

ad 07.404

**Iniziativa parlamentare
Trasferimento dei compiti dei servizi informazioni civili
a un dipartimento**

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
del 29 febbraio 2008**

Parere del Consiglio federale

del 23 aprile 2008

Onorevoli presidente e consiglieri,

in virtù dell'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi trasmettiamo il nostro parere sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 29 febbraio 2008 concernente il trasferimento dei compiti dei servizi informazioni civili a un dipartimento.

Vogliate gradire, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 aprile 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Genesi del progetto

Il 13 marzo 2007 il consigliere agli Stati Hans Hofmann, presidente della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali (DelCG), ha depositato un'iniziativa parlamentare dal titolo «Trasferimento dei compiti dei servizi informazioni civili a un dipartimento». Il 15 giugno 2007 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di dar seguito all'iniziativa parlamentare. Il 6 luglio 2007 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha approvato tale decisione. La DelCG è stata quindi incaricata dalla CdG-S di elaborare un progetto di legge. Il 29 febbraio 2008 la CdG-S ha licenziato il rapporto concernente un progetto di legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC). Il Consiglio federale è stato invitato a esprimere il proprio parere.

L'obiettivo dell'iniziativa parlamentare è di disciplinare in una legge federale la subordinazione organizzativa dei servizi informazioni civili al medesimo dipartimento nonché le competenze e i principi della loro collaborazione. A tal fine le basi legali determinanti per il Servizio informazioni strategico (SIS) saranno tratte dalla legge militare del 3 febbraio 1995¹ (LM) e in parte adeguate alla legge federale del 21 marzo 1997² sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI). In futuro, le disposizioni dell'articolo 99 LM si riferiranno unicamente ai servizi informazioni militari. La LMSI sarà adeguata in modo che i compiti informativi ivi menzionati non debbano essere assunti imperativamente da un ufficio federale (Ufficio federale di polizia). Tali modifiche consentiranno di subordinare il SIS a un altro dipartimento, rispettivamente di separare il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) dall'Ufficio federale di polizia per subordinarlo a un altro dipartimento.

Sostanzialmente la legge proposta prevede che il Consiglio federale designi le unità chiamate ad assolvere i compiti del servizio informazioni civile subordinandole al medesimo dipartimento e disciplini in maniera vincolante la loro collaborazione, segnatamente per quanto riguarda lo scambio di informazioni, la trasmissione reciproca di informazioni emananti dai servizi partner esteri e l'applicazione uniforme della protezione delle fonti. Il Consiglio federale potrà decidere a quale dipartimento aggregare i servizi informazioni.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Contesto

Negli ultimi anni, la collaborazione tra il SIS e il SAP è stata più volte riesaminata e adeguata. Nel giugno del 2005 il Consiglio federale ha disposto diverse misure allo scopo di migliorare la collaborazione e il coordinamento tra i servizi informazioni. In particolare ha soppresso la funzione di coordinatore della raccolta di informazioni e, nel contempo, ha deciso di istituire tre piattaforme in materia di terrorismo, di

¹ RS 510.10

² RS 120

Oltre alla funzione chiave del servizio informazioni civile sancita dalla LMSI, il SAP, come divisione principale dell'Ufficio federale di polizia, assume anche compiti di polizia giudiziaria e amministrativa che si fondano su altre basi legali specifiche, segnatamente la legge federale del 7 ottobre 1994⁴ sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC). Il Consiglio federale rileva che questi ulteriori settori di compiti del SAP non sono oggetto né dell'iniziativa Hofmann né del progetto di legge che, nell'articolo 1 lettera b, si riferisce esclusivamente ai compiti informativi sanciti dalla LMSI. Se nelle ulteriori considerazioni si fa menzione del SAP, nella fattispecie si intende unicamente parlare delle componenti di detto servizio che si occupano di compiti informativi. Inoltre, il Consiglio federale rileva che i servizi informazioni dell'esercito non sarebbero toccati nel caso di un'eventuale separazione del SIS dal DDPS.

