la DelCG aveva attribuito grande importanza alla creazione di basi legali sufficienti per Onyx. Nel 1997 il Consiglio federale aveva deciso la realizzazione di un nuovo sistema di ricerca di informazioni per i servizi di informazione, richiedendo successivamente al Parlamento i crediti necessari. Tuttavia, in tale occasione aveva trascurato la questione delle condizioni legali. È solo a seguito della costante pressione esercitata dalla DelCG che, alla fine del 2003, il Consiglio federale ha creato tramite l'OGEL il suo primo disciplinamento legale per l'utilizzazione e il controllo di Onyx.

A quell'epoca la Delegazione aveva accolto favorevolmente l'OGEL e le relative modalità di controllo. Essa era disposta ad accettare, a titolo di soluzione provvisoria, un disciplinamento a livello di ordinanza, perlomeno fintanto che lo sviluppo di Onyx non veniva ultimato. La DelCG si attendeva tuttavia che venisse istituita una base legale in tempo utile e pertanto, nell'ambito delle sue raccomandazioni, aveva conferito grande importanza a una compensazione definitiva delle lacune giuridiche.

5.5.2 Valutazione delle proposte del Consiglio federale per la creazione di basi legali relative a «Onyx»

Con il licenziamento del pacchetto di revisioni LMSI-II all'attenzione del Parlamento, il Consiglio federale ha adempiuto le due raccomandazioni della Delegazione concernenti l'adeguamento della LM e della LMSI. Il susseguente lavoro è ora nelle mani delle Camere federali.

Il disegno di modifica della legge militare (articolo 99 capoverso 1 LM) cita esplicitamente l'esplorazione radio – mediante Onyx o altri sistemi – quale mezzo per la ricerca di informazioni all'estero. Pertanto, il disegno corrisponde alle richieste della DelCG di precisare le basi legali per l'impiego di Onyx ai fini dell'esplorazione all'estero (raccomandazione 1).

La Delegazione accoglie inoltre la proposta volta a precisare, nell'articolo 99 capoverso 1bis LM, i casi eccezionali in cui l'esplorazione radio di obiettivi in Svizzera è ammessa. Viene, in tal modo, fugato ogni dubbio a livello giuridico secondo cui la legge militare potrebbe servire da base legale per l'intercettazione del traffico civile delle telecomunicazioni in Svizzera.

Con il proposto articolo della LMSI concernente l'esplorazione radio, il Consiglio federale indica la sua disponibilità a creare una base legale per i mandati attribuiti dal SAP a Onyx, adempiendo in tal modo le condizioni poste dalla DelCG per un impiego permanente di Onyx da parte del SAP (raccomandazione 3). Senza questa modifica, la LMSI non costituisce una base legale formale sufficiente per i mandati del SAP, come ciò era già stato rilevato dalla Delegazione nelle conclusioni del suo precedente rapporto. Per le medesime ragioni, la DelCG dovrebbe confutare la legalità dell'impiego di Onyx a favore del SAP, qualora a tal proposito la LMSI non venga sottoposta a revisione.

L'obbligo delle autorità di tutelare il segreto della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni è uno degli aspetti principali del diritto fondamentale alla protezione della sfera privata garantita dall'articolo 13 della Costituzione federale (Cost.)¹⁸. L'articolo 36 capoverso 1 Cost. richiede che simili restrizioni di un diritto fondamentale devono essere previste dalla legge medesima. Tale obiettivo è ora perseguito attraverso la revisione legislativa proposta dal Consiglio federale.

L'articolo 36 capoverso 3 Cost. esige altresì che le restrizioni dei diritti fondamentali devono essere proporzionate allo scopo. L'ICI è stata appositamente creata per controllare la legalità e la proporzionalità dell'impiego di Onyx. La DelCG è pertanto favorevole al fatto che l'ICI venga ancorata nella legge mediante il previsto articolo 99a LM. La Delegazione ritiene inoltre giustificato che la legge preveda una segreteria per l'ICI. Quest'ultima ha potuto godere finora di un'assistenza ammini-

¹⁸ Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

strativa da parte del DDPS. Tuttavia, con la creazione di una vera e propria segreteria, il Consiglio federale potrà, in futuro, rafforzare la continuità sul piano specialistico dell'ICI, la quale opera prettamente su base di milizia.

5.5.3 Valutazione delle basi legali a livello di ordinanza

La prima revisione dell'OGEL nel 2006 ha chiaramente stabilito quali obiettivi potevano essere esplorati con Onyx. Da allora risulta chiaramente dall'ordinanza che anche i cittadini svizzeri all'estero possono essere oggetto di esplorazioni mediante Onyx, ciò che non è in contraddizione con il vigente articolo 99 LM. L'OGEL tiene conto del fatto che la nazionalità degli obiettivi dell'esplorazione di Onyx non può essere stabilita con certezza in ogni caso. Per motivi di sicurezza del diritto va pertanto salutata la rinuncia all'obiettivo perseguito in origine dal SIS di escludere completamente l'esplorazione di cittadini svizzeri all'estero.

Le nuove disposizioni in materia di anonimizzazione degli utenti svizzeri fungono da guida ai gestori di Onyx nel caso di informazioni rilevate involontariamente. Sulla base di alcuni esempi, la DelCG ha constatato che in materia di anonimizzazione è stata sviluppata una prassi sistematica di cui si può anche verificare l'osservanza. La DelCG è tuttavia consapevole della possibilità di ricercare informazioni su utenti svizzeri attraverso l'esplorazione di determinati raccordi all'estero. Ciò permetterebbe di aggirare de facto la limitazione di Onyx all'esplorazione all'estero. La Delegazione ha però potuto appurare che l'ICI è in grado di ravvisare l'illegalità di un simile mandato.

