



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Centro servizi informatici CSI-DFGP

Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

Ordinanza sul finanziamento della sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (OF-SCPT)

Rapporto sui risultati della consultazione

Novembre 2023

Indice

1	Situazione iniziale.....	3
2	Procedura di consultazione.....	3
3	Valutazione generale.....	3
4	Pareri sulle singole disposizioni.....	4
5	Elenco dei partecipanti alla consultazione.....	9
1	Situazione iniziale.....	3
2	Procedura di consultazione.....	3
3	Valutazione generale.....	3
4	Pareri sulle singole disposizioni.....	4
5	Elenco dei partecipanti alla consultazione.....	9

1 Situazione iniziale

L'ordinanza sul finanziamento della sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (OF-SCPT) attua gli articoli 38 e 38a della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; RS 780.1) emanati con la legge federale concernente agevolazioni amministrative e misure di sgravio del bilancio della Confederazione (FF 2021 669). Lo scopo della OF-SCPT è, da un lato, introdurre gli importi forfettari e, dall'altro, migliorare l'attuale livello di copertura dei costi del Servizio SCPT.

2 Procedura di consultazione

Dal 22 febbraio al 30 maggio 2023 il Consiglio federale ha posto in consultazione la OF-SCPT. Sono pervenuti 51 pareri (25 Cantoni, 14 associazioni, 9 POC, 1 pubblico ministero, il Ministero pubblico della Confederazione e partito). L'elenco dei partecipanti che hanno presentato un parere si trova al numero 5.

Il presente rapporto propone una sintesi dei risultati della consultazione e riporta le disposizioni accolte in modo positivo o negativo e le proposte di modifica formulate. Si presume che i partecipanti alla consultazione (di seguito: partecipanti) che si sono espressi solo su singole disposizioni accettino in linea di massima l'avamprogetto e che le loro critiche o richieste di modifica riguardino solamente le disposizioni oggetto del loro parere. Per maggiori dettagli si rimanda ai pareri originali¹.

3 Valutazione generale

Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), la Società svizzera di Diritto penale (SSDP), la Società dei Capi di Polizia delle Città Svizzere (SCPCS), la Federazione Svizzera degli Avvocati (FSA) e l'Interassociazione di salvataggio (IAS) hanno esplicitamente rinunciato a esprimersi. I Cantoni AI, GE, SO, il pubblico ministero del Canton UR e l'Unione sindacale svizzera (USS) sono favorevoli al progetto, mentre il Canton NE lo respinge. La maggioranza dei Cantoni² nonché la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) e la Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS) accolgono in linea di massima favorevolmente l'introduzione di una partecipazione forfettaria alle spese, ma criticano alcuni punti del progetto e in particolare non sono d'accordo con la prevista ripartizione delle spese tra Confederazione (25 %) e Cantoni (75 %). Sono inoltre del parere che l'importo complessivo per le indennità delle persone obbligate a collaborare (POC) sia troppo alto e chiedono quindi di ridurlo sensibilmente.

Tutte le POC³ che si sono espresse in sede di consultazione nonché l'Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut), la Swico, la Società digitale, l'UDC, il Partito pirata, l'associazione dirittifondamentali.ch e l'Unione svizzera delle arti e mestieri (usam) respingono le disposizioni che disciplinano le indennità delle POC. Secondo loro è sproporzionato e inadeguato introdurre un importo complessivo massimo per le indennità e prevedere un'indennità forfettaria (annua) per POC con un determinato volume di mandati. Sono inoltre del parere che una regolamentazione forfettaria delle indennità non comporti alcuna sostanziale riduzione dell'onere amministrativo, poiché, ad eccezione della fatturazione, non solleverebbe le POC da alcun compito.

¹ Disponibili all'indirizzo www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > DFGP

² AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

³ Glasfasernetz Schweiz, Init7, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, Proton, Quickline

4 Pareri sulle singole disposizioni

Articolo 1

Introduzione di partecipazioni annue e forfettarie alle spese

Diversi partecipanti⁴ accolgono in linea di massima favorevolmente l'introduzione di una partecipazione annua e forfettaria alle spese. A loro parere il nuovo sistema di finanziamento riduce l'onere amministrativo per tutti gli interessati, consolida il preventivo della Confederazione e dei Cantoni in sede di stesura e fa in modo che la misura di sorveglianza sia disposta in base alla sua reale necessità e non ai costi che comporta. In questo modo reati gravi e la criminalità organizzata, potranno essere perseguiti non solo dalla Confederazione e da alcuni Cantoni, finanziariamente più forti, ma anche dai Cantoni più piccoli.

