89.006

Avvenimenti in seno al DFGP

Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI)

del 22 novembre 1989

Onorevoli colleghi,

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

22 novembre 1989

In nome della Commissione:

Il presidente, Moritz Leuenberger
Il vicepresidente, Josi Meier

Sommario

I. Mandato, organizzazione e procedura

II. Circostanze delle dimissioni di Elisabeth Kopp dalla carica di consigliere federale

III. La gestione del DFGP da parte di Elisabeth Kopp

IV. Lotta contro il narcotraffico e il riciclaggio di denaro sporco

V. Ministero pubblico della Confederazione

VI. Polizia politica

VII. Principali corollari legislativi risultanti dai capitoli concernenti il Ministero pubblico della Confederazione e la polizia politica

VIII. Ufficio federale di polizia

IX. Ufficio federale degli stranieri

X. Tenuta e archiviazione degli atti

XI. Valutazione generale

XII. Proposte della Commissione

Indice

1. Mandato, organizzazione e procedura

1. Mandato

1.1 Decreto federale

1.2 Limiti del mandato
1.2.1 La CPI, commissione parlamentare
1.2.2 Procedimenti cantonali
1.2.3 Limitazione del mandato del Dipartimento federale di giustizia e polizia
1.2.4 Comportamento di persone estranee all'Amministrazione federale

2. Organizzazione

3. Svolgimento dei lavori

4. Confidenzialità

5. Procedura

5.1 Consiglio federale
5.1.1 Cenni generali
5.1.2 Liberazione dal segreto d'ufficio
5.1.3 Consegna di documenti ufficiali
5.1.4 Partecipazione del Consiglio federale alle sedute della CPI

5.2 Amministrazione federale
5.2.1 Cenni generali
5.2.2 Ministero pubblico della Confederazione

5.3 Tribunale federale

5.4 Cantoni
5.4.1 Osservazione preliminare
5.4.2 Audizione di funzionari cantonali e consegna di documenti ufficiali cantonali
5.4.3 Rapporti ufficiali

5.5 Estero

5.6 Privati
5.6.1 Segnalazione
5.6.2 Audizioni e consegna di documenti
5.6.3 La CPI può promettere impunità?

5.7 Audizione delle persone implicate

5.8 Politica d'informazione della CPI

5.9 Osservazione finale

6. Altri procedimenti

6.1 Inchiesta amministrativa di Arthur Haefliger, ex presidente del Tribunale federale

6.2 Procedimenti disciplinari
6.2.1 Rudolf Gerber, procuratore generale della Confederazione
6.2.2 Jacques-André Kaeslin

6.3 Inchieste penali

6.4 Osservazione finale

II. Circostanze delle dimissioni di Elisabeth Kopp dalla carica di consigliere federale

1. ***Cronistoria***

2. ***Gli avvenimenti in dettaglio***

2.1 La pratica Shakarchi presso il Ministero pubblico della Confederazione

2.2 Consegna degli atti a Renate Schwob

2.3 Trasmissione delle informazioni da Renate Schwob a Katharina Schoop

2.4 Colloquio fra Katharina Schoop e Samuel Burkhardt, segretario generale del DFGP

2.5 L'organizzazione della seconda fonte

2.6 *Come è stata informata Elisabeth Kopp*

2.7 La comunicazione a Hans W. Kopp e la sua reazione

2.8 Il ritiro di Hans W. Kopp dalla Shakarchi Trading AG e le sue ulteriori ripercussioni

2.9 Che cosa sapevano Elisabeth Kopp e i suoi più stretti collaboratori

2.10 Come la stampa viene a sapere che Hans W. Kopp ha avuto una «soffiata» dal DFGP?

2.11 I tentativi per indurre Elisabeth Kopp a dichiarare pubblicamente la verità

2.12 Il tentativo di Elisabeth Kopp di scaricare la responsabilità su Katharina Schoop

2.13 Rapporto del Ministero pubblico della Confederazione a destinazione di Elisabeth Kopp e seduta del Consiglio federale del 9 novembre 1988

2.14 «Seduta di crisi» del 10 novembre 1988 e informazione del procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber

2.15 Reazioni dopo la «seduta di crisi» del 10 novembre 1988

2.16 L'intervista di Hans W. Kopp nello «Schweizer Illustrierte»

2.17 Stato delle informazioni prima dell'elezione di Elisabeth Kopp alla vicepresidenza del Consiglio federale

2.18 Gli avvenimenti dopo la pubblicazione dell'articolo nel «Le Matin»

2.19 La seduta del Consiglio federale del 9 dicembre 1988

3. **Valutazione del comportamento dei singoli interessati**

3.1 Elisabeth Kopp

3.2 Samuel Burkhardt

3.3 Katharina Schoop
3.3.1 Excursus: lo statuto dei collaboratori personali
3.3.2 Il comportamento di Katharina Schoop

3.4 Renate Schwob

3.5 Jacques-André Kaeslin

3.6 Altri interessati
3.6.1 Ulrich Hubacher, Jörg Kistler e Christoph Häni
3.6.2 Andreas Hubschmid
3.6.3 Heinrich Koller

3.7 Hans W. Kopp

3.8 Rudolf Gerber

III. La gestione del DFGP da parte di Elisabeth Kopp

1. Gestione generale

1.1 Critica generale

1.2 Le indagini della CPI

2. Singoli casi concreti

2.1 Osservazioni preliminari

2.2 Articolo nel «St. Galler Tagblatt»

2.3 Legami personali tra Peter Arbenz, delegato ai rifugiati, e Elisabeth Kopp

2.4 Approvazione del piano direttore del Canton Turgovia (campo da golf di Erlen)

2.5 Rilascio del permesso di dimora a John B. Fairchild

2.6 L'articolo sul riciclaggio di denaro sporco

2.7 Il rimprovero secondo cui Elisabeth Kopp avrebbe distrutto dei documenti

3. Conclusioni

IV. Lotta contro il narcotraffico e il riciclaggio di denaro sporco

1. Normativa vigente e situazione odierna

1.1 Delimitazione delle competenze tra Confederazione e Cantoni

1.2 Dotazione della Centrale in personale

1.3 Adempimento lacunoso dei compiti

1.4 Il ruolo della Drug Enforcement Administration (DEA)

2. Collaborazione dei Cantoni con la Centrale di lotta contro il commercio illegale degli stupefacenti

3. Infiltrazioni della criminalità organizzata fra le autorità svizzere?

4. Riciclaggio di denaro sporco

4.1 Situazione giuridica vigente

4.2 Atteggiamento del Ministero pubblico della Confederazione

4.3 Il ruolo delle banche

4.4 Lavori legislativi concernenti il riciclaggio di denaro sporco

5. **Traffico d'armi**

6. **Quali conclusioni trarne per l'avvenire?**

6.1 Introduzione di un articolo sul riciclaggio di denaro sporco

6.2 Riesame dei compiti all'interno del Ministero pubblico della Confederazione

6.3 Rafforzamento della Centrale di lotta contro il traffico illegale di stupefacenti

6.4 Inchieste effettuate dallo stesso Ministero pubblico della Confederazione

6.5 Esercizio dell'alta vigilanza e sostegno dei Cantoni

6.6 Miglioramento dell'informazione

6.7 Collaborazione con la DEA

7. **Permessi di dimora, attività di controspionaggio, sospetto di riciclaggio di denaro e di contrabbando di divise nonché comportamento delle autorità svizzere, il tutto illustrato da un esempio**

7.1 Osservazioni preliminari

7.2 Rilascio di un permesso di dimora

7.3 Attività di controspionaggio

7.4 La Shakarco AG e la Shakarchi Trading AG

7.5 Mohamed Shakarchi e la «Pizza, risp. Lebanon Connection»

7.6 Valutazione

V. Ministero pubblico della Confederazione

1. **Compiti e organizzazione secondo la situazione giuridica vigente**

1.1 Organizzazione

1.2 Compiti

1.3 Collaborazione tra i diversi servizi

2. **Questioni di personale**

2.1 Effettivo del personale dal 1974

2.2 Ripartizione interna dei posti assegnati

2.3 Proposte del Ministero pubblico della Confederazione per aumentare il numero dei posti

2.4 Scelta, formazione e perfezionamento del personale

2.4.1 Scelta del personale

2.4.2 Formazione e perfezionamento del personale

2.4.3 L'assunzione di Adrian Bieri

3. **Collaborazione con i Cantoni**

3.1 Osservazioni generali

3.2 Collegamenti Interpol con l'estero

3.3 Lotta antidroga
3.4 Servizi cantonali d'informazione
3.5 Valutazione

4. Collaborazione con altri dipartimenti e uffici federali
4.1 Ufficio federale di polizia
4.2 Ufficio federale degli stranieri
4.3 Delegato ai rifugiati (DAR)
4.4 Dipartimento federale degli affari esteri
4.5 Valutazione

5. Cooperazione con l'estero
5.1 Interpol
5.2 Critiche provenienti dall'estero
5.3 Collaborazione con servizi esteri

6. Ascolti telefonici
6.1 Inchiesta
6.2 Presupposti e procedura giudiziaria
6.3 Esecuzione pratica degli ascolti telefonici
6.4 Valutazione

7. I casi Jean-Louis Jeanmaire e Albert Bachmann

8. Gestione amministrativa da parte del procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber
8.1 Circostanze delle dimissioni di Elisabeth Kopp dalla carica di consigliere federale
8.2 Stile di direzione e relazioni con altri uffici e dipartimenti
8.3 Ponderazione fra casi gravi di traffico di droga e protezione dello Stato
8.3.1 Rinuncia ad aprire inchieste di polizia giudiziaria
8.3.2 Ricattabilità del procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber?
8.4 Politica lacunosa in materia di personale per la lotta contro il narcotraffico
8.5 Il procuratore generale della Confederazione in quanto primo responsabile della polizia federale

