

Verifica riguardante l'ispezione sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 12 aprile 2013

Rapporto

1 Introduzione

Il 28 novembre 2008 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha pubblicato il suo rapporto sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito¹.

Fondandosi su questa inchiesta, la CdG-N aveva rivolto sei raccomandazioni al Consiglio federale. Esse chiedevano tra l'altro di migliorare il processo di selezione delle persone chiamate a occupare posti di alto grado di responsabilità in seno all'Amministrazione federale (raccomandazione 1), di ovviare alle lacune individuate riguardo ai controlli di sicurezza relativi alle persone (raccomandazioni 2, 3, 4 e 5), nonché di disciplinare in modo vincolante la situazione giuridica riguardo al versamento di indennità di partenza in caso di cessazione di comune accordo dai rapporti di lavoro (raccomandazione 6).

La CdG-N aveva annunciato già nel 2009 che si sarebbe espressa in modo più approfondito in merito alla procedura di selezione delle persone scelte per occupare posti con alto grado di responsabilità (raccomandazione 1) nell'ambito della sua inchiesta sulla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Questa inchiesta non era ancora stata conclusa al momento dell'adozione del presente rapporto².

Nella sua verifica dell'attuazione delle raccomandazioni rivolte al Consiglio federale nel 2008, la CdG-N si è dunque soprattutto occupata del *controllo di sicurezza relativo alle persone* (CSP). In questo ambito, essa non ha soltanto esaminato l'attuazione delle sue raccomandazioni, ma ha anche approfondito diversi altri aspetti che le parevano importanti per valutare lo svolgimento di questo tipo di controlli. In particolare, la verifica della CdG-N è stata incentrata sulla collaborazione tra i due servizi specializzati incaricati dei CSP del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e della Cancelleria federale (CaF), sull'esame esterno commissionato dalla CaF all'ex presidente del Tribunale federale Arthur Aeschlimann sull'attività del servizio specializzato della CaF preposto ai CSP (di seguito: servizio specializzato CSP CaF), sulla situazione dei CSP concernenti persone non cittadine svizzere e sui CSP svolti nei centri di reclutamento dell'esercito dall'agosto 2011. Inoltre, la CdG-N ha esaminato se sia necessario precisare maggiormente le basi legali vigenti.

Per svolgere i suoi lavori, la CdG-N si è in particolare servita del rapporto del Consiglio federale del 1° febbraio 2012 elaborato su sua domanda e riguardante lo stato di attuazione delle raccomandazioni rivolte nel 2008, nonché del rapporto Aeschlimann del 15 aprile 2012 concernente l'esame da questi svolto sulle attività del

¹ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28.11.2008 (FF **2009** 2879) (di seguito: rapporto della CdG-N del 28.11.2008).

² Cfr. rapporto annuale 2012 del Controllo parlamentare dell'amministrazione, allegato al rapporto annuale 2012 delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) del 25.01.2013, n. 2.3.3, disponibili sul sito Internet del Parlamento www.parlamento.ch.

servizio specializzato CSP CaF³. Essa ha inoltre avuto colloqui con (in ordine cronologico) il capo del servizio specializzato incaricato dei CSP del DDPS (di seguito: servizio specializzato CSP DDPS) e con uno dei suoi collaboratori, con il capo del servizio specializzato CSP CaF, con il segretario generale del DATEC, con il presidente emerito del TF Aeschlimann e con la cancelliera della Confederazione.

Il presente rapporto descrive le conclusioni a cui la CdG-N è giunta con la sua verifica.

Il rapporto si articola come segue: il numero 2 tratta le valutazioni a cui giunge la CdG-N sullo stato di realizzazione delle raccomandazioni rivolte nel 2008 al Consiglio federale, i numeri 3–8 vertono sugli altri punti concernenti i CSP esaminati dalla CdG-N nell'ambito di questa verifica. Il numero 9 riassume le conclusioni della CdG-N e il numero 10 traccia una panoramica del seguito dei lavori.

La CdG-N ha adottato il presente rapporto nella sua seduta del 12 aprile 2013; lo stesso giorno ha deciso di pubblicarlo.

2 Valutazione della CdG-N sullo stato di realizzazione delle sue raccomandazioni

2.1 Consultazione degli incarti concernenti procedimenti penali chiusi o abbandonati (raccomandazione 2)

Nella sua raccomandazione 2, la CdG-N aveva chiesto al Consiglio federale *«di vegliare affinché, nell'ambito della revisione in corso della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna [LMSI]⁴, siano prese le misure necessarie affinché, in occasione di controlli di sicurezza relativi alle persone al più alto livello, il servizio specializzato CSP possa controllare anche gli incarti relativi a procedimenti penali chiusi o sospesi»*.

Secondo l'articolo 20 capoverso 2 lettera d LMSI vigente al momento dell'inchiesta della CdG-N sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, il servizio specializzato CSP «poteva domandare informazioni solo su procedimenti penali in corso»⁵.

