



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale della difesa,
della protezione della popolazione e dello sport DDPS
Servizio delle attività informative della Confederazione SIC

CH-3003 Berna SIC

Berna, 27 febbraio 2013

Rapporto esplicativo concernente la modifica della legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC)

1 Tratti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 1° gennaio 2009 le componenti dell'Ufficio federale di polizia (felpol) che si occupavano di attività informative sono state trasferite al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e raggruppate dal 1° gennaio 2010 con il Servizio informazioni strategico (SIS) in un nuovo ufficio federale: Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC).

Il 1° gennaio 2010 è anche entrata in vigore la legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC; RS 121), approvata dalle Camere federali il 3 ottobre 2008. Al momento in cui è stata emanata la LSIC, il legislatore presumeva che i compiti nel settore del servizio informazioni civile sarebbero stati adempiuti da due servizi separati sotto il profilo organizzativo, ossia il SIS e il Servizio di analisi e prevenzione (SAP). In tale contesto ogni servizio avrebbe continuato a trattare le sue informazioni nel proprio sistema d'informazione fondandosi sulla rispettiva base legale.

Dopo la fusione il SIC si è trovato nella situazione particolare di dover applicare due diverse basi legali per il trattamento delle sue informazioni. Le norme più restrittive della LMSI devono essere rigorosamente osservate, evitando però di limitare inutilmente l'attività del servizio informazioni concernente l'estero. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di estendere, in linea di principio, le norme più severe della LMSI in materia di trattamento dei dati a tutte le informazioni aventi una relazione diretta con la Svizzera e i suoi abitanti. Le norme meno severe della LSIC si applicano esclusivamente a informazioni del SIC concernenti l'estero e senza alcuna relazione diretta con la Svizzera. La conseguenza è che i dati del SIC, a seconda che abbiano, a livello di contenuto, una relazione diretta con la Svizzera o concernano esclusivamente l'estero, sono trattati in sistemi d'informazione differenti: i «dati concernenti l'interno» sono trattati nel sistema d'informazione «Sicurezza interna (ISIS)» e i «dati concernenti l'estero» nel sistema d'informazione «Sicurezza esterna (ISAS)».

Mentre ISIS è operativo nella sua forma attuale già dal 2005, ISAS è stato introdotto il 21 giugno 2010 come esercizio pilota ai sensi dell'articolo 17a della legge federale del 19 giugno 1992¹ sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1).

L'articolo 17a LPD prevede un'eccezione all'esigenza di una base legale formale per il trattamento di dati personali degni di particolare protezione e di profili della personalità. È una disposizione che consente al Consiglio federale di autorizzare un simile trattamento prima che siano approvate le basi legali necessarie se, come nel caso di ISAS, una fase di test è assolutamente indispensabile per la realizzazione tecnica di un determinato trattamento o di un sistema informatico.

Secondo l'articolo 17a capoverso 4 LPD l'organo federale competente deve presentare un rapporto di valutazione al Consiglio federale al più tardi due anni dopo la messa in opera del sistema pilota, proponendo la continuazione o l'interruzione del trattamento dei dati. Il Consiglio federale ha licenziato il relativo rapporto di valutazione l'8 giugno 2012 e ha rilasciato l'autorizzazione per proseguire il trattamento dei dati per altri tre anni, vale a dire fino al mese di giugno 2015. Se fino ad allora

¹ RS 235.1

non vi sarà alcuna base legale formale, il trattamento dei dati dovrà essere interrotto (cfr. art. 17a cpv. 5 LPD).

La legge sul servizio informazioni in fase di elaborazione prevede una nuova concezione per il trattamento e la conservazione dei dati che sostituirà gli attuali sistemi di trattamento dei dati ISIS e ISAS. Non è però possibile essere certi che tale legge sarà già entrata in vigore nel giugno 2015. Occorre pertanto garantire, con la creazione di una base legale sufficiente, che il sistema di trattamento dei dati ISAS possa continuare a essere mantenuto in esercizio anche se i lavori relativi alla nuova legge sul servizio informazioni dovessero protrarsi oltre il mese di giugno 2015. Il disegno di legge tiene in considerazione i risultati delle due consultazioni degli uffici in merito alla legge sul servizio informazioni. A differenza della legge sul servizio informazioni, non vi è alcuna modifica delle attuali disposizioni della LMSI. La revisione interessa volutamente soltanto il trattamento dei dati concernenti l'estero (dati concernenti l'estero senza relazione diretta con la Svizzera) del SIC.

