

Controllo relativo al Gruppo d'intervento «Tigris»

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 26 novembre 2009

Onorevole Presidente della Confederazione,
onorevoli Consiglieri federali,

1 Situazione iniziale

In un articolo del 19 marzo 2009¹, la «Weltwoche» ha sostenuto che, da cinque anni, la Polizia giudiziaria federale (PGF) aveva sviluppato e equipaggiato segretamente il Gruppo d'intervento «Tigris» senza informare l'opinione pubblica e il mondo politico. La PGF avrebbe in tal modo introdotto in maniera dissimulata elementi caratteristici di un servizio federale di polizia di sicurezza² senza un mandato politico chiaro, senza un bilancio trasparente e senza controllo parlamentare. Inoltre, sempre secondo la «Weltwoche», il Gruppo d'intervento «Tigris» sarebbe superfluo, farebbe concorrenza alle polizie cantonali e opererebbe in condizioni delicate sotto il profilo istituzionale. Il settimanale aggiungeva che la gestione di un gruppo d'intervento non rientra nei compiti della Confederazione.

Il giorno stesso, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha risposto in maniera circostanziata all'articolo in questione, respingendo le accuse in esso formulate.³

2 Mandato della CdG-S e mandato interno d'ispezione conferito dal Dipartimento

Il 24 marzo, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di procedere ad accertamenti sul Gruppo d'intervento «Tigris». A tal fine, ha incaricato la sua sottocommissione DFGP/CaF di chiarire i punti seguenti: su quali basi legali è fondata l'esistenza del Gruppo «Tigris», come e a quali scopi esso è stato costituito, come è stata regolamentata la cooperazione con le polizie cantonali e delimitate le rispettive competenze e, infine, in quali operazioni il Gruppo viene impiegato.

Dal canto suo, il capo del DFGP ha incaricato l'ispettorato del suo dipartimento (Diritto, ispettorato e compiti speciali, DICS) di esaminare i rilievi mossi dalla stampa nei confronti del Gruppo d'intervento «Tigris» e di rispondere in tal modo alle domande poste dalla CdG-S. Nel contempo, ha conferito all'ex consigliere di

¹ «Die Tiger von Bern», *Weltwoche* del 19.3.2009.

² Il progetto volto a costituire una polizia federale di sicurezza (Legge federale sull'adempimento dei compiti della Confederazione in materia di polizia di sicurezza) è stato respinto il 3.12.1978 in votazione popolare.

³ Comunicato stampa di fedpol del 19.3.2009.

Stato Hanspeter Uster, quale consulente esterno, il mandato di elaborare un secondo parere sul rapporto del DICS.

3 Procedura

Il 27 aprile 2009, la sottocommissione DFGP/CaF⁴ della CdG-S ha effettuato un controllo di servizio al Gruppo d'intervento «Tigris» a Worblaufen⁵. Il 19 giugno 2009, la responsabile del DFGP ha trasmesso alla CdG-S il rapporto di ispezione del 20 maggio 2009 del DICS e il parere di Hanspeter Uster. Il 26 agosto 2009, la sottocommissione, dopo aver raccolto ulteriore documentazione, ha sentito la responsabile del DFGP in merito ai risultati del rapporto summenzionato e delle misure adottate in tale contesto.

4 Risultati principali dell'indagine

La CdG-S, fondandosi sul rapporto di ispezione del DFGP e sul controllo di servizio effettuato dalla sottocommissione DFGP/CaF, è giunta ai risultati seguenti.

1. Basi legali

Compito essenziale del gruppo d'intervento «Tigris» è quello di svolgere mansioni di polizia giudiziaria nell'ambito di procedimenti penali a livello federale. Queste mansioni sono fondate giuridicamente sulla legge federale sulla procedura penale (PP)⁶, la legge sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)⁷ e la legge sulla coercizione (LCoe)⁸. Per quanto concerne i mandati di protezione, ad esempio per la sicurezza di inquirenti della PGF in occasione di perquisizioni a domicilio, il Gruppo «Tigris» si fonda anche sulla PP, in quanto la materia è strettamente collegata ai procedimenti penali a livello federale. Può anche capitare che il gruppo venga sollecitato dai Cantoni per prestare assistenza nell'ambito di attività di polizia giudiziaria; in questi casi il suo intervento si basa sul relativo diritto cantonale.

Il rapporto di ispezione rileva inoltre che l'esame degli interventi del Gruppo «Tigris» non ha rivelato alcun caso sprovvisto di base legale.