La CdG-N reputa che questa raccomandazione sia stata *attuata* con la revisione dell'articolo 20 capoverso 2 lettera d LMSI entrato in vigore il 16 luglio 2012. Questa disposizione prevede ora che «i dati possono essere rilevati [...] tramite richiesta, ai competenti organi incaricati del perseguimento penale, di informazioni concernenti *procedimenti penali in corso, conclusi o abbandonati* nonché dei relativi atti giudiziari e istruttori».

³ Rapporto di Arthur Aeschlimann del 15.4.2012 a destinazione della Cancelleria federale concernente le basi e gli strumenti di lavoro, le procedure e le responsabilità riguardo ai controlli di sicurezza relativi alle persone condotti dal Servizio specializzato CSP CaF nonché all'osservanza del principio di proporzionalità nelle inchieste (solo in tedesco; di seguito: rapporto Aeschlimann del 15.4.2012).

⁴ Legge federale del 21.3.1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

⁵ Cfr. rapporto della CdG-N del 28.11.2008, n. 4.2.2.1, FF 2009 2926 seg.

2.2

Subordinazione del servizio specializzato CSP (raccomandazione 3)

Con la sua raccomandazione 3, la CdG-N aveva raccomandato al Consiglio federale «di provvedere affinché l'autorità di controllo (servizio specializzato) sia trasferita all'esterno del DDPS e di valutare l'opportunità di incorporarla nella Cancelleria federale oppure in un Dipartimento con un numero ridotto di funzioni soggette all'obbligo del controllo di sicurezza relativo alle persone».

Nel suo parere del 22 aprile 2009⁶, il Consiglio federale aveva osservato di non condividere la valutazione della CdG-N quanto all'opportunità di destinare altrove il servizio specializzato CSP del DDPS. Nello scambio di corrispondenza tra il Consiglio federale e la CdG-N che ha fatto seguito a questo parere, il Consiglio federale sottolineava l'importanza di mantenere il servizio specializzato in seno al DDPS per non ledere l'approccio improntato alla sicurezza integrale, mentre la CdG-N insisteva sulla necessità di garantire l'indipendenza di questo servizio nei confronti delle persone controllate⁷.

In conclusione, nel suo rapporto del 21 aprile 2010 sullo stato di realizzazione delle raccomandazioni della CdG-N⁸, il Consiglio federale comunicava la sua intenzione di dar seguito alla raccomandazione 3 della CdG-N istituendo un secondo servizio specializzato CSP incorporato nella Cancelleria federale.

Il nuovo servizio specializzato CSP CaF ha cominciato le sue attività il 1° aprile 2011. Le disposizioni legali prevedono la seguente ripartizione dei compiti:

- Il servizio specializzato CSP CaF è competente per i controlli di sicurezza dei quadri superiori della Confederazione nominati dal Consiglio federale. Sono anche di sua competenza i controlli di sicurezza dei collaboratori del servizio specializzato CSP DDPS e di quelli della Divisione della protezione delle informazioni e delle opere del DDPS (divisione da cui dipende il servizio specializzato CSP DDPS)⁹. Il servizio specializzato CSP CaF procede soltanto a controlli di sicurezza ampliati con audizione ai sensi dell'articolo 12 dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS 120.4)¹⁰.
- Tutti gli altri CSP sono effettuati dal servizio specializzato CSP DDPS, a cui competono anche i CSP dei quadri superiori della CaF nominati dal Consiglio federale e quelli dei collaboratori del servizio specializzato CSP CaF. Il servizio specializzato CSP DDPS svolge sia controlli di sicurezza di base¹¹, sia controlli di sicurezza ampliati¹² e controlli di sicurezza ampliati con audizione.

⁶ Rapporto della CdG-N del 28.11.2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Parere del Consiglio federale del 22.4.2009 (FF 2009 2937).

⁷ Cfr. rapporto annuale 2009 delle CdG e della DelCG del 22.1.2010 (FF 2010 2403 seg.), e rapporto annuale 2010 delle CdG e della DelCG del 27.1.2011 (FF 2011 3703 seg.).

⁸ Rapporto della CdG-N del 28.11.2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto sull'attuazione delle raccomandazioni 1–6 del 21.4.2010.

⁹ Il servizio specializzato CSP CaF è preposto alle audizioni, alle analisi dei rischi e alle decisioni; il servizio specializzato CSP DDPS procede alla prima raccolta dei dati di cui all'art. 20 cpv. 2 lett. a–d LMSI per conto del servizio specializzato CSP CaF.

¹⁰ Ordinanza del 4.3.2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS 120.4).

¹¹ Cfr. art. 10 OCSP.

¹² Cfr. art. 11 OCSP.

Al termine della sua verifica, la CdG-N traccia un *bilancio complessivamente positivo* del nuovo sistema. Rispetto al sistema precedente in cui tutti i CSP erano svolti dal servizio specializzato CSP DDPS, il nuovo sistema ha il vantaggio di garantire meglio l'indipendenza degli organi di controllo nei confronti delle persone controllate. Consente in particolare di evitare che un collaboratore del servizio specializzato debba condurre l'audizione dei quadri più elevati della propria unità (Dipartimento e/o Cancelleria federale). Simili situazioni erano possibili con la vecchia normativa, come dimostra in particolare il CSP di Roland Nef nel 2007.