VI. Polizia politica

1. Compiti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione (Polizia federale)

2. Effettivo del personale

3. Collaborazione con i servizi cantonali d'informazione

4. **Collaborazione con la sicurezza militare**

5. **Raccolta e elaborazione delle informazioni**

5.1 Raccolta delle informazioni

5.2 *Trattamento delle informazioni*
5.2.1 Schedatura
5.2.2 I fascicoli
5.2.3 I «rapporti trimestrali»

5.3 Valutazione
5.3.1 Concretamento
5.3.2 Responsabilità per i criteri sostanziali
5.3.3 Evitare che si raccolgano informazioni inesatte ed inutili
5.3.4 Rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti della personalità

6. **Utilizzazione anomala delle informazioni**

7. **Esami di sicurezza**

7.1 Presupposti degli esami di sicurezza

7.2 Procedura per gli esami di sicurezza

7.3 Procedura in concreto

7.4 Valutazione

8. ***Interrogatorio di persone recatesi nei Paesi dell'Est***

9. **Collaborazione della Polizia federale con servizi esteri**

9.1 Considerazioni generali

9.2 Alcuni rimproveri mossi dalla stampa

9.3 L'affare Iran-Contra

VII. Principali corollari legislativi risultanti dai capitoli concernenti il Ministero pubblico della Confederazione e la polizia politica

1. **Separazione delle funzioni del procuratore generale della Confederazione in *quanto pubblico accusatore e in quanto capo di un'autorità di polizia operante* a titolo preventivo ed investigativo**

2. **Alta vigilanza parlamentare sul Ministero pubblico della Confederazione e sulla Polizia federale**

3. **Protezione dei dati presso il Ministero pubblico della Confederazione e presso la Polizia federale**

4. **Esami di sicurezza**

VIII. Ufficio federale di polizia

1. **Introduzione**

2. **Fondamenti giuridici dell'assistenza giudiziaria internazionale**

2.1 Basi legali

2.2 Carenze procedurali
2.3 Critiche provenienti dall'estero

3. Esempi di procedure concrete
3.1 Avni Yasar Musullulu
3.2 Irfan Parlak
3.3 Albert Shammah
3.4 Yasar Kisacik

4. Valutazione

5. Passaporti svizzeri

IX. Ufficio federale degli stranieri

1. Introduzione

2. Autonomia dei Cantoni nei limiti dei loro contingenti

3. Convenzioni fiscali

4. Rilascio di visti a corrieri di valuta

X. Tenuta e archiviazione degli atti

XI. Valutazione generale

XII. Proposte della Commissione

Mozione 1: «Dissociazione delle funzioni del procuratore generale della Confederazione»

Mozione 2: «Protezione dei dati nel settore del Ministero pubblico della Confederazione»

Postulato 1: «Ministero pubblico della Confederazione»

Postulato 2: «Assistenza giudiziaria»

Postulato 3: «Rilascio di visti»

Postulato 4: «Tenuta e archiviazione degli atti»

I. Mandato, organizzazione e procedura

1. Mandato

1.1 Decreto federale

Il 31 gennaio 1989, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati decidevano di istituire ciascuno una commissione parlamentare d'inchiesta ai sensi degli articoli 55-65 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS *171.11*). L'Ufficio del Consiglio nazionale nominava in qualità di membri della commissione i seguenti consiglieri nazionali: Moritz Leuenberger (presidente), Rosmarie Bär, Rolf Engler, Jean Guinand, Paul Günter, Gilles Petitpierre, Rudolf Reichling; dal canto suo, l'Ufficio del Consiglio degli Stati designava quali membri Josi Meier (presidente), Esther Bührer, Anton Cottier, Thomas Onken, René Rhinow, Ernst Rüesch e Ulrich Zimmerli.

Secondo il decreto federale del 31 gennaio 1989 (FF *1989* I 450), le commissioni erano incaricate di:

1. *indagare sulla gestione del Dipartimento federale di giustizia e polizia e in particolare su quella del Ministero pubblico della Confederazione, soprattutto al fine di chiarire i rimproveri mossi in connessione con la gestione e le dimissioni del capo del dipartimento;*

2. *chiarire il modo di procedere delle autorità federali e dei servizi federali nella lotta contro il riciclaggio del denaro e il traffico internazionale della droga (svolgimento dei procedimenti, flussi d'informazione, collaborazione con enti cantonali e esteri, rilascio di permessi di dimora a stranieri, modo di procedere in confronto ad altri casi, ecc.);*

3. *riferire ai due Consigli sulle loro inchieste nonché su eventuali responsabilità e carenze istituzionali da loro accertate, nonché presentare le necessarie proposte per provvedimenti d'ordine organizzativo e giuridico;*

4. *per la sessione estiva 1989, presentare ai due Consigli un rapporto sullo stato dei loro lavori.*

1.2 Limiti del mandato

Gli avvenimenti connessi con le dimissioni di Elisabeth Kopp dalla carica di consigliere federale hanno dato avvio a parecchi procedimenti; risulta dunque comprensibile che nell'opinione pubblica sussistano certi dubbi circa i compiti specifici dei diversi organi inquirenti.