Poiché parte del dibattito pubblico intorno al Gruppo d'intervento «Tigris» concerne questioni sensibili sia sul piano della politica che su quello del diritto di polizia, ad esempio, se il gruppo può svolgere funzioni in materia di polizia di sicurezza nel quadro dei compiti di polizia giudiziaria e, in tal caso, quali ne siano le modalità, Hanspeter Uster raccomanda di approfondire questi aspetti da un'angolazione giuridica.

⁴ Membri della sottocommissione DFGP/CaF: Claude Janiak (presidente), Robert Cramer, Konrad Graber, Hans Hess, René Imoberdorf, Helen Leumann.

⁵ Persone sentite: Jean-Luc Vez, direttore di fedpol, Kurt Blöchlinger, capo della PGF (fino al 30.6.2009), Michael Perler, capo supplente (capo della PGF dal 1.7.2009), Michael Jaus, capo del commissariato Ricerche mirate e gruppo d'intervento (Tigris), PGF.

⁶ Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (RS 312.0).

⁷ Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.1).

⁸ Legge federale del 20 marzo 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (RS 364).

2. Cooperazione con le polizie cantionali e delimitazione delle rispettive competenze

Il gruppo «Tigris» non è assimilabile alle unità speciali d'intervento cantionali come «Enzian» per il Canton Berna, «Diamant» per quello di Zurigo o «Luchs» per la Svizzera centrale. Esso non interviene, ad esempio, nei casi di presa d'ostaggi o di follia omicida. Inoltre dispone di un equipaggiamento diverso che non comprende né fucili di precisione né esplosivi. Pertanto, il Gruppo «Tigris» non fa concorrenza alle unità d'intervento dei Cantoni, ma svolge un ruolo di coordinamento nel caso di interventi di natura intercantonale, ruolo d'altronde apprezzato dai Cantoni stessi.

Le polizie cantionali vengono almeno informate se non coinvolte in ogni intervento del gruppo. I Cantoni piccoli o di media grandezza, in particolare, ricorrono alla cooperazione con «Tigris», quando non possono disporre in tempo utile delle forze d'intervento necessarie.

3. Nascita del Gruppo d'intervento «Tigris»

Il Progetto Efficienza ha permesso di estendere notevolmente le competenze della Confederazione in materia di perseguimento penale nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica⁹. A partire dal 2002, la PGF è stata dotata di personale supplementare. La PGF comprendeva allora un gruppo denominato «Ricerche mirate»¹⁰. Sulla base delle prime esperienze, questo gruppo è stato affiancato, nell'autunno del 2003, dal gruppo «ERMA» (Erstmassnahmen¹¹). Nel 2006, quest'ultimo è stato fuso con il commissariato «Inchieste preliminari generali» per formare insieme, ai fini dell'ottimizzazione e di incremento dell'efficienza, il Gruppo d'intervento «Tigris», composto allora di dieci membri. Agli inizi del 2008, il gruppo è stato potenziato con altri quattro collaboratori dei settori Istruzione e Comando operativo.

Tutte queste decisioni rientrano nell'ambito di competenze dell'Ufficio o del Dipartimento e sono state prese secondo una procedura regolare. L'ispettorato del DFGP rileva tuttavia che le decisioni avrebbero dovuto essere comunicate tenendo maggiormente conto delle sensibilità politiche proprie del settore interessato e che le autorità politiche, a tutti i livelli, avrebbero dovuto essere meglio informate in merito.

Le polizie cantionali sono state messe al corrente dell'esistenza del Gruppo «Tigris» e del suo ventaglio di compiti sin dalla sua costituzione. Inoltre, la PGF ha fornito ai comandanti delle polizie cantionali informazioni dettagliate sul gruppo d'intervento in occasione della riunione annuale del settembre 2005 della Conferenza dei comandanti delle polizie cantionali della Svizzera (CCPCS).

Il Gruppo d'intervento «Tigris» è composto attualmente di quattordici collaboratori. Non si prevede per il momento di aumentarne il personale o conferirgli altri compiti. Nell'organigramma della PGF, il gruppo figura sotto la designazione «Ricerche mirate e gruppo d'intervento».

⁹ Modifica del 22.12.1999 del Codice penale svizzero (Istituzione di nuove competenze procedurali della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica; FF **2000** 70); in vigore dal 1.1.2002.

¹⁰ Il gruppo «Ricerche mirate» si occupa della ricerca mirata, intensiva e operativa di certi delinquenti in vista del loro arresto.