La CdG-N constata inoltre che nel suo rapporto del 15 aprile 2012 l'ex-giudice federale Arthur Aeschlimann valuta in modo positivo il fatto che i quadri più elevati della Confederazione siano controllati da un servizio che non può ricevere istruzioni da parte dei dipartimenti¹³.

Nonostante questo bilancio globalmente positivo, la CdG-N reputa che il nuovo sistema comporti anche *rischi*, ai quali occorre prestare la dovuta attenzione. In particolare, non vanno trascurati i rischi che potrebbe comportare un'eventuale mancanza di coerenza delle prassi sviluppate dai due servizi specializzati CSP in materia di audizioni e di valutazione del rischio.

Su questo aspetto la CdG-N constata che sia il Consiglio federale sia i capi dei due servizi specializzati sembrano essere consapevoli di questo rischio. Il Consiglio federale osserva nel suo rapporto del 1° febbraio 2012 che sia il servizio specializzato CSP DDPS sia quello della CaF procedono a CSP con audizione secondo l'articolo 12 OCSP; entrambi si fondano, sia nello svolgimento della procedura sia nella presa di decisione, sulle stesse basi legali e sulla giurisprudenza che ne discende; lo scambio tecnico di esperienze tra i due servizi deve essere istituzionalizzato allo scopo di uniformare la prassi in materia di audizione e di valutazione del rischio¹⁴. In occasione del loro colloquio con la CdG-N, i due capi dei servizi interessati hanno affermato che la collaborazione tra i due servizi funziona bene ma che vi era ancora un potenziale di miglioramento per quanto riguarda la coerenza della dottrina in materia di CSP ampliati con audizione¹⁵.

La CdG-N si aspetta dai servizi interessati che rivolgano anche in futuro una sufficiente attenzione a questa problematica e che valutino regolarmente la necessità di prendere misure concrete (cfr. n. 5 qui di seguito, nuova raccomandazione 4).

2.3 Direttive sullo statuto del servizio specializzato CSP e sulla trasmissione delle informazioni (raccomandazione 4)

Dopo aver constatato nel corso della sua inchiesta che si erano posti numerosi problemi nella trasmissione delle informazioni relative al CSP di Roland Nef¹⁶, la CdG-N aveva raccomandato al Consiglio federale *«di vegliare all'elaborazione di direttive che sanciscano chiaramente il principio dell'indipendenza del servizio specializzato CSP e regolino il flusso di informazioni nel rispetto di tale indipendenza.»*

¹³ Rapporto Aeschlimann del 15.4.2012, pag. 32.

¹⁴ Rapporto del Consiglio federale del 1.2.2012, pag. 3.

¹⁵ Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS del 15.2.2012, pag. 8–9.

¹⁶ Cfr. rapporto della CdG-N del 28.11.2008, n. 4.2.2.3.

La CdG-N reputa che questa raccomandazione sia stata *attuata* mediante la revisione dell'articolo 21 capoverso 1 LMSI, entrato in vigore il 16 luglio 2012 e con la revisione totale dell'OCSP, in vigore dal 4 aprile 2011.

Grazie al nuovo articolo 21 capoverso 1 LMSI, il principio dell'indipendenza dei servizi specializzati è ora sancito anche nella legge. Secondo tale disposizione «il Consiglio federale designa le autorità di controllo che procedono ai controlli di sicurezza in collaborazione con il SIC. Le autorità di controllo *non sono vincolate da istruzioni.*»

Il principio dell'indipendenza dei servizi specializzati CSP è menzionato anche nell'articolo 3 capoverso 4 OCSP, secondo cui «nell'adempimento dei rispettivi compiti le autorità di controllo *non sono vincolate da istruzioni.*»

Inoltre, l'OCSP disciplina ora il flusso di informazioni nel caso in cui sorgano problemi in occasione dell'esecuzione di CSP. L'articolo 20 OCSP afferma che «se l'autorità di controllo avanza una riserva giustificata in materia di sicurezza e la pratica è urgente, prima di concludere il controllo di sicurezza può informare per scritto l'autorità decisionale, il capo del dipartimento competente o il cancelliere della Confederazione e la persona interessata in merito alle informazioni raccolte fino a quel momento nel quadro del controllo.» Secondo l'articolo 23 capoverso 2 OCSP «se l'autorità di controllo emana una dichiarazione di rischio o una dichiarazione di sicurezza vincolata e la persona interessata sottostà già al controllo di sicurezza relativo alle persone in relazione con un'altra funzione o attività, l'autorità di controllo può informare in merito all'esito del controllo di sicurezza l'autorità decisionale competente per l'assegnazione di detta altra funzione o attività.»