Alcuni partecipanti⁵ ritengono invece che, con un conteggio per singolo caso, le spese delle autorità di perseguimento penale siano direttamente collegate all'utilità delle sorveglianze e delle informazioni. Questo sistema di conteggio permetterebbe a dette autorità di ponderare in anticipo costi e benefici di una misura e di disporla solamente se questi ultimi prevalgono. Invece, con una partecipazione forfettaria dei Cantoni alle spese, questo incentivo verrebbe meno.

Ripartizione delle spese tra Confederazione e Cantoni

USS chiede di portare dal 75 al 90 per cento la partecipazione dei Cantoni alle spese prevista nell'avamprogetto poiché sono questi ultimi a beneficiare per il 90 per cento delle sorveglianze e delle informazioni. La maggioranza dei partecipanti⁶ respinge nettamente la ripartizione delle spese tra Confederazione (25 %) e Cantoni (75 %) prevista dall'avamprogetto allo scopo di aumentare il grado di copertura dei costi del Servizio SCPT. Particolarmente criticato è il fatto che questa chiave di ripartizione raddoppierebbe i costi a carico dei Cantoni. Secondo questi partecipanti, una simile ripartizione delle spese parte dal presupposto che per ragioni di politica finanziaria la sorveglianza delle telecomunicazioni sia ancora poco impiegata come uno dei principali mezzi di prova nei procedimenti penali. Inoltre l'auspicato grado di copertura dei costi è difficilmente raggiungibile nella pratica poiché emolumenti più elevati riducono automaticamente il ricorso alle misure di sorveglianza e quindi anche le entrate. Questi partecipanti propongono di ridurre in modo significativo la partecipazione dei Cantoni alle spese. Alcuni partecipanti⁷ propongono di elaborare un regolamento sugli emolumenti che mantenga le spese a carico dei Cantoni al livello attuale.

Per molti partecipanti⁸ è inoltre inaccettabile che i Cantoni debbano assumere il 75 per cento delle spese del Servizio SCPT pur non potendo intervenire minimamente su vari aspetti che causano dette spese come l'organizzazione e l'efficienza del Servizio SCPT. Viene criticato anche il fatto che il Servizio SCPT debba ricorrere a prestazioni di altri uffici federali sebbene i relativi costi siano decisamente più alti del prezzo di mercato usuale. AG chiede quindi esplicitamente che i costi esterni siano calcolati in base al prezzo di mercato. Per la maggioranza dei partecipanti⁹ non è inoltre chiaro come mai i costi per il personale di cui all'articolo 1 capoverso 1 lettera a OF-SCPT, e in particolare quelli legati all'attività mediatica, all'attività legislativa, ai corsi di perfezionamento e a eventuali manifestazioni per il personale, siano a carico

⁴ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, CDDGP, CCPCS, USS, CPS, pubblico ministero UR

⁵ Glasfasernetz Schweiz, Init7, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, Quickline, asut, Swico, Società digitale, usam, Partito pirata, dirittifondamentali.ch

⁶ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, CDDGP, CCPCS, CPS

⁷ AG, AR, BL, GL, GR, LU, OW, NW, SH, SG, UR, VS, ZG, ZH, CCPCS, CPS

⁸ AG, AR, BE, BL, FR, GR, LU, NW, OW, SH, TG, TI, VS, ZH, CCPCS, CPS

⁹ AG, AR, BE, BL, FR, GR, LU, NW, OW, SH, TG, TI, VS, ZG, ZH, CCPCS, CPS

dei Cantoni. Questi partecipanti chiedono quindi che i costi sostenuti per i compiti della Confederazione non siano inclusi nelle spese indennizzabili per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni. Secondo BL e JU i costi relativi alla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni vanno inoltre definiti con maggiore precisione e chiedono pertanto che l'avamprogetto indichi a quanto ammonta la percentuale delle singole spese e prestazioni.

