

Legalità ed efficienza del sistema di esplorazione radio «Onyx»

**Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali del 9 novembre 2007**

Parere del Consiglio federale

del 14 marzo 2008

Onorevoli presidente e consiglieri,

in virtù dell'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi trasmettiamo il nostro parere sul Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione del 9 novembre 2007 in merito alla legalità ed efficienza del sistema di esplorazione radio «Onyx».

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

14 marzo 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Parere

Il Consiglio federale ha preso atto dell'adozione dell'ultimo rapporto sul sistema di esplorazione Onyx. La Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) aveva già pubblicato quattro anni fa un rapporto circostanziato sullo stesso tema sul quale il Consiglio federale ha espresso per scritto il suo parere nella primavera del 2004.

Il Consiglio federale riconosce la chiara intenzione della DelCG, che emerge dai due rapporti, di seguire da vicino ed esaminare in prospettiva critica le attività dei servizi d'informazione, in generale, e gli sviluppi nel settore dell'esplorazione, in particolare, per rilevare eventuali punti deboli o lacune, desumere pertinenti misure di miglioramento e presentare le relative raccomandazioni all'attenzione del Governo e dell'Amministrazione.

Il Consiglio federale condivide la maggior parte delle raccomandazioni contenute nel rapporto della Delegazione. Le sei raccomandazioni formulate nel primo rapporto, e le raccomandazioni in parte convergenti o rinnovate del rapporto attualmente in discussione, sono considerate globalmente dei preziosi punti di riferimento per ulteriori ottimizzazioni nel settore dell'esplorazione radio per i servizi di informazione. Il Consiglio federale non condivide tuttavia una parte delle osservazioni e valutazioni contenute nel nuovo rapporto, segnatamente per quanto concerne la trattazione dei temi riguardanti l'efficienza di Onyx e la strategia pluriennale del Servizio informazioni strategico (SIS) per la ricerca di informazioni. Al riguardo, il Consiglio federale rinuncia a rispondere in maniera circostanziata e si limita nel suo parere ad esaminare soprattutto le raccomandazioni della vigilanza parlamentare.

1 Osservazioni generali sul rapporto

Dal rapporto completo della DelCG del 9 novembre 2007, il Consiglio federale prende atto con soddisfazione che negli ultimi anni sono stati compiuti, sotto numerosi aspetti, importanti progressi nel settore dell'esplorazione delle comunicazioni via satellite da parte dei servizi di informazione. Per il Consiglio federale assumono particolare importanza le chiare constatazioni contenute nel rapporto, secondo cui:

- il sistema di esplorazione Onyx è impiegato legalmente;
- il sistema, estremamente complesso, funziona a livello tecnico e ha potuto entrare in piena operatività nel corso del 2006 conformemente ai piani e nel rispetto delle scadenze e dei costi;
- il sistema è in grado di fornire buoni risultati ai servizi di informazione;
- la creazione di un'Istanza di controllo indipendente (ICI) ha dato buone prove;
- gli organi competenti si adoperano da anni, con notevole energia e grande impegno, a introdurre ulteriori adeguamenti del sistema e dei processi, in modo da poter consentire un impiego ottimale di Onyx;
- finora tutte le raccomandazioni dell'ICI e della vigilanza parlamentare sono state accolte dagli organi competenti e in gran parte già concretizzate.

Per contro, è vero che il rapporto della DelCG indica anche che, malgrado tutti i progressi e i successi nell'allestimento e nell'esercizio del sistema Onyx, occorre perseguire e raggiungere ulteriori miglioramenti. La vigilanza parlamentare individua le principali necessità di intervento nel miglioramento dell'efficienza di Onyx, nella formulazione di una nuova strategia di ricerca per i servizi di informazione che corrisponda pienamente alla realtà odierna e nella rapida elaborazione di basi legali per il sistema Onyx compatibili con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Nel suo nuovo rapporto la DelCG, sulla base di tale valutazione, ha formulato tre raccomandazioni.

Di principio, questa necessità di intervento non è contestata né dal Consiglio federale né dal Dipartimento (DDPS) direttamente interessato. Come rilevato dalla DelCG stessa nel suo comunicato stampa della fine novembre 2007 relativo al rapporto, i lavori legislativi per l'elaborazione di basi legali per Onyx compatibili con la CEDU sono già in corso. La legislazione dovrebbe quindi essere adeguata in tempi brevi e l'affare liquidato.