1.2.1 La CPI, commissione parlamentare

La CPI è una commissione parlamentare, non dunque un'autorità penale o un organo d'inchiesta della polizia. Ancorché le sue prerogative siano particolar-

mente estese, il suo mandato poggia sull'alta vigilanza che l'Assemblea federale esercita sul Consiglio federale e sull'amministrazione in virtù dell'articolo 85 numero 11 della Costituzione federale. Secondo il decreto federale già citato, la CPI doveva chiarire le responsabilità e insufficienze d'ordine istituzionale, nonché proporre provvedimenti appropriati. Essa era chiamata a valutare il comportamento delle autorità e delle persone sotto il profilo politico, non già dall'aspetto penale o disciplinare, settore questo riservato ai diversi organi giudiziari e amministrativi.

1.2.2 Procedimenti cantonali

In seno all'opinione pubblica si era a volte auspicato che la CPI esaminasse tutte le negligenze accertate o presunte nella lotta contro il narcotraffico. Tali aspettative sono state per esempio alimentate da dichiarazioni pubbliche delle autorità cantonali zurighesi, secondo le quali nessuna spiegazione poteva essere data poiché la CPI stava indagando in merito.

Si precisa qui che la CPI non aveva il diritto, in quanto autorità federale, di indagare sul comportamento delle autorità cantonali. In tale contesto, il suo esame si è pertanto ristretto ai casi in cui le autorità federali avrebbero dovuto intervenire per sopperire alle inadempienze cantonali.

1.2.3 Limitazione del mandato del Dipartimento federale di giustizia e polizia

Il mandato della CPI era limitato al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Talune critiche provenienti soprattutto da ambienti esterni all'Amministrazione federale concernevano invero anche altri Dipartimenti, in particolare il Dipartimento militare federale. Il decreto federale non conferiva però alla CPI il potere di indagare in altri dipartimenti. Laddove necessario per valutare correttamente la gestione del DFGP, essa ha nondimeno potuto farsi consegnare documenti e interrogare funzionari di altri dipartimenti.

1.2.4 Comportamento di persone estranee all'Amministrazione federale

Si è indagato sul comportamento di privati soltanto laddove vi era un rapporto diretto con la gestione del DFGP o con le dimissioni di Elisabeth Kopp. Durante l'inchiesta, da più parti si era in particolare auspicato che la CPI esaminasse anche l'insieme delle attività di Hans W. Kopp. Parecchie operazioni rimproverategli dall'opinione pubblica (p. es. Trans-KB, procedura fiscale) concernono nondimeno la procedura cantonale, ambito in cui la CPI non può, né deve intervenire. Ai fini dell'inchiesta parlamentare rimangono tuttavia rilevanti le attività che hanno avuto un influsso diretto o indiretto sul modo in cui Elisabeth Kopp ha esercitato la propria funzione.

2. Organizzazione

Le Commissioni si son messe al lavoro il 1° febbraio 1989 decidendo anzitutto di costituirsi in commissione plenaria per condurre le indagini e stendere un rapporto in comune conformemente all'articolo 57 LRC. Secondo il combinato disposto degli articoli 57 capoverso 2 e 17 capoverso 3 LRC, la presidenza della Commissione plenaria (CPI) è stata assunta dal presidente della Commissione del Consiglio nazionale e la vicepresidenza dal presidente della Commissione del Consiglio degli Stati.

La CPI si è organizzata come segue:
- presidenza;
- due sottocommissioni e sei sottogruppi;
- segretariato (due segretari commissionali: Christoph Lanz e Brigitta M. Gadient; due redattori per la stesura dei processi verbali e una segretaria);
- due giudici istruttori cantonali: Alexander Tschäppät, giudice istruttore generale di Berna, e Niklaus Oberholzer, giudice istruttore e docente a San Gallo (i due sono stati parzialmente liberati dai loro impegni usuali per poter seguire i lavori della CPI);
- consulenza per questioni speciali: Arthur Haefliger, già presidente del Tribunale federale;
- collaborazione di periti per il chiarimento di singole questioni.

Si è badato affinché nei sottogruppi fossero rappresentati consiglieri nazionali e consiglieri agli Stati. Ogni membro della CPI aveva il diritto di partecipare a tutte le sedute delle sottocommissioni ed aveva accesso a tutti i fascicoli. Per contro, non poteva farsi rappresentare (art. 5 del decreto federale).

La CPI ha dovuto dotarsi di un'infrastruttura indipendente. I funzionari dei servizi del Parlamento che hanno provveduto ai lavori di segretariato sono stati ampiamente sgravati dai loro compiti abituali.

Nonostante intense ricerche, nella città di Berna non si son potuti trovare locali appropriati per ospitare il segretariato della CPI e conservare gli atti in modo sicuro. Conseguentemente, si sono dovuti occupare a Palazzo federale parte degli uffici, di per sé già scarsi, destinati ai deputati.