1.2 Le nuove norme proposte

L'attuale trattamento dei dati nel quadro del sistema pilota ISAS si fonda su un disciplinamento a livello di ordinanza (cfr. art. 17–24 dell'ordinanza del 4 dicembre 2009² sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione [OSI-SIC]).

Con la presente revisione parziale della LSIC sarà creata la base legale necessaria affinché ISAS possa continuare a essere gestito senza interruzioni anche dopo il mese di giugno 2015, se entro tale scadenza non dovesse ancora essere entrata in vigore la nuova legge sul servizio informazioni. Nel contempo la revisione della legge costituisce lo spunto per strutturare in maniera più chiara la LSIC, motivo per cui – mantenendo lo stesso contenuto materiale – è stata introdotta una nuova suddivisione in 8 nuove sezioni (Compiti e organizzazione; Collaborazione; Trattamento dei dati personali; Trattamento dei dati personali raccolti in virtù della LMSI; Sistema d'informazione Sicurezza esterna; Protezione delle fonti, indennità e ricompense; Controllo; Disposizioni finali).

In relazione alla creazione di una base legale formale per il sistema d'informazione ISAS per le corrispondenti (nuove) sezioni sono sostanzialmente previste le regolamentazioni seguenti (per i commenti dettagliati ai singoli articoli cfr. il n. 2 qui di seguito):

- organo responsabile (SIC);
- scopo (trattamento di informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza);
- contenuto (dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità);
- controllo della qualità (valutazione dei dati per quanto concerne l'esattezza e la rilevanza);
- struttura (deposito dei documenti, sistema di analisi e di aggiornamento della situazione, indice e collegamento con ISIS);

² RS 121.2

- diritti d'accesso (collaboratori del SIC per il trattamento di informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza nonché l'Ufficio federale di polizia e gli organi cantonali incaricati della salvaguardia della sicurezza in Svizzera);
- comunicazione di dati personali ad autorità svizzere (per l'adempimento dei compiti secondo la LSIC);
- comunicazione di dati personali ad autorità estere (per la tutela degli interessi della persona in questione o di interessi considerevoli inerenti alla sicurezza della Svizzera o dello Stato ricevente);
- comunicazione di dati personali a terzi (per la tutela degli interessi della persona in questione oppure per sventare un pericolo grave immediato o per motivare una richiesta di informazioni);
- diritto di essere informati (diritto diretto di essere informati secondo gli articoli 8 e 9 LPD);
- durata di conservazione (durata necessaria o durata massima conformemente agli atti normativi emanati dal Consiglio federale);
- archiviazione (Archivio federale e SIC);
- disposizioni esecutive (Consiglio federale: competenza relativa al trattamento dei dati, autorizzazioni d'accesso, frequenza del controllo della qualità, durata di conservazione dei dati, cancellazione dei dati e disposizioni concernenti la sicurezza dei dati; DDPS: campi di dati).

2 **Commento ai singoli articoli**

I requisiti relativi alla densità normativa delle basi legali per la gestione di un sistema di trattamento automatizzato dei dati personali sono elevati [cfr. «Leitfaden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten des Bundesamtes für Justiz», (Guida per l'elaborazione delle basi legali necessarie per gestire un sistema di trattamento dei dati personali, documento disponibile unicamente in tedesco)]³, ciò che comporta un'ampia regolamentazione del sistema d'informazione «Sicurezza esterna» in 14 nuovi articoli. Per questo motivo la presente revisione di legge ha costituito lo spunto per introdurre nella LSIC nuove suddivisioni, migliorandone la chiarezza. A livello materiale unicamente la nuova sezione 5 (Sistema d'informazione Sicurezza esterna) integra delle novità, per il resto sono riprese le regolamentazioni in vigore. La LSIC è ora suddivisa in 8 sezioni:

Sezione 1 (nuova): Compiti e organizzazione

Sezione 2 (nuova): Collaborazione

Sezione 3 (nuova): Trattamento dei dati personali

Sezione 4 (nuova): Trattamento dei dati personali raccolti in virtù della LMSI

Sezione 5 (nuova): Sistema d'informazione Sicurezza esterna

³ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/legistik/leitf-rechtsgrundlagen-d.pdf>

Sezione 6 (nuova): Protezione delle fonti, indennità e ricompense

Sezione 7 (nuova): Controllo

Sezione 8 (nuova): Disposizioni finali

Sezione 5 (nuova): Sistema d'informazione Sicurezza esterna (ISAS)

Art. 6a (nuovo) Organo responsabile

Cpv. 1

Per l'adempimento dei propri compiti legali secondo l'articolo 1 lettera a il SIC deve ricorrere al trattamento elettronico di informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza. Dal 21 giugno 2010 ciò viene svolto da una cerchia limitata di utenti nel quadro dell'esercizio pilota ISAS sulla base dell'articolo 17a della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1). Con l'entrata in vigore della presente base legale la cerchia di utenti sarà estesa a tutte le persone che necessitano di un accesso per adempiere i propri compiti legali (cfr. il commento all'art. 6f qui di seguito).