La seconda revisione dell'OGEL del 29 agosto 2007 ha trasferito al Consiglio federale le competenze della GSic sancite dall'ordinanza. Il vecchio articolo 15 capoverso 4 stabiliva che la GSic, a cui incombeva la nomina dell'ICI, ricevesse il pertinente rapporto annuale. La nuova formulazione di tale disposizione non precisa se il Consiglio federale, in quanto autorità di nomina dell'ICI, riceva detto rapporto. Essa impone unicamente al capo del DDPS di informare il Consiglio federale in merito al rapporto.

Sulla base della documentazione¹⁹ relativa al decreto del Consiglio federale del 31 gennaio 2007, la DelCG ha tuttavia potuto stabilire che con il nuovo disciplinamento il Consiglio federale intendeva prendere atto direttamente del rapporto dell'ICI. Nella primavera 2007 il capo del DDPS ha altresì informato la Delegazione che, in applicazione del nuovo disciplinamento, nell'anno in questione il rapporto dell'ICI era già stato discusso in seno al Consiglio federale.²⁰ Ai sensi dell'indipendenza dell'ICI e del previsto rafforzamento della condotta del Consiglio federale inerente ai servizi di informazione, la DelCG ritiene opportuno che l'ICI possa riferire con propri termini all'autorità di nomina.

¹⁹ Rapporto del Consiglio federale del 24 gennaio 2007 in adempimento di una mozione trasformata in un mandato di esame concernente la creazione di basi legali dettagliate per il sistema dei servizi d'informazione (mozione 05.3001), pag. 8. Il rapporto è stato trattato nella seduta della CPS-N del 13 febbraio 2007, ma non è stato pubblicato.

²⁰ Seduta della DelCG del 28 marzo 2007. Nello stesso giorno il Consiglio federale ha preso atto del rapporto dell'ICI.

Per quanto riguarda la compatibilità con la CEDU delle basi legali relative a Onyx, la Delegazione ha constatato che il DDPS non ha adempiuto la seconda raccomandazione formulata nel suo rapporto Onyx del 2003, nonostante che l'UFG, l'ICI e lo stesso DDPS abbiano riconosciuto la necessità di legiferare a livello di ordinanza. Il 14 agosto 2007 il DDPS ha scritto che prima di procedere alla revisione della pertinente ordinanza intendeva attendere fino a che le Camere federali licenziassero il secondo pacchetto di revisioni della LMSI. Per la DeICG una simile attesa non si giustifica, poiché la proposta di revisione del Consiglio federale non pregiudica in alcun modo la determinazione dei servizi di informazione del DDPS autorizzati ad assegnare mandati a Onyx. La Delegazione ritiene parimenti che, in occasione delle revisioni dell'OGEL del 2006 e del 2007, non sussisteva alcun motivo che impedisse di indicare nominalmente i mandanti di Onyx, evitando in tal modo che il sistema continui a essere impiegato secondo basi legali che non soddisfano le esigenze della CEDU.

Raccomandazione n. 1

La DeICG invita il Consiglio federale a enumerare senza indugio a livello di ordinanza gli organi mandanti di Onyx. Essa chiede parimenti al Consiglio federale di riferirle, dopo il trattamento del prossimo rapporto annuale dell'ICI, se Onyx può continuare a essere impiegato in conformità alla CEDU.

6 Legalità dell'impiego di «Onyx»

6.1 Controlli della legalità da parte dei servizi di informazione e dell'ICI

L'OGEL prevede un controllo a due livelli dei mandati assegnati dai servizi di informazione a Onyx. Al momento di assegnare un mandato di esplorazione, ogni servizio committente è tenuto a verificarne la legalità e la proporzionalità. Di principio, questo requisito si applica a tutti gli organi della Confederazione, poiché l'articolo 5 Cost. esige segnatamente che il diritto sia il fondamento e il limite di ogni attività dello Stato e che essa sia proporzionata allo scopo. L'OGEL ha inoltre introdotto un controllo amministrativo a posteriori nella forma dell'Istanza di controllo indipendente. I servizi di informazione devono presentare all'ICI, per controllo, tutti i mandati assegnati a Onyx. L'ICI verifica se tali mandati corrispondono ai criteri della legalità e della proporzionalità. Per mandati che non soddisfano i requisiti, essa può proporre la sospensione al dipartimento competente e la cancellazione di eventuali informazioni rilevate illecitamente.

L'entrata in funzione dell'ICI è stata seguita da uno scambio particolarmente intenso con i servizi di informazione in merito alle modalità di controllo applicabili. L'ICI ha prestato la sua consulenza alla realizzazione dell'autocontrollo, segnatamente presso i servizi del DDPS. In tale ambito, l'ICI ha richiamato l'attenzione dei servizi sulle informazioni che potrebbero servire loro per l'attività di controllo.