Per motivi di discrezione e nell'interesse delle indagini, audizioni e interrogatori si sono svolti in luoghi diversi, fuori di Palazzo federale. La CPI ringrazia per l'ospitalità accordatale le autorità giudiziarie del Cantone di Berna, la Direzione generale delle FFS e la Direzione generale della Banca nazionale svizzera.

3. Svolgimento dei lavori

La Commissione plenaria ha tenuto 35 sedute tra il 1° febbraio e il 22 novembre 1989; le sottocommissioni e i sottogruppi si sono inoltre riuniti 41 volte. Complessivamente, la CPI ha interrogato 107 persone. Le sedute sono state precedute da parecchi colloqui preparatori e da uno studio approfondito degli atti. La preparazione personale e il ritmo delle sedute hanno richiesto dai membri un impegno ai limiti del sistema di milizia.

Il 29 maggio 1989, la CPI ha presentato alle Camere federali il rapporto intermedio richiesto dal decreto federale. In tale rapporto essa ha informato il Parlamento sull'organizzazione, il metodo di lavoro e i problemi procedurali, ma rinunciato, nell'interesse dell'inchiesta in corso, a comunicare risultati parziali.

La CPI presenta ora ai due Consigli il rapporto finale sulle indagini svolte nonché sulle responsabilità e lacune istituzionali accertate.

La CPI si è per l'essenziale attenuta alle indicazioni fornitegli da privati, da membri dell'Assemblea federale, da funzionari e da massmedia. Taluni fatti sono stati esaminati in dettaglio, altri soltanto per sondaggio. Non è dunque escluso che in certi settori analizzati permangano problemi irrisolti. La CPI ritiene nondimeno che sia giunto il momento di por termine ai suoi lavori. L'opinione pubblica, le persone e gli uffici interessati hanno infatti il diritto di pretendere che rimproveri spesso gravi siano chiariti il più rapidamente possibile.

4. Confidenzialità

I commissari, i collaboratori del segretariato e gli ausiliari si sono tutti adoperati per assicurare carattere confidenziale ai lavori commissionali. A tal fine sono stati presi provvedimenti organizzativi. Soltanto i membri della commissione, i collaboratori del segretariato e gli ausiliari debitamente autorizzati avevano accesso ai locali della CPI.

I documenti raccolti, conservati in armadi di sicurezza e in casseforti, sono stati esclusivamente consultati nei locali della CPI e soltanto da membri di quest'ultima. Ai commissari venivano unicamente inviati i processi verbali delle decisioni: il processo verbale integrale rimaneva depositato presso il segretariato. Dopo le deliberazioni parlamentari sul presente rapporto, la CPI deciderà dove e come gli atti dovranno essere archiviati, onde garantirne ancora la confidenzialità.

Tutte le persone interrogate sono state espressamente avvertite del carattere confidenziale dell'intera procedura e dell'obbligo di serbare il segreto in merito alle loro deposizioni. All'inizio dei lavori, quando si costatò che certi funzionari dovevano previamente annunciarsi ai loro superiori per potersi presentare alle audizioni, la CPI pregò il Consiglio federale di intervenire. Il Consiglio federale rispose che in nessun caso si era cercato di influenzare le libere deposizioni dei funzionari, ma che questi ultimi erano semplicemente tenuti ad indicare il motivo dell'assenza dal servizio, come previsto dalle prescrizioni in materia di durata del lavoro.

5. Procedura

5.1 Consiglio federale

5.1.1 Cenni generali

Durante tutto l'arco dell'inchiesta, tra la CPI e il Consiglio federale vi sono stati frequenti e approfonditi contatti, come voluto d'altronde dalle disposi-

zioni procedurali degli articoli 59, 61 e 62 LRC in cui sono disciplinati i dettagli concernenti i diritti d'audizione e di partecipazione dell'Esecutivo.

Il Consiglio federale ha designato quale suo rappresentante presso la CPI il Consigliere federale Arnold Koller, capo del DFGP. A sua volta, Arnold Koller ha designato quale agente di collegamento un funzionario dell'Ufficio federale della giustizia del tutto estraneo agli avvenimenti che hanno condotto all'istituzione della CPI.

5.1.2 Liberazione dal segreto d'ufficio

Conformemente all'articolo 61 capoverso 4 LRC, una commissione d'inchiesta che intenda interrogare funzionari su fatti soggetti al segreto d'ufficio o militare deve previamente sentire il Consiglio federale. Dato che il segreto d'ufficio può, per principio, riferirsi a tutti i fatti di cui un funzionario viene a conoscenza nell'esercizio delle sue incombenze ufficiali e dato che si potevano temere ritardi considerevoli o addirittura occultamenti di prove, la CPI aveva chiesto al Consiglio federale di liberare in genere e completamente dal segreto d'ufficio i funzionari da essa interrogati, autorizzandoli nel contempo a produrre documenti ufficiali. Il Consiglio federale non fu però disposto, né era giuridicamente tenuto, a dar seguito a questa richiesta. Intendeva liberare i funzionari dal segreto d'ufficio soltanto a determinate condizioni e ingiungere loro, in caso di dubbio, di rifiutare momentaneamente la deposizione e prendere contatto con i superiori. La CPI non poteva accettare siffatte restrizioni. Ribadì dunque il suo diritto di rivolgersi direttamente ai funzionari, ferma restando, per il Consiglio federale, la possibilità di sollevare obiezioni a proposito di ogni singola audizione in virtù dell'articolo 61 capoverso 4 LRC.