2.4 Momento dell'esecuzione del CSP (raccomandazione 5)

Nella sua raccomandazione 5, la CdG-N aveva chiesto al Consiglio federale «*di esaminare l'opportunità di effettuare un controllo di sicurezza relativo alle persone prima della nomina a talune alte funzioni di grande responsabilità. Inoltre, la Commissione [aveva domandato] al Consiglio federale di vegliare affinché, nell'ambito della revisione in corso della LSMI [siano prese] le misure necessarie affinché il contenuto dell'articolo 19 capoverso 3 LMSI sia identico nelle tre lingue ufficiali.*»

Nel caso di Roland Nef, il CSP era stato effettuato soltanto dopo la nomina di quest'ultimo da parte del Consiglio federale, ciò che aveva posto il servizio specializzato CSP DDPS in una situazione estremamente difficile. I rappresentanti del servizio specializzato avevano spiegato alla CdG-N che era prassi, per la nomina di quadri superiori, che i dipartimenti procedessero ai controlli soltanto dopo la nomina. Esaminando le basi legali che disciplinano la questione, la CdG-N aveva inoltre constatato che il contenuto dell'articolo 19 capoverso 3 LMSI non era uguale in tutte le lingue ufficiali: se il testo tedesco prevedeva che il controllo fosse effettuato «prima che il posto o la funzione fosse attribuita» («*bevor das Amt oder die Funktion übertragen*»), ciò che era spesso stato interpretato nel senso di «prima dell'entrata in funzione» o «prima della presa di funzione», la versione francese

prevedeva che il CSP fosse effettuato «prima della nomina alla funzione» («avant la nomination à la fonction»)¹⁷.

La CdG-N constata che la sua raccomandazione 5 è stata *attuata* con la revisione dell'articolo 19 capoverso 3 LMSI, entrata in vigore il 16 luglio 2012. Nel suo nuovo tenore, l'articolo prevede ora che «il controllo di sicurezza è effettuato prima dell'elezione alla carica o funzione o dell'attribuzione del mandato; *in caso di nomina da parte del Consiglio federale, prima che la persona sia proposta per la nomina o per l'elezione alla funzione.*»

La CdG-N considera che la questione del *momento* dell'esecuzione dei CSP sia fondamentale quando tali controlli concernono i quadri di grado più elevato della Confederazione. Essa si aspetta dal Consiglio federale che vegli attentamente affinché le modifiche legislative siano attuate in modo coerente, ciò che presuppone in particolare che i dipartimenti intraprendano i passi necessari con sufficiente anticipo affinché i CSP possano effettivamente essere svolti *prima* della proposta di nomina o di attribuzione della funzione.

La CdG-N verificherà nell'ambito dell'inchiesta in corso sulla nomina dei quadri di livello elevato da parte del Consiglio federale come il Consiglio federale e i dipartimenti mettono in atto queste disposizioni.

2.5 Indennità di partenza (raccomandazione 6)

Con la sua raccomandazione 6, la CdG-N aveva chiesto al Consiglio federale «*di disciplinare in modo cogente la situazione giuridica circa il versamento dell'indennità di partenza in caso di cessazione di comune accordo del rapporto di lavoro.*»

Nella sua inchiesta, la CdG-N aveva infatti constatato che la soluzione scelta all'epoca dal Consiglio federale, ossia la cessazione di comune accordo dei rapporti di lavoro e il *contestuale* versamento di un'indennità di partenza, non poggiava su una base legale sufficiente¹⁸.

La CdG-N reputa che la sua raccomandazione 6 sia stata *attuata* con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2010, della modifica dell'articolo 78 capoverso 2^{bis} dell'ordinanza sul personale federale (OPers)¹⁹. Tale disposizione prevede esplicitamente che possono essere versate indennità anche in caso di risoluzione del rapporto di lavoro di comune intesa.

¹⁷ Cfr. rapporto della CdG-N del 28.11.2008, n. 3.2 e 4.2.2.4.

¹⁸ Cfr. rapporto della CdG-N del 28.11.2008, n. 3.3 e 4.5.

¹⁹ Ordinanza del 3.7.2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

A fine 2011, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) aveva incaricato la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) di chiarire alcuni punti legati alla dichiarazione di rischio²⁰ emanata dal servizio specializzato CSP DDPS riguardo al capo della polizia giudiziaria federale (PGF) dell'epoca e confermata dal Tribunale amministrativo federale (TAF) il 20 settembre 2011. Il 2 maggio 2012 il Tribunale federale (TF) aveva a sua volta confermato questa decisione, che era passata pertanto in giudicato.

Al termine dei lavori, la DelCG aveva scritto alla CdG-N informandola delle sue conclusioni affinché quest'ultima potesse, se del caso, tenerne conto nell'ambito della sua verifica.

