

89.006

Avvenimenti in seno al DFGP

Rapporto complementare della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI)

del 29 maggio 1990

Onorevoli colleghi,

Vi sottoponiamo il rapporto complementare concernente le nostre indagini in merito agli avvenimenti prodottisi in seno al Dipartimento federale di giustizia e polizia proponendovi di prenderne atto.

In nome della Commissione:

Il presidente, Moritz Leuenberger

Il vicepresidente, Josi Meier

3541

Sommario

- I. MANDATO, ORGANIZZAZIONE E PROCEDURA
- II. GLI SCHEDARI DEL MINISTERO PUBBLICO DELLA CONFEDERAZIONE
- III. SCHEDARIO DELLA DIVISIONE STAMPA E RADIO
- IV. RICERCA D'INFORMAZIONI IN GENERALE
- V. VALUTAZIONE RICAPITOLATIVA

I. MANDATO, ORGANIZZAZIONE E PROCEDURA

1. Mandato
 - 1.1 Situazione a fine dicembre 1989
 - 1.2 Ritrovamento di altri schedari presso il Ministero pubblico della Confederazione
 - 1.3 Limitazione del mandato della CPI
2. Organizzazione
3. Procedura
 - 3.1 Cenni fondamentali
 - 3.2 Questioni procedurali speciali

II. GLI SCHEDARI DEL MINISTERO PUBBLICO DELLA CONFEDERAZIONE

1. Introduzione generale
2. Schedari ancora in uso
 - 2.1 Schedario centrale
 - 2.2 Raccolta di fotografie
 - 2.3 Archivio del controllo delle fotografie passaporto
 - 2.4. Riproduzione dello schedario centrale su microfilm
 - 2.5 Schedario settoriale (schede rosse)
 - 2.6 Schede RAT (Rapporto sull'ascolto telefonico)
 - 2.7 Altre registrazioni della Polizia politica
 - 2.8 Valutazione
3. Schedari non più aggiornati sistematicamente
 - 3.1 Introduzione generale
 - 3.2 Singoli schedari
 - 3.2.1 Atti relativi a funzionari federali inaffidabili e sospetti
 - 3.2.2 Schedario dei separatisti (problema del Giura)
 - 3.2.3 Schedario delle persone sospette

- 3.2.4 Elenco dei sospetti
- 3.2.5 Schedario degli estremisti
- 3.2.6 Schedario dell'aiuto all'infanzia della Croce
Rossa Svizzera
- 3.3 Valutazione

- 4. Impiego dell'EED

- 5. Deposito di atti all'Archivio federale

III. SCHEDARIO DELLA DIVISIONE STAMPA E RADIO

IV. RICERCA D'INFORMAZIONI IN GENERALE

- 1. Collaborazione con altri Uffici
- 2. Collaborazione con privati
- 3. Valutazione

V. VALUTAZIONE RICAPITOLATIVA

I. Mandato, organizzazione e procedura

I. MANDATO, ORGANIZZAZIONE E PROCEDURA

1. Mandato

1.1 Situazione a fine dicembre 1989

La Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) istituita con decreto federale del 31 gennaio 1989 (FF 1989 I 450) ha presentato alle Camere il suo Rapporto finale il 22 novembre 1989 (FF 1990 I 473). Tale rapporto è stato discusso dalle due Camere nel corso della sessione invernale 1989. Tutte le proposte della CPI sono state accettate.

A mente della Commissione, all'inizio del 1990 rimanevano ancora da liquidare soltanto i lavori conclusivi. Si doveva in particolare ancora decidere circa la consultazione e l'archiviazione degli atti nonché prendere conoscenza di alcune operazioni d'inchiesta non ancora concluse al momento della presentazione del Rapporto finale.

Su un'inchiesta nel frattempo conclusa la CPI ha informato le Camere federali all'inizio di marzo di quest'anno (cfr. allegato: comunicato della CPI del 12 marzo 1990).

1.2 Ritrovamento di altri schedari presso il Ministero pubblico della Confederazione

Un capitolo del Rapporto della CPI del 22 novembre 1989 è dedicato alla polizia politica (pag. 104 - 122). Vi si riferisce, in connessione con la raccolta e l'elaborazione delle informazioni, di uno schedario centrale contenente circa 900'000 schede.

A metà febbraio 1900 si è venuti a sapere che, oltre a tale schedario, la Polizia federale teneva parecchie altre registrazioni della cui esistenza non erano al corrente né l'attuale capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) né la CPI (nonostante gli interrogatori da essa condotti in proposito). Tali registrazioni sono state poste al sicuro e poi trasmesse alla CPI dal mediatore che il Consiglio federale ha designato per la consultazione degli atti.

La CPI ha così deciso, nell'ambito del mandato affidatole, di riprendere i lavori onde chiarire anche la portata delle nuove schede reperite, nonché elucidare altre questioni che si ponevano in merito.

1.3 Limitazione del mandato della CPI

Con le sue indagini complementari, la CPI ha voluto chiarire come mai, nei diversi rapporti scritti del Ministero pubblico della Confederazione e nelle svariate audizioni di funzionari del Ministero medesimo, l'anno scorso essa non era stata informata dell'esistenza di tali schede.

La CPI doveva esaminare queste schede dal punto di vista della loro legittimità e delle loro eventuali carenze fondamentali, nonché scoprire i punti deboli istituzionali e accertare le relative responsabilità, per quanto non già menzionato nel Rapporto del 22 novembre 1989.

Per quanto concerne i nuovi schedari, la CPI ha dovuto nondimeno limitarsi a un esame per sondaggi. Non è d'altronde suo compito recarsi nei locali del Ministero pubblico della Confederazione per sincerarsi se vi siano altre schedature del genere.

I. Mandato, organizzazione e procedura

Non spetta inoltre alla CPI giudicare il modo di procedere del Consiglio federale in relazione alla consultazione delle schede e dei fascicoli. Le numerose domande e proposte ch'essa ha ricevuto in merito da persone interessate sono state dunque trasmesse ai servizi competenti.

Non rientra infine nel mandato della CPI esaminare altre misure, per esempio quelle volte alla ristrutturazione del Ministero pubblico della Confederazione, che il Consiglio federale ha prospettato in occasione dell'accettazione dei vari interventi parlamentari nella sessione di dicembre del 1989. Spetterà alle Commissioni della gestione pronunciarsi al riguardo.

2. Organizzazione

Tra il 1^o gennaio e il 29 maggio 1990 la CPI ha tenuto complessivamente dieci sedute. Ha chiesto diversi rapporti scritti a servizi della Confederazione e ha interrogato in totale 15 persone.

Ha per altro proceduto a diverse indagini onde chiarire le numerose segnalazioni nuovamente pervenute da privati. Le segnalazioni concernenti questioni rientranti nella sfera dei compiti della Commissione parlamentare d'inchiesta 2 sono state trasmesse a questa commissione.

Per quanto concerne l'organizzazione dei lavori commissionari si rinvia a quanto esposto nel Rapporto finale della CPI del 22 novembre 1989 (n. I.2.).

3. Procedura

3.1 Cenni fondamentali

Nel Rapporto finale del 22 novembre 1989 la CPI ha informato esaurientemente sulla procedura seguita, sulla collaborazione con il Consiglio federale, i Cantoni e i privati, nonché sul carattere confidenziale dei suoi lavori (n. I.4. e 5.). Essa ha proceduto nello stesso modo anche per le nuove indagini complementari.

A proposito della consegna di documenti concernenti singole operazioni del Ministero pubblico della Confederazione vi sono state, tra la CPI e il Consiglio federale, divergenze d'opinione circa l'interpretazione dell'articolo 61 capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC). Laddove lo ha ritenuto indispensabile ai fini dell'accertamento dei fatti, la CPI si è avvalsa del suo diritto di esigere la produzione di documenti anche contro il volere del Consiglio federale. Tali divergenze d'opinione hanno provocato ritardi. Per poter nondimeno presentare il suo rapporto complementare per la sessione estiva 1990, la CPI si è fatta esibire soltanto gli atti inerenti a due operazioni significative, nel frattempo concluse. Gli altri documenti sono stati esaminati soltanto sommariamente da un giudice istruttore.

Conformemente all'articolo 62 capoverso 2 LRC, la CPI ha dato al Consiglio federale l'opportunità di esprimersi sui risultati delle indagini complementari.

I. Mandato, organizzazione e procedura

3.2 Questioni procedurali speciali

La CPI ha dovuto affrontare anche due nuove questioni procedurali:

Un ex funzionario del Ministero pubblico della Confederazione si è rifiutato di deporre. Per la CPI il motivo invocato a sostegno di questo rifiuto in occasione dell'audizione era infondato (pericolo di autoaccusa).

Inoltre, il Ministero pubblico della Confederazione ha presentato domanda di rikusazione contro il giudice istruttore Alexander Tschäppät, alla cui collaborazione aveva fatto appello la CPI. Sulla scorta di una perizia giuridica di Harald Huber, ex presidente del Tribunale federale, la CPI ha respinto tale domanda.