Dopo uno scambio d'opinioni tra la CPI e il rappresentante del Consiglio federale, quest'ultimo decise di svincolare in genere dal segreto d'ufficio tutti i funzionari interrogati dalla CPI. Per i funzionari del Ministero pubblico della Confederazione operanti nel settore della protezione dello Stato nonché in caso d'inchieste pendenti e segnatamente nell'interesse di proteggere le fonti informative, il capo del DFGP si riservò nondimeno il diritto di far conoscere alla CPI le obiezioni del Consiglio federale per quanto lo scopo della procedura o interessi privati lo richiedessero imperativamente.

La CPI ha informato il Consiglio federale di ogni audizione. I funzionari interrogati sono stati parecchi ma il Consiglio federale non ha mai mosso obiezioni nel senso dell'articolo 61 capoverso 4 LRC.

Soltanto a proposito di Katharina Schoop e di Christoph Häni, collaboratori personali di Elisabeth Kopp, il Consiglio federale fece sapere che riteneva indispensabile lasciare a quest'ultima la responsabilità di liberarli dal segreto d'ufficio per gli affari di servizio inerenti alla sua sfera personale. La CPI ha però rifiutato tale restrizione poiché l'articolo 61 capoverso 4 LRC conferisce al solo Consiglio federale, in quanto organo governativo, il diritto di sollevare obiezioni in merito all'audizione di funzionari.

5.1.3 Consegna di documenti ufficiali

La CPI ha il diritto di esigere la consegna di documenti ufficiali da parte dell'amministrazione federale. Ove trattasi di documenti «segreti», il Consiglio federale dev'essere previamente sentito (art. 59 cpv. 2 LRC). La CPI si è attenuta al principio secondo cui questa consultazione preliminare del Consiglio federale è giuridicamente necessaria soltanto per i documenti espressamente classificati «segreti». In pratica, la CPI, quando ha chiesto di farsi consegnare documenti ufficiali, si è quasi sempre rivolta agli uffici per il tramite del rappresentante del Consiglio federale. All'inizio dei lavori, ne sono risultati taluni ritardi.

In due casi, il Consiglio federale ha sollevato obiezioni contro la consegna di documenti invocando l'articolo 59 capoverso 2 LRC. Nel primo caso si trattava di una lista degli ascolti telefonici effettuati negli ultimi anni, che la CPI aveva chiesto al Ministero pubblico della Confederazione. Dopo lunghe discussioni, la CPI ha mantenuto la sua richiesta. Il secondo caso concerneva una registrazione riassuntiva delle deliberazioni della seduta del Consiglio federale del 9 dicembre 1988. Il Consiglio federale si era rifiutato di consegnare questa registrazione segnatamente poiché il documento informava sulla formazione dell'opinione in seno al Collegio governativo e non concerneva la gestione del DFGP. La CPI ha allora chiesto al Consiglio federale di presentarle un rapporto. Ricevuto il rapporto, la CPI ha rinunciato a farsi consegnare le registrazioni.

5.1.4 Partecipazione del Consiglio federale alle sedute della CPI

Il Consiglio federale ha il diritto di assistere all'audizione delle persone tenute ad informare e all'interrogatorio dei testimoni, nonché d'esaminare i documenti prodotti, i pareri, i rapporti peritali e i processi verbali d'audizione (art. 62 cpv. 1 LRC). Conseguentemente, il rappresentante del Consiglio federale è stato invitato ad assistere a tutte le sedute non esclusivamente dedicate alle deliberazioni interne della CPI. Ragioni di lavoro gli hanno però solo raramente permesso d'essere presente.

Soprattutto all'inizio dei lavori, la CPI ha pure discusso questioni procedurali con il rappresentante del Consiglio federale.

Chiuse le indagini, la CPI ha offerto al Consiglio federale l'occasione di esprimersi sul risultato dell'inchiesta, conformemente all'articolo 62 capoverso 2 LRC.

5.2 Amministrazione federale

5.2.1 Cenni generali

Una commissione d'inchiesta può chiedere agli uffici, ai servizi e ai funzionari di fornirle informazioni oralmente o per scritto. I funzionari sono tenuti a darle tutte le informazioni richieste e ad indicarle i documenti ufficiali concernenti tali informazioni. Gli uffici e i servizi devono dal canto loro esibire tutti i pertinenti documenti ufficiali (art. 59-61 LRC).

La CPI ha interrogato complessivamente 53 funzionari ed ex funzionari a titolo di persone tenute ad informare e, in rari casi, a titolo di testimoni.

Ha consultato anche un gran numero di documenti provenienti da diversi uffici e servizi federali. Ha chiesto inoltre a parecchi uffici di consegnarle rapporti su intere problematiche o su singole questioni.

