



Rapporto

concernente lo stralcio della mozione della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati 15.3498 «Vigilanza sul Servizio delle attività informative della Confederazione»

del 20 dicembre 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2015 M 15.3498 Vigilanza sul Servizio delle attività informative della Confederazione
(S 17.6.2015 Commissione della politica di sicurezza CS; 7.9.2015)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 dicembre 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Rapporto

1 Situazione iniziale

La mozione 15.3498 del 19 maggio 2015 della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati incarica il Consiglio federale di «presentare un rapporto volto a stabilire se il Servizio delle attività informative della Confederazione può essere assoggettato alla vigilanza di un organo esterno all'Amministrazione federale e come dev'essere organizzata tale vigilanza».

Nel suo parere del 5 giugno 2015 il Consiglio federale aveva proposto di accogliere la mozione. Nell'ambito dei dibattiti parlamentari relativi alla legge sulle attività informative (LAIⁿ), la mozione è stata accolta il 17 giugno 2015 dal Consiglio degli Stati e il 7 settembre 2015 dal Consiglio nazionale.

Il 25 settembre 2015, ossia dopo l'adozione della mozione, il Parlamento ha approvato la LAIⁿ in occasione della votazione finale¹. Nella votazione referendaria del 25 settembre 2016 il popolo svizzero ha accettato la legge con il 65,5 per cento di voti favorevoli.

2 Varianti per l'organizzazione di un'autorità di vigilanza

Su richiesta della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha verificato, nell'ambito di una proposta del 17 agosto 2015, quattro varianti per rafforzare l'indipendenza dell'autorità di vigilanza:

- unità amministrativa dell'Amministrazione federale centrale senza personalità giuridica;
- unità amministrativa dell'Amministrazione federale centrale con personalità giuridica;
- unità amministrativa dell'Amministrazione federale decentralizzata senza personalità giuridica;
- unità amministrativa dell'Amministrazione federale decentralizzata con personalità giuridica.

L'UFG predilige la variante di un'unità amministrativa dell'Amministrazione federale *decentralizzata senza* personalità giuridica. L'UFG ha motivato la sua scelta come segue: «Questa soluzione ha dato buone prove nel caso di unità amministrative quali l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), il Controllo federale delle finanze (CDF), il Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (SCPT) o la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura».

¹ FF 2015 5925; RS 121

Rispetto alla precedente Vigilanza sulle attività informative in seno alla Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (SG-DDPS), la posizione dell'autorità di vigilanza indipendente secondo la LAIn sarà rafforzata, in particolare per quanto riguarda la sua indipendenza: l'autorità di vigilanza non sarà vincolata a istruzioni. Il suo capo sarà nominato dal Consiglio federale per un periodo di sei anni. L'autorità di vigilanza disporrà di un proprio preventivo, assumerà il proprio personale e definirà autonomamente la propria organizzazione e i propri metodi di lavoro. Inoltre, pubblicherà ogni anno un rapporto d'attività. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) dovrà sottoporre al Consiglio federale le raccomandazioni dell'autorità di vigilanza se intende respingerle.

3 Istituzione di un'autorità di vigilanza esterna all'Amministrazione federale

Un'altra variante, secondo cui, analogamente all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC), l'autorità di vigilanza sulle attività informative si situerebbe all'esterno all'Amministrazione federale, non è stata presa in considerazione dall'UFG nella sua proposta del 17 agosto 2015. Tale variante non è neppure stata considerata seriamente nell'ambito dei dibattiti parlamentari relativi alla LAIn.

L'AV-MPC non fa effettivamente parte dell'Amministrazione federale. I suoi membri, nominati dall'Assemblea federale plenaria, svolgono le loro funzioni a titolo accessorio. Questo statuto è comprensibile poiché il Ministero pubblico della Confederazione, oggetto del controllo, non è aggregato ad alcun dipartimento e pertanto non fa parte dell'Amministrazione federale.