Articolo 2

Chiave di ripartizione intercantonale delle spese

La maggioranza dei partecipanti¹⁰ – soprattutto Cantoni – concorda in linea di massima con l'applicazione della chiave di ripartizione intercantonale delle spese in funzione della popolazione residente così come previsto dall'articolo 2 OF-SCPT. BE e CCPCS auspicano comunque la creazione di un gruppo di lavoro che elabori modelli alternativi della ripartizione delle spese tra i Cantoni. Alcuni partecipanti¹¹ sono scettici riguardo alla chiave di ripartizione delle spese in funzione della popolazione residente. A loro parere questo approccio penalizza i Cantoni che ricorrono moderatamente alle misure di sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni; secondo loro sarebbe più corretto che ciascun Cantone pagasse le proprie spese.

Articolo 3

Solamente il pubblico ministero del Canton UR si è espresso su questa disposizione chiedendo che la Confederazione comunichi ai Cantoni il più presto possibile l'importo dovuto di modo da garantire la compilazione puntuale del preventivo per il 2024.

Articolo. 4

Ammontare degli importi per il trasferimento delle spese ai partecipanti ai procedimenti

Molti partecipanti¹² – soprattutto Cantoni – affermano che nella maggior parte dei casi è effettivamente illusorio fin dall'inizio recuperare le spese procedurali. Tuttavia non sono riusciti a capire come mai gli importi di cui all'articolo 4 OF-SCPT siano aumentati solo marginalmente rispetto agli attuali emolumenti e indennità, mentre nel contempo le spese a carico dei Cantoni sono raddoppiate. Per contro, per Società digitale e dirittifondamentali.ch è inaccettabile che i Cantoni siano autorizzati a trasferire ai partecipanti ai procedimenti spese che, grazie alla partecipazione forfettaria, di fatto non sussistono. In questo modo i Cantoni possono generare profitti.

Alcuni partecipanti¹³ chiedono espressamente di stralciare l'importo di trasferimento di sei franchi per le informazioni semplici di cui all'articolo 4 capoverso 1 lettera f OF-SCPT poiché una rifatturazione non verrebbe presa in considerazione dato l'onere amministrativo che comporta.

Articolo 5

Criterio di qualità

Le POC che hanno partecipato alla consultazione¹⁴ chiedono che il diritto delle POC all'indennità non venga vincolato all'adempimento delle pertinenti norme del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). In particolare il criterio della qualità dei dati trasmessi è soggettivo

¹⁰ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, JU, LU, NW, OW, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, pubblico ministero UR, CDDGP, CCPCS, CPS

¹¹ GR, Swico, Proton, Glasfasernetz Schweiz, Partito pirata, dirittifondamentali.ch, Società digitale

¹² AR, BE, BS, FR, GR, LU, NW, OW, SH, TG, TI, VS, ZG, ZH, CCPCS, CPS

¹³ AG, GR, LU, OW, NW, SH, VS, ZH, CCPCS

¹⁴ Glasfasernetz Schweiz, Init7, Proton, Quickline, Salt, Suissedigital, Swisscom, Sunrise UPC, Threema GmbH, asut, Swico

e può quindi essere interpretato in modo ampio. A loro parere il diritto all'indennità deve dipendere esclusivamente dall'adempimento di obblighi legali e oggettivi; in più il probabile aumento delle domande di informazioni, riconducibile alla fatturazione a forfait, si ripercuoterebbe sulla qualità dei dati. Potrebbe infatti accadere che, a causa dei possibili limiti tecnici delle banche dati, non sia più possibile mantenere la qualità richiesta. Di conseguenza chiedono che i criteri di qualità siano fissati anche in funzione del numero di domande di informazioni ricevute e di mandati di sorveglianza disposti dalle autorità di perseguimento penale.

Articolo 6

Importo complessivo delle indennità

Molti partecipanti¹⁵ – soprattutto Cantoni – sono del parere che il principio di diritto processuale relativo alla totale gratuità della raccolta delle prove debba valere anche per le POC e che conseguentemente la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni debba essere gratuita per le autorità di perseguimento penale. In ogni caso, secondo loro, l'importo complessivo delle indennità delle POC è troppo elevato e va nettamente ridotto.

Molti altri partecipanti¹⁶ – soprattutto POC – sono invece convinti che l'indennità forfettaria così come concepita nell'avamprogetto non sia in linea con il diritto legale delle POC a un'indennità equa. In particolare giudicano problematico il fatto che l'importo complessivo delle indennità sia quantificato nell'ordinanza. Detto importo non copre i costi effettivi sostenuti dalle POC. A loro parere il criterio della proporzionalità deve in linea di massima mirare a coprire completamente le spese o comunque tendere in quella direzione garantendo in ogni caso almeno una copertura dell'80 per cento dei costi sostenuti.