Per contro, il Consiglio federale si rammarica che, proprio in merito al tema del miglioramento dell'efficienza del sistema Onyx, le relative riflessioni formulate recentemente dagli organi competenti non siano state opportunamente integrate nel rapporto. Tali circostanze creano purtroppo, in determinate parti del rapporto, l'impressione fuorviante secondo cui il Dipartimento competente (DDPS) e i suoi servizi specialistici non avrebbero semplicemente individuato i problemi centrali o sarebbero stati inattivi, pur assumendosi un onere sproporzionato in materia di controlli interni. Tale valutazione risulta probabilmente dal fatto che nel rapporto vengono tratte conclusioni generali partendo da diverse osservazioni particolari.

Il Consiglio federale conferisce grande importanza alla constatazione secondo cui l'allestimento, l'esercizio e l'ulteriore sviluppo di un sistema di esplorazione radio come Onyx costituisce, sotto differenti punti di vista (per es. dal profilo tecnico, giuridico e della condotta), un compito particolarmente impegnativo. Nel rapporto della DelCG ciò è menzionato soltanto in modo molto marginale. L'introduzione di un sistema estremamente moderno e complesso di esplorazione radio, che rappresenta una totale novità anche per la Svizzera, richiede imperativamente di procedere per tappe. Ogni tappa parziale esige lo sviluppo di un pertinente know-how. La fattibilità dev'essere determinata nel corso di tappe sperimentali. Le ottimizzazioni indispensabili per l'esercizio del sistema, gli ulteriori sviluppi e un miglioramento dell'utilizzazione devono essere conseguiti attraverso esperienze pratiche. Tuttavia, ciò significa che non tutto può essere previsto e pianificato in anticipo e che non è possibile trovare immediatamente la soluzione ideale.

Il Consiglio federale è consapevole che negli ultimi anni vi sono stati talvolta dei ritardi nell'attuazione di singole misure di ottimizzazione nell'ambito dei servizi di informazione o di Onyx. Tali ritardi non possono però essere ricondotti in alcun modo a un manco di volontà o a un impegno insufficiente. Al contrario, gli organi competenti sono stati chiamati a integrare domande di riforma, pervenutegli in modo sordinato, in un processo di sviluppo logico e interdipartimentale (DDPS, DFGP, DFAE) effettuato, nei limiti del possibile, dall'alto verso il basso (top down), tenendo conto delle più disparate interdipendenze. A tal proposito, il Consiglio federale rinvia per esempio al pacchetto di misure concernenti i servizi di informazione che ha licenziato alla fine di gennaio 2007.

Complessivamente il Consiglio federale rileva che, pur essendo ancora possibili ulteriori ottimizzazioni, sino ad oggi gli organi competenti hanno sviluppato e concretizzato con successo e conformemente alle direttive il complesso e impegnativo progetto Onyx e che, in tale ambito, hanno sempre dato prova di un'elevata flessibilità e disponibilità all'apprendimento.

2 Osservazioni sulle raccomandazioni

Parere in merito alla raccomandazione 1 della DelCG

Testo della raccomandazione 1:

La DelCG 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.

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere la raccomandazione 1 attualmente in via d'attuazione:

Il DDPS ha già avviato una revisione dell'ordinanza concernente la guerra elettronica (OGEL). Tale revisione prevede che i mandanti del sistema di esplorazione satellitare Onyx siano enumerati esplicitamente nel testo dell'ordinanza.

Come auspicato dalla DelCG, il rapporto sulla compatibilità del sistema Onyx alla CEDU gli sarà presentato dopo la trattazione del rapporto annuale 2007 dell'ICI.

Parere in merito alla raccomandazione 2 della DelCG

Testo della raccomandazione 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.

Il Consiglio federale è disposto a verificare e, se del caso, ad attuare la raccomandazione 2:

Come rilevato dal rapporto, la congiunzione dei sensori di ricerca di informazioni riveste un ruolo sempre più importante, segnatamente nell'ambito dell'esplorazione di obiettivi asimmetrici (cioè di reti globali di attori non statali). Per tale ragione, un ulteriore frazionamento del controllo dell'efficienza risulta attualmente poco adatto al raggiungimento dello scopo. Tale frazionamento contraddice anche l'auspicato cambiamento di paradigma verso un'interconnessione orizzontale e un controllo integrale dell'efficienza della prestazione globale dei mezzi di ricerca e di analisi dei servizi di informazione. Il Consiglio federale ritiene che questa forma di controllo dell'efficienza meriti di essere esaminata unicamente nel quadro di un eventuale «Dipartimento della sicurezza» o di una subordinazione dei servizi di informazione a un'unica condotta politica; in tale contesto, si tratterà di prestare un'attenzione

particolare alla definizione di criteri di misura pertinenti e obiettivi per valutare il plusvalore dei sensori nell'ambito della ricerca di informazioni.