I servizi soggetti al controllo dell'autorità di vigilanza (in particolare il Servizio delle attività informative della Confederazione [SIC] e il Servizio informazioni dell'esercito) sottostanno invece al DDPS e fanno quindi parte dell'Amministrazione federale. Se l'autorità di vigilanza si situasse al di fuori dell'Amministrazione federale, non potrebbe più indirizzare i risultati delle sue verifiche al capo del DDPS, ma dovrebbe trasmettere le sue raccomandazioni al Consiglio federale o al Parlamento. Così facendo due organi di vigilanza del Parlamento (autorità di vigilanza e Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali quale alta vigilanza parlamentare) controllerebbero l'attività informativa entrando in concorrenza tra di loro. Dal punto di vista organizzativo, un'autorità di vigilanza esterna all'Amministrazione federale dovrebbe essere completamente autonoma: dovrebbe disporre di una propria infrastruttura (locali, TIC, mezzi di comunicazione, materiale) e gestire direttamente le proprie risorse (personale e finanze). Ne risulterebbe un onere amministrativo e finanziario supplementare sproporzionato per un organo di controllo dotato di effettivi modesti. Agli svantaggi menzionati riguardo a una collocazione dell'Autorità di vigilanza indipendente all'esterno dell'Amministrazione federale non si contrappone alcun vantaggio in termini di rafforzamento dell'indipendenza. L'indipendenza dalla gerarchia dipartimentale è già garantita dalla LAIn mediante la semplice aggregazione amministrativa al DDPS.

La mozione chiede di rafforzare ulteriormente l'autorità di vigilanza (cfr. rapporto della Commissione della politica di sicurezza del 25 agosto 2015 concernente la mozione 15.3498²). Una possibilità in tal senso potrebbe essere la ratifica della nomina del capo dell'autorità da parte del Parlamento. Tale possibilità corrisponde al disciplinamento vigente per il CDF e l'IFPDT, ma è stata respinta nella proposta dell'UFG del 17 agosto 2015 quale «inutile commistione di competenze tra Esecutivo e Legislativo». Questa variante non è stata considerata dal Parlamento. Un'altra procedura per la nomina del capo dell'autorità di vigilanza dovrebbe essere sancita dalla legge e richiederebbe una revisione della LAIn.

4 Misure adottate per l'attuazione della LAIn

Alla fine del 2015 il capo del DDPS ha incaricato un'organizzazione di progetto (Vigilanza sulle attività informative, settore Affari giuridici della SG-DDPS, SIC, Servizio informazioni militare, Ufficio federale di giustizia, Autorità di controllo indipendente) di preparare le basi per l'istituzione dell'Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative (AVI-AIn) e di elaborare un'ordinanza del Consiglio federale concernente la vigilanza sulle attività informative (OVAIn). Questi lavori si sono svolti parallelamente all'elaborazione delle altre ordinanze d'applicazione della LAIn, ossia l'ordinanza sulle attività informative (OAIIn) e l'ordinanza sui sistemi d'informazione e di memorizzazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSIME-SIC). Le tre ordinanze sono state approvate dal Consiglio federale il 16 agosto 2017 in vista dell'entrata in vigore della LAIn il 1° settembre 2017³.

Nell'OVAIn sono disciplinate come segue in particolare l'attribuzione amministrativa e il processo di preventivazione dell'autorità di vigilanza indipendente:

- l'autorità di vigilanza sarà aggregata amministrativamente alla SG-DDPS. Questa aggregazione corrisponde a quella dell'Ufficio dell'uditore in capo dell'esercito che, nell'ambito della propria responsabilità in materia di adempimento dei compiti della Giustizia militare, è indipendente;
- l'autorità di vigilanza presenterà, per il tramite del DDPS, il suo preventivo annuale al Consiglio federale, che lo trasmetterà senza modifiche all'Assemblea federale. In tal modo si garantirà che, analogamente al CDF, l'autorità di vigilanza indipendente possa chiedere le proprie risorse direttamente al Parlamento, senza alcun influsso da parte del DDPS.

² Disponibile su www.parlamento.ch > 15.3498 > Rapporto della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale

³ Ordinanza del 16 agosto 2017 sulle attività informative (OAIIn; RS 121.1); Ordinanza del 16 agosto 2017 sui sistemi d'informazione e di memorizzazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSIME-SIC; RS 121.2); Ordinanza del 16 agosto 2017 concernente la vigilanza sulle attività informative (OVAIn; RS 121.3).

5 Conclusion e proposta di stralcio della mozione

Il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo la mozione perché:

- l’obiettivo principale di una vigilanza indipendente a livello organizzativo, finanziario e di personale è già soddisfatto dalla LAIn e dalla relativa ordinanza (OVAIn);
- l’istituzione di un’autorità di vigilanza sulle attività informative esterna all’Amministrazione federale non porterebbe vantaggi sostanziali rispetto alla LAIn adottata dopo la presentazione della mozione;
- la soluzione prevista dalla LAIn evita una situazione di concorrenza con l’alta vigilanza parlamentare.