I controlli dell'ICI hanno indotto i servizi di informazione a confrontarsi sistematicamente con l'applicazione del diritto entrato in vigore nel novembre 2003 tramite l'OGEL. In tale contesto sono emerse difficoltà di interpretazione, ad esempio in

merito alla legalità dell'esplorazione di cittadini svizzeri all'estero.²¹ L'ICI ha assistito il DDPS nell'ambito della revisione parziale dell'OGEL che, nell'agosto 2006, ha definitivamente chiarito la questione.

Nel 2004, quattro mesi dopo la sua entrata in funzione, l'ICI ha presentato al GSic una valutazione generale sulla legalità dell'assegnazione di mandati all'esplorazione radio. L'ICI aveva ricevuto questo mandato unico in occasione della sua istituzione.²² Da allora, l'ICI ha redatto un rapporto per ogni anno di attività. Il rapporto annuale dell'ICI era allestito all'attenzione della GSic, finché il 31 gennaio 2007 il Consiglio federale ha deciso di assumere direttamente i compiti della GSic nei confronti dell'ICI. Di conseguenza, il Consiglio federale ha preso atto del rapporto annuale 2006 dell'ICI. Il 24 ottobre 2007 esso ha nominato i membri della nuova ICI, che entreranno in funzione all'inizio 2008 per un periodo di quattro anni.

6.2 Valutazione della DelCG della sorveglianza di «Onyx» e della legalità del suo impiego

La DelCG esercita la sua alta vigilanza sulla legalità di Onyx in primo luogo mediante il controllo del funzionamento della sorveglianza del Consiglio federale. Quest'ultimo ha incaricato l'ICI di esercitare tale sorveglianza. Per la Delegazione è pertanto fondamentale assicurarsi che l'ICI svolga correttamente il suo compito. Finché il Consiglio federale assume il proprio compito di sorveglianza sull'ICI, la DelCG può concentrarsi sulla sua alta vigilanza assicurando il controllo dei controllori. Per questi motivi, la Delegazione ritiene l'ICI come una parte indispensabile del suo dispositivo di sorveglianza.

La DelCG si riserva la possibilità di controllare direttamente mediante puntuali verifiche la legalità dell'esercizio di Onyx. A tale scopo, nell'agosto 2005 e nel settembre 2007, la Delegazione ha effettuato due visite preannunciate ai gestori di Onyx a Zimmerwald. Inoltre, nel maggio 2007, essa ha potuto esaminare il sistema elettronico d'informazione con cui il SIS gestisce i suoi mandati di esplorazione radio.

La DelCG ha ricevuto il primo rapporto intermedio e i rapporti annuali dell'ICI intrattenendosi di volta in volta al riguardo con i relativi membri. In tali occasioni i colloqui vertevano sul funzionamento della sorveglianza e sulle conclusioni dell'ICI relativamente alla legalità dell'impiego di Onyx.

La Delegazione ha avuto l'impressione che i membri dell'ICI abbiano acquisito piena competenza in materia. L'ICI non ha unicamente sottoposto a verifica i mandati riscontrati al momento della sua entrata in funzione, ma è attualmente in grado di controllare nuovi mandati entro un termine utile. Sebbene l'ICI non potrà mai certificare che ogni singolo risultato dell'esplorazione soddisfi i pertinenti criteri di controllo, le sue modalità di lavoro garantiscono sufficientemente che alcun mandato o procedura di esplorazione privo di basi legali sufficienti possa sfuggire a lungo alla sua vigilanza. La sospensione o l'adeguamento volontario di mandati da parte dei servizi di informazione indica che i controlli dell'ICI sono efficaci. Inoltre, la prima

²¹ Cfr. numero 5.2.

²² Decisione della GSic concernente l'istituzione dell'ICI del 16 dicembre 2003.

revisione dell'OGEL dimostra che grazie ai controlli dell'ICI viene prestata la necessaria attenzione alla corretta applicazione di detta ordinanza.

L'ICI deve poter contare sul fatto che i servizi di informazione vegliano anche di propria iniziativa sulla legalità del loro impiego di Onyx. Essa deve prendere atto delle valutazioni dei mandanti e individuare i punti che richiedono ulteriori accertamenti. Ne è derivata la necessità per i mandanti di poter documentare in maniera comprensibile i controlli interni. L'onere che ne risulta varia a seconda dei servizi. Il SIS fa valere segnatamente che, a causa dei controlli dell'ICI, sussiste un onere amministrativo costante ed elevato per quanto riguarda la gestione dei mandati.

La DelCG è consapevole che, a causa delle risorse limitate dei servizi, sussiste il rischio che l'onere dei controlli riduca l'efficienza di Onyx. Essa ha tuttavia constatato che l'ICI si sforzava di sfruttare il più possibile i controlli interni esistenti onde evitare oneri supplementari. L'attività dell'ICI ha anche avuto come conseguenza che i servizi di informazione hanno stralciato mandati improduttivi.

La Delegazione ha constatato in loco l'elevato onere assunto dal SIS per la gestione e il controllo dei suoi mandati a Onyx. In occasione dell'esame dei vari mandati, essa ha avuto modo di imbattersi in un caso controllato da sei organi differenti, per cui il pertinente mandato è stato trasmesso per esecuzione ai gestori di Onyx soltanto quattro mesi più tardi. In definitiva, tocca ai servizi di informazione del DDPS stabilire l'onere indispensabile per il rispetto dell'OGEL. Tuttavia, la DelCG ha tratto l'impressione che non sempre l'onere generato dai controlli interni dei servizi porta a un incremento dell'efficienza comparabile a quello generato dall'attività dell'ICI.