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

II. GLI SCHEDARI DEL MINISTERO PUBBLICO DELLA CONFEDERAZIONE

1. Introduzione generale

Nel Rapporto del 22 novembre 1989, la CPI ha fra l'altro criticato il modo di lavoro della polizia politica (Rapporto finale, pag. 104 - 122), soprattutto in riferimento ad aspetti fondamentali della raccolta e dell'elaborazione delle informazioni.

In occasione delle indagini svolte nell'estate/autunno 1989, alla CPI si era dato chiaramente ad intendere che, quanto a raccolte di dati, presso la Polizia federale esisteva unicamente lo schedario centrale: a prescindere da certi strumenti di lavoro di qualche funzionario addetto a singoli procedimenti, non venivano tenuti altri schedari di sorta. Più volte, per esempio, in risposta a domande di consegna di documenti, la Polizia federale aveva indicato che le schede contenenti le registrazioni erano classificate esclusivamente secondo l'ordine alfabetico dei nomi delle persone e non secondo determinate caratteristiche d'appartenenza o secondo altri criteri. Parimenti - nonostante le esplicite domande poste dalla CPI in merito ai provvedimenti previsti per i casi di crisi - nessuna delle persone interrogate aveva indicato che lo schedario centrale era stato riprodotto anche su microfilm.

Venuta a conoscenza, nel febbraio del 1990, dell'esistenza di altre schedature, la CPI ha ripreso i suoi lavori. In proposito, ha interrogato l'ex procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber, il procuratore generale sostituto, il capo della Polizia federale ed i suoi predecessori, i due sostituti del capo della Polizia federale, il

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

capo della Divisione valutazione preliminare nonché singoli collaboratori - alcuni dei quali già in pensione - incaricati delle varie registrazioni. La CPI ha pure preso visione dei nuovi schedari e ha proceduto a un esame saltuario delle schede.

Sia il procuratore generale della Confederazione sia il capo della Polizia federale, ma anche il capo del Servizio interno, responsabile delle registrazioni, hanno affermato di non aver avuto conoscenza dettagliata dell'esistenza dei diversi schedari speciali. Il procuratore generale ha attirato l'attenzione sul fatto che la direzione della polizia politica compete al capo della Polizia federale. Questi l'aveva sempre informato sui casi limite e sulle questioni di principio. Lui stesso non aveva mai lavorato nel settore delle schedature e solo in rari casi si era servito di determinate schede. Gli era inoltre noto che, oltre allo schedario centrale, venivano tenute altre cartoteche. "Credo di aver saputo - così ha affermato il procuratore generale - che liste-V con nomi di persone ritenute sospette o inaffidabili, da arrestare in caso di crisi, esistevano in tempo di guerra". Secondo lui, lo schedario relativo agli estremisti doveva essere presumibilmente identico all'elenco dei terroristi stranieri, di cui era al corrente. Non aveva invece mai avuto a che fare con uno schedario sul Giura, né mai aveva sentito parlare di una lista di funzionari indegni di fiducia. Soltanto dalla stampa aveva appreso che nei locali del Ministero pubblico della Confederazione era conservato uno schedario sull'infanzia, allestito dalla Croce Rossa Svizzera.

Il capo della Polizia federale ha dichiarato di aver attinto, per il suo lavoro, alle schede contenute nello schedario centrale, con i relativi atti. Non ricorda però se

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

abbia qualche volta ricevuto anche altre schede. In occasione delle precedenti deposizioni dinanzi alla CPI sarebbe stato fermamente convinto che alle registrazioni dello schedario centrale si poteva accedere unicamente attraverso i nomi delle persone in causa e non secondo altri criteri giacché le schede erano classificate in ordine alfabetico. Se già a quel tempo avesse saputo che esistevano schedari speciali, sarebbe stato suo dovere menzionarli, indicando anche il principio di classificazione. Quanto alla riproduzione su microfilm dello schedario centrale, la CPI non ne era stata informata poiché più nessuno ci aveva pensato. Nel dicembre 1989, nell'ambito del disciplinamento delle domande di consultazione degli atti, aveva però avvertito il capo del DFGP che, in caso di distruzione delle schede non più necessarie, si sarebbe dovuto prestare debita attenzione anche ai microfilm. Era a conoscenza del fatto che, sotto la responsabilità del suo predecessore, era stata tenuta una lista-V. Presumeva tuttavia che liste siffatte non esistevano più. Parimenti, alla fine del 1976, poco dopo aver assunto la carica di capo sostituto della Polizia federale, aveva una volta visto di persona lo schedario degli estremisti; era però convinto che non si tenesse più; non aveva pensato che potesse esistere ancora. Che poi vi fossero informazioni desunte da atti istruttori in merito a precedenti giurassiani, era per lui cosa ovvia; presumeva nondimeno che tali informazioni fossero annotate nello schedario centrale; di uno schedario speciale sul Giura non aveva mai avuto notizia. Quanto all'esistenza di uno schedario sull'infanzia allestito dalla Croce Rossa, la notizia l'aveva appresa dalla stampa. Non gli era noto per quale motivo e sotto quale responsabilità tale schedario era giunto nel Ministero pubblico della Confederazione.

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

Il capo del Servizio interno, responsabile delle registrazioni, ha affermato di essere stato al corrente che, oltre allo schedario centrale, singoli collaboratori tenevano numerose cartoteche personali. Di tali registrazioni aveva però potuto sincerarsi di persona soltanto nel corso degli ultimi giorni e delle ultime settimane. Il fatto che la CPI non fosse stata avvertita che lo schedario centrale era tenuto anche su microfilm sarebbe dovuto a una semplice sottovalutazione del problema. Aveva avuto notizia che un tempo si erano tenuti anche uno schedario sulle persone sospette e uno schedario sugli estremisti. Non gli era noto però come fossero strutturati nei dettagli, tanto più che credeva non esistessero più. Quanto a un elenco di funzionari indegni di fiducia, non ne aveva mai sentito parlare. Parimenti, non era al corrente che presso il Ministero pubblico della Confederazione fosse depositato uno schedario sull'infanzia, allestito dalla Croce Rossa.

Valutazione

Conformemente al mandato ricevuto, la CPI ha incentrato le sue indagini dell'estate/autunno 1989 sulla gestione del Ministero pubblico della Confederazione. A tal fine si è fatta informare dalla direzione dell'ufficio circa i metodi di lavoro generali. Le nuove audizioni cui essa ha proceduto hanno rilevato che le persone interrogate a suo tempo - procuratore generale della Confederazione e suo sostituto, capo della Polizia federale e entrambi i suoi sostituti - erano insufficientemente informate circa i metodi e i processi di lavoro all'interno del Ministero pubblico della Confederazione. In particolare nel settore delle schedature, i capi responsabili mancavano di una visione d'insieme sulle numerose registrazioni, in parte effettuate autonomamente dai singoli agenti. Lo schedario degli estre-

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

misti, per esempio (cfr. II.3.2.5), che a detta del capo della Polizia federale sarebbe stato da lungo tempo soppresso e che il procuratore generale della Confederazione ha confuso con un altro, è stato, per lo meno in parte, tenuto aggiornato fino al 1986; la lista delle persone sospette (cfr. II.3.2.4), che secondo il procuratore generale della Confederazione era tenuta soltanto in tempo di guerra, è stata aggiornata a intervalli regolari, l'ultima volta nel 1975. Alla carente visione d'insieme e all'insufficiente controllo della direzione dell'ufficio sull'attività dei subordinati va d'altronde ascritto il fatto che la CPI, in occasione degli interrogatori dell'estate/autunno 1989, non venne informata dell'esistenza degli schedari speciali e che il Consiglio federale, nonché l'opinione pubblica, si trovarono esterrefatti allorché, nel febbraio 1990, si ebbe notizia di numerosi altri schedari.

2. Schedari ancora in uso

Le nuove indagini hanno rivelato che numerosi schedari speciali sono stati ampiamente compilati su iniziativa dei collaboratori competenti, a volte d'intesa con i loro superiori diretti, ma essenzialmente secondo criteri autonomi. La direzione dei singoli uffici non aveva emanato direttive in merito; non era nemmeno stato previsto un rilevamento o un controllo centrale dei diversi schedari speciali. Circa lo scopo concreto delle registrazioni, le persone o le informazioni da schedare, l'impiego dei dati e la durata del rilevamento, la decisione veniva ampiamente lasciata al collaboratore competente; in generale, la direzione dell'ufficio non dava disposizioni in proposito.