Nel gennaio del 2007 il Consiglio federale si è espresso in merito ad affari relativi ai servizi informazioni precisando che, in linea di principio, il SIS e il SAP dovevano conservare i loro diversi orientamenti e compiti specifici e rimanere separati a livello organizzativo. Il progetto di legge consentirebbe di continuare a mantenere separati i servizi informazioni civili, pur facendo parte del medesimo dipartimento.

Sulla base della sua decisione del 23 maggio 2007, il Consiglio federale sta verificando la struttura dipartimentale relativamente all'attribuzione di alcuni settori tra cui quello della «Sicurezza». Conformemente all'articolo 43 capoverso 3 della legge del 21 marzo 1997⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), il Consiglio federale attribuisce gli uffici ai dipartimenti secondo criteri gestionali e con riguardo alla coesione dei compiti e agli equilibri materiali e politici. Nelle decisioni del Consiglio federale relative alla riorganizzazione dei dipartimenti, le conseguenze della subordinazione dei servizi informazioni civili a un dipartimento devono essere considerate alla luce di questi criteri.

Infine, il Consiglio federale ribadisce che di principio l'attribuzione di uffici ai dipartimenti fa parte della sua competenza organizzativa (art. 8 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 43 cpv. 2 e 3 LOGA). Sono fatti salvi i casi in cui tale competenza organizzativa del Consiglio federale è limitata espressamente dal Parlamento (art. 8 cpv. 1 secondo periodo seconda parte della frase LOGA), ad esempio mediante una legge federale. Una simile limitazione dovrebbe tuttavia essere motivata da riflessioni di principio. Tuttavia, il rapporto della CdG-S e i commenti relativi alla legge non lasciano trasparire una simile motivazione.

Nonostante queste considerazioni il Consiglio federale è favorevole alla subordinazione dei servizi informazioni civili a un dipartimento per le ragioni seguenti: la direzione e il controllo dei servizi da parte del dipartimento dovrebbero risultare più semplici, poiché scompaiono i meccanismi di coordinamento interdipartimentali. Inoltre, la subordinazione al medesimo dipartimento dovrebbe consentire di precisare l'attribuzione della responsabilità politica, di armonizzare meglio le attività dei due servizi informazioni nell'ambito dei loro compiti legali e di chiarire più rapidamente i problemi esistenti nel quadro di prescrizioni legali. Al riguardo occorre anche considerare che la subordinazione dei due servizi informazioni a un dipartimento comporterà nuove interfacce.

Pertanto, il Consiglio federale approva l'obiettivo principale del progetto di legge.

⁴ RS 360

⁵ RS 172.010

Il Consiglio federale ritiene che la legge proposta – fatti salvi alcuni adeguamenti (cfr. n. 2.3) – è *un* possibile mezzo per disciplinare la collaborazione tra i servizi informazioni civili, per armonizzare le disposizioni concernenti i due servizi informazioni e per rafforzare la direzione politica. Il Consiglio federale ritiene inoltre che non vi sono motivi che impediscono di trarre dalla LM le basi legali per il servizio informazioni estero. È tuttavia del parere che una legge speciale in materia di competenze quale la LSIC non sia l'unico mezzo possibile per armonizzare le disposizioni e per migliorare la collaborazione tra i servizi informazioni civili. Un'altra possibilità consiste nell'integrare nella LMSI le disposizioni legali riguardanti il servizio informazioni concernente l'estero, ciò che consentirebbe anche un coordinamento delle norme relative ai due servizi informazioni. Tuttavia ciò implicherebbe una profonda revisione della LMSI e comporterebbe il cambiamento della sua denominazione e del suo carattere.