La qualità dei mandati dipende fortemente dalle capacità degli specialisti che valutano i risultati dei rilevamenti di identificare le possibilità di esplorazione entro i limiti dell'ordinamento giuridico vigente e di controllare la proporzionalità dei relativi mandati sulla base dei loro risultati. Lo specialista che si occupa di obiettivi dell'esplorazione con l'ausilio di molteplici fonti è anche più atto a decidere, sulla scorta dei risultati conseguiti, se l'impiego di Onyx è opportuno o indispensabile.

Probabilmente i controlli interni potrebbero diventare più efficienti se si basassero maggiormente sulle conoscenze degli specialisti dell'analisi e meno su un controllo posteriore ed essenzialmente amministrativo. L'ICI provvede già a un controllo posteriore e ha fatto notare più volte alla DelCG la necessità di discutere i mandati direttamente con detti specialisti. La Delegazione stessa ha ricevuto indicazioni convincenti sulla legalità dell'attività di esplorazione quando ha discusso i risultati di mandati di esplorazione coronati da successo con gli specialisti del SIS.

Malgrado l'importanza dell'ICI per l'alta vigilanza, essa è stata creata soprattutto come strumento di controllo dei capi di dipartimento interessati e del Consiglio federale. Pertanto, la DelCG approva la prassi dei capi del DDPS e del DFGP di discutere il rapporto annuale con il presidente dell'ICI, prima che sia trattato dal Consiglio federale. I capi del DDPS e del DFGP hanno finora accolto tutte le proposte e le raccomandazioni dell'ICI e ne hanno assicurato l'applicazione nei loro rispettivi dipartimenti. Questo bilancio mostra alla Delegazione che la condotta politica sa impiegare l'ICI nell'assunzione delle proprie responsabilità.

Nel rapporto annuale 2006 la DelCG ha rilevato che l'attività di controllo dell'ICI giungeva ai limiti delle sue capacità in materia di personale. La disponibilità dei suoi membri, che svolgono il loro incarico a titolo accessorio, è limitata e il lavoro per il

loro aggiornamento è oneroso sotto il profilo temporale. In occasione del rinnovo dell'ICI nel 2007, la Delegazione ha quindi ritenuto importante garantire il mantenimento dell'alto livello di competenze e provvedere capacità di lavoro sufficienti.²³ La DelCG ha preso atto del rinnovo dell'ICI da parte del Consiglio federale ed è convinta delle qualifiche delle persone nominate. Con il mantenimento di due dei tre membri attuali, il Consiglio federale ha anche tenuto conto della richiesta della Delegazione volta a garantire il livello di prestazioni raggiunto dall'ICI.

7 Efficienza di «Onyx»

7.1 Controllo dell'efficienza di «Onyx» in seno al DDPS

Dall'inizio della fase sperimentale il DDPS si è sempre sforzato di documentare le capacità di Onyx sia internamente che nei confronti della DelCG. Nel 2002 una prima sintesi dei risultati ha confermato che Onyx era tecnicamente in grado di ottenere informazioni rilevanti in materia di politica di sicurezza. Dal 2004, il capo del DDPS è informato regolarmente sull'efficienza di Onyx. A tale scopo, il direttore del SIS ha allestito finora cinque certificati di prestazione che illustrano la raccolta di informazioni da parte di Onyx nei principali ambiti di esplorazione, sia sul piano quantitativo che sul piano qualitativo.

Il DDPS ha prontamente fornito di volta in volta alla Delegazione i certificati di prestazione, di cui l'ultimo nel secondo semestre 2006. Si prevede che la DelCG riceva nel marzo 2008 il certificato di prestazione per il 2007. La Delegazione ha consultato un rappresentante della BAC-GE e del SIS in occasione di ogni certificato e ha avuto vari colloqui con il capo del DDPS in merito all'efficacia di Onyx. Sebbene l'ICI non controlli l'efficacia di Onyx, la sua opinione è nondimeno importante per la DelCG nella misura in cui, eccezion fatta per la stessa Delegazione, essa è l'unico organo non direttamente coinvolto che si occupa dell'impiego di Onyx. L'attuazione dei risultati di Onyx è pure stata ripetutamente discussa allorché, in occasione delle sue visite al SIS e alla BAC-GE, la DelCG ha esaminato le questioni della ricerca di informazioni e della relativa analisi.

I primi certificati di prestazione hanno stabilito che delle cause tecniche limitavano la disponibilità del sistema e, di conseguenza, anche il numero dei risultati. Questi problemi sono stati in gran parte risolti con lo sviluppo di Onyx verso la piena operatività. A partire dalla metà del 2004, il SIS ha constatato che Onyx forniva un volume di informazioni superiore a quello che poteva essere trattato. Successivamente è emerso che il personale incaricato dell'analisi era insufficiente per migliorare i mandati correnti e assegnarne dei nuovi. La DelCG constata tuttora che una parte dei risultati d'esplorazione non possono essere trattati o non possono esserlo in tempo utile.