L'articolo 26 capoverso 4 della legge sull'Assemblea federale (LParl)²¹ vieta a quest'ultima di esercitare, a titolo di alta vigilanza, un controllo sul merito delle decisioni giudiziarie. Di conseguenza, la DelCG non ha esaminato il merito delle decisioni prese nella fattispecie dal TAF e dal TF. Ha però constatato che, «secondo le sue stesse indicazioni, per esaminare il caso il TF si è fondato interamente sull'apprezzamento e sulle conoscenze tecniche del servizio specializzato, poiché, a suo avviso, non è compito di un tribunale definire i criteri applicabili per determinare le riserve concernenti la sicurezza. Tale compito spetta in primo luogo al Consiglio federale, al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport e al servizio specializzato competente. La DelCG si domanda tuttavia se i criteri utilizzati per giustificare in modo oggettivo il rischio che una persona rappresenta per la sicurezza non dovrebbero essere definiti a livello di una legge in senso formale.»²² [trad.]

La CdG-N condivide la preoccupazione della DelCG. È vero che le basi legali vigenti stabiliscono chi può essere sottoposto a un CSP²³ e quali generi di dati possono essere raccolti²⁴. Esse non contengono però nessuna norma che definisca a quali condizioni una persona rappresenti un rischio per la sicurezza. A questo punto, la CdG-N si domanda se, per adempiere le esigenze del principio costituzionale di legalità, le indicazioni in merito non dovrebbero essere sancite in una legge in senso formale e non soltanto definite dalla giurisprudenza.

La CdG-N ha preso nota del fatto che il DDPS sta elaborando un disegno di legge sulla sicurezza delle informazioni e che si prevede di disciplinare i CSP in questa nuova legge e non più nella LMSI. Ritiene dunque che sarebbe opportuno esaminare nell'ambito dell'elaborazione di questa nuova legge la questione dell'eventuale necessità di precisare le basi legali concernenti i CSP.

²⁰ Conformemente all'art. 22 cpv. 1 OCSP, «L'autorità di controllo emana una delle decisioni seguenti: a. dichiarazione di sicurezza: si ritiene che la persona non comporti rischi; b. dichiarazione di sicurezza vincolata: si ritiene, con riserva, che la persona rappresenti un rischio per la sicurezza; c. dichiarazione di rischio: si ritiene che la persona rappresenti un rischio per la sicurezza; d. dichiarazione di constatazione: i dati disponibili per la valutazione sono insufficienti».

²¹ Legge federale del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

²² Lettera della DelCG dell'11.6.2012, pag. 2.

²³ Cfr. art. 19 LMSI.

²⁴ Cfr. art. 20 LMSI.

persone nominate dal Consiglio federale devono ora essere sottoposte a un CSP ampliato con audizione²⁹; secondo le disposizioni transitorie, tali controlli dovevano essere svolti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore della nuova OCSP³⁰.

La CdG-N ha dunque constatato con stupore che un numero non trascurabile di alti quadri della Confederazione deve aver svolto le sue funzioni per molti anni senza essere stato sottoposto a un CSP (in ogni caso non a un CSP ampliato con audizione), a dispetto del fatto che queste persone avevano verosimilmente accesso a informazioni sensibili o addirittura molto sensibili.

Secondo la CdG-N, è assolutamente necessario che il Consiglio federale vegli affinché una simile situazione non abbia più a ripetersi, in particolare provvedendo a un'attuazione coerente delle nuove disposizioni legali. La nuova normativa prevede non soltanto che tutte le persone nominate dal Consiglio federale devono essere sottoposte a un CSP ampliato con audizione, ma anche che tale controllo deve essere svolto *prima* della proposta di nomina o di attribuzione della funzione.

Raccomandazione 3 CSP ampliato con audizione per gli alti quadri della Confederazione

La CdG-N chiede al Consiglio federale di vegliare affinché non abbia più a ripetersi una situazione in cui un numero non trascurabile di alti quadri della Confederazione svolga le sue funzioni senza essere stato sottoposto a un CSP ampliato con audizione. Tale risultato potrà essere conseguito in particolare mediante un'attuazione coerente delle nuove disposizioni legali.

Arthur Aeschlimann ha rivolto complessivamente dodici raccomandazioni alla Cancelleria federale³¹.

La CdG-N esprime soddisfazione per il fatto che la CaF abbia già preso svariate misure per attuare dette raccomandazioni. Reputa opportuno che anche il DDPS valuti in quale misura tali raccomandazioni possano contribuire a migliorare il funzionamento del proprio servizio specializzato CSP e che, se del caso, – anche nell'ottica del rafforzamento dell'unità di dottrina – i due servizi specializzati CSP esaminino insieme come attuarle (p. es. nel caso di misure di formazione continua o di una migliore informazione dell'Amministrazione federale in merito ai CSP).

Raccomandazione 4 Attuazione congiunta delle raccomandazioni della perizia esterna

La CdG-N chiede al Consiglio federale di vegliare affinché il DDPS esamini in che misura le raccomandazioni contenute nel rapporto Aeschlimann potrebbero migliorare anche il funzionamento del proprio servizio specializzato CSP e che, se del caso, i due servizi specializzati CSP esaminino insieme come attuarle, per esempio, nel caso di misure di formazione continua o di una migliore informazione dell'Amministrazione federale in merito ai CSP.

