

Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (progetto «Onyx»)

Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 10 novembre 2003

Parere del Consiglio federale

del 24 marzo 2004

Onorevole presidente,
Onorevoli consiglieri,

il Consiglio federale ha preso atto dell'approvazione e della pubblicazione, da parte delle Commissioni della gestione di entrambe le Camere federali (CdG), del Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione del 10 novembre 2003 relativo al progetto Onyx (rapporto, FF 2004 1299).

In data 21 novembre 2003, le CdG hanno invitato il Consiglio federale a esprimere il proprio parere, all'attenzione della loro Delegazione (Delegazione delle Commissioni della gestione; DCG), in merito al rapporto e alle raccomandazioni ivi contenute entro la fine del mese di marzo 2004.

Onyx è un sistema sviluppato in Svizzera per l'esplorazione delle comunicazioni militari e civili via satellite all'estero. Il sistema è sviluppato e gestito dal DDPS dal 1997. Esso fornisce alle massime autorità della Confederazione informazioni importanti per analisi e decisioni in materia di politica di sicurezza. In quanto strumento per la raccolta di informazioni segrete, il sistema Onyx è soltanto una delle differenti fonti d'informazione dei servizi di informazione svizzeri.

Nel quadro dell'esercizio della funzione di vigilanza parlamentare sulle attività nel settore dei servizi di informazione, da alcuni anni la DCG si occupa intensamente dello sviluppo e della realizzazione del sistema Onyx. Le constatazioni e le valutazioni fatte dalla Delegazione nel corso di questo periodo sono confluite nel rapporto attualmente sottoposto al Consiglio federale per parere.

Il Consiglio federale vi ringrazia per aver seguito con attenzione, soprattutto negli ultimi anni, lo sviluppo del progetto e del sistema nonché per l'appoggio nel rafforzamento della fiducia del mondo politico e dell'opinione pubblica, tra l'altro mediante la pubblicazione del rapporto.

Il Consiglio federale constata con soddisfazione che in una prima fase, il sistema di esplorazione, tecnicamente molto complesso, ha potuto essere sviluppato con successo. In passato la DCG è stata informata sulle prestazioni del sistema. Il Consiglio federale concorda con la vostra Delegazione riguardo al fatto che nelle prossime fasi di sviluppo e d'esercizio, le questioni relative all'efficacia del sistema assumeranno un carattere prioritario. Il Consiglio federale condivide l'opinione della vostra Delegazione secondo la quale le informazioni rilevate da Onyx già durante l'esercizio operativo di prova hanno rappresentato un «importante valore aggiunto» per i servizi di informazione committenti.

Proprio perché con la decisione di raccogliere informazioni mediante l'esplorazione delle comunicazioni via satellite all'estero ci si è addentrati in un settore tecnico totalmente nuovo, segnatamente le basi legali, i processi di controllo del sistema nonché la valutazione delle opportunità e dei rischi sono attualmente sottoposti a un processo permanente di adeguamento e di verifica. In tale contesto, il Consiglio federale, cosciente delle possibili lacune in materia di legalità, già in occasione dell'entrata in vigore della nuova ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la condotta della guerra elettronica (OCGE; RS 510.292) ha ad esempio deciso che il DFGP, in collaborazione con il DDPS, crei, nell'ambito del secondo programma di revisione della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120), le basi legali necessarie per la raccolta elettronica di informazioni nell'interesse della sicurezza interna ed esterna.

Nel suo rapporto, la DCG ha formulato anche sei raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale e del DDPS. Tanto il Consiglio federale quanto il DDPS sono pronti a esaminare esaurientemente tutte le raccomandazioni e, a dipendenza dell'esito dell'esame, ad attuarle in maniera adeguata. Come menzionato in precedenza, il Consiglio federale si è addirittura in parte già attivato nel senso auspicato da tali raccomandazioni. L'elevata complessità del progetto, evidenziata anche dalle indagini della DCG, giustifica un esame preciso ed ampio di determinate raccomandazioni.

Il Consiglio federale si esprime come segue in merito alle sei raccomandazioni:

Raccomandazione n. 1

La DCG raccomanda al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di introdurre nella legge militare 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. 3

La DCG raccomanda al Consiglio federale di presentare, nel suo secondo progetto di revisione della LMSI, 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.

