



## **Ispezione a seguito dell'arresto di un'ex fonte del SIC in Germania**

**Rapporto del 13 marzo 2018 della Delegazione delle Commissioni  
della gestione delle Camere federali**

**Parere del Consiglio federale**

del 28 settembre 2018

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 13 marzo 2018<sup>1</sup> concernente l'ispezione menzionata nel titolo.

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

28 settembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

<sup>1</sup> FF 2018 4303

## Parere

### 1 Contesto

Nell'ambito di un procedimento penale per spionaggio in Germania, il cittadino svizzero Daniel M. è stato arrestato nell'aprile 2017 a Francoforte sul Meno. Questi ha dichiarato di aver lavorato per il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). L'arresto è stato reso noto dai media così come un precedente arresto in Svizzera nel 2015 su mandato del Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Sulla base di questi fatti la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) ha avviato un'ispezione conclusasi con un rapporto pubblicato il 13 marzo 2018<sup>2</sup> che contiene 13 raccomandazioni rivolte principalmente al SIC e al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), ma anche all'Ufficio federale di polizia (fedpol), al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), al Consiglio federale e al MPC.

La DelCG ha invitato il Consiglio federale a esprimere il suo parere in merito al rapporto e alle sue raccomandazioni entro il 1° ottobre 2018.

### 2 Valutazione globale

Nel quadro dell'ispezione la DelCG ha intervistato vari membri del Consiglio federale e i collaboratori delle autorità interessate. Ha inoltre inviato diverse comunicazioni alle autorità, compreso l'avamprogetto del rapporto. Il 7 marzo 2018 il capo del DDPS, consultato su questo avamprogetto, ha presentato un parere dettagliato e completo che contiene numerose perplessità concernenti la questione della confidenzialità e proposte concrete di modifica dell'avamprogetto. Purtroppo solo poche delle modifiche proposte sono state adottate, cosa di cui il Consiglio federale si rammarica. Il Consiglio federale ricorda inoltre che l'impiego di Daniel M. corrispondeva a una reale necessità. La stessa DelCG osserva altresì che «l'operazione è stata svolta in modo appropriato ed efficace»<sup>3</sup>.

Il rapporto della DelCG può suscitare l'impressione che, anche se il SIC aveva il mandato di raccogliere le informazioni, le informazioni effettivamente acquisite erano servite in definitiva poco o per nulla in un procedimento penale contro la Germania per attività di spionaggio sul territorio svizzero. Tuttavia, tale valutazione è fatta a posteriori. Al momento della raccolta delle informazioni, non era possibile conoscere l'esito della procedura o l'importanza di elementi specifici per il suo successo. Il contesto politico nel periodo in questione, ossia dal 2010 al 2012, era fondamentalmente diverso da quello odierno. Il contenzioso fiscale con la Germania e i dibattiti sul segreto bancario erano particolarmente accesi e, tenuto conto delle circostanze dell'epoca, il Consiglio federale ha consapevolmente messo in atto tutti i mezzi legali per garantire gli interessi della Svizzera.

<sup>2</sup> FF 2018 4303 segg.

<sup>3</sup> FF 2018 4305, secondo paragrafo

Tuttavia, sempre da un punto di vista retrospettivo, il Consiglio federale ritiene che le raccomandazioni della DelCG siano opportune ed è quindi sostanzialmente disposto ad attuarle.

### 3 In merito alle differenti raccomandazioni

Il Consiglio federale si esprime come segue in merito alle raccomandazioni della DelCG.

*Raccomandazione 1* Legalità del comportamento delle fonti

La DelCG raccomanda al SIC di predisporre una procedura che consenta di assicurare la legalità dell'utilizzo delle fonti, soprattutto di quelle secondarie, in analogia agli articoli 15 e 16 OAIIn.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il SIC l'ha già concretizzata in larga misura per quanto riguarda le sue fonti umane secondo la definizione dell'articolo 15 della legge federale del 25 settembre 2015<sup>4</sup> sulle attività informative (LAIIn). L'obbligo di istruire tali fonti per garantire un'acquisizione conforme alla legge è già previsto dall'articolo 15 dell'ordinanza del 16 agosto 2017<sup>5</sup> sulle attività informative (OAIIn). Va tuttavia sottolineato che la ricerca di informazioni all'estero può costituire un reato di spionaggio nei confronti del Paese ospitante e che l'obbligo di rispettare la legge in tale contesto è disciplinato solo in termini generali nell'articolo 36 LAIn, ponendo l'accento sulla limitazione delle ingerenze nei diritti fondamentali delle persone interessate. Infine, le procedure di controllo della legalità possono riguardare solo persone note al SIC e da esso direttamente istruite. Il SIC non può controllare direttamente le attività delle persone connesse a una delle sue fonti, poiché non ha contatti con loro. Di conseguenza, il SIC rinuncia d'ora in poi a utilizzare il termine «fonte secondaria». Questo termine non ha del resto alcuna definizione riconosciuta e non figura né nella LAIn né nelle relative ordinanze d'esecuzione.