²⁹ Cfr. art. 12 cpv. 2 lett. a OCSP.

³⁰ Cfr. art. 32 cpv. 1 OCSP.

³¹ Cfr. rapporto Aeschlimann del 15.4.2012, pag. 37–39.

Con lettera del 16 ottobre 2012, la CdG-N ha chiesto ai due servizi specializzati CSP DDPS e CSP CaF di spiegarle la prassi seguita quando i servizi competenti dell'Amministrazione domandano l'effettuazione di un CSP riguardo a una persona che non dispone della cittadinanza e su quali basi legali si fonda questa prassi. Questa domanda faceva seguito, tra l'altro, a un articolo pubblicato nella *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) del 5 ottobre 2012 che dava conto del caso di tre procuratori federali supplenti che in passato non erano stati sottoposti a un CSP del livello più alto (ossia un CSP ampliato con audizione), perché di nazionalità straniera³².

Nella sua risposta del 30 ottobre 2012, il DDPS ha confermato che da molti anni, in caso di cittadini stranieri, il servizio specializzato CSP DDPS svolge al massimo un controllo di sicurezza di base secondo l'articolo 10 OCSP. Lo svolgimento di un controllo di sicurezza ampliato (secondo l'art. 11 OCSP) o di un controllo di sicurezza ampliato con audizione (secondo l'art. 12 OCSP) è invece rifiutato quando la persona non dispone della cittadinanza svizzera³³.

Per quanto concerne le basi legali, il DDPS ha spiegato che non esiste attualmente nel diritto interno nessuna disposizione legale esplicita che preveda limitazioni per quanto riguarda lo svolgimento di un controllo di sicurezza per i cittadini stranieri. Secondo il DDPS, la sua prassi non si muove in uno spazio di lacuna giuridica, ma «poggia su una consuetudine internazionale, osservata da sempre in Svizzera, secondo cui le questioni di sicurezza nazionale e di politica estera costituiscono settori eminentemente politici per i quali si applicano regole particolari»³⁴ [trad.].

Il DDPS ha tuttavia riconosciuto che questa prassi, «poiché è fondata su una consuetudine internazionale, non adempie le esigenze della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101) in materia di principio di legalità (art. 36 Cost.)»³⁵ [trad.].

Il DDPS ha spiegato di essere cosciente del problema e di avere intrapreso i passi per risolverlo nell'ambito dell'elaborazione della nuova legge sulla sicurezza dell'informazione.

La CdG-N è dell'avviso che effettivamente la prassi seguita da numerosi anni dal DDPS non sia soddisfacente. Infatti, da un lato essa non poggia su una base legale formale; d'altro lato, può portare a situazioni in cui una persona senza cittadinanza svizzera ha di fatto accesso a informazioni particolarmente sensibili senza essere stata sottoposta, al contrario dei suoi colleghi svizzeri, a un CSP ampliato con audizione.

³² «Ein Risiko-Check mit Lücken», articolo pubblicato nella NZZ del 5.10.2012.

³³ Cfr. risposta del capo della Divisione della protezione delle informazioni e delle opere (DDPS) del 30.10.2012, pag. 2.

³⁴ Ibidem

³⁵ Ibidem

Infatti, se l'OPers prevede la possibilità per i dipartimenti di limitare l'accesso a determinate funzioni ai soli cittadini svizzeri³⁶, il diritto del personale non contiene disposizioni generali che obblighino i dipartimenti ad assumere soltanto cittadini svizzeri quando una funzione implica l'accesso a dati particolarmente sensibili.

La CdG-N si compiace che il DDPS abbia riconosciuto la necessità di agire nella materia e abbia intrapreso passi per chiarire la situazione. La CdG-N condivide l'opinione del DDPS secondo cui le decisioni che consentono o negano l'accesso di cittadini stranieri a determinate funzioni particolarmente sensibili siano decisioni politiche.

Sotto l'angolazione dell'alta vigilanza parlamentare, è importante vegliare in primo luogo alla coerenza delle disposizioni legali in materia: in altre parole, o si nega ai dipartimenti la facoltà di assumere persone che non dispongono della cittadinanza svizzera per funzioni che per esempio implicano l'accesso a informazioni classificate SEGRETO, oppure si concede questa facoltà, ma allora queste persone devono essere sottoposte a un CSP ampliato o a un CSP ampliato con audizione come avviene per i cittadini svizzeri.

La CdG-N ha inoltre preso atto della risposta della CaF del 31 ottobre 2012, nella quale afferma che, contrariamente al parere espresso dal DDPS, «soltanto la funzione che occupa (occuperà) la persona in questione serve a determinare se quest'ultima sarà sottoposta a un controllo di sicurezza e, in caso affermativo, quale sarà il livello del controllo. La cittadinanza non è un criterio che determina se sarà effettuato o no un controllo di sicurezza. [...] Non vi sono basi legali che vietino al servizio specializzato CSP CaF di svolgere un controllo di sicurezza relativo a una persona che non disponga della cittadinanza svizzera»³⁷ [trad.]. La CaF ha precisato di non aver mai dovuto affrontare un caso di questo tipo.