Adeguamento dell'importo complessivo

Diversi partecipanti¹⁷ nella cerchia delle POC criticano il fatto che sia possibile adeguare l'importo complessivo solamente attraverso una revisione dell'OF-SCPT. A loro parere, in questo modo viene esclusa la possibilità di adeguare l'importo delle indennità agli sviluppi dinamici o alla fluttuazione dei mandati. Swisscom critica il fatto che l'adeguamento dell'importo complessivo si basi esclusivamente sui costi di esercizio del Servizio SCPT.

Le POC e altri partecipanti¹⁸ sollecitano pertanto un adeguamento costante delle indennità basato sull'aumento o sul calo dei mandati e delle spese effettive delle POC. Alcuni partecipanti¹⁹ approvirebbero il modello delle indennità proposto soltanto se fosse previsto anche un aumento retroattivo dell'importo complessivo dell'indennità in caso di incremento delle misure di sorveglianza. In caso contrario, ritengono che le POC vadano ancora indennizzate per singolo caso in base alla vigente ordinanza del 15 novembre 2017 sugli emolumenti e le indennità per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (ordinanza sugli emolumenti).

Spese eccezionali

Molte POC²⁰ criticano il fatto che le spese eccezionali per informazioni e sorveglianze che non rientrano (ancora) in nessun tipo standard di informazione o sorveglianza (le cosiddette informazioni e sorveglianze particolari secondo l'art. 25 OSCPT) non siano più indennizzate come finora ossia in base al tempo effettivamente impiegato. A loro avviso, visto che mancano valori

¹⁵ AG, AR, BE, BL, GR, JU, LU, NW, OW, SH, TG, TI, VS, ZG, ZH, CCPCS, CPS

¹⁶ Init7, Glasfasernetz Schweiz, Proton, Quickline, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, asut, Swico, Partito pirata

¹⁷ Glasfasernetz Schweiz, Proton, Swico

¹⁸ Init7, Salt, usam, Sunrise UPC, Swisscom, Suissedigital, asut, Swico, Partito pirata

¹⁹ Init7, Quickline, usam, Sunrise UPC, Swisscom, Suissedigital, Threema, asut

²⁰ Init7, Glasfasernetz Schweiz, Quickline, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, asut, Swico, usam

empirici su costi e frequenza di dette prestazioni, queste ultime vanno ancora indennizzate secondo una tariffa oraria corrispondente a 160 franchi all'ora.

Importo minimo delle indennità

Vista l'automazione nella contabilità e la compliance delle POC, il Partito pirata è del parere che l'importo minimo di 150 franchi per le indennità non sia giustificato e che vada rivisto e adattato dal momento che con 25 informazioni semplici già lo si raggiunge.

Mancato o insufficiente adempimento

Diversi partecipanti²¹ – soprattutto POC – sostengono che un mancato adempimento o un adempimento solo parziale secondo l'articolo 6 capoverso 5 non fornisca alcun valore aggiunto a quanto stabilito all'articolo 5 capoverso 1 in base al quale l'indennità non è corrisposta se l'obbligo non è adempiuto. Invece, osservano, l'articolo 6 capoverso 5 prevede una riduzione dell'indennità solo se l'obbligo è parzialmente adempiuto. A loro avviso queste differenti disposizioni inserite in due articoli separati producono nella pratica malintesi e ambiguità, dunque, per ragioni di certezza del diritto, questo capoverso va stralciato.

Articolo 7

Indennità forfettaria

Diversi partecipanti²² – in particolare POC – respingono questa disposizione e chiedono che il livello delle indennità delle POC resti quello attuale basato sui principi e i criteri dell'attuale ordinanza sugli emolumenti. Criticano in particolare la regola secondo cui dall'importo complessivo delle indennità venga anzitutto sottratta la somma dell'indennità per singolo caso. A loro parere si deve partire dal presupposto che aumenteranno anche i mandati delle POC indennizzate per singolo caso; pertanto, se ora viene detratta prima la somma per detti mandati, l'importo con cui indennizzare a forfait le altre POC sarebbe inferiore ai sei milioni di franchi indicati. Questo sistema penalizza le POC da indennizzare a forfait e comporta una disparità di trattamento problematica sotto il profilo del diritto costituzionale poiché l'importo complessivo delle indennità annue resta fissato a sei milioni di franchi.