¹¹ Misure urgenti, come il fermo o l'arresto, non potendo essere differite o pianificate o non potendo, se non difficilmente, essere delegate a forze di polizia cantionali.

4. Compiti, missioni e bilancio del Gruppo «Tigris»

Il Gruppo d'intervento «Tigris» è incaricato di procedere a fermi ed arresti legati a inchieste di polizia giudiziaria e di applicare altre misure coercitive urgenti. Esso costituisce l'interfaccia con le unità d'intervento dei Cantoni e delle città e lavora in stretta collaborazione con le polizie cantonali e municipali. Il gruppo effettua inoltre interventi a livello transcantonale, qualora non vi sia un chiaro legame con un singolo Cantone. Inoltre, applica misure di protezione operativa in relazione a interventi a favore della polizia giudiziaria. Infine, esso si assume la formazione e l'addestramento di circa 350 collaboratori armati di fedpol per quanto concerne l'impiego dell'arma e la protezione personale.

A partire dal 2005 e fino alla primavera del 2009, il Gruppo «Tigris» ha compiuto 132 missioni operative. Si trattava di ricerche mirate, in 59 casi, di arresti, in 47 casi, di trasporto di detenuti, in 8 casi, e di mandati di protezione, in 18 casi.

Nel bilancio della PGF non è mai figurata una rubrica di spesa particolare per il Gruppo «Tigris», così come per le altre unità dello stesso livello organizzativo. Le spese comportate dal gruppo sono incluse nella rubrica di spese della Divisione Comando e, nel 2008, sono ammontate a 3 551 000 franchi.

Il rapporto d'ispezione del DFGP indica inoltre che il Gruppo «Tigris» svolge i suoi compiti in maniera professionale ed è considerato uno strumento necessario ed efficiente.

Sulla base dello stesso rapporto d'ispezione, il capo del DFGP ha già adottato alcune misure di ordine operativo. Si dovrà, ad esempio, rinunciare a diversi mandati di protezione a favore dei compiti principali del Gruppo d'intervento «Tigris» e nel bilancio dovrà figurare una sua rubrica di spesa separata. La responsabile del DFGP farà in modo che la Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) venga periodicamente informata sugli sviluppi importanti in merito.

5 Conclusioni e raccomandazioni

La CdG-S formula le conclusioni e le raccomandazioni seguenti:

1. Il Gruppo d'intervento «Tigris» è una piccola unità composta da quattordici persone che opera in un settore strettamente definito nel quadro dei compiti di polizia giudiziaria della PGF. Pertanto, non si tratta né di un'unità segreta né di un gruppo d'intervento paragonabile alle unità speciali dei Cantoni. Il gruppo dispone di collaboratori motivati, ben addestrati e ben equipaggiati. La sua attività è fondata su basi legali chiare anche se disseminate in diversi atti normativi (cfr. n. 4.1).
2. L'esistenza del Gruppo d'intervento «Tigris» era nota ai membri responsabili del Consiglio federale e ai Cantoni; questi ultimi cooperano attivamente con questo gruppo d'intervento. I comandanti delle polizie cantonali hanno persino ricevuto un'informazione specifica in merito. Agli occhi della CdG-S, la Confederazione non è responsabile del fatto che alcuni di questi comandanti non abbiano trasmesso l'informazione al loro direttore cantonale.

3. Nel 2005, un rapporto d'ispezione dedicato al Gruppo d'intervento «Tigris» è stato inviato alla Delegazione delle Commissioni di gestione. Gli altri membri delle CdG non sono mai stati informati attivamente su «Tigris»; ma, d'altronde, le CdG non avevano alcun motivo di occuparsi di questo gruppo. Tuttavia, a una sottocommissione della CdG-N erano stati inviati i rapporti d'attività 2005 e 2006 della PGF, nei quali veniva menzionato il Gruppo d'intervento «Tigris». Le CdG esercitano l'alta vigilanza sull'insieme dell'Amministrazione, ma questa vigilanza è puntuale e non un controllo totale e permanente; un controllo siffatto spetta alla vigilanza diretta esercitata dal Consiglio federale. Le CdG possono comunque chiedere informazioni in qualsiasi momento e consultare gli incarti. È ciò che ha fatto in questo caso la CdG-S.
4. La CdG-S constata che la pubblicazione dell'articolo della «Weltwoche», lo scorso marzo, ha suscitato nell'opinione pubblica grande scalpore intorno al Gruppo d'intervento «Tigris», agitazione che si è poi rivelata una «tempesta in un bicchier d'acqua». Ci si chiede se un *politica d'informazione trasparente da parte del Dipartimento* competente non avrebbe potuto pacificare gli animi. È vero che fedpol ha pubblicato un comunicato stampa il giorno stesso della pubblicazione dell'articolo, comunicato nel quale si rispondeva in maniera dettagliata alle questioni sollevate dalla «Weltwoche». Ma è mancato il sostegno da parte della direzione politica del Dipartimento. Soltanto, successivamente, sui quotidiani della domenica, la responsabile del DFGP ha annunciato che gli interventi del Gruppo d'intervento «Tigris» sarebbero stati sottoposti a un esame. Nel presente caso, la situazione era relativamente semplice e sarebbe stato possibile risolverla rapidamente a livello interno.