5.2.2 Ministero pubblico della Confederazione

Tenuto conto del suo compito, la CPI ha esaminato in particolare la gestione del Ministero pubblico della Confederazione. Ha interrogato sia il procuratore generale della Confederazione, Rudolf Gerber, sia il capo della Polizia federale, Peter Huber, e ha proceduto all'audizione di numerosi funzionari, alcuni convocati più volte, a titolo di persone tenute a dare informazioni. Si è fatta consegnare documenti ufficiali e ha pregato il Ministero pubblico della Confederazione di farle pervenire parecchi voluminosi rapporti ufficiali.

Per farsi un'idea concreta sulle condizioni di lavoro in seno al Ministero pubblico della Confederazione, la CPI ha proceduto a una visita in loco, con relativi sondaggi e controlli.

5.3 Tribunale federale

A causa della separazione dei poteri, la CPI non può per principio influire, quanto alla materia o alle persone, sulle inchieste penali o disciplinari. In casi giustificati, può nondimeno comunicare ai competenti organi inquirenti le proprie risultanze. In un caso di questo genere, la CPI si è messa in contatto con il Tribunale federale (cfr. 6.3).

Nell'ambito del mandato conferitole, la CPI si è occupata anche di misure tecniche di sorveglianza ordinate dal Ministero pubblico della Confederazione. In tale contesto ha esaminato anche gli ascolti telefonici decisi del Ministero pubblico della Confederazione tra il 1986 e il 1989 e approvati o rifiutati dal presidente della Camera d'accusa del Tribunale federale (cfr. V. 6). La CPI ha interrogato in merito Karl Hartmann, presidente della Camera d'accusa del Tribunale federale, facendosi informare dettagliatamente sulla procedura effettiva che si svolge dinnanzi alla Camera d'accusa.

5.4 Cantoni

5.4.1 Osservazione preliminare

Quando la CPI si è rivolta ai Cantoni non lo ha mai fatto per controllare il loro operato, per esempio nel perseguimento dei trafficanti di droga, bensì per esaminare se la collaborazione tra autorità federali e cantonali sia conforme alle esigenze legali e effettive e se le autorità federali esercitino l'alta vigilanza affidata loro dalla legge.

In un caso, la CPI ha accertato un comportamento verosimilmente delittuoso e ne ha avvertito le autorità cantonali competenti.

5.4.2 Audizione di funzionari cantonali e consegna di documenti ufficiali cantonali

In virtù dell'articolo 56 capoverso 4 LRC, le autorità cantonali sono tenute a prestare assistenza amministrativa e giudiziaria alle commissioni d'inchiesta. La CPI ha proceduto all'audizione di funzionari di diversi Cantoni e ha preso visione di documenti cantonali ufficiali.

Soprattutto all'inizio dei lavori si sono avuti problemi procedurali. La CPI aveva chiesto ad alcuni governi cantonali di autorizzare in genere i loro funzionari a deporre dinanzi alla CPI e a consegnarle atti ufficiali. Tale richiesta venne tuttavia rifiutata invocando la legislazione cantonale in materia di segreto d'ufficio. Per ogni funzionario e per ogni documento si è dovuto quindi presentare una domanda motivata. A dire il vero, tutte queste domande vennero accettate, ma, in certi casi, subordinate a condizioni inaccettabili. Alcuni funzionari, per esempio, erano stati autorizzati a deporre soltanto a condizione che le loro dichiarazioni non toccassero *«interessi generali di terzi o la sicurezza dello Stato»*[1]. Dopo negoziati con le autorità cantonali competenti si è comunque sempre giunti a una soluzione soddisfacente.

5.4.3 Rapporti ufficiali

La CPI ha chiesto ai comandanti di tutte le polizie cantonali di sottoporle rapporti ufficiali concernenti la collaborazione con il Ministero pubblico della Confederazione nel settore della lotta contro il traffico di droga e in quello dei servizi segreti.

5.5 Estero

LA CPI si è pure occupata di reclami presentati da autorità giudiziarie estere che, in parecchie occasioni, avevano segnalato difficoltà nelle operazioni di assistenza giudiziaria con la Svizzera. In primo piano vi erano i giudici istruttori italiani Carlo Palermo e Mario Vaudano nonché il giudice istruttore francese Germain Sengelin. La CPI ha avuto colloqui informativi con questi tre magistrati (cfr. VII. 2.3).

Inoltre, la CPI si è fatta informare sulle indagini parlamentari svolte negli Stati Uniti d'America in merito all'affare «Iran-Contra». Ha proceduto ad interrogatori e si è procurata documenti.