Gli schedari speciali tuttora tenuti non recano, in nessun caso, informazioni che non siano pure contenute nello sche-

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

dario centrale. Non esplicano pertanto nessun influsso sulle informazioni esistenti presso la Polizia federale. Mentre però lo schedario centrale è esclusivamente accessibile attraverso nomi disposti in ordine alfabetico, gli schedari speciali consentono l'accesso a informazioni personali schedate secondo altri criteri, ad esempio secondo l'appartenenza partitica, una data professione o un dato avvenimento, il datore di lavoro ecc.

La CPI ha verificato singolarmente gli schedari speciali. Nella misura in cui si tratta di dati attuali e ancora usati, si dà qui una descrizione sommaria delle raccolte più importanti, per la rivelazione delle quali sussiste un interesse legittimo d'informazione; non sono particolarmente menzionate altre raccolte d'importanza piuttosto subordinata. Per quanto concerne gli schedari che non vengono più aggiornati sistematicamente, rinviamo al numero 3.

2.1 Schedario centrale

Lo schedario centrale costituisce la raccolta di dati più completa della Polizia federale. Contiene tutti i dati della polizia giudiziaria e della polizia politica e serve inoltre al controllo delle pendenze. Reca indicazioni su circa 900'000 persone o avvenimenti (cfr. Rapporto finale, pag. 108 segg.). Le singole schede, che possono comprendere una o più registrazioni, sono ordinate alfabeticamente secondo i nomi delle persone o secondo designazioni speciali. Secondo l'ampiezza delle informazioni raccolte, una persona può essere registrata in una o più schede. Altre 100'000 schede sono state tolte e archiviate separatamente in occasione di una epurazione a metà degli anni ottanta. Queste schede sono rimaste però accessibili in ogni momento, tant'è vero che recano registrazioni ancora recenti. L'8

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

maggio 1990, sono state trasmesse all'Archivio federale dall'incaricato speciale per i documenti di sicurezza dello Stato.

2.2 Raccolta di fotografie

Costituisce parte integrante dello schedario centrale una raccolta separata di fotografie di circa 126'000 persone, di cui circa 11'000 svizzere. Da una verifica per sondaggio risulta che la Polizia politica, in occasione di eventi particolari, esegue e valuta essa stessa le fotografie oppure consulta fotografie passaporto della polizia degli stranieri, degli uffici cantonali dei passaporti o del controllo degli autoveicoli e, sporadicamente, anche di cancellerie comunali. Inoltre, per l'identificazione di persone si ricorre anche al materiale dell'archivio del controllo delle fotografie passaporto.

2.3 Archivio del controllo delle fotografie passaporto

I dati necessari per l'interrogatorio di persone recatesi nei Paesi dell'Est (cfr. Rapporto finale, pag. 119 segg.) sono comunicati al Ministero pubblico della Confederazione da funzionari della polizia di confine. A tale scopo, i passaporti vengono rilevati fotograficamente dalla polizia di confine in determinati posti di frontiera. Il corrispondente materiale fotografico viene conservato in un archivio separato del controllo delle fotografie passaporto. L'ultima volta il 27 dicembre 1989, il Ministero pubblico della Confederazione ha emanato un'istruzione secondo cui i passaporti di cittadini svizzeri e di stranieri domiciliati in Svizzera devono essere rilevati anche in futuro allorché rechino visti o timbri di certi Stati. Questa istruzione è

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

stata abrogata dal Capo del DFGP, in connessione con le misure urgenti da lui emanate il 12 febbraio 1990.

2.4. Riproduzione dello schedario centrale su microfilm

Ad intervalli di circa dieci anni, l'ultima volta nel 1980, lo schedario centrale veniva riprodotto sistematicamente su microfilm. Un esemplare dei microfilm era conservato nei locali del Ministero pubblico della Confederazione e l'altro depositato in una cassetta di sicurezza di una banca in Berna. Uno dei collaboratori interrogati ha menzionato l'esistenza di una terza copia, che sarebbe tenuta in un luogo segreto e protetto, per il caso di una possibile situazione di crisi. Al Procuratore generale della Confederazione il luogo di conservazione non era noto; a suo dire, i microfilm sarebbero conservati o "in una cassetta di sicurezza o da qualche parte in montagna". Il capo della Polizia federale ha dichiarato che sono stati allestiti soltanto i due microfilm trovati e che non ne esiste un terzo esemplare. Questa asserzione è confermata anche da un rapporto scritto chiesto dalla CPI al Ministero pubblico della Confederazione, nel quale si aggiunge pure che nel 1980 sono stati trasmessi all'Archivio federale tre microfilm riproducenti uno schedario riferito a persone e settori, sospeso nel 1959.

2.5 Schedario settoriale (schede rosse)

Nella Divisione valutazione preliminare, che si occupa della compilazione di schede per lo schedario centrale, i singoli collaboratori (schedatori) tengono, ognuno per il suo settore di attività, schede separate (schede rosse), accessibili secondo un piano interno degli atti. Tali schede recano sempre - eventualmente in forma abbreviata -

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

le iscrizioni che già figurano sulle schede nominative dello schedario centrale. Ad esempio sono rilevati dati su "funzionari federali indegni di fiducia e sospetti" (cfr. II.3.2.1) oppure "giornalisti", tanto nello schedario centrale, sotto il nome della persona corrispondente, quanto sulle schede rosse, classificate per materia. Con questo procedimento lo schedario centrale diventa accessibile non soltanto grazie ai nomi classificati in ordine alfabetico, ma anche grazie allo schedario settoriale, secondo altri criteri. Non esistono istruzioni generali sulla tenuta dello schedario settoriale; anche qui, come per lo schedario centrale, la facoltà di scegliere il modo in cui vengono annotate le comunicazioni dei funzionari dei servizi esterni o dei servizi d'informazione è lasciata al competente schedatore. Una verifica per sondaggi ha inoltre mostrato che, negli ultimi anni, gli schedari settoriali non sono più stati completati e aggiornati regolarmente e secondo criteri uniformi. Le circa 10'000 schede rosse sono quindi di qualità molto differenziata.

2.6 Schede RAT (Rapporto sull'ascolto telefonico)

Le notizie ottenute grazie a misure di sorveglianza dei raccordi telefonici, ordinate nell'ambito di una procedura d'indagine della polizia giudiziaria (cfr. Rapporto finale, pag. 144 segg.), vengono valutate sistematicamente. Per identificare le persone partecipanti alla conversazione, si ricorre dapprima allo schedario centrale e, se questo non contiene pertinenti iscrizioni, viene poi chiesto un rapporto al servizio d'informazione del Cantone di domicilio. Il contenuto essenziale della conversazione è di regola registrato in stile telegrafico su una scheda RAT, che costituisce parte integrante dei documenti d'indagine della polizia giudiziaria. Nello schedario centrale, sulla scheda

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

del partecipante alla conversazione viene apposta una menzione corrispondente. Poiché i singoli schedatori compilano ed elaborano le schede RAT in modo differenziato, non può essere però garantito che ogni iscrizione su una scheda RAT provochi un'annotazione corrispondente nello schedario centrale.

2.7 Altre registrazioni della Polizia politica

Oltre a questi strumenti di lavoro principali, la Polizia politica dispone di diverse altre registrazioni, articolate secondo criteri materiali, ad esempio divieti di entrata in Svizzera ancora in vigore, permessi di prendere la parola e domande di naturalizzazione controllate.

2.8 Valutazione

La critica rivolta al modo di lavoro della Polizia federale, già espressa nel Rapporto finale della CPI del 22 novembre 1989 (pag. 127 segg.), è stata confermata dalle indagini complementari. Nel settore della Polizia federale regnava ampiamente la mancanza di concezioni d'insieme. Né il Consiglio federale, né il Capo del DFGP, né la direzione dell'ufficio fissavano i criteri materiali dell'attività. A decidere circa il modo di procedere, per altro in modo ampiamente autonomo e sordinato, erano piuttosto i singoli collaboratori specializzati, federali e cantonali. Questa situazione condusse a metodi di raccolta e di elaborazione delle informazioni inadeguati e parzialmente persino arbitrari. Non meraviglia pertanto che singoli collaboratori, secondo i loro presunti bisogni, abbiano di moto proprio aperto, poi nuovamente chiuso, sostituito o tenuto in doppio ovvero utilizzato in modo incontrollato determinati schedari.

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

La CPI ribadisce quanto affermato nel Rapporto finale del 22 novembre 1989 (pag. 112), ossia che il mandato generale di polizia dev'essere concretato e che il quadro della minaccia va continuamente aggiornato. Ciò presuppone che i criteri stabiliti dalle autorità politiche e dalla direzione dell'ufficio siano concretati effettivamente anche ai livelli inferiori.