*Raccomandazione 2* Valutazione delle fonti secondarie

Il SIC valuta tutte le fonti secondarie per quanto riguarda la qualità delle prestazioni fornite e determina di quali accessi diretti dispongono nei settori in cui sono tenute ad acquisire informazioni. Il SIC comunica al capo del DDPS i risultati di questa valutazione in forma appropriata.

Nell'ambito del rapporto annuale di cui all'articolo 19 OAIIn, una nota di sintesi valuterà ogni singola fonte secondo l'articolo 15 capoverso 1 lettera a LAIn, controllata direttamente dal SIC, in termini di utilità, costi e rischi menzionando le eventuali misure adottate. In tal senso questa raccomandazione risulta già attuata.

<sup>4</sup> RS 121

<sup>5</sup> RS 121.1

**Raccomandazione 3** Rapporti privati delle fonti con membri del SIC

In una direttiva interna il SIC definisce in modo esaustivo i criteri secondo cui si possono reclutare come fonti le persone che conoscono personalmente membri attivi della divisione NDBB.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il DDPS assegnerà il corrispondente mandato al SIC.

**Raccomandazione 4** Acquisizione di informazioni all'estero da parte di investigatori privati svizzeri

Per acquisire informazioni all'estero, il SIC valuta l'impiego di fonti di nazionalità svizzera che lavorano come investigatori privati o che esercitano attività analoghe. In un rapporto, il DDPS identificherà i rischi specifici che comporta l'assunzione di questa categoria di persone come fonti e illustrerà come poter riportare a un livello accettabile questi rischi.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il DDPS sarà incaricato dell'attuazione.

**Raccomandazione 5** Annuncio delle fonti sospettate di lavorare per un servizio informazioni estero

La divisione NDBB informa immediatamente il direttore del SIC quando sospetta che una fonte lavori per un servizio informazioni estero. Se il direttore del SIC decide di continuare la collaborazione con questa fonte, tale scelta deve figurare nel rapporto annuale redatto conformemente all'articolo 19 OAI.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il DDPS sarà incaricato dell'attuazione.

**Raccomandazione 6** Trasparenza sulla fine dei rapporti con una fonte

Quando, nel rapporto annuale che redige in virtù dell'articolo 19 OAI, il SIC indica che si è posto fine al rapporto con una fonte, precisa se e in che modo la fonte ne è stata messa al corrente.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il DDPS sarà incaricato dell'attuazione.

**Raccomandazione 7** Proposte al Consiglio federale in vista dell'applicazione dell'articolo 3 LAIn

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di trattare le proposte di cui all'articolo 71 LAIn e di darvi seguito solo se sono state cofirmate, oltre che dal DDPS, da tutti gli altri dipartimenti per i quali l'acquisizione di informazioni svolta dal SIC è di un certo interesse. Queste proposte devono indicare in particolare l'utilità che i destinatari delle informazioni si aspettano dai risultati dell'acquisizione del SIC.

Secondo l'articolo 71 LAIn il Consiglio federale può incaricare il SIC di tutelare altri interessi nazionali importanti secondo l'articolo 3 LAIn. Questa disposizione garantisce che il Consiglio federale nel suo insieme esamini e approvi la misura in questione. Il fatto che un altro dipartimento direttamente interessato abbia cofirmato la proposta potrebbe chiarire le responsabilità e rafforzare la legittimità della misura. Per quanto riguarda l'indicazione dell'utilità della misura, questo punto è già espressamente disciplinato nell'articolo 71 capoverso 2 LAIn: «[il Consiglio federale] stabilisce nel caso specifico la durata, lo scopo, il genere e l'estensione della misura.»

Il Consiglio federale è quindi disposto ad attuare questa raccomandazione.