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere le raccomandazioni n. 1 e 3.

Già in occasione dell'approvazione dell'OCGE, il 15 ottobre 2003, il Consiglio federale ha deciso che il DFGP creasse, in collaborazione con il DDPS, le basi legali necessarie per la raccolta elettronica di informazioni nell'interesse della sicurezza interna ed esterna.

Si pensava soprattutto all'adeguamento delle basi legali a livello giuridico-formale. Le riflessioni relative alla revisione di determinate leggi saranno attuate nel quadro del programma di revisione LMSI II (terrorismo/estremismo). In tale occasione si esaminerà segnatamente in quale misura debba essere adeguata la legge militare.

Il Consiglio federale ha incaricato il DFGP, in collaborazione con il DDPS, di elaborare entro la fine del 2005 una pertinente proposta di revisione all'attenzione del Parlamento.

Raccomandazione n. 2

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

Il Consiglio federale è pronto ad accogliere la raccomandazione n. 2.

Occorre innanzitutto sottolineare che, in occasione dell'approvazione dell'OCGE nell'ottobre 2003, il Consiglio federale ha prestato attenzione affinché gli interventi nei diritti fondamentali consentiti da tale regolamentazione rispettino tanto le disposizioni materiali dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU; RS 0.101) quanto quelli dell'articolo 13 della Costituzione federale (RS 101). Tuttavia, le relazioni tra le attività d'intercettazione transfrontaliere dei servizi di informazione e i principi della CEDU, segnatamente in vista di un controllo giudiziario di eventuali violazioni, nella dottrina e nella prassi, hanno finora incontrato assai scarsa attenzione. Di conseguenza, occorre un esame approfondito segnatamente per sapere in quale misura le persone interessate siano soggette al campo d'applicazione dell'articolo 1 CEDU e in quale maniera il diritto a un ricorso effettivo imposto dall'articolo 13 CEDU possa essere garantito in caso di eventuali violazioni dei diritti.

Il Consiglio federale si dichiara disposto a fare eseguire l'esame raccomandato, nel primo semestre del 2004, da parte dei competenti organi specialistici della Confederazione (DFGP; DFAE) e a informare la DCG sui risultati.

Raccomandazione n. 4

La DCG 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.

Il Consiglio federale e il DDPS sono pronti ad accogliere la raccomandazione n. 4 e ad attuarla.

Il Consiglio federale concorda con la DCG che il sistema Onyx è soggetto a incontestabili limitazioni tecniche e finanziarie. Inoltre, le tecnologie della comunicazione si trovano in generale in una fase di costante evoluzione.

Per questi motivi, nel settore dell'esplorazione radio è indispensabile una valutazione tecnologica permanente, alla quale provvedono già da anni segnatamente gli specialisti della divisione CGE.

Nel nuovo studio concettuale «CGE» che il DDPS allestirà ancora nel corso di quest'anno, assumeranno particolare rilievo, oltre che la descrizione e la valutazione degli aspetti relativi allo sviluppo tecnologico, anche la descrizione dei rischi e le eventuali (contro)misure da adottare.

Sulla base di queste considerazioni, il DDPS si dichiara pronto a stilare entro la fine del 2004 un pertinente elenco completo nell'ambito dell'allestimento del nuovo studio concettuale «CGE».

Raccomandazione n. 5

La DCG invita il Consiglio federale a elaborare, per i servizi d'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 (OSINT, HUMINT, COMINT, collaborazione con i servizi partner) e della loro analisi.

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere la raccomandazione n. 5 e ad affidarne l'attuazione ai Dipartimenti competenti (DDPS/DFGP).

Il Consiglio federale concorda con la DCG circa il fatto che l'efficacia e la qualità di un servizio di informazione dipenda dall'ampiezza della gamma di informazioni. Anche i servizi di informazione svizzeri non si fondano semplicemente su singole fonti d'informazione. L'impiego dei differenti mezzi di raccolta delle informazioni (HUMINT, COMINT ecc.) deve avvenire in maniera complementare e conforme al compito.