Articolo 8

Indennità per singolo caso

Per Init7 e Threema l'indennità per singolo caso proposta nell'avamprogetto è troppo bassa; secondo loro non è equa e viola l'articolo 38 LSCPT. Proton ritiene invece che l'importo delle indennità per singolo caso sia raddoppiato, mentre l'importo complessivo delle indennità continua a basarsi sulle indennità attuali il che porta a una disparità di trattamento tra le POC indennizzate per singolo caso e quelle indennizzate a forfait.

Articolo 10

Emolumento per la verifica della disponibilità a informare e sorvegliare

Diversi partecipanti²³ – soprattutto POC – sono favorevoli all'abrogazione dell'articolo 33 capoverso 4 LSCPT nell'ambito della revisione della legge federale del 25 settembre 2015 sulle attività informative e chiedono che venga abrogato anche l'articolo 10 OF-SCPT.

²¹ Init7, Glasfasernetz Schweiz, Proton, Quickline, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, usam, asut, Swico

²² Init7, Glasfasernetz Schweiz, Quickline, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, usam, asut, Swico

²³ Glasfasernetz Schweiz, Init7, Proton, Quickline, Salt, Suissedigital, Sunrise UPC, Swisscom, Threema, asut, Swico, usam, Società digitale, Partito pirata, dirittifondamentali.ch

Articolo 11

Abrogazione di un altro atto normativo

Tre partecipanti²⁴ chiedono di riformulare questa disposizione in modo tale che l'attuale ordinanza sugli emolumenti continui a valere per le POC.

²⁴ VD, Suissedigital, usam

5 Elenco dei partecipanti alla consultazione

Di seguito i partecipanti alla consultazione che hanno inoltrato un parere. Nel presente rapporto sono utilizzate le abbreviazioni tra parentesi.

Cantoni

- Cantone di Argovia (AG)
- Cantone di Appenzello Esterno (AR)
- Cantone di Appenzello Interno (AI)
- Cantone di Basilea Campagna (BL)
- Cantone di Basilea Città (BS)
- Cantone di Berna (BE)
- Cantone di Friburgo (FR)
- Cantone di Ginevra (GE)
- Cantone di Glarona (GL)
- Cantone dei Grigioni (GR)
- Cantone del Giura (JU)
- Cantone di Lucerna (LU)
- Cantone di Neuchâtel (NE)
- Cantone di Nidvaldo (NW)
- Cantone di Obvaldo (OW)
- Cantone di Sciaffusa (SH)
- Cantone di Soletta (SO)
- Cantone di San Gallo (SG)
- Cantone Ticino (TI)
- Cantone di Turgovia (TG)
- Cantone di Uri (UR)
- Cantone di Vaud (VD)
- Cantone del Vallese (VS)
- Cantone di Zugo (ZG)
- Cantone di Zurigo (ZH)

Partiti rappresentati nell'assemblea federale

- Unione democratica di centro UDC

Associazioni mantello dell'economia

- Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)
- Unione sindacale svizzera (USS)

Ministero pubblico della Confederazione (MPC)

Altre organizzazioni e istituzioni

- Società digitale Svizzera (Società digitale)
- Glasfasernetz Schweiz
- Init7 (Schweiz) AG (Init7)
- Interassociazione di salvataggio (IAS)
- Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)
- Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS)
- Proton AG (Proton)
- Quickline AG (Quickline)
- Salt Mobile SA (Salt)
- Società svizzera di Diritto penale (SSDP)

- Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS)
- Società dei capi di polizia delle città svizzere (SCPCS)
- Federazione svizzera degli avvocati (FSA)
- Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut)
- Swico
- Suissedigital - Associazione degli operatori via cavo svizzeri (Suissedigital)
- Swisscom (Schweiz) AG (Swisscom)
- Sunrise UPC GmbH (Sunrise UPC)
- Threema GmbH (Threema)

Altre cerchie interessate

- dirittifondamentali.ch
- Partito pirata Svizzera (Partito pirata)
- Pubblico ministero del Cantone di Uri (pubblico ministero UR)