**Raccomandazione 8** Concetto sulla vigilanza esercitata dal direttore del SIC

Il DDPS definisce un concetto per la DelCG in cui descrive come il direttore del SIC garantisce una valutazione regolare delle operazioni e delle fonti all'interno del servizio. Questo concetto definisce chiaramente i compiti e le competenze a livello di direzione e all'interno della divisione NDBB. Dovrà inoltre chiarire i ruoli della divisione NDBA, del servizio giuridico e del servizio di sicurezza del SIC.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il DDPS sarà incaricato dell'attuazione.

**Raccomandazione 9** Miglioramento del flusso di informazioni tra la PGF, il MPC e il SIC nell'ambito delle richieste della PGF al SIC

Se, nell'ambito di un procedimento penale, la PGF rivolge al SIC una richiesta di acquisizione di informazioni o di sostegno, ne informa la persona responsabile del procedimento del MPC e si assicura che il SIC sia sufficientemente informato sullo scopo e sull'utilizzo del servizio richiesto.

Secondo il Consiglio federale questa raccomandazione è già attuata con il Codice di procedura penale<sup>6</sup> (art. 307 e 312) entrato in vigore nel 2011 e con l'ordinanza del 15 ottobre 2008<sup>7</sup> sul sistema d'informazione della polizia giudiziaria federale (ordi-

<sup>6</sup> RS 312.0

<sup>7</sup> RS 360.2

nanza JANUS; art. 29h cpv. 1 e 2) nella versione rivista nel 2015. Queste disposizioni prevedono che la direzione del procedimento del MPC sia sufficientemente informata in merito a ogni fase del procedimento della Polizia giudiziaria federale (PGF).

*Raccomandazione 10* Informazione annuale della capo del DFGP sulla collaborazione tra la PGF e il SIC

La capo del DFGP ordina a fedpol di informarla annualmente sulla collaborazione tra la PGF e il SIC e sulle missioni di osservazione e di acquisizione di informazioni che la PGF svolge per conto del SIC.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il DFGP sarà incaricato dell'attuazione. Tuttavia, un'informazione annuale è possibile solo nella misura in cui le informazioni corrispondenti non riguardino indagini di polizia giudiziaria sotto la responsabilità del MPC. In tal caso, spetta al Procuratore generale della Confederazione decidere se e in quale misura la capo del DFGP può essere informata in merito.

*Raccomandazione 11* Elaborazione di scenari

Il SIC e le autorità di perseguimento penale elaborano possibili scenari che presentano situazioni in cui potrebbero essere rivelate, nel corso di un procedimento penale, informazioni sulle fonti e sul modo di gestirle da parte del SIC e che definiscono il margine di manovra giuridico esistente in materia di protezione delle fonti. Le conclusioni che possono essere tratte da questi scenari sono riprese nelle convenzioni di collaborazione concluse tra il SIC e le autorità di perseguimento penale.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il SIC sarà incaricato dell'attuazione. Il SIC e il MPC hanno già avviato le discussioni e la revisione delle loro convenzioni di collaborazione.

*Raccomandazione 12* Informazione della DelCG sulle procedure penali aperte contro fonti del SIC

Non appena viene a conoscenza di un procedimento penale oppure dell'arresto di una fonte o di una ex fonte, il SIC informa immediatamente il capo del DDPS che a sua volta provvede a far trasmettere l'informazione alla DelCG. Il dipartimento comunica alla DelCG in tempo utile la sua valutazione dell'affare e le misure decise.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il DDPS e il SIC saranno incaricati dell'attuazione, purché dispongano delle relative informazioni. L'informazione secondo cui un procedimento penale è stato avviato, in particolare all'estero o contro una ex fonte, non arriva automaticamente al SIC, poiché i contatti con quest'ultima sono stati interrotti.

*Raccomandazione 13* Consultazione e informazione reciproca e appropriata del SIC e del MPC

Il SIC e il MPC si consultano e si informano in modo reciproco e appropriato. In particolare il SIC consulta il MPC prima di trasmettere informazioni che lo riguardano al Consiglio federale.

Il SIC e il MPC verificano il memorandum d'intesa tra il SIC e il MPC del 2 e del 3 dicembre 2014 per migliorare l'informazione e la consultazione reciproca, sempre garantendo il rispetto delle competenze dei due organi e l'esecuzione autonoma dei loro compiti.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare questa raccomandazione. Il SIC sarà incaricato dell'attuazione. Il SIC e il MPC hanno già avviato le discussioni e la revisione delle loro convenzioni di collaborazione.