I certificati di prestazione hanno sottolineato sin dall'inizio che le informazioni raccolte mediante Onyx potevano essere sfruttate in primo luogo per l'analisi di questioni concrete e di natura operativa. In effetti, le informazioni di Onyx sono troppo dettagliate per le analisi strategiche tradizionali della situazione. Inoltre, le

²³ Rapporto annuale 2006 delle Commissioni della Gestione e della Delegazione delle Commissioni della Gestione delle Camere federali del 19 gennaio 2007 (FF 2007 2791), pag. 2895.

informazioni di Onyx devono essere raccolte e analizzate su un lungo arco di tempo, affinché da singoli messaggi scaturisca un quadro significativo della situazione. Pertanto, Onyx costituisce raramente uno strumento adeguato per rispondere ai bisogni in materia di informazioni strategiche e di portata generale della condotta politica. Dato che il SIS riceve viepiù richieste di questo tipo, con scadenze sempre più brevi, lo sfruttamento del potenziale di Onyx viene proporzionalmente ridotto.

Fin dall'inizio i certificati di Onyx ipotizzavano un grande potenziale in praticamente tutti gli ambiti di esplorazione. In base a questa aspettativa i certificati di prestazione rilevavano una sottoutilizzazione di Onyx, segnatamente in alcuni ambiti di esplorazione che registravano scarsi risultati, alla quale si poteva tuttavia ovviare mediante misure adeguate. Occorreva innanzitutto armonizzare strettamente i futuri bisogni del SIS in materia di informazioni con le capacità tecniche di Onyx. Le necessarie misure di miglioramento dovevano essere elaborate nel quadro di una strategia globale del SIS per la ricerca di informazioni, inclusa a sua volta in una strategia quinquennale che il DDPS e il DFGP dovevano allestire sulla base della raccomandazione 5 enunciata nel primo rapporto Onyx della DelCG. Inoltre, il SIS proponeva varie misure amministrative per migliorare i processi tra il SIS e i gestori di Onyx al fine di gestire detto sistema in modo più efficace.

Nella primavera del 2006 il SIS ribadiva che il potenziale di Onyx continuava a essere considerato molto elevato in tutti gli ambiti di esplorazione rilevanti. Lo stesso rapporto indicava tuttavia che il potenziale non era ancora stato completamente chiarito in tutti gli ambiti. Nel successivo certificato di prestazione è emersa per la prima volta la necessità di verificare sistematicamente le possibilità di Onyx. In particolare, si doveva capire meglio il comportamento comunicativo degli obiettivi potenziali dell'esplorazione.

Nel novembre del 2006 il Consiglio federale ha approvato la strategia quinquennale del DDPS. Tale strategia presentava Onyx come un mezzo prioritario per la ricerca di informazioni in numerosi ambiti di esplorazione. Tuttavia, il certificato di prestazione allestito poco prima dal SIS aveva indicato che la fattibilità di una parte di questi ambiti dovrebbe essere verificata. Questa contraddizione ha indotto la DelCG a dare maggiore importanza alla questione della fattibilità. Poiché la Delegazione non intendeva aspettare che il SIS ordinasse una tale verifica, essa stessa ha commissionato al DDPS uno studio sul comportamento comunicativo degli attori nei diversi ambiti di esplorazione. La DelCG ha ricevuto detto studio nell'agosto 2007, entro il termine prestabilito. Un confronto tra lo studio, che si è espresso sulla fattibilità dell'esplorazione nei singoli ambiti, e gli obiettivi dell'esplorazione della strategia quinquennale ha evidenziato che, per metà degli ambiti di esplorazione definiti come prioritari, il sistema Onyx non potrebbe fornire molti risultati.

7.2 Strategia quinquennale del Consiglio federale per i servizi di informazione

Nella raccomandazione 5 del suo primo rapporto Onyx, la DelCG ha chiesto al Consiglio federale di elaborare una strategia quinquennale per i servizi di informazione che presenti gli sforzi e gli investimenti in termini finanziari e umani che il DDPS e il DFGP intendono realizzare nell'ambito delle loro fonti di informazione e della relativa analisi. Tra le fonti di informazione figurava esplicitamente l'esplora-

zione radio, quindi segnatamente Onyx, che costituiva il vero e proprio tema del rapporto della Delegazione.

Il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad accogliere la raccomandazione e ad affidarne l'attuazione ai dipartimenti competenti. Esso ha incaricato il DDPS e il DFGP di esaminare l'elaborazione di una strategia quinquennale e di presentare un rapporto alla DelCG al più tardi entro la fine del 2004.²⁴ Quando alla fine del 2004 non si è giunti ad alcun risultato concreto, sia il DDPS che il DFGP hanno giustificato tale ritardo con il fatto che una strategia quinquennale poteva essere attuata soltanto al termine dei diversi progetti di riforma in corso in materia di collaborazione e di coordinamento tra i servizi di informazione.

Nella primavera del 2006 la DelCG è stata informata per la prima volta sugli elementi principali dei lavori in seno al DDPS. In tale occasione, la Delegazione ha constatato che il DDPS e il DFGP sviluppavano la strategia in modo totalmente indipendente l'uno dall'altro. La DelCG ha pertanto attirato l'attenzione dei dipartimenti responsabili sul fatto che aveva chiesto al Consiglio federale una strategia interdipartimentale.²⁵ Ciò nonostante, il 22 novembre 2006, il Consiglio federale ha approvato due strategie distinte, una per il SAP e l'altra per il SIS.