Cpv. 2

Il detentore dei dati di ISAS è il SIC. È competente per il rispetto delle prescrizioni sulla protezione dei dati, il trattamento delle richieste di informazioni e di rettifica, l'adempimento dei compiti di controllo e la garanzia della sicurezza informatica.

Art. 6b (nuovo) Scopo

Cpv. 1

In ISAS sono trattate informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza. Con «informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza» s'intendono eventi e sviluppi all'estero atti a minacciare l'autodeterminazione della Svizzera e i suoi fondamenti democratici e costituzionali nonché a cagionarle danni di carattere economico o di altro genere oppure atti a pregiudicare la capacità di agire delle sue autorità. Il trattamento di informazioni aventi relazioni con la Svizzera avviene nel sistema d'informazione Sicurezza interna (ISIS).

Cpv. 2

Le informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza sono rilevate e trattate in ISAS. Sono analizzate principalmente all'attenzione dei dipartimenti e del Consiglio federale per ottenere una valutazione globale della situazione di minaccia. ISAS serve inoltre alla gestione di documenti su cui si basano le informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza e a documentare tali informazioni.

Art. 6c (nuovo) Contenuto

Cpv. 1

In ISAS sono trattate informazioni che servono all'identificazione di persone, aziende, organizzazioni e istituzioni, come nomi, cognomi, date di nascita, indirizzi,

nazionalità, luoghi d'origine, numeri telefonici, ditte e sedi. Sono inoltre rilevate informazioni concernenti eventi all'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza e in particolare rilevanti per l'analisi della situazione come luoghi, orari, azioni nonché persone, organizzazioni e istituzioni coinvolte. I dati possono essere registrati in ISAS sotto forma di testi, immagini, suoni oppure in altri formati adeguati. I documenti possono essere costituiti anche da una combinazione di questi formati.

Cpv. 2

Come accade in ISIS, anche in ISAS sono trattati dati personali e profili della personalità degni di particolare protezione secondo la LPD. Per l'adempimento dei compiti il SIC deve continuamente ricorrere al trattamento di dati personali degni di particolare protezione, come ad esempio l'appartenenza religiosa dei terroristi di matrice fondamentalista. Allestisce e tratta profili della personalità, ad esempio per valutare la minaccia rappresentata da individui o gruppi di estremisti violenti.

Cpv. 3

In deroga alle consuete condizioni di protezione dei dati, il SIC deve poter conservare anche i dati riconosciuti inesatti e valutati di conseguenza. Per quanto riguarda la valutazione delle informazioni di intelligence, occorre sempre anche individuare attività di disinformazione e informazioni false. Simili informazioni lasciano intravedere le intenzioni dei rispettivi produttori e fornitori. Una volta individuata, per scongiurare errori di valutazione la disinformazione o l'informazione falsa deve essere identificata in quanto tale e in quanto tale resa disponibile anche per il futuro, allo scopo di evitare errori di valutazione. Nell'ambito della collaborazione internazionale le informazioni riconosciute come false devono essere accessibili per poter valutare in maniera corretta la futura diffusione di altre informazioni false (per es. identificazione errata di una persona come membro di un gruppo terroristico) e se del caso reagire. I dati riconosciuti inesatti possono essere preziosi per valutare l'affidabilità, la lealtà o le intenzioni di una fonte umana o di un servizio partner.

Art. 6d (nuovo) Controllo della qualità

Cpv. 1

Il capoverso 1 definisce la valutazione d'entrata che il SIC esegue prima di ciascun rilevamento di dati. Sono determinanti l'esattezza e la rilevanza, vale a dire se una comunicazione è in relazione con i compiti legali del SIC (art. 1) e se non è da valutare come palesemente inesatta. Nel deposito dei documenti tale valutazione avviene non per i singoli dati personali di una comunicazione ma per la comunicazione nel suo complesso.

Cpv. 2

Il SIC provvede a una verifica regolare dei dati registrati in ISAS. I dati non più necessari all'adempimento dei compiti sono cancellati e archiviati secondo le direttive dell'Archivio federale (art. 6f).