Proprio nei settori HUMINT, COMINT e della collaborazione con i servizi partner, la gestione delle fonti costituisce un compito estremamente delicato, complesso ed esigente. Tale gestione si situa in primo luogo nella sfera di responsabilità operativa del capo del singolo servizio di informazione ed è di natura differente a seconda del servizio di informazione interessato.

Sulla base di queste considerazioni, il Consiglio federale incarica il DDPS (per il SIS) e il DFGP (per il SAP) di esaminare l'elaborazione di una strategia quinquennale e di presentare un rapporto alla DCG al più tardi entro la fine del 2004.

Raccomandazione n. 6

LA DCG invita il DDPS a informare in modo aperto e regolare sulle attività svolte nell'ambito del sistema Onyx.

Il Consiglio federale è lieto della disponibilità del DDPS a rielaborare il concetto relativo all'informazione sul sistema Onyx, che risale all'anno 2002, in vista di una politica d'informazione più attiva.

La DCG propone che il DDPS sviluppi una politica d'informazione più attiva sul sistema Onyx nei confronti del mondo politico e dell'opinione pubblica.

In questo contesto, il Consiglio federale constata con soddisfazione che, al più tardi a partire dagli anni 2000/01, lo scambio di informazioni tra il DDPS e differenti commissioni parlamentari (DCG; Delegazione delle finanze) sia stato fortemente intensificato tanto dal punto di vista qualitativo quanto da quello quantitativo e che esso sia stato considerevolmente ampliato. Il rapporto esprime anche un esplicito ringraziamento alle autorità e ai servizi interessati per la stretta collaborazione, giudicata positiva e costruttiva anche dalla vostra Delegazione. Il livello di questa

prassi in materia di scambio di informazioni instauratasi da qualche tempo dev'essere assolutamente mantenuto anche in futuro e, a dipendenza delle necessità del Parlamento, addirittura sensibilmente migliorato.

Finora, l'amministrazione ha informato l'opinione pubblica con effettivo riserbo sul sistema e sul progetto Onyx. Per differenti motivi, il DDPS, unitamente ai committenti di Onyx, ha scelto consapevolmente, durante lo sviluppo del sistema, una strategia di comunicazione piuttosto passiva (cfr. Concetto del DDPS del 2 luglio 2002 relativo all'informazione su Onyx). Con il passaggio del sistema all'esercizio operativo (2003/04) nonché l'approvazione delle nuove basi legali nel settore dell'esplorazione radio (autunno 2003), nulla si oppone più a una futura politica d'informazione più attiva. È ora compito del DDPS, in collaborazione con gli altri committenti di Onyx (attualmente soltanto il SAP del DFGP), di adeguare in questo senso il concetto relativo alla comunicazione concernente Onyx. Nel nuovo concetto occorrerà segnatamente stabilire quali informazioni su Onyx potranno essere rese pubbliche, attraverso quali canali e a quali condizioni in futuro sarà realizzata un'informazione attiva dell'opinione pubblica.

Nell'ambito della ridefinizione della politica d'informazione relativa a Onyx, sarà inoltre indispensabile studiare anche la delicata problematica delle dichiarazioni pubbliche sull'efficacia e l'utilità del sistema. In generale, queste informazioni riguardano il settore più sensibile dell'attività informativa, ossia la raccolta di informazioni segrete. Una prassi più attiva in materia d'informazione relativa a Onyx non dovrà in alcun caso fare in modo che obiettivi attuali o potenziali dell'esplorazione possano essere scoperti.

Il Consiglio federale valuta positivamente le intenzioni del DDPS di adeguare al più tardi entro la fine del 2004 il concetto relativo alla comunicazione concernente Onyx nel senso delle riflessioni che precedono.

In definitiva, incomberà alla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, in quanto destinataria dei rapporti dell'Istanza di controllo indipendente (ICI) istituita sulla base della nuova OCGE, determinare se e a quali condizioni essa intende comunicare all'opinione pubblica informazioni sui risultati dei controlli.

Il Consiglio federale ringrazia la DCG per avergli offerto l'opportunità di esprimere il proprio parere. Tanto il Consiglio federale quanto i dipartimenti e i servizi interessati dal rapporto rimangono a disposizione anche in futuro per informare sull'ulteriore elaborazione delle raccomandazioni.

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

24 marzo 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