Pertanto, tenuto conto delle circostanze attuali e degli organi di controllo già esistenti (direzione gerarchica, Delegazione delle finanze, DelCG e ICI), il Consiglio federale considera che la creazione di un controllo amministrativo supplementare sia poco opportuna, essenzialmente per il fatto che ciò creerebbe uno squilibrio tra, da un lato, le risorse impiegate per la ricerca di informazioni e, dall'altro, l'onere connesso al controllo. Inoltre, il Consiglio federale è del parere che vanno evitati altri compiti paralleli di controllo. Nella prassi si è constatato che, nonostante gli sforzi degli organi di vigilanza menzionati nel rapporto, ogni ulteriore controllo genera un notevole onere supplementare per i servizi di informazione. Per il 2006, ad esempio, l'onere in materia di controllo e reporting in seno al SIS ammontava a 300 giorni di lavoro, ciò che corrisponde alle prestazioni di più di un posto e mezzo di lavoro (150 %); prestazioni che sono state tutte fornite a livello della direzione.

Un controllo limitato dell'efficienza di Onyx può essere assunto dall'ICI, che è già incaricata di verificare la legalità e la proporzionalità dei mandati strategici di esplorazione radio; tale controllo può essere tuttavia effettuato unicamente se risulta necessario in relazione alla valutazione della proporzionalità (art. 15 cpv. 2 lett. c OGEL) di mandati di esplorazione.

Inoltre, nella fattispecie, il controllo dell'efficienza si limita a un singolo sensore, ciò che assume di nuovo un'importanza molto diversa a seconda dei settori toccati dalla valutazione dei servizi.

Parere in merito alla raccomandazione 3 della DelCG

Testo della raccomandazione 3:

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di incaricare il DDPS di rielaborare la sua strategia quinquennale relativa all'esplorazione 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.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 3:

Il Consiglio federale è consapevole che la strategia quinquennale («strategia di ricerca») relativa all'esplorazione radio tiene conto, in primo luogo, dei bisogni di esplorazione nell'ambito del terrorismo, della proliferazione e della criminalità organizzata. Questa strategia si fonda volutamente sui bisogni in materia di servizi di informazione e non primariamente sulle possibilità tecniche attuali. Il fatto che numerosi fattori sconosciuti comportino lacune sul piano dell'efficienza non ha alcunché di straordinario. Al riguardo, le conseguenze critiche sono messe in evidenza dallo studio sul «comportamento comunicativo» menzionato nel rapporto. Appare pertanto opportuna una rielaborazione della strategia quinquennale nel settore dell'esplorazione che tenga particolarmente conto della fattibilità tecnica e degli sviluppi tecnologici nel frattempo intervenuti.

Tuttavia, le esperienze acquisite nella ricerca di informazioni concernenti le menzionate forme di minaccia asimmetriche indicano che soltanto la massima flessibilità e dei metodi operativi non convenzionali offrono buone prospettive di successo. Una difficoltà supplementare per la definizione della strategia è costituita dal cambiamento rapido e spesso imprevedibile dei canali di comunicazione da parte degli obiettivi dell'esplorazione. Di conseguenza, l'attuazione operativa dell'auspicata congiunzione dei sensori costituisce un compito complesso e impegnativo, segnatamente per quanto riguarda la tutela del segreto. Per questo motivo il Consiglio federale sostiene la raccomandazione di concentrare la strategia quinquennale relativa all'esplorazione radio strategica sulla fattibilità tecnica e le relative risorse di personale.

Affinché il DDPS possa adempiere al meglio tale raccomandazione, il Consiglio federale invita i servizi amministrativi interessati del DDPS a presentare alla DelCG il concetto di strategia prima della sua elaborazione dettagliata, consentendo alla Delegazione, come postulato nel suo rapporto, di acquisire una visione d'insieme dei mezzi di ricerca di informazioni.