La strategia del DDPS definisce l'importanza di ciascuno dei mezzi di ricerca di informazioni per i diversi ambiti trattati fino al 2012. Questi mezzi per la ricerca di informazioni comprendono le fonti umane, i servizi partner, gli addetti alla difesa e l'esplorazione radio. Oltre ai sistemi di esplorazione delle onde corte, l'esplorazione radio si basa principalmente su Onyx. La strategia del DDPS non fornisce indicazioni concernenti gli investimenti tecnici necessari nell'ambito dell'esplorazione radio per raggiungere gli obiettivi fissati. La strategia contiene indicazioni sulle risorse di personale necessarie al SIS; tuttavia la questione di come coprire questa necessità è lasciata in sospeso. Ciò, come del resto il fatto che il DDPS e il DFGP non abbiano elaborato una strategia comune, è già stato deplorato dalla DelCG nel suo rapporto annuale 2006.²⁶ Per di più la strategia non si applica ai servizi di informazione militari del DDPS, che sono parimenti mandanti di Onyx.

La strategia del SAP si fonda sulla pianificazione del DFGP che è stata allestita a causa delle nuove competenze in materia di ricerca di informazioni nel quadro della seconda revisione della LMSI. In tale contesto, la strategia fissa l'importanza di Onyx e delle pertinenti risorse. Da notare che, già oggi, il SAP impiega Onyx solo in modo limitato. Tale impiego dovrebbe rimanere limitato, considerato altresì l'avvento dei nuovi mezzi speciali per la ricerca di informazioni che consentiranno di accedere direttamente alle comunicazioni in Svizzera. La strategia del DFGP prevede 35 nuovi posti per la ricerca e l'analisi delle informazioni. Secondo il mes-

²⁴ Parere del Consiglio federale del 24 marzo 2004 concernente il rapporto della DelCG del 10 novembre 2003 sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (progetto «Onyx») (FF **2004** 2733), pag. 2736.

²⁵ Lettera della DelCG al presidente della GSic del 1° novembre 2006.

²⁶ Rapporto annuale 2006 delle Commissioni della Gestione e della Delegazione delle Commissioni della Gestione delle Camere federali del 19 gennaio 2007 (FF **2007** 2791), pag. 2893.

saggio concernente la modifica della LMSI (II), approvato dal Consiglio federale il 15 giugno 2007, tali posti saranno compensati internamente al DFGP.²⁷

7.3 Valutazione del controllo dell'efficienza «Onyx»

La DelCG ritiene che il risultato dello studio che ha commissionato sul comportamento comunicativo degli obiettivi potenziali dell'esplorazione sia molto utile. In tale studio il DDPS informa in modo chiaro e sistematico sulla fattibilità dell'esplorazione mediante Onyx. Rispetto ai certificati di prestazione ricevuti dal capo del DDPS dal 2004 al 2006, lo studio valuta in modo fondamentalmente diverso il potenziale di Onyx per i principali ambiti di esplorazione. Infatti, i risultati dello studio rendono caduca la strategia quinquennale del DDPS relativa a Onyx.

Retrospectivamente, la DelCG constata che le informazioni fornite sull'arco dei vari anni dal direttore del SIS al capo del DDPS, secondo cui i risultati in determinati ambiti di esplorazione non erano soddisfacenti, risultano veritiere. I certificati di prestazione non sono tuttavia stati in grado di determinare le cause degli scarsi risultati ottenuti in tali ambiti. Ciò nonostante, le misure proposte hanno dato l'impressione che in detti ambiti Onyx avrebbe potuto fornire, in definitiva, le prestazioni previste.

Un miglioramento della situazione in materia di personale nel campo dell'analisi avrebbe potuto accrescere l'utilità di Onyx nei settori produttivi. Tuttavia, sebbene il fabbisogno supplementare di personale era noto, un pertinente rafforzamento ha avuto luogo solo in maniera puntuale.²⁸ Il SIS contava piuttosto sul fatto che la BAC-GE aggiustasse i suoi investimenti tecnici in funzione dei bisogni del SIS, ciò che avrebbe permesso a Onyx di fornire migliori risultati anche negli ambiti di esplorazione meno produttivi. Tuttavia, i rapporti all'attenzione del DDPS non indicavano in quale configurazione tecnica Onyx avrebbe dovuto fornire le prestazioni attese. Le misure di miglioramento proposte presupponevano degli investimenti supplementari in misura crescente da parte della BAC-GE che oltrepassassero la configurazione prevista per la piena operatività. Nell'intento di attestare, perlomeno nel futuro, un miglior potenziale negli ambiti di esplorazione meno produttivi, i certificati di prestazione non hanno più fatto riferimento al sistema che avrebbe dovuto entrare in piena operatività nel 2006. Da quel momento, per testimoniare del futuro potenziale di Onyx, si faceva più volentieri riferimento a una configurazione del sistema che avrebbe richiesto investimenti supplementari e la creazione di nuove basi legali.

Per tre anni il DDPS ha preso atto di tali rapporti in maniera acritica. Il dipartimento non ha altresì contestato l'utilità delle misure di miglioramento, allorché rapporti successivi hanno constatato ripetutamente le stesse lacune. La persistente scarsa efficacia delle misure avrebbe già dovuto essere, di per sé, sufficiente per procedere al riesame dei certificati di prestazione e dei processi di gestione tra il SIS e i gestori di Onyx.

²⁷ Secondo il parere della SG DFGP del 2 novembre 2007 relativo al presente rapporto, finora il DFGP non ha ancora indicato al Parlamento in quale modo i posti saranno compensati internamente al Dipartimento.

²⁸ Cfr. Rapporto annuale 2005 delle Commissioni della Gestione e della Delegazione delle Commissioni della Gestione delle Camere federali del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3923), pag. 3996.