Cpv. 5

Diversi rapporti degli organi di vigilanza hanno mostrato quanto sia importante un controllo della qualità affidabile e strutturato per i dati del SIC. L'istituzione di un organo interno di controllo della qualità per quanto riguarda ISIS ha dato buoni risultati e sarà sancita anche a livello di legge. Analogamente a ISIS anche nell'ambito di ISAS si svolgeranno regolarmente corsi di formazione per garantire la qualità e la rilevanza delle informazioni trattate nel sistema. L'estensione dei controlli dovrà essere stabilita dal Consiglio federale (cfr. art. 6m cpv. 1 lett. c). Benché in ISAS siano trattate esclusivamente informazioni in materia di politica di sicurezza concernenti l'estero, è pensabile che nel sistema di analisi e di aggiornamento della situazione siano trattate anche informazioni su persone fisiche o giuridiche aventi domicilio/sede in Svizzera (per es. nel settore della proliferazione in relazione con affari d'esportazione). In questo caso le informazioni rilevate sono contrassegnate in modo particolare e sottostanno alle restrittive prescrizioni di trattamento dei dati della LMSI, vale a dire che occorre eseguire il controllo delle registrazioni previsto nell'articolo 29 capoverso 5 OSI-SIC e una valutazione globale periodica (cfr. art. 32 OSI-SIC). Ciò in vista della volontà del legislatore di assoggettare a un regime più severo il trattamento dei dati sui cittadini svizzeri.

Art. 6e (nuovo) Struttura

Cpv. 1

ISAS si compone di tre parti: un deposito dei documenti, in cui sono digitalizzate e archiviate le informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza acquisite dal SIC o ricevute da quest'ultimo; il sistema di analisi e di aggiornamento della situazione che consente di accedere alle informazioni archiviate nel deposito dei documenti in cui queste sono strutturate in oggetti, relazioni e comunicazioni e completate da metadati; l'indice, che consente di accedere agli oggetti del sistema di analisi e di aggiornamento della situazione e a cui hanno accesso autorità esterne autorizzate (cfr. al riguardo il commento all'art. 6f).

Cpv. 2

Il SIC tratta sia le informazioni concernenti la Svizzera rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza (ISIS), sia quelle concernenti l'estero (ISAS). In considerazione delle diverse prescrizioni in materia di trattamento delle informazioni, queste due collezioni di dati continueranno a restare separate. Affinché il SIC possa svolgere il compito di analisi globale della minaccia (cfr. art. 3 cpv. 1), deve poter accedere rapidamente a tutti i sistemi d'informazione che contengono informazioni rilevanti per l'adempimento dei compiti. Questa particolare possibilità di analisi e valutazione è già descritta nell'articolo 6 OSI-SIC. Agli utenti che lo richiedono sono comunicati unicamente i dati relativi a una persona, a un'organizzazione o a un evento che complessivamente riceverebbero anche in caso di consultazione separata dei sistemi in questione.

Art. 6f (nuovo) Diritti d'accesso

Cpv. 1

Come già menzionato (cfr. il commento all'art. 6a cpv. 1), la fase pilota era limitata a una cerchia ristretta di utenti. Terminata la fase pilota, con l'introduzione del

sistema d'informazione ISAS tale limitazione può essere abolita e la cerchia di utenti può essere estesa a tutti i collaboratori del SIC incaricati del rilevamento, della consultazione, della valutazione e del controllo della qualità dei dati e che necessitano di un accesso per l'adempimento dei propri compiti legali. La cerchia di utenti interna al SIC coinciderà quindi con la cerchia di utenti della banca dati ISIS «Protezione dello Stato».

Cpv. 2

Affinché i collaboratori del SIC possano effettuare una consultazione trasversale (cfr. il commento all'art. 6e cpv. 2) di ISAS e ISIS, devono disporre in entrambi i sistemi dei relativi diritti d'accesso. Il risultato della ricerca contiene unicamente le indicazioni che sarebbero visualizzate anche in caso di una consultazione separata di ISIS o ISAS.

Cpv. 3

Gli utenti esterni hanno accesso unicamente all'indice e sono l'Ufficio federale di polizia e i servizi informazioni cantonali.

Art. 6g (nuovo) Comunicazione di dati personali ad autorità svizzere

Affinché il SIC possa adempiere il proprio compito, deve poter trasmettere i dati personali ad autorità politiche, ad autorità di perseguimento penale, giudiziarie o di sicurezza. La regolamentazione corrisponde in larga misura al diritto vigente (art. 17 LMSI). Le autorità interessate sono stabilite dal Consiglio federale.