2.3 Problemi di coordinamento con altri progetti di legge, proposte d'adeguamento della LSIC e modifiche del diritto vigente

Il progetto LSIC crea, sul piano materiale e della tecnica legislativa, considerevoli problemi di coordinamento con il progetto LMSI II che sarà trattato dal Parlamento nel corso dell'anno.

È indispensabile che i due progetti legislativi siano accuratamente armonizzati sulla base dei risultati dei dibattiti parlamentari e tenendo conto dei loro effetti reciproci. Ciò sarebbe più semplice se i progetti legislativi fossero trattati in Parlamento uno dopo l'altro, ossia in modo che l'esame del secondo progetto inizi soltanto una volta terminati i dibattiti relativi al primo progetto. Pertanto, a seconda dei risultati dei dibattiti, il Consiglio federale potrebbe completare il suo parere allo scopo di eliminare i problemi di coordinamento e garantire la coerenza a livello giuridico.

Sostanzialmente le difficoltà sono dovute al fatto che, mentre in base alla LSIC il servizio informazioni concernente l'estero deve essere sottratto dal campo d'applicazione della LM, il progetto LMSI II prevede modifiche nella LM inerenti al SIS. Tali modifiche sono motivate dall'evoluzione della giurisprudenza e mirano ad armonizzare le disposizioni concernenti i due servizi informazioni, tra cui quelle relative alla protezione dei dati. Dal punto di vista del Consiglio federale la LSIC non tiene sufficientemente conto di tali modifiche. Occorre garantire che le disposizioni del progetto LMSI II che mirano all'armonizzazione delle norme relative al SIS e al SAP⁶ non vadano perse a causa della LSIC.

Qui di seguito sono formulate alcune proposte d'adeguamento che indicano in che modo singole disposizioni del progetto LMSI II possono essere integrate nel progetto LSIC per evitare che si creino lacune. Inoltre, il presente parere propone alcuni adeguamenti concernenti la formulazione dei compiti del servizio informazioni concernente l'estero nella LSIC e del servizio informazioni dell'esercito nell'articolo 99 LM.

⁶ FF 2007 4613 4687 segg.

2.3.1 Articolo 1 LSIC: Compiti del servizio informazioni civile

L'articolo 1 lettera a LSIC ha il tenore seguente:

Il Consiglio federale designa le unità della Confederazione chiamate ad assolvere i compiti del servizio informazioni civile. Tali unità:

- a. raccolgono le informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza e le valutano all'attenzione dei Dipartimenti e del Consiglio federale;

La LSIC prevede di separare il servizio informazioni concernente l'estero dalla LM e di subordinarlo alla LSIC. L'articolo 1 lettera 1 LSIC equivale sostanzialmente alla formulazione attuale dell'articolo 99 capoverso 1 LM e concerne parimenti le «informazioni rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza». Finora, tale formulazione andava considerata nel contesto dell'articolo 1 LM (missioni dell'esercito) e rappresentava una base legale sufficiente. Se tale contesto viene a mancare, il mandato legale del SIS dovrebbe essere definito in modo più preciso. La formulazione dev'essere conforme al principio costituzionale della legalità (cfr. art. 164 capoverso 1 lett. b, e della Costituzione federale) e tener conto, per quanto possibile, della prevedibilità di simili interventi statali richiesta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Al momento attuale, in ragione della breve procedura di consultazione, il Consiglio federale non può sottoporre un progetto definitivo, ma rileva che l'articolo 1 lettera a LSIC dovrebbe essere formulato in maniera più precisa. Al riguardo, la pertinente base materiale è già insita nella missione fondamentale del SIS definita dal Consiglio federale.

2.3.2 Articolo 3 capoverso 3 LSIC: Collaborazione e scambio di informazioni tra le unità del servizio informazioni civile

L'articolo 3 capoverso 3 LSIC ha il tenore seguente:

³ Il servizio informazioni militare è obbligato a fornire informazioni alle unità del servizio informazioni civile e le informa spontaneamente quando viene a conoscenza di minacce concrete per la sicurezza interna o esterna.