La DelCG ne conclude che i certificati di prestazione non hanno fornito al capo del DDPS le informazioni necessarie che gli avrebbero consentito di assumere la propria responsabilità politica. Di conseguenza, il capo del DDPS non è stato in grado di presentare al Consiglio federale un quadro realistico di Onyx. È quanto risulta ad esempio da una lettera, datata 30 settembre 2005, indirizzata dal Consiglio federale alla Delegazione delle finanze, di cui anche la DelCG ha ricevuto copia. Sulla base dei certificati di prestazione stabiliti sino ad allora e alla luce delle minacce e dei pericoli del momento, in tale lettera il Consiglio federale sostiene che Onyx diventerà un mezzo vieppiù importante per la ricerca di informazioni. Tuttavia, per oltre la metà degli ambiti di esplorazione citati dal Consiglio federale, lo studio sul comportamento comunicativo allestito nell'estate 2007 prevede un esito piuttosto limitato in materia di esplorazione.

La DelCG è consapevole che l'impiego efficace di un sistema come Onyx sia un'impresa altamente impegnativa dal profilo tecnico e in materia di servizi di informazione; ed è proprio per tale ragione che, nell'ambito di un progetto che comporta simili rischi, l'obbligo di sorveglianza attribuito a un dipartimento non avrebbe dovuto essere semplicemente delegato agli uffici interessati. Un'autorità di sorveglianza esterna non avrebbe accettato risultati insoddisfacenti, sull'arco di più anni, senza riesaminare il manco di efficacia delle misure di miglioramento. Essa avrebbe pure identificato, prima della DelCG, la necessità di verificare sistematicamente la fattibilità delle previste prestazioni di esplorazione.

Raccomandazione n. 2

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di incaricare il DDPS di creare un controllo amministrativo indipendente dai servizi di informazione, che esaminerà in particolare l'efficienza di Onyx.

7.4 Valutazione della gestione e della strategia relativa a «Onyx»

Mediante la strategia quinquennale richiesta dalla DelCG, il DDPS ha allestito per la prima volta una pianificazione globale per la ricerca di informazioni tramite i differenti mezzi inerenti ai servizi di informazione. Per quanto riguarda segnatamente i mezzi per la ricerca di informazioni, il cui impiego è esclusivamente di competenza del SIS, la strategia illustra in maniera chiara e appropriata quale contributo tali mezzi possono fornire all'attività dei servizi di informazione. Tuttavia, la parte della strategia quinquennale dedicata all'esplorazione radio contiene obiettivi non realistici, come attestato dallo studio sul comportamento comunicativo degli obiettivi potenziali dell'esplorazione allestito all'attenzione della DelCG. Inoltre, relativamente a Onyx, nella strategia mancano tuttora le indicazioni concernenti gli investimenti previsti per i prossimi cinque anni e le risorse di personale disponibili, segnatamente per l'analisi dei risultati d'esplorazione.

Nonostante queste lacune tale strategia è stata sottoposta al Consiglio federale per approvazione. La DelCG deplora pertanto l'assenza di vigilanza del dipartimento competente sul processo di definizione della strategia. Il DDPS ha permesso l'allestimento della strategia senza verificare se essa adempiva sostanzialmente le

esigenze della Delegazione. Esso avrebbe potuto scoprire facilmente che, relativamente all' esplorazione mediante Onyx, la strategia non conteneva alcuna indicazione sugli investimenti tecnici necessari. Il DDPS avrebbe altresì dovuto provvedere a far sì che le risorse necessarie all' analisi fossero messe a disposizione o che il progetto fosse in sintonia con le capacità in materia di personale.

Nel primo semestre del 2006 sono emersi dubbi sulla possibilità di esplorare determinati ambiti importanti; queste indicazioni non hanno tuttavia avuto alcuna influenza sull'elaborazione della strategia quinquennale. Uno studio preliminare concernente la fattibilità dell' esplorazione degli ambiti prioritari avrebbe potuto evitare l' inserimento nella strategia di obiettivi non realistici. La DelCG constata ora che nell' autunno del 2006 il DDPS ha presentato una strategia quinquennale relativa a Onyx che non corrispondeva alle esigenze della raccomandazione della Delegazione e che le priorità di esplorazione di tale strategia avrebbero potuto essere considerate, già in quel momento, poco realistiche.

La DelCG continua a essere convinta che per l' impiego di Onyx è necessaria una strategia a lungo termine. Se si vuole che Onyx fornisca anche in futuro preziose informazioni in materia di politica di sicurezza, sono necessari ulteriori investimenti. Solo quando il sistema sarà adeguato costantemente ai progressi delle tecnologie della comunicazione, si potrà garantire il mantenimento del sistema al vertice della tecnologia. Le modifiche dell' infrastruttura internazionale di telecomunicazione richiedono parimenti nuovi approcci in materia di esplorazione. Nel suo primo rapporto, la Delegazione aveva già attirato l' attenzione sulle future sfide quali la sostituzione dei collegamenti via satellite tramite cavi in fibra ottica.²⁹

L' attuale configurazione di Onyx è basata sul sistema che, durante la redazione del primo rapporto della DelCG, si trovava in fase di realizzazione. La strategia deve ora evidenziare quali misure di sviluppo del sistema il DDPS è disposto ad accettare sul piano politico. Nel contempo, deve indicare quali possibilità dischiude lo sviluppo previsto in materia di esplorazione. Infine, la strategia deve determinare quali investimenti tecnici e di personale si giustificano per poter coprire determinati ambiti di esplorazione mediante Onyx. Qualora l' introduzione di nuove capacità tecniche richieda nuove competenze legali, la strategia deve indicare i lavori legislativi necessari al riguardo.