Le autorità preposte al perseguimento penale appartengono a quei settori dell'«amministrazione interventistica» (Eingriffsverwaltung) che sono oggetto di attenta sorveglianza da parte del mondo politico, dei media e dei rappresentanti dei gruppi di interesse e che, alla minima occasione, finiscono sotto il tiro della critica. Il Consiglio federale e la direzione politica del Dipartimento competente dovrebbero pertanto essere in grado di informare in maniera rapida, efficace e professionale quando le autorità preposte al perseguimento penale vengono pubblicamente e ingiustamente criticate. Vi è altrimenti il pericolo che esse vengano senza motivo fragilizzate e la loro reputazione screditata.

Raccomandazione 1

La politica d'informazione va considerata un compito della direzione

La CdG-S raccomanda al DFGP di esaminare la politica d'informazione relativa alle autorità preposte al perseguimento penale e di farne un compito della direzione.

5. Hanspeter Uster ha giustamente sottolineato l'opportunità di approfondire da un'angolazione giuridica due questioni sensibili sia sul piano politico che su quello del diritto di polizia, ossia se e come il Gruppo «Tigris» può garantire funzioni in materia di politica di sicurezza nel quadro dei compiti di polizia

giudiziaria. La responsabile del DFGP ha prospettato un esame di questo problema nell'ambito dell'elaborazione in corso di una legge federale sulla polizia.

La creazione di una legge federale sulla polizia è allo studio da oltre tre anni. La CdG-S è convinta che questo progetto debba essere prioritario. Detta legge dovrebbe, da un lato, raccogliere le disposizioni attualmente disseminate in diversi atti normativi (cfr. n. 4.1) che ne ostacolano una veduta d'insieme e, dall'altro, rispondere a certi interrogativi politici controversi, come ad esempio quelli summenzionati. Un'altra questione aperta è quella relativa alla creazione di una base legale che disciplini l'impiego di persone di fiducia da parte della PGF¹². Il chiarimento di tutti questi interrogativi nell'ambito di un dibattito democratico contribuirà infine a garantire la certezza del diritto e a legittimare ulteriormente l'autorità federale di polizia le cui dimensioni si sono notevolmente accresciute.

Raccomandazione 2

Disegno di legge sulla polizia

Il Consiglio federale dà la priorità all'elaborazione di un disegno di legge federale sulla polizia e vi definisce in particolare l'estensione delle competenze della Polizia giudiziaria federale nel contesto di procedimenti di polizia giudiziaria.

6 Seguito dei lavori

Con riferimento a quanto precede, vi preghiamo di volerci comunicare, *entro il 31 marzo 2010*, il vostro parere circa le raccomandazioni della CdG-S e di trasmetterci un rapporto relativo alle misure già adottate per quanto concerne il Gruppo d'intervento «Tigris».

Gradite, onorevole presidente della Confederazione, onorevoli Consiglieri federali, i sensi della nostra massima stima.

26 novembre 2009

Per la
Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Hans Hess

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFGP/CaF,
Claude Janiak

La segretaria della sottocommissione DFGP/CaF,
Irene Moser

¹² Cfr. Raccomandazione 1 della CdG-N nel suo rapporto «Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione», del 5.9.2007 (FF **2008** 1791).

Abbreviazioni

AIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale, RS 351.1
CaF	Cancelleria federale
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CDDGP	Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DICS	Diritto, ispettorato e compiti speciali presso la Segreteria generale del DFGP
fedpol	Ufficio federale di polizia
LCoe	Legge federale del 20 marzo 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione, RS 364
PGF	Polizia giudiziaria federale
PP	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale, RS 312.0