Per la CdG-N, è della massima importanza che la situazione delle persone senza cittadinanza svizzera sia rapidamente chiarita e che i due servizi specializzati CSP seguano su questo punto una prassi uniforme fondata su basi legali chiare.

Raccomandazione 5 CSP concernente persone senza cittadinanza svizzera

La CdG-N chiede al Consiglio federale di fare in modo che la situazione delle persone senza cittadinanza svizzera sia rapidamente chiarita e che i due servizi specializzati CSP seguano su questo punto una prassi uniforme fondata su basi legali chiare.

La CdG-N tiene a precisare in questa sede che, nell'ambito della procedura di consultazione sul presente rapporto, il DDPS ha informato la CdG-N della decisione

³⁶ Cfr. art. 23 cpv. 1 OPers: «Se necessario per l'adempimento di compiti di sovranità nazionale, l'accesso ai posti può essere limitato alle persone di nazionalità svizzera: a. dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), per il personale impiegato nella lotta internazionale alla criminalità, nella polizia e nel perseguimento penale; b. dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), per il personale impiegato nella difesa nazionale; c. dal DFAE, per il personale destinato alla rappresentanza della Svizzera all'estero; d. dal DFF, per i membri del Corpo delle guardie di confine; e. dai Dipartimenti, per il proprio personale che rappresenta la Svizzera nell'ambito di negoziati internazionali».

³⁷ Risposta del capo dei Servizi interni della CaF del 31.10.2012, pag. 2.

presa dal Consiglio federale il 30 gennaio 2013 di domandare « al DDPS di adattare immediatamente la prassi dei servizi specializzati CSP affinché tutte le disposizioni legali vigenti siano applicate ai controlli effettuati dall'autorità competente concernenti cittadini stranieri per i quali l'autorità richiedente competente avvia un controllo di sicurezza relativo alle persone conformemente agli articoli 10, 11 o 12 OCSP. Nell'ambito dell'elaborazione della legge sulla sicurezza dell'informazione, il DDPS ha ricevuto nel contempo l'incarico di perseguire la rinuncia di principio a qualsivoglia restrizione relativa all'accesso dei cittadini stranieri alle informazioni classificate della Confederazione. Le eventuali limitazioni dell'accesso da parte di stranieri alle informazioni classificate SEGRETO devono essere iscritte nella legge»³⁸ [trad.].

La CdG-N accoglie con soddisfazione questa decisione del Consiglio federale, che costituisce un primo passo verso l'attuazione della sua raccomandazione 5 citata in precedenza.

7 Attività accessorie

L'articolo 91 OPers definisce quali attività accessorie esercitate da impiegati federali debbano essere comunicate e a che condizioni sono soggette ad autorizzazione. Secondo l'articolo 91 capoverso 2 OPers, tale è in particolare il caso quando le attività rischiano per la loro natura di generare un conflitto con gli interessi del servizio.

L'attuazione dell'articolo 91 OPers ricade in primo luogo nella responsabilità degli impiegati stessi, dei loro superiori e delle istanze decisionali dei rispettivi uffici o dipartimenti e non compete ai servizi specializzati CSP, dato che si tratta di questioni che rientrano nella politica del personale e non in quella di sicurezza. È però vero che in certi casi non si può escludere che l'esercizio di attività accessorie possa comportare rischi per la sicurezza.

Per questo motivo, con lettera del 16 ottobre 2012 la CdG-N ha chiesto al servizio specializzato CSP DDPS e a quello della CaF informazioni supplementari su come viene tenuto conto nei CSP dell'esercizio di attività accessorie, in particolare del fatto che l'esistenza di un conflitto di interessi e/o l'omissione da parte di un impiegato della comunicazione di una tale attività al suo superiore comporti un rischio per la sicurezza.

Dopo aver analizzato le risposte ricevute, la CdG-N accoglie con favore il fatto che il servizio specializzato CSP CaF chiarisca sistematicamente tale questione, domandando all'interessato, prima dell'audizione, di indicare per scritto in dettaglio le attività accessorie esercitate al momento e in precedenza, e di allegare le autorizzazioni e comunicazioni³⁹. Si compiace altresì che il servizio specializzato CSP DDPS abbia deciso di introdurre un obbligo di dichiarazione simile per tutti gli impiegati federali sottoposti a un controllo di sicurezza con audizione⁴⁰.

³⁸ Lettera del capo del DDPS del 26.3.2013, pag. 1–2.

³⁹ Cfr. Risposta del capo dei Servizi interni della CaF del 31.10.2012, pag. 1–2.

⁴⁰ Cfr. risposta del capo della Divisione della protezione delle informazioni e delle opere (DDPS) del 30.10.2012, pag. 1–2.

A partire dal mese d'agosto 2011 tutte le persone soggette all'obbligo di leva sono sottoposte a un CSP prima dell'inizio della scuola reclute⁴¹.