Il problema delle schedature dev'essere affrontato in tutta la sua ampiezza. Da un lato, occorre provvedere affinché venga creata una chiara base legale per questo intervento nei diritti della personalità. Sarà compito del Legislatore stabilire con sufficiente precisione lo scopo della raccolta dei dati, di circoscrivere gli strumenti ammissibili per procurarsi informazioni, di determinare la cerchia delle persone, di definire la natura dei dati da rilevare, di disciplinare la ritrasmissione delle informazioni, di codificare i diritti procedurali delle persone toccate e di prendere adeguati provvedimenti onde impedire che i dati rilevati per l'adempimento concreto dei compiti vengano distolti dal loro scopo. Dall'altro, occorre tener conto che, dall'angolatura del principio della proporzionalità, possono essere raccolte ed elaborate solo informazioni che appaiono adeguate e che sono anche effettivamente necessarie per l'adempimento del compito concreto.

3. Schedari non più aggiornati sistematicamente

3.1 Introduzione generale

In occasione della perquisizione sistematica di uffici, armadi e archivi, ordinata dal capo sostituto della Polizia federale a metà febbraio 1990, nei locali del Ministero

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

pubblico della Confederazione sono stati scoperti numerosi schedari, la cui esistenza era ampiamente sconosciuta ai superiori competenti. Su istruzione del Presidente della Confederazione Arnold Koller, questi nuovi schedari sono stati trasmessi, per essere tenuti a disposizione della CPI, al mediatore del Ministero pubblico Arthur Haefliger, ex Presidente del Tribunale federale. Tra gli schedari si trovano numerose registrazioni da lungo tempo superate, la cui esposizione dettagliata non appare necessaria, ad esempio cartelliere con schede contenenti le generalità di diverse persone, raccolte tra il 1910 e il 1920, una collezione di fotografie di notabili di un partito svizzero, risalente agli anni cinquanta, uno schedario concernente i diplomatici stranieri che hanno lasciato il nostro Paese o un elenco di studenti di un'università svizzera, del 1972. Questi schedari riflettono le carenze già criticate e non richiedono come tali osservazioni particolari. Nel presente commento, la CPI si limita pertanto alle registrazioni e alle raccolte di dati che le sembrano particolarmente rilevanti.

Secondo le dichiarazioni concordi di tutti gli interrogati, questi schedari, commentati qui appresso, non sono più stati aggiornati sistematicamente e, negli ultimi tempi, neppure utilizzati, ad eccezione dello schedario settoriale sui funzionari indegni di fiducia e sospetti.

3.2 Singoli schedari

3.2.1 Atti relativi a funzionari federali inaffidabili e sospetti

Descrivendo gli schedari settoriali abbiamo già ricordato che, secondo la struttura dell'attuario interno, esistono

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

diversi schedari costituiti da schede raggruppate e classificate per argomento. Accanto a numerose altre voci, il Ministero pubblico della Confederazione vi ha introdotto anche uno schedario dei funzionari inaffidabili e sospetti, con dati aggiornati fino al mese d'ottobre dello scorso anno; il che dimostra implicitamente l'efficienza di tale schedario fino in tempi recenti. Il suo allestimento va ricondotto alle "Istruzioni del Consiglio federale del 5 settembre 1950 sullo scioglimento dei rapporti di servizio di funzionari, impiegati e collaboratori inaffidabili al servizio della Confederazione", abrogate nel frattempo tramite le misure urgenti decise dal Consiglio federale il 12 marzo 1990.

La CPI ha già trattato il problema degli esami di sicurezza del personale nel Rapporto conclusivo del 22 novembre 1989 (pagg. 115 segg.) e la relativa mozione è stata accettata dalle Camere federali nella sessione invernale del 1989. Gli schedari riguardanti i funzionari inaffidabili e sospetti e gli incarti corrispondenti, analizzati nell'ambito delle ulteriori indagini, confermano le osservazioni fatte allora.

Il Ministero pubblico della Confederazione ha consegnato alla CPI 32 fascicoli su altrettante persone e 16 fascicoli settoriali su funzionari federali inaffidabili e sospetti. Quest'ultimi sono suddivisi per Dipartimenti e Aziende (PTT e FFS) e contengono indicazioni su innumerevoli funzionari; in parte comprendono anche informazioni su funzionari cantonali o comunali. I dati rilevati sono riportati tanto sulla scheda personale del singolo funzionario, nello schedario centrale, quanto nello schedario suddiviso per dipartimenti e aziende, in forma concisa. La maggior parte delle informazioni riguarda episodi che risalgono agli anni ses-

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

santa e dunque le iscrizioni recenti sono più rare. Come già osservato riguardo alla raccolta di informazioni da parte della Polizia federale (cfr. Rapporto, pag. 113), anche nel caso dello schedario sui funzionari inaffidabili e sospetti, da una lettura non sistematica si può desumere che in nessun caso ci si è basati esclusivamente su dati accertati. Basti, a titolo d'esempio, la seguente informazione raccolta nel 1963: " X non si è fatto notare per attività dubbie dal punto di vista della polizia, sebbene abbia relazioni con il Giura ed intrattenga rapporti d'amicizia con Z. Al suo riguardo esistono seri sospetti di omosessualità."

La CPI si è poi occupata di verificare l'esistenza o meno di uno schedario dei funzionari (uomini e donne) dediti all'alcool ed ha ottenuto una chiara smentita tanto dal Ministero pubblico della Confederazione, quanto dall'Ufficio federale del personale, unitamente alla garanzia che un simile elenco non è mai esistito.

3.2.2 Schedario dei separatisti (problema del Giura)

All'inizio degli anni cinquanta, in concomitanza agli attentati separatisti, fu creato il cosiddetto "schedario del Giura". Esso contiene oltre 1000 segnalazioni su singole persone effettivamente coinvolte, presunte o anche solo potenzialmente implicate negli attentati, ordinate alfabeticamente, secondo il nome e le località. Gli ultimi dati riportati risalgono al 1965. L'esame di un campionario di schede ha permesso di accertare che non tutte le persone registrate figurano contemporaneamente nello schedario centrale.

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

3.2.3 Schedario delle persone sospette

Lo schedario dei sospetti fu avviato all'inizio degli anni cinquanta da un collaboratore oggi in pensione, e fu concepito quale schedario indicativo rispetto allo schedario centrale; all'inizio degli anni settanta, fu sostituito dallo schedario degli estremisti. Ciò nonostante lo schedario è stato alimentato in modo più o meno sistematico dal citato funzionario, fino al momento del suo pensionamento, ovverosia nel 1983. Le indagini hanno tuttavia rivelato che già negli anni settanta lo schedario dei sospetti aveva perso buona parte della sua importanza.

Secondo le valutazioni della CPI, tale schedario contiene circa 10'000 schede; si basa essenzialmente sulle schede verdi dello schedario centrale, nonché sulle notizie fornite dai servizi d'informazione cantonali riguardo ai sospetti (cfr. 3.2.4) e non menziona altri dati. Risulta suddiviso tematicamente in diversi sottogruppi di schede, quali ad esempio estremisti di destra, simpatizzanti di movimenti anti-atomici, terroristi sudtirolesi, organizzazioni di estrema sinistra, organizzazioni estremiste di studenti, funzionari federali e cantonali sospetti, persone sospette di aziende pubbliche federali, sospetti al servizio di talune aziende private, ditte o aziende commerciali sospette. Un ulteriore sotto-schedario è strutturato secondo i dati segnaletici delle persone sospette.

3.2.4 Elenco dei sospetti

Fino alla metà degli anni settanta, i servizi d'informazione cantonali della Polizia federale erano tenuti a segnalare al termine di un lasso di tempo regolamentare di due anni le persone che nei loro ambiti rispettivi apparivano

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

particolarmente sospette dal punto di vista della sicurezza dello Stato. Parallelamente, tali persone dovevano essere classificate in cinque, più tardi in tre, categorie di pericolosità. Partendo da queste segnalazioni, la Polizia federale poté allestire i cosiddetti elenchi dei sospetti, in seguito periodicamente distrutti e sostituiti da elenchi aggiornati. L'elenco esaminato risale agli anni 1975/76, data dopo la quale, secondo le dichiarazioni delle persone interrogate dalla CPI, il sistema dell'elenco fu abbandonato e l'obbligo di segnalare da parte dei Cantoni abrogato.

L'elenco dei sospetti del 1975/76 contiene 309 brevi rapporti su cittadini svizzeri considerati sospetti. L'importanza e le conseguenze di una registrazione in tale elenco non hanno potuto essere chiarite pienamente, sebbene la direzione dell'ufficio e diversi collaboratori della Polizia federale - tra i quali anche il collaboratore, oggi in pensione, che compilò l'elenco - siano stati esplicitamente interrogati al riguardo. La base legale per l'allestimento dell'elenco era offerta dall' "Ordinanza del 12 gennaio 1951 sulla salvaguardia della sicurezza del Paese", ratificata precauzionalmente dal Consiglio federale, ma non entrata in vigore formalmente, che in caso di mobilitazione prevedeva l'obbligo di segnalazione di polizia, di sorveglianza o d'internamento - quest'ultimo solo su decisione del Consiglio federale - non appena fosse esistito un sospetto di messa in pericolo della sicurezza interna o esterna. Quest'ordinanza è stata abrogata dal Consiglio federale il 21 febbraio 1990.