Art. 6h (nuovo) Comunicazione di dati personali ad autorità estere

Il presente articolo riprende in larga misura le disposizioni di cui all'articolo 17 capoversi 3 e 4 LMSI. La legislazione in materia di protezione dei dati prevede di regola che i dati personali possono essere comunicati soltanto agli Stati che assicurano un livello di protezione dei dati paragonabile a quello svizzero (art. 6 cpv. 1 LPD; RS 235.1). Ciò escluderebbe la collaborazione del SIC con la maggioranza dei Paesi extraeuropei se nel singolo caso non potessero essere applicate le eccezioni restrittive di cui all'articolo 6 capoverso 2 della legge federale sulla protezione dei dati. Ciò impedirebbe al SIC l'accesso a importanti fonti informative proprio nelle regioni di crisi.

Già la LMSI definisce regolamentazioni speciali per la cooperazione in ambito informativo e la comunicazione di dati personali all'estero, che la LSIC qui riprende. Vi è inoltre una prassi consolidata accompagnata e controllata dagli organi di vigilanza (Vigilanza sulle attività informative del DDPS e prima del DFGP e Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali).

Il capoverso 3 lettera d) concerne le richieste di nulla osta o clearing a favore di persone che all'estero intendono ottenere l'accesso a progetti, informazioni, impianti classificati ecc. Simili informazioni sono di regola nell'interesse della persona in questione che altrimenti non potrebbe assumere un posto di lavoro o svolgere un'attività commerciale.

Inoltre, occorre sempre considerare le condizioni della CEDU.

L'avamprogetto non ha inoltre ripercussioni né sui Cantoni e Comuni, né sull'economia svizzera, la società o l'ambiente.

4 Costituzionalità e legalità

La LSIC si fonda sugli articoli 54 capoverso 1 e 173 capoverso 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999⁴ (Cost.). L'articolo 54 capoverso 1 Cost. prevede la competenza materiale della Confederazione per quanto riguarda gli affari esteri e in tal modo disciplina le attività del servizio informazioni concernente l'estero. L'articolo 173 capoverso 2 Cost. dichiara inoltre l'Assemblea federale competente per tutte le questioni non attribuite ad altre autorità. In questo ambito si situa anche la presente revisione parziale della legge. Essa non supera il settore di compiti sancito dall'articolo 1 LSIC.

Le modifiche proposte nel quadro della presente revisione possono costituire un'ingerenza nei diritti fondamentali, ad esempio un'ingerenza nella sfera privata (art. 13 Cost.). In particolare l'autodeterminazione informativa (art. 13 cpv. 2 Cost.), in quanto elemento della sfera privata, tutela qualsiasi trattamento di dati (cfr. DTF 122 I 360).

A tenore dell'articolo 36 Cost. le restrizioni dei diritti fondamentali devono fondarsi su una base legale, devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla tutela dei diritti fondamentali di terzi e devono rispettare il principio della proporzionalità. Inoltre, non deve essere toccata l'essenza dei diritti fondamentali.

L'esercizio di ISAS, il cui esercizio pilota è attualmente disciplinato sotto forma di disposizione transitoria, sarà sancito in una legge formale, la LSIC. Sia l'acquisizione dei dati archiviati in detto sistema che il loro trattamento avviene sulla base della LSIC e riguarda le informazioni concernenti l'esterno rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza.

L'interesse pubblico all'acquisizione e al trattamento dei dati è evidente e consiste nella protezione della sicurezza interna ed esterna. L'esistenza di un interesse pubblico legittimo è inconfutabile.

Per giudicare la proporzionalità di una regolamentazione occorre valutare se è adeguata e necessaria e se è ragionevolmente proporzionata allo scopo perseguito. La misura che consiste nel trattamento e nella conservazione di informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza è adeguata a garantire la protezione della sicurezza interna ed esterna. Anche la necessità non può indubbiamente essere negata, poiché non è disponibile alcun mezzo meno rigoroso che consenta l'individuazione tempestiva di potenziali minacce per la sicurezza interna ed esterna.

Per tener conto del principio della proporzionalità, al momento del rilevamento in ISAS la rilevanza e l'esattezza dei dati personali viene valutata mediante un controllo interno della qualità. Nell'ambito di una valutazione periodica è verificata la necessità dei dati rilevati per l'adempimento dei compiti; i dati non più necessari sono cancellati. Inoltre, i diritti d'accesso ai dati e la durata di conservazione limitata sono disciplinati in maniera restrittiva.

⁴ RS 101

La regolamentazione proposta è conforme alla Costituzione. I principi dello Stato di diritto sono pienamente salvaguardati.