Tali controlli, previsti nell'articolo 113 capoverso 1 lettera d della legge sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM)⁴², mirano a valutare il potenziale di violenza delle persone soggette all'obbligo militare, al fine di determinare se vi sono motivi che impediscano la consegna dell'arma personale⁴³. Se tale motivo è dato, la persona soggetta all'obbligo militare viene dichiarata inabile al servizio militare⁴⁴.

La CdG-N accoglie con soddisfazione l'introduzione di CSP nei centri di reclutamento dell'esercito. Ha preso atto con stupore del fatto che secondo le cifre riferite al periodo che va da inizio agosto 2011 a metà dicembre 2011, il 2 per cento delle persone soggette all'obbligo militare – su un totale di più di 20 000, ossia circa 400 persone – erano state dichiarate inabili al servizio in seguito ai risultati del CSP⁴⁵. Nel 2012, 989 persone soggette all'obbligo militare su un totale di 38 407 si trovavano in questa situazione (ciò che corrisponde a una percentuale di circa il 2,5 %) ⁴⁶.

Queste cifre, assai rilevanti, hanno colpito ancor più la CdG-N dato che in passato questo tipo di CSP non veniva svolto. Ciò significa anche che non è possibile sapere quante persone soggette all'obbligo militare, negli anni precedenti, sarebbero state dichiarate inabili al servizio a causa del loro potenziale di violenza se fossero state sottoposte a un CSP. Visto che questo tipo di controllo è stato effettuato in modo sistematico soltanto a partire dall'agosto 2011, occorrerà attendere diversi anni prima di poterne valutare gli effetti a medio e lungo termine.

Inoltre, la CdG-N constata che questo tipo di CSP si prefigge un obiettivo diverso da quello dei CSP a cui sono sottoposti gli impiegati federali che hanno accesso, per la loro funzione, a informazioni sensibili. Per questa ragione, la CdG-N reputa opportuno che questo tipo di CSP si fondi su una base legale diversa, ossia la LM e non la LMSI.

41 Questa misura si riallaccia a un progetto pilota lanciato dal DDPS nel 2009, dopo che a fine 2007 un milite aveva ucciso una sedicenne con la sua arma d'ordinanza a Hönnggerberg.

42 Legge federale del 3.2.1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS 510.10).

43 L'art. 113 cpv. 1 lett. d LM prevede che «[...]Per l'esame dei motivi d'impedimento per la cessione dell'arma personale, lo Stato maggiore di condotta dell'esercito può: [...] esigere, senza il consenso della persona interessata, la valutazione del potenziale di violenza mediante un controllo di sicurezza relativo alle persone [...]».

44 Cfr. art. 13 cpv. 1 dell'ordinanza del 10.4.2002 sul reclutamento (OREC; RS 511.11), secondo cui «È abile al servizio militare la persona che, sulla base del proprio profilo attitudinale, soddisfa i requisiti per il servizio militare e riguardo alla quale non sussiste alcun motivo per un non reclutamento secondo l'articolo 21 capoverso 1 LM né alcun motivo d'impedimento per la cessione dell'arma personale secondo l'articolo 113 LM».

45 Cfr. verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS del 15.2.2012, pag. 15–21.

46 Cfr. risposte complementari del DDPS dell'8.2.2013, pag. 1.

9 Conclusioni generali

Nel complesso, la CdG-N ritiene che dopo la pubblicazione del suo rapporto del 28 novembre 2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef al posto di capo dell'esercito siano stati fatti progressi nel settore dei CSP, in particolare grazie alle precisazioni introdotte nella LMSI volte ad attuare le raccomandazioni della Commissione.

Nel corso della sua verifica, la CdG-N ha però anche individuato vari aspetti che racchiudono un potenziale di miglioramento e per questo motivo ha deciso di rivolgere nuove raccomandazioni al Consiglio federale.

10 Seguito dei lavori

La CdG-N invita il Consiglio federale a sottoporre, entro il 10 giugno 2013, il suo parere sugli accertamenti e le raccomandazioni contenuti nel presente rapporto. Il Consiglio federale è inoltre invitato a indicare con quali misure ed entro quale termine intende attuare le raccomandazioni della CdG-N.

La CdG-N ha adottato il presente rapporto nella sua seduta del 12 aprile 2013, nella quale ha deciso di inviarlo al Consiglio federale e di pubblicarlo. Il presente rapporto è stato anche trasmesso per informazione alle Commissioni della politica di sicurezza (CPS).

12 aprile 2013

Per la Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Ruedi Lustenberger
La segretaria, Beatrice Meli Andres

La presidente della Sottocommissione DFAE/DDPS,
Ida Glanzmann

La segretaria della Sottocommissione DFAE/DDPS,
Jacqueline Dedeystère

Abbreviazioni

CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPS	Commissioni della politica di sicurezza
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare, RS 510.10
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, RS 120
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale, RS 171.10
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OCSP	Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS 120.4
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale, RS 172.220.111
OREC	Ordinanza del 10 aprile 2002 sul reclutamento, RS 511.11
PGF	Polizia giudiziaria federale
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale