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

3.2.5 Schedario degli estremisti

All'inizio degli anni settanta, mentre lo schedario dei sospetti andava perdendo importanza, fu formato da un altro collaboratore della Polizia federale uno schedario degli estremisti, destinato a sostituire completamente il precedente. Anche questo schedario va considerato sostanzialmente un estratto dello schedario centrale; l'esame di un campionario di schede ha infatti permesso di accertare che le persone registrate tra gli estremisti figurano anche in tale registro. Lo schedario consegnato alla CPI contiene circa 8000 schede, quasi esclusivamente riferite a cittadini svizzeri.

Lo schedario degli estremisti è strutturato per Cantoni e le persone vi sono classificate alfabeticamente. Nelle singole schede figurano solo i dati personali e una semplice indicazione del partito o dell'ambito politico cui si ritiene appartenga l'estremista (ad esempio "sinistra", "Commune", "Demo"); per completare queste indicazioni bisognava dunque ricorrere alla scheda equivalente dello schedario centrale. In taluni casi i dati sono desunti dallo schedario dei sospetti degli anni cinquanta, ma la maggior parte delle registrazioni risale agli anni settanta e all'inizio degli anni ottanta; le ultime indicazioni sono del 1986. Dopo questa data lo schedario degli estremisti non è più stato aggiornato; rileviamo tuttavia che questa decisione non va imputata alla direzione dell'ufficio, bensì al collaboratore della Polizia federale responsabile dello schedario.

Secondo le dichiarazioni raccolte, lo schedario degli estremisti fu creato essenzialmente per avere una visione

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

complessiva della forza e ampiezza dei partiti e delle organizzazioni di sinistra.

3.2.6 Schedario dell'aiuto all'infanzia della Croce Rossa Svizzera

Il 16 febbraio 1990, durante la conferenza stampa dedicata agli schedari del Ministero pubblico della Confederazione, il presidente della Confederazione Arnold Koller rese nota l'esistenza di "...uno schedario della Croce Rossa Svizzera (CRS), contenente dati personali di bambini che effettuarono un soggiorno di cura o di vacanze nel nostro Paese nell'immediato dopoguerra...", precisando che "...lo schedario era stato proposto dalla CRS al Ministero pubblico della Confederazione circa dieci anni prima, nella speranza che potesse offrire indicazioni su casi di spionaggio". La Croce Rossa Svizzera reagì con indignazione, negando categoricamente di aver offerto lo schedario al Ministero pubblico per tali ragioni. In seguito, tanto la CRS quanto il DFGP hanno avviato indagini per chiarire i motivi e spiegare le circostanze grazie alle quali lo schedario giunse al Ministero pubblico della Confederazione. La CPI, dal canto suo, ha svolto la propria inchiesta, con i risultati che seguono.

Secondo l'inventario della CRS del 23 marzo 1978, lo schedario riguarda i primi aiuti all'infanzia della CRS e comprende sei grandi casse contenenti 183'000 schede, sulle quali sono indicati i nomi e gli indirizzi dei ragazzi e delle famiglie che li hanno accolti; altre annotazioni singole riguardano lo stato di salute o altre particolarità. Furono registrati tutti i bambini stranieri che, per il tramite della CRS, ebbero la possibilità di fare un soggiorno da tre a sei mesi nel nostro Paese, per ragioni di

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

cura o di vacanza. Nessuna registrazione riguarda bambini semplicemente ospitati da famiglie svizzere nel dopoguerra. Vi figurano invece bambini che hanno soggiornato in Svizzera durante il secondo conflitto mondiale e alcuni durante la crisi cecoslovacca del 1968.

Malgrado la mole non indifferente dello schedario, né presso il Ministero pubblico della Confederazione, né alla Croce Rossa Svizzera è stato possibile reperire uno scambio di corrispondenza riguardante il suo trasferimento e tantomeno un bollettino di consegna.

Parimenti, malgrado ripetuti interrogatori delle collaboratrici e dei collaboratori interessati, tanto del Ministero pubblico quanto della CRS, non è stato possibile far luce sui motivi che portarono alla consegna dello schedario. Questo si spiega in primo luogo con l'assenza pressoché totale di documenti giustificativi, ma anche per il fatto che talune persone, potenzialmente a conoscenza di questi episodi, sono nel frattempo decedute.

Secondo i chiarimenti ottenuti, sembra tuttavia verosimile che a quel tempo gli schedari fossero due, gestiti parallelamente. In seguito uno di essi fu messo a disposizione della Divisione federale di Polizia (oggi Ufficio federale di polizia). Un collaboratore di tale servizio ricorda che in quello schedario, a differenza delle schede della CRS in possesso della CPI, su ogni scheda c'era una fotografia formato passaporto del bambino. Non ricorda altri dettagli, ma afferma che sulle schede della Polizia federale non figuravano indicazioni di carattere medico o altre annotazioni. Sempre secondo le sue dichiarazioni, alla fine degli anni cinquanta o all'inizio degli anni sessanta, il capose-

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

zione responsabile ordinò la distruzione dello schedario, il che sembra sia stato eseguito.

Riguardo allo schedario della CRS rinvenuto presso il Ministero pubblico della Confederazione, si può aggiungere che il trasporto dalla sede della CRS ai depositi sotterranei del Ministero pubblico, alla Taubenstrasse, fu eseguito da funzionari dello stesso Ministero pubblico, sebbene non sia stato possibile chiarire chi ricevette ed eseguì tale incarico. Analogamente, non è stato possibile stabilire chi avesse dato la necessaria autorizzazione di ritirare lo schedario presso la CRS.

L'accesso al terzo piano sotterraneo del Ministero pubblico della Confederazione, nel quale fu depositato lo schedario dei bambini, era strettamente riservato al funzionario responsabile dell'amministrazione degli atti. Questi ha assicurato che, a partire dal deposito presso il Ministero pubblico, lo schedario non è mai stato utilizzato per scopi inerenti al servizio d'informazione. Più volte invece sono giunte richieste da parte della CRS e a tali richieste ha dato seguito personalmente, utilizzando lo schedario e fornendo alla CRS fotocopie di singole schede.

Nel corso di un'intervista radiofonica, il capo del DFGP ha dichiarato che in un caso specifico lo schedario della CRS è stato utilizzato dal Ministero pubblico della Confederazione a scopi d'indagine. Su questo punto, l'inchiesta della CPI ha permesso di accertare che all'inizio degli anni settanta il Ministero pubblico entrò realmente in contatto con la CRS per chiarire la presunta identità illegale di un sospetto di spionaggio. Durante questa procedura d'indagine fu utilizzato anche uno schedario della CRS che, secondo le dichiarazioni del Ministero pubblico della Con-

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

federazione, contribuì efficacemente a chiarire la questione. Il successo di questa collaborazione dovette indurre il Ministero pubblico a chiedere nel 1978 il trasferimento dello schedario, divenuto inutile per la CRS, nella prospettiva di un suo possibile impiego in altre indagini analoghe. Ciò malgrado, non esistono indizi per affermare che il Ministero pubblico abbia utilizzato lo schedario in altre occasioni dopo il suo trasferimento.

3.3 Valutazione

Come già rilevato riguardo alle registrazioni ancora attuali, anche dall'esame degli schedari non più alimentati sistematicamente scaturisce un'immagine palesemente carente a livello di concezione e di direzione. Senza chiaro mandato e limiti precisi sono state raccolte, valutate e registrate in diversi schedari innumerevoli informazioni, malgrado la mancanza di una visione d'assieme o di una valida forma di controllo da parte della direzione dell'ufficio. Ciò vale particolarmente per gli schedari di recente scoperta, non più gestiti sistematicamente, nei quali sono contenuti dati personali estremamente lesivi e imponderabili - si pensi all'elenco dei sospetti - che avrebbero potuto avere gravi conseguenze per gli interessati. Per questa situazione di fatto non basta più parlare di dilettantismo, bisogna piuttosto constatare che tutti i meccanismi usuali di controllo politico e giuridico sono stati elusi. Non è infatti concepibile che un collaboratore, senza mandato preciso dei suoi superiori e senza una precisa definizione dei suoi compiti, decida secondo il proprio arbitrio sui principi politici o sulla fidatezza dei suoi concittadini e li suddivida in categorie di pericolosità, ledendo implicitamente e in modo inaccettabile i loro diritti. Supposizioni imponderabili e meri sospetti non possono essere

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

registrati come fatti accertati; essi vanno verificati ed eventualmente cancellati. Le considerazioni presentate il 22 novembre 1989 nel Rapporto della CPI e l'esigenza ivi affermata di attualizzare costantemente l'immagine della minaccia che grava sullo Stato e di introdurre meccanismi adeguati di controllo per evitare l'utilizzazione anomala delle informazioni si rivelano pertanto oltremodo fondate (Rapporto conclusivo, pagg. 113-114).

E' semplicemente grottesco che cittadini al di sopra di ogni sospetto siano repertoriati in un elenco di estremisti; il fatto che nello schedario centrale non ci sia una scheda che li riguardi non fa che aggravare i dubbi sulle ragioni della loro presenza in uno schedario speciale.

Le registrazioni speciali scoperte ulteriormente, in particolare lo schedario e l'elenco dei sospetti e lo schedario degli estremisti, sono indici del clima d'intolleranza politica protrattosi fino alla metà degli anni ottanta, già denunciato anche nel Rapporto conclusivo del 22 novembre scorso. La lettura di un campionario di schede rivela che, almeno fino alla metà degli anni ottanta, la semplice affermazione di opinioni politiche divergenti da quelle della maggioranza, l'appartenenza ad un partito che concorre alla formazione democratica delle opinioni, l'esercizio di un diritto sindacale, la partecipazione ad una manifestazione autorizzata o persino il semplice abbonamento ad una rivista erano motivi sufficienti per schedare una persona. Una vera democrazia presuppone atteggiamenti critici e la CPI ha il dovere di riaffermare che la polizia politica non deve occuparsi dell'esercizio dei diritti democratici.

4. Impiego dell'EED

La CPI già sapeva che per gli schedari attualmente ancora compilati manualmente era prevista l'implementazione su impianto EED e che attualmente sono in corso i lavori preliminari per la memorizzazione dello schedario centrale.

In occasione di nuovi chiarimenti la CPI ha avuto, fra l'altro, indicazioni secondo cui i dati della polizia politica avrebbero potuto essere memorizzati in banche di dati esterne. Durante gli interrogatori, le persone responsabili della Polizia federale hanno d'altronde accennato al fatto che singoli servizi cantonali d'informazione avevano memorizzato su impianto EED i dati raccolti per incarico della Confederazione oppure per iniziativa propria. Per contro hanno chiaramente negato che informazioni della Polizia federale siano state generalmente distribuite su impianti EED cantonali, comunali o privati. Parimenti, è stata smentita la possibilità di accesso diretto ad altre banche di dati, in particolare a quelle estere.

La recente controversia circa la raccolta di dati da parte della polizia politica ha nuovamente evidenziato la necessità di osservare tutte le esigenze della protezione dei dati all'atto della ristrutturazione delle registrazioni. Va pertanto dedicata particolare attenzione affinché con l'introduzione delle nuove tecnologie in materia di elaborazione di dati siano adeguatamente scongiurati tutti i pericoli possibili. Poiché queste tecniche permettono di ricercare dati secondo i criteri più disparati, di interconnettere raccolte di dati di contenuto diversificato e di accedere in qualsiasi momento e direttamente all'insieme dei dati s'impone, sul piano giuridico e tecnico, l'adozione di adeguati provvedimenti contro eventuali abusi.

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

I nuovi schedari rintracciati null'altro sono se non un tentativo di eliminare gli svantaggi di uno schedario gestito in ordine alfabetico e compilato manualmente. Se si fosse provveduto alla memorizzazione dello schedario centrale in un impianto EED, gli schedari speciali sarebbero stati già da tempo aboliti. Anzi, mediante appositi criteri di ricerca, in pochi secondi si avrebbero le informazioni riguardanti tutti i funzionari, i giornalisti, i membri di un determinato partito oppure i partecipanti a una qualsiasi manifestazione. Grazie poi alla combinazione di criteri diversificanti o di diverse banche di dati sarebbe stata possibile una differenziazione più spinta, tale da fornire un quadro completo circa la personalità dei singoli. Ma siffatta finalità non è quella di uno Stato di diritto.

Spetterà al capo del DFGP esaminare se tutti i progetti EED entranti qui in linea di conto corrispondano alle esigenze della protezione dei dati. La CPI si attende che il capo del dipartimento emani in merito chiare istruzioni.

5. Deposito di atti all'Archivio federale

La CPI ha ricevuto un'indicazione secondo cui il Ministero pubblico della Confederazione non si atterrebbe, per il deposito degli atti, alle prescrizioni previste nel Regolamento per l'Archivio federale (RS 432.11). Le istruzioni concernenti il deposito di atti all'Archivio federale (approvate dal DFI il 30 giugno 1970) stabiliscono che:

- nel caso di registrazioni periodiche, devono essere depositati soltanto gli atti per cui è scaduto il relativo periodo (di regola 10 anni);

II. Gli schedari del Ministero pubblico della Confederazione

- nel caso di registrazioni non periodiche, devono essere depositati tutti gli incarti che non sono più d'uso corrente;
- le schede manuali, allestite da un collaboratore per uso personale, divengono proprietà della registrazione non appena il collaboratore non è più in funzione.

Il disciplinamento lascia quindi ai singoli uffici ampio spazio d'apprezzamento circa il momento di depositare gli atti all'Archivio federale. Inoltre, gli uffici che li hanno depositati possono sempre chiederli in prestito (Art. 10 del Regolamento per l'Archivio federale)

Pur essendo fuori dubbio che il Ministero pubblico della Confederazione adoperi continuamente la maggior parte dei suoi atti e soprattutto delle registrazioni periodiche, l'istruzione di cui sopra sembra non essere stata sempre osservata nel caso di registrazioni non sistematicamente aggiornate nonché di incarti e atti obsoleti.

La CPI è del parere che, in avvenire, anche il Ministero pubblico della Confederazione debba strettamente attenersi ai principi generali e al disciplinamento legale concernenti il deposito di atti all'Archivio federale.

III. SCHEDARIO DELLA DIVISIONE STAMPA E RADIO

La divisione "Stampa e radio" (DSR) è l'organo d'informazione del Consiglio federale in situazioni straordinarie. Se, in caso di catastrofi civili o di conflitti armati, i media non sono più in grado di informare sufficientemente la popolazione, la DRS è pronta ad intervenire come organizzazione sostitutiva. Essa dispone dell'infrastruttura necessaria per poter diffondere emissioni radiotelevisive o stampare giornali anche in situazioni straordinarie. Lo schedario della DSR è tenuto dalla Segreteria generale del DFGP.

La DSR appartiene allo Stato maggiore dell'esercito, ma è subordinata al Consiglio federale, rispettivamente al DFGP. Comprende circa 3000 uomini e donne, quasi tutti operanti nel settore dei media, che prestano il loro servizio militare nel quadro della DSR. Secondo informazioni della stessa DSR, i dati per la gestione del personale sono stati tenuti su cartoteca fino al 1985; oggi, in parte prevalente, su supporti EED. Per computer vengono registrati circa 2600 membri dell'esercito mentre per altre 350 persone i dati sono annotati in uno schedario tenuto manualmente. Quelli concernenti persone che lasciano la DSR vengono archiviati durante dieci anni e successivamente distrutti.

Secondo la DSR è vero che fino al 1981, in singoli casi, sulle schede sono state apposte anche iscrizioni che non avevano nessun riferimento alla prestazione di servizio, ad esempio "l'autista X. è coniugato con la jugoslava Y.". Da allora si è proceduto soltanto ad iscrizioni direttamente connesse con il servizio prestato.

III. Schedario della divisione stampa e radio

In connessione con la scoperta di altri schedari nel DFGP, in particolare al Ministero pubblico della Confederazione, anche lo schedario della DSR, tenuto dalla Segreteria generale del DFGP, è stato sottoposto a una verifica interna all'amministrazione. I dati attuali, raccolti tra il 1980 e il 1989, si riferiscono a 1151 persone, di cui cinque appartenenti all'esercito ed oggetto di una riserva inerente alla sicurezza dello Stato. Queste schede sono state consegnate al mediatore presso il Ministero pubblico della Confederazione, Arthur Haefliger, ex presidente del Tribunale federale.

IV. Ricerca d'informazioni in generale

IV. RICERCA D'INFORMAZIONI IN GENERALE

Durante lo spoglio degli schedari speciali sono emerse alcune annotazioni che hanno indotto ad esaminare approfonditamente il modo con cui la polizia politica si procura le informazioni. Prendendo lo spunto da operazioni degli anni recenti ed estranee a procedimenti di polizia giudiziaria, svolte dal Ministero pubblico della Confederazione nel campo della ricerca d'informazioni per scoprire eventuali reati, è stato esaminato per sondaggi come il Ministero sia giunto a conoscenza di determinati fatti. Si è soprattutto badato, da un canto, alla collaborazione con altri uffici, in particolare con le PTT, e , d'altro canto, alla raccolta d'informazioni puntuali presso i privati e, specialmente, i datori di lavoro.

1. Collaborazione con altri Uffici

La CPI ha già attestato nel Rapporto finale del 22 novembre 1989 (pag. 98-101) l'osservanza delle rigide formalità legali in materia di ascolto telefonico. Allora non vi erano motivi tali da giustificare l'estensione dell'indagine al controllo di tutto il traffico postale. Singole registrazioni negli schedari hanno però indotto la CPI a esigere, nell'ambito di ulteriori chiarimenti presso il DFTCE, un rapporto sulla collaborazione in generale tra il Ministero pubblico della Confederazione e le PTT nonché a includervi gli atti di singole operazioni del Ministero pubblico, nel frattempo ultimate, intese a fini di informazione generale.

Ne è risultato che due di queste operazioni sono state condotte in stretta collaborazione con agenti delle PTT e rispettivamente dell'Amministrazione federale delle dogane ed erano volte a un controllo sistematico del traffico postale

IV. Ricerca d'informazioni in generale

di persone qualsiasi. In entrambi i casi non ci si è attenuti alla procedura prevista dall'articolo 6 della legge sul servizio delle poste (RS 783.0).

Tra il 1969 ed il marzo 1986, con la partecipazione del capo del Servizio giuridico della Direzione generale delle PTT e dei capi degli uffici del telegrafo di Zurigo e di Winterthur, sono stati sistematicamente controllati, e poi valutati in collaborazione con un servizio d'informazione straniero, i telegrammi a destinazione di uno Stato estero. Per tale scopo, i moduli di spedizione dei telegrammi venivano copiati e consegnati al Ministero pubblico della Confederazione. Quest'ultimo, grazie alla mediazione di un servizio d'informazione straniero, cercava poi di chiarire l'identità dei rispettivi destinatari. Si è accertato che copie dei formulari di spedizione dei telegrammi vennero direttamente inviate a tale servizio d'informazione. In singoli casi, essendo ignoto il mittente del telegramma, si procedeva ad esami calligrafici mediante il confronto con i moduli di registrazione in alberghi o con gli atti della polizia degli stranieri; una volta si è persino proceduto a un confronto con il modulo di dichiarazione fiscale, compilato a mano. Nella primavera del 1986 si è posto fine a questa operazione poiché il tutto era stato denunciato all'estero.

Le indagini della CPI si sono rilevate difficili poiché l'agente che aveva diretto l'operazione, nel frattempo posto a beneficio della quiescenza, ha invocato il diritto di non deporre (cfr. I.3.2). Il procuratore generale della Confederazione e il capo della Polizia federale non erano informati dei particolari. Il capo della Polizia federale ha dichiarato che l'agente in questione aveva manifestamente condotto l'operazione in contatto diretto con il Mi-

IV. Ricerca d'informazioni in generale

nistero pubblico; il procuratore generale della Confederazione, dal canto suo, ha affermato che l'inizio dell'operazione risaliva ad epoca anteriore alla sua entrata in funzione.

Tra il 1984 e il 1988, nell'ambito di un'altra operazione effettuata in occasione di controlli doganali saltuari, vennero esaminati secondo criteri inerenti al servizio d'informazioni gli invii postali che passavano attraverso un determinato ufficio doganale. All'inizio degli anni '80, un agente dell'ufficio doganale, senza informarne i suoi superiori, si era offerto di collaborare con un agente della Polizia federale, nel frattempo allontanato dal servizio. Per anni, il funzionario doganale fornì al Ministero pubblico della Confederazione copia dei numerosi documenti che gli passavano tra le mani durante i controlli in dogana e che riteneva importanti per la sicurezza dello Stato. Negli atti consultati figuravano copie di cartoline postali, di biglietti d'auguri o di semplice saluto, copie di buste con indicazione del mittente e del destinatario, copie di lettere, materiale pubblicitario e propagandistico e dichiarazioni doganali con indicazione del contenuto. In base a queste informazioni, il Ministero pubblico si è sistematicamente informato presso i competenti servizi cantonali circa l'identità dei mittenti o dei destinatari, fra cui figuravano numerosi scienziati, filatelici, partecipanti a concorsi, ecc., ed ha regolarmente recepito nel registro centrale i risultati di questo controllo del traffico postale.

A detta del Ministero pubblico, l'operazione si fondava sul decreto del Consiglio federale del 29 dicembre 1948 concernente il materiale di propaganda sovversiva che gli conferiva mandato "...unitamente alle autorità doganali e po-

IV. Ricerca d'informazioni in generale

stali,...di sequestrare il materiale che può servire alla propaganda intesa a mettere in pericolo la sicurezza interna o esterna della Confederazione... come pure gli scritti o gli oggetti antireligiosi." L'allora capo del controspionaggio, direttore dell'operazione, ha dichiarato che la medesima era stata ordinata dal suo predecessore e che per quanto ne sapesse essa era stata discussa con la direzione. Anche il capo della Polizia federale ha dichiarato che l'operazione era stata discussa con il procuratore generale della Confederazione proprio per esaminare la liceità di una siffatta raccolta d'informazioni. Non era stato deciso alcun controllo della posta; il Ministero pubblico non lo aveva ordinato, ma semplicemente approfittato del fatto che i controlli risultavano perfettamente legali nell'ambito delle operazioni doganali. In occasione dell'interrogatorio davanti alla CPI, il procuratore generale della Confederazione ha detto di non ricordarsi di averne discusso con il capo della Polizia federale e con il responsabile dell'operazione.

Nelle diverse registrazioni la CPI ha inoltre trovato indizi secondo cui la polizia politica ha raccolto dati riguardanti i titolari di caselle postali, gli autorizzati a disporre di conti chèque postali, i versamenti in detti conti nonché i destinatari di quotidiani e periodici. Ad esempio, negli anni 1975/76 è stata accertata l'identità di persone che avevano fatto versamenti su un determinato conto chèque postale. Nello schedario centrale, per queste persone è stata apposta l'osservazione : "Fig. sull'elenco dei contribuenti al conto PC di X (nome dell'organizzazione), gennaio - dicembre 1974". Ne risulta che sono stati spulciati non solo registri pubblici, ma anche che agenti della Polizia federale o dei servizi cantonali d'informazione hanno verosimilmente ottenuto da singole direzioni di

IV. Ricerca d'informazioni in generale

circondario postale le informazioni richieste, senza che esistesse una pertinente decisione di controllo del traffico postale.

Infine, la CPI, in base a una segnalazione, ha appurato se incarti riguardanti richiedenti l'asilo siano stati trasmessi per conoscenza alle autorità, in particolare ai servizi d'informazione, dei rispettivi Paesi di provenienza.

A detta del Delegato ai rifugiati (DAR), tra il DAR e le autorità dei Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo non vi è nessuno scambio diretto d'informazioni. Per contro, gli uffici cantonali inviano due copie dei rispettivi verbali d'interrogatorio al DAR, che li trasmette poi al Ministero pubblico della Confederazione per l'esame di cui all'articolo 8 della legge sull'asilo (indegnità dell'asilo e messa in pericolo della sicurezza dello Stato).

Secondo quanto affermato dal Ministero pubblico, lo scambio di informazioni tra Ministero pubblico / Polizia federale e Uffici degli stranieri è attualmente ancora disciplinato dalle prescrizioni emanate dal DFGP nel 1958. In linea di massima la Polizia federale non trasmette a uffici stranieri, in particolare ad autorità preposte alla sicurezza dello Stato, alcun verbale d'interrogatorio riguardante richiedenti l'asilo e nemmeno comunica informazioni tratte dai medesimi. Soltanto in singoli casi fondati, ove dal verbale d'interrogatorio o da altre fonti risultassero rischi concreti per la sicurezza della Svizzera, si procede alla verifica di queste informazioni presso i colleghi di servizi di sicurezza o di polizia esteri, onde prevenire il pericolo di atti di terrorismo o altri pericoli per i servizi d'informazione.

2. Collaborazione con privati

Nel Rapporto finale della CPI del 22 novembre 1989 si è già accennato al problema riguardante l'informazione di imprese private circa i rischi di sicurezza effettivi o presunti rappresentati da persone in cerca di impiego (pag. 118 seg.). In connessione con lo schedario delle persone sospette è emerso per esempio che questo era articolato anche secondo il posto di lavoro presso determinate imprese dell'industria privata. Pure dagli atti consultati è risultato che la polizia politica disponeva verosimilmente di persone di contatto presso diverse imprese dell'industria privata. Interrogato in merito dalla CPI e dopo che la direzione aveva chiesto un parere scritto a tutti i funzionari, il Ministero pubblico ha negato l'esistenza di contatti con privati nell'ambito di uno scambio periodico d'informazioni.

Tuttavia, nella consultazione di fascicoli riguardanti un'ulteriore operazione per il procacciamento d'informazioni, sono state trovate copie di documenti personali che potevano essere giunte in possesso della polizia politica unicamente attraverso i servizi del personale di imprese private. I fascicoli contenevano ad esempio copia completa della documentazione allegata a domande d'impiego, come un attestato di laurea presso un'università svizzera e rispettivi voti, conferme e certificati di lavoro di un cittadino straniero; circa l'origine di tali documenti vi era l'osservazione "dagli atti personali di X (nome di un'impresa attiva nel ramo dell'armamento)" oppure "documenti dagli atti personali di Y (nome di una grande banca svizzera)!"

IV. Ricerca d'informazioni in generale

Ma anche in questo campo sono stati impossibili ulteriori chiarimenti poiché il funzionario che aveva diretto l'operazione era stato pensionato nel frattempo ed ha rifiutato qualsiasi risposta avvalendosi del diritto di non deporre (cfr. I.3.2).

3. Valutazione

Il mandato della CPI era ristretto unicamente al DFGP. Pertanto, essa non ha potuto accertare se con la trasmissione di informazioni al Ministero pubblico della Confederazione vi sia stata violazione del segreto d'ufficio da parte di singoli agenti delle PTT o dell'Amministrazione federale delle dogane. Secondo la CPI è necessario che i dipartimenti competenti prendano i provvedimenti opportuni onde chiarire se vi siano state violazioni siffatte. In tale contesto si potrà appurare se l'inchiesta dovrà essere eventualmente estesa a funzionari del Ministero pubblico della Confederazione. La CPI tiene a sottolineare che le severe norme procedurali in materia di deroga alla tutela del segreto postale e doganale devono essere assolutamente rispettate.

La raccolta di informazioni deve sempre improntarsi ai principi legalitari. Orbene, la CPI ha constatato che tali principi sono stati più volte disattesi dal Ministero pubblico della Confederazione. Il Ministero ha raccolto e elaborato informazioni indiscriminatamente, senza chiedersi se ne avesse effettivamente il diritto. Laddove, nell'ambito dell'attività preventiva della polizia, si debbano eccezionalmente raccogliere informazioni al di fuori di un procedimento di polizia giudiziaria, l'ammissibilità di un tale operato e l'utilizzazione delle informazioni raccolte devono essere decise con estrema cautela. Le informazioni che

IV. Ricerca d'informazioni in generale

non servono più - in seguito al mutare del quadro della minaccia - devono essere eliminate.

Lo stesso Ministero pubblico della Confederazione ha recentemente attribuito estrema importanza al fatto che il segreto d'ufficio viga anche nei rapporti tra autorità e uffici, e persino all'interno di un medesimo dipartimento. Anch'esso dovrà in futuro attenersi a questo principio generalmente riconosciuto; potrà raccogliere informazioni da altri uffici unicamente nei casi previsti dalla legge nonché in piena osservanza delle pertinenti regole procedurali. Ne consegue che non potrà più esigere chiarimenti informali da uffici federali, cantonali e comunali o da privati.

Va inoltre censurato il fatto che il Ministero pubblico della Confederazione abbia trasmesso a servizi segreti stranieri informazioni e atti (ad es. copie di telegrammi) di cui era giunto in possesso illegalmente, violando le prescrizioni del diritto procedurale. Già in occasione dell'esame della collaborazione tra il Ministero pubblico e la Drug Enforcement Administration (DEA), la CPI aveva messo in guardia contro latenti pericoli di violazione della legge sull'assistenza giudiziaria o di trattati internazionali nello scambio incontrollato d'informazioni con autorità di polizia straniera (Rapporto finale pag. 71). A livello di cooperazione internazionale, il Ministero pubblico della Confederazione dovrà considerare che le informazioni provenienti da indagini giudiziarie possono essere trasmesse unicamente nell'ambito di una procedura formale d'assistenza giudiziaria rispettando le regole generalmente riconosciute. Evidentemente, dev'essere aprioristicamente esclusa la trasmissione di informazioni ottenute illegalmente.

IV. Ricerca d'informazioni in generale

E' infine chiaro che nella lotta internazionale contro il terrorismo risultano talvolta inevitabili indagini all'estero riguardanti richiedenti l'asilo. Tuttavia, prima di rendere note informazioni, s'impone un'accurata ponderazione degli interessi onde evitare che il richiedente l'asilo sia colpito da sanzioni ove dovesse rimpatriare.

V. Valutazione ricapitolativa

V. VALUTAZIONE RICAPITOLATIVA

Nel Rapporto finale del 22 novembre 1989 la CPI ha proposto un'iniziativa parlamentare nonché diverse mozioni e postulati (pag. 145 segg.). Tutte queste proposte sono state accolte dal Parlamento.

I nuovi chiarimenti hanno confermato in modo significativo la fondatezza di tali proposte. Da parte della CPI, per il momento altre non se ne impongono. Va però detto che è emersa ancora una volta l'urgente necessità di un'alta vigilanza parlamentare giacché soltanto in tal modo potrà essere garantito un controllo effettivo. Inoltre, va ribadito che è quanto mai necessario ristrutturare il Ministero pubblico della Confederazione. Consiglio federale e organi direttivi devono assumere coerentemente e durevolmente la loro responsabilità dirigenziale e controllare efficacemente l'operato dei funzionari loro sottoposti. Le lacune che sussistono ancora quanto alle basi legali della polizia politica vanno rapidamente colmate; all'uopo dovrà essere attribuita particolare importanza alla protezione dei dati. I cittadini e i funzionari medesimi devono sapere dove stanno i limiti dell'attività di polizia.

Il Consiglio federale, in stretta collaborazione con le Commissioni della gestione, dovrà trovare i debiti accorgimenti per eliminare gli inconvenienti accertati dalla CPI e fare in modo che in avvenire l'attività del Ministero pubblico della Confederazione e in particolare della polizia politica sia ligia ai principi della democrazia e dello Stato di diritto.

Comunicato della CPI

Recentemente è stata chiusa un'indagine che la CPI aveva affidato al Ministero pubblico della Confederazione. La CPI rende pertanto noto quanto segue:

Subito dopo la sua costituzione, la CPI aveva ricevuto una segnalazione secondo cui un cittadino americano aveva incaricato H. W. Kopp, per il tramite di terzi, di procurargli un incarto segreto che l'Ufficio federale di polizia ed anche il Tribunale federale gli avevano rifiutato. H. W. Kopp sarebbe riuscito nell'intento contro una remunerazione di fr. 250 000.-.

La CPI ha accertato che doveva trattarsi di una procedura di assistenza giudiziaria con gli USA. L'atto conteneva informazioni segrete sulla criminalità organizzata, la cui divulgazione era controversa e riprovata dal Tribunale federale. Inoltre ha potuto identificare un mediatore che sarebbe stato implicato in tale transazione. Invece non è più stato possibile ricostruire il flusso degli atti ed individuare chi, in seno al DFGP e alla rispettiva segreteria generale, abbia avuto accesso al rapporto segreto (cfr. capitolo X del Rapporto finale del 22 novembre 1989). Ne è sorto un forte sospetto di violazione del segreto d'ufficio, eventualmente da parte del Consigliere federale signora Elisabeth Kopp.

Poiché non aveva competenze di diritto penale per indagare nella fattispecie senza pericolo di occultamenti di prove, la CPI ha demandato l'indagine al Ministero pubblico della Confederazione, competente in materia (cfr. capitolo I n. 5.6.3 del Rapporto finale del 22 novembre 1989). Nel corso delle sue indagini, il Ministero pubblico, per mezzo anche di ascolti telefonici debitamente autorizzati, ha accertato che i rappresentanti svizzeri del cittadino americano avevano tentato, mediante l'inserimento di H. W. Kopp, di prendere visione dell'incarto segreto. Essi speravano di poter ottenere facile accesso agli atti del DFGP grazie all'intervento del coniuge del ministro competente. Un avvocato dell'ufficio di H. W. Kopp esaminò, contro onorario, l'eventuale accettazione del mandato, ma poi lo respinse. Successivamente si cercò per il tramite di un altro avvocato di venire a conoscenza delle parti segrete dell'incarto. Infine, la domanda americana di assistenza giudiziaria venne effettivamente consegnata, ma con i passi decisivi resi illeggibili.

In base a questo risultato, il Ministero pubblico ha interrotto le indagini. Come riferito nel capitolo V. n. 6.4 del Rapporto finale del 22 novembre 1989, esso ha avvertito gli interessati in merito all'avvenuto ascolto telefonico.

Il sospetto di violazione del segreto d'ufficio si è rivelato infondato. Le indagini della polizia dimostrano tuttavia come possa essere sorta la diceria che ha condotto a congetture e sospetti. Per il resto si rinvia al capitolo XI del Rapporto finale. Il fatto che terzi cerchino di approfittare materialmente dalla posi-

zione in cui viene a trovarsi una persona in quanto coniuge di un consigliere federale evidenzia chiaramente come detta persona debba usare la massima prudenza nell'esercizio della sua professione.

3003 Berna, 12 marzo 1990

In nome della Commissione:

Il presidente: Leuenberger Moritz

Il vicepresidente: signora Meier Josi

Avvenimenti in seno al DFGP Rapporto complementare della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) del 29 maggio 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.006
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.07.1990
Date	
Data	
Seite	1241-1288
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 403

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.