Il Consiglio federale propone di riformulare questa disposizione come segue:

³ Il servizio informazioni dell'esercito è obbligato a fornire informazioni alle unità del servizio informazioni civile. Trasmette tempestivamente a tali autorità le informazioni di cui necessitano per l'adempimento dei loro compiti e le informa spontaneamente quando viene a conoscenza di minacce concrete per la sicurezza interna o esterna.

Motivazione: occorrerebbe parlare di «servizio informazioni dell'esercito», poiché l'articolo 99 LM costituirà la base legale per tutte le attività dell'esercito in materia di servizi informazioni (cfr. n. 2.3.7). Il servizio informazioni dell'esercito non deve soltanto comunicare spontaneamente alle unità del servizio informazioni civile le minacce concrete per la sicurezza interna o esterna, ma anche trasmettere loro tutte le informazioni disponibili che concernono il settore di compiti legale del servizio informazioni civile.

2.3.3

Articolo 5 capoverso 1 LSIC: Trattamento dei dati personali raccolti in virtù dell'articolo 1 lettera a

L'articolo 5 capoverso 1 LSIC ha il tenore seguente:

¹ Le unità del servizio informazioni civile hanno facoltà di trattare i dati personali raccolti in forza dell'articolo 1 lettera a, compresi quelli particolarmente degni di protezione e profili della personalità. Se del caso, tali dati possono essere trattati all'insaputa della persona interessata, sempreché e finché i compiti del servizio informazioni civile lo esigano.

L'articolo 5 capoverso 1 LSIC dovrebbe essere completato con un capoverso 1^{bis} formulato come segue:

¹ Le unità del servizio informazioni civile hanno facoltà di trattare i dati personali raccolti in forza dell'articolo 1 lettera a, se del caso anche all'insaputa delle persone interessate, sempreché e finché i loro compiti lo esigano. Valutano le informazioni per quanto riguarda l'esattezza e la rilevanza. Distruggono le informazioni inesatte o inutili; se si tratta di comunicazioni di altri organi di sicurezza, ne informano il servizio che le ha comunicate. In singoli casi le unità del servizio informazioni civile possono trasmettere dati personali all'estero in deroga alle disposizioni in materia di protezione dei dati.

^{1bis} Possono trattare dati degni di particolare protezione e profili della personalità:

- a. per proteggere i propri collaboratori, le proprie sedi, la propria infrastruttura e le proprie fonti da attività pericolose per la sicurezza o di spionaggio;
- b. per verificare l'accesso alle informazioni necessarie per l'adempimento dei compiti;
- c. in caso di fatti rilevanti per la politica di sicurezza della Confederazione che si verificano all'estero.

Motivazione: nel quadro del progetto LMSI II si prevede di adeguare l'articolo 99 capoverso 2 LM alle esigenze della protezione dei dati, segnatamente per quanto concerne il trattamento di dati personali degni di particolare protezione o di profili della personalità⁷. In tal modo le norme applicabili al SAP e al SIS saranno armonizzate. La formulazione modificata dell'articolo 5 capoverso 1 LSIC, come proposta dal Consiglio federale, integrerebbe nella LSIC le disposizioni dell'articolo 99 capoverso 2 LM⁸ relative alla protezione dei dati previste dal progetto LMSI II. Di conseguenza, l'articolo 5 capoverso 3 LSIC può essere stralciato poiché tale disposizione sarebbe ripresa dal nuovo articolo 5 capoverso 1 LSIC.

⁷ FF 2007 4688

⁸ FF 2007 4724

2.3.4

Articolo 6a (nuovo) LSIC: Esplorazione radio ai fini del servizio informazioni concernente l'estero

Nel quadro del progetto LMSI II si prevede di integrare nell'articolo 99 LM la base legale formale relativa all'assegnazione da parte del SIS di mandati all'esplorazione radio⁹. Finora, l'articolo 99 LM costituiva la base legale determinante per il SIS. Poiché in futuro il servizio informazioni concernente l'estero sarà sottratto dal campo d'applicazione della LM e si fonderà unicamente sulla LSIC, risulta necessario integrare in quest'ultima legge una base legale formale per l'esplorazione radio.

Il Consiglio federale propone di integrare nella LSIC l'articolo seguente:

Art. 6a (nuovo) Esplorazione radio ai fini del servizio informazioni concernente l'estero

¹ L'unità che adempie i compiti di cui all'articolo 1 lettera a può rilevare e analizzare le emissioni elettromagnetiche di installazioni tecniche o sistemi di telecomunicazione aventi la loro origine all'estero (esplorazione radio).

² A tale scopo può collaborare con altre unità amministrative della Confederazione e dei Cantoni o conferire loro mandati.

³ La legalità dell'esplorazione radio è sorvegliata dall'autorità di controllo indipendente di cui all'articolo 6b.

⁴ Il Consiglio federale disciplina i dettagli relativi all'attività, all'organizzazione e alla procedura dell'esplorazione radio.

Motivazione: mediante questo complemento si evita che, attraverso la sottrazione del servizio informazioni concernente l'estero dal campo d'applicazione della LM, si crei una lacuna nel disciplinamento legale dell'esplorazione radio. L'articolo 6a creerà la base legale necessaria orientandosi a livello di contenuti all'articolo 14a del progetto LMSI II (esplorazione radio).

Del rimanente, si dovrà verificare se le disposizioni relative all'esplorazione radio (art. 99 cpv. 1 secondo periodo e cpv. 1bis LM) previste dal progetto LMSI corrispondono ancora alla nuova formulazione dei compiti del servizio informazioni dell'esercito conformemente alla proposta del Consiglio federale (cfr. n. 2.3.7).

2.3.5

Articolo 6b (nuovo) LSIC: Autorità di controllo indipendente (ACI)

Nel quadro del progetto LMSI II si prevede di integrare in un nuovo articolo 99a LM le basi legali dell'Autorità di controllo indipendente (ACI) incaricata di verificare la legalità dei mandati di esplorazione radio assegnati dai servizi informazioni¹⁰. È previsto che l'articolo 14a del progetto LMSI II (esplorazione radio) rimandi al nuovo articolo 99a LM. Siccome il servizio informazioni concernente l'estero sarà sottratto dal campo d'applicazione della LM e dovrà fondarsi unica-

⁹ FF 2007 4724

¹⁰ FF 2007 4724 segg.

2.3.7 **Articolo 99 della legge militare**

Il progetto LSIC prevede di limitare l'articolo 99 LM al servizio informazioni militare (allegato n. 2). Tuttavia, dal punto di vista del Consiglio federale sono necessari alcuni adeguamenti del progetto.

L'articolo 99 capoverso 1 LM di cui al numero 2 dell'allegato del progetto di legge ha il tenore seguente:

¹ Il servizio informazioni militare (servizio informazioni) ha il compito di raccogliere e valutare informazioni concernenti l'estero rilevanti per l'esercito, segnatamente sotto il profilo della difesa nazionale, del servizio di promovimento della pace e del servizio d'appoggio all'estero.

Il Consiglio federale propone di riformulare questo articolo come segue:

Articolo 99 capoverso 1

¹ Il servizio informazioni dell'esercito (servizio informazioni) ha il compito di raccogliere e valutare informazioni rilevanti per l'esercito, segnatamente sotto il profilo dello sviluppo, della prontezza e degli impieghi dell'esercito. A tale scopo ricorre al servizio informazioni civile, ai mezzi d'acquisizione di informazioni dell'esercito, a organi della Confederazione e dei Cantoni nonché a partner esteri. Il Consiglio federale disciplina la collaborazione con il servizio informazioni civile e l'impiego dei mezzi d'acquisizione di informazioni in Svizzera.

Motivazione: occorrerebbe parlare di «servizio informazioni dell'esercito», poiché l'articolo 99 LM costituirà la base legale per tutte le attività dell'esercito in materia di servizi informazioni. Inoltre, mediante la formulazione proposta, l'attività del servizio informazioni dell'esercito è orientata allo sviluppo, alla prontezza e agli impieghi dell'esercito, ciò che corrisponde alla missione dell'esercito di cui all'articolo 1 LM (difesa, promovimento della pace e sostegno delle autorità civili). Il fatto di precisare che, per l'acquisizione e l'analisi delle informazioni, il servizio informazioni dell'esercito ricorre al servizio informazioni civile e ad altri servizi, oltre che ai mezzi d'esplorazione, garantirà che non si generino doppioni tra il servizio informazioni civile e il servizio informazioni dell'esercito e che la collaborazione attuale possa continuare. La formulazione proposta tiene conto della collaborazione attuale e futura. Il Consiglio federale disciplinerà la collaborazione tra il servizio informazioni civile e il servizio informazioni dell'esercito. La competenza del SAP per il controspionaggio militare in tempo di pace rimarrà immutata¹³. L'impiego dei mezzi d'acquisizione di informazioni dell'esercito sarà possibile anche in Svizzera, ma il Consiglio federale dovrà emanare le norme necessarie. La limitazione all'estero dell'acquisizione di informazioni dell'esercito, come previsto dal progetto LSIC, impedirebbe al medesimo, per esempio in vista degli impieghi per la sicurezza del territorio e la difesa, di acquisire informazioni in Svizzera, ciò che non corrisponde alle intenzioni. Nell'ambito del disciplinamento di tale punto occorrerà tener conto del fatto che il servizio informazioni dell'esercito non è un servizio informazioni concernente l'estero e che la maggior parte degli impieghi dell'esercito avvengono in Svizzera.

¹³ Politica in materia di servizi d'informazione (FF 2007 1381).

Inoltre, occorrerà verificare se gli adeguamenti dell'articolo 99 capoverso 2 LM previsti nel quadro del progetto LMSI II relativamente alla protezione dei dati da parte del servizio informazioni dell'esercito sono applicabili o devono essere eventualmente adattati.

3 Riassunto del parere del Consiglio federale e proposta

Il Consiglio federale approva l'obiettivo principale della legge federale proposta di armonizzare le disposizioni concernenti i servizi informazioni civili, di subordinare tali servizi a un dipartimento e di attribuire al Consiglio federale la competenza di disciplinare aspetti specifici della loro collaborazione, reciproca o con il servizio informazioni dell'esercito.

La LSIC, e segnatamente le modifiche dell'articolo 99 LM previste nella stessa, creano sul piano materiale e della tecnica legislativa problemi di coordinamento con il progetto LMSI II, progetto che prevede modifiche rilevanti della LM concernenti il SIS, mentre la LSIC intende limitare l'applicazione della LM al servizio informazioni dell'esercito. Il Consiglio federale è del parere che occorra garantire che le disposizioni contenute dal progetto LMSI II non vadano perse a causa della LSIC.

È indispensabile che i due progetti legislativi siano accuratamente armonizzati sulla base dei risultati dei dibattiti parlamentari e tenendo conto dei loro effetti reciproci. Ciò sarebbe più semplice se i progetti legislativi fossero trattati in Parlamento uno dopo l'altro.

Il Consiglio federale propone, in primo luogo, che il progetto LMSI II sia dapprima discusso definitivamente e che soltanto in seguito vengano avviati i dibattiti relativi alla LSIC. In secondo luogo, propone che gli sia concessa la possibilità di completare il suo parere relativo alla LSIC, in funzione dell'esito dei risultati dei dibattiti concernenti il progetto LMSI II, allo scopo di eliminare i problemi di coordinamento e garantire la coerenza a livello giuridico tra le due leggi.