La strategia allestita all' attenzione della DelCG si limitava a formulare le attese del SIS nell' ambito dell' esplorazione radio e lasciava ai gestori del sistema l' incombenza di provvedere agli investimenti tecnici necessari. Una pianificazione del genere non assicura tuttavia in alcun modo che gli investimenti supplementari relativi a Onyx soddisfino le attese del SIS. Solo quando la fattibilità degli obiettivi in materia di esplorazione sarà accuratamente accertata, si potrà evitare l' acquisizione di sistemi di esplorazione che, in definitiva, non potranno mai fornire i risultati attesi inizialmente, sia per ragioni tecniche che per altri motivi. Lo studio sul comportamento comunicativo commissionato dalla DelCG analizza già per numerosi ambiti di esplorazione quale potrebbe essere l' utilità di eventuali sviluppi di Onyx per l' esplorazione di tali ambiti. I servizi di informazione del DDPS e la BAC-GE possono quindi basarsi su questi lavori per rielaborare la loro strategia.

²⁹ Rapporto della DelCG del 10 novembre 2003 sul sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (progetto «Onyx») (FF 2004 1299), pag. 1331.

La Delegazione ha constatato che, in determinati ambiti, Onyx fornisce regolarmente buoni risultati d'plorazione. Tuttavia, la conoscenza di questi risultati non è sufficiente per valutare l'efficienza di Onyx. Per una valutazione del genere si dovrebbe disporre anche di una strategia concernente Onyx e il suo ruolo, congiuntamente agli altri mezzi di ricerca di informazioni per i servizi di informazione. Sarebbe di fatto importante sapere in che modo i diversi mezzi per la ricerca di informazioni possano trarre beneficio l'uno dall'altro. In definitiva, solo una visione d'assieme consentirebbe alla DelCG di rendersi conto se i mezzi sostanziali consacrati all'plorazione producono un plusvalore commisurato o se un'altra utilizzazione di questi mezzi consentirebbe un incremento più efficace della prestazione globale dei servizi di informazione.

Raccomandazione n. 3

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di incaricare il DDPS di rielaborare la sua strategia quinquennale relativa all'plorazione radio, affinché la raccomandazione iniziale della Delegazione sia rispettata. La strategia prenderà in considerazione i mandati del SIS e dei servizi di informazione militari e verificherà la fattibilità degli obiettivi per tutti gli ambiti di esplorazione previsti, tenendo conto delle risorse tecniche e di personale. Qualora l'attuazione della strategia dovesse richiedere nuove basi legali, tale necessità dovrà essere dimostrata.

8 Attuazione delle raccomandazioni formulate nel primo rapporto «Onyx» della DelCG

Nel suo primo rapporto Onyx del 10 novembre 2003, la DelCG ha rivolto sei raccomandazioni al Consiglio federale. Nel capitolo precedente, la Delegazione si è espressa in merito alle modalità di attuazione di tali raccomandazioni da parte del Consiglio federale e del DDPS. La tabella sottostante riassume queste constatazioni.

Stato di attuazione delle raccomandazioni formulate nel primo rapporto «Onyx» della DelCG del 2003

Raccomandazione	Attuazione
1 Introduzione nella LM di basi legali esplicite per l'plorazione radio	Il Consiglio federale ha adempiuto la raccomandazione mediante il pacchetto di revisioni LMSI-II.
2 Esame della conformità alla CEDU delle basi legali e, se necessario, provvedere al loro adeguamento.	L'UFG ha confermato la non conformità alla CEDU, ma il pertinente adeguamento delle basi legali è tuttora pendente.
3 Introduzione nella LMSI di basi legali sufficienti per l'plorazione radio	Il Consiglio federale ha adempiuto la raccomandazione mediante il pacchetto di revisioni LMSI-II.

Raccomandazione	Attuazione
4 Analisi dei rischi tecnologici e finanziari connessi alla realizzazione del progetto Onyx	Il DDPS ha adempiuto la raccomandazione mediante il rapporto del 16 dicembre 2004.
5 Strategia quinquennale del Consiglio federale per i servizi di informazione	Nel settore dell'esplorazione radio, la strategia del DDPS non ha adempiuto le esigenze della raccomandazione.
6 Politica d'informazione relativa a Onyx	Il DDPS ha adempiuto la raccomandazione mediante il concetto di comunicazione del 13 dicembre 2004.

9 Seguito della procedura

La DelCG invita il Consiglio federale a comunicare il suo parere in merito al presente rapporto e alle relative raccomandazioni entro fine marzo 2008.

9 novembre 2007

In nome della Delegazione
delle Commissioni della gestione

Il presidente:
Hans Hofmann, consigliere agli Stati

Il segretario:
Philippe Schwab

Il 13 e 23 novembre 2007 le Commissioni della gestione hanno preso atto del presente rapporto e ne hanno approvato la pubblicazione.

13 e 23 novembre 2007

In nome delle Commissioni della gestione

Il presidente della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:
Hansruedi Stadler, consigliere agli Stati

Il presidente della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:
Jean-Paul Glasson, consigliere nazionale