5.6 Privati

5.6.1 Segnalazioni

La CPI ha ricevuto dalla popolazione più di un centinaio di segnalazioni concernenti presunti incidenti e insufficienze nella gestione del DFGP. La CPI ha

[1] Per agevolare la lettura, tutte le citazioni sono date in traduzione italiana. Per il testo originale delle stesse si rinvia all'edizione tedesca del presente rapporto.

esaminato approfonditamente ogni denuncia e ha indagato su tutti gli elementi significativi. Ha sentito le persone interessate e chiesto precisazioni scritte. Diverse segnalazioni concernevano anche altri dipartimenti federali, amministrazioni cantonali o problemi personali. La CPI non ha potuto occuparsene non essendo competente in materia. Citiamo ad esempio la denuncia di un cittadino secondo cui il Consiglio federale avrebbe preso una decisione errata in un suo ricorso contro il Dipartimento federale dell'interno.

La CPI ha inoltre preso contatto con giornalisti che, nella stampa, alla radio o alla televisione, si erano occupati della gestione del DFGP, del riciclaggio di denaro sporco e del narcotraffico internazionale. Ha esaminato approfonditamente parecchie segnalazioni ricevute per scritto o oralmente, ma non ha potuto chiarificarle tutte poiché taluni giornalisti non hanno potuto o voluto indicarle la fonte.

5.6.2 Audizioni e consegna di documenti

I privati hanno l'obbligo di comparire davanti alla commissione d'inchiesta in qualità di persone tenute a dare informazioni o in qualità di testimoni, nonché di produrre i documenti richiesti (art. 59 cpv. 3 e art. 60 LRC). La CPI ha interrogato 54 privati per lo più a titolo di persone tenute a dare informazioni e, in rari casi, a titolo di testimoni. Queste audizioni si sono svolte in generale a Berna, in parte anche nel luogo di domicilio o di dimora degli interessati, in qualche caso persino in stabilimenti penitenziari.

La CPI si è fatta consegnare documenti anche da privati.

In un caso, si è dovuto procedere a chiarimenti d'ordine giuridico. La CPI aveva chiesto a una banca di consegnarle estratti di conto e documenti giustificativi circa le transazioni finanziarie di uno straniero sospettato di riciclaggio di denato sporco. In un primo tempo, la Banca sollevò diverse obiezioni, contestando in particolare la competenza della CPI di esigere la produzione di documenti senza far capo all'assistenza giudiziaria dell'autorità cantonale competente. La CPI ha tuttavia insistito sul suo diritto, in qualità di autorità federale, di procedere ad assunzioni di prove su tutto il territorio della Confederazione. Dopo tre scambi di lettere, la CPI ha ricevuto i documenti richiesti.

5.6.3 La CPI può promettere impunità?

In occasione di colloqui informali con rappresentanti della CPI, diversi privati avevano lasciato intendere più volte di possedere informazioni interessanti, che rischiavano però di coinvolgere loro stessi o terzi in procedimenti penali. Si dicevano disposti a deporre dinnanzi alla CPI soltanto se questa assicurava loro l'impunità.

La CPI è giunta alla conclusione di non poter promettere l'impunità agli informatori, ma di non essere nemmeno tenuta a comunicare all'autorità competente qualsiasi sospetto di reato. In tale ambito essa decide in virtù del suo potere d'apprezzamento, fermo stante che il criterio determinante è quello della

gravità del reato in questione. Due volte la CPI ha ritenuto di dover informare l'autorità giudiziaria. In ambo i casi si trattava di reati di una certa gravità in cui l'informatore stesso non era implicato. Si sono prese anche precauzioni per non mettere in pericolo l'informatore medesimo.

5.7 Audizione delle persone implicate

Conformemente all'articolo 63 capoverso 3 LRC, alla fine delle indagini, ma prima della presentazione del rapporto alla Camere federali, la CPI ha dato occasione di esprimersi a tutte le persone cui rivolge critiche nel presente rapporto. Ha accordato loro anche il diritto di consultare i pertinenti atti e processi verbali d'audizione. Il rapporto finale tiene conto dei pareri espressi in occasione di queste audizioni dinnanzi alla CPI.

5.8 Politica d'informazione della CPI

Nella sua prima seduta del 10 febbraio 1989, la CPI aveva deciso che pubblico e massmedia sarebbero stati informati per la prima volta sull'andamento dei lavori alla vigilia della sessione parlamentare estiva. Il 1° giugno 1989, la CPI presentava il suo rapporto intermedio in una conferenza stampa a Berna. Nel contempo, decideva di rinunciare ad indirizzarsi nuovamente all'opinione pubblica sino alla pubblicazione del rapporto finale.

Questa cauta politica in materia d'informazione poggia segnatamente sui motivi seguenti: nell'interesse della ricerca della verità occorreva quanto possibile evitare concertazioni tra persone interrogate nonché eventuali dissimulazioni. Occorreva inoltre proteggere le persone implicate nell'inchiesta. I fatti in esame erano parzialmente interconnessi talché dichiarazioni su risultati parziali potevano compromettere le indagini successive.

La CPI riconosce che la stampa scritta e parlata ha dato prova di comprensione. Le eccezioni non fanno che confermare la regola. La CPI non ha scientemente smentito né confermato le rare notizie concernenti presunti atti istruttori al fine di non alimentare ulteriori congetture sulla sua attività.

Come in occasione del rapporto intermedio, la CPI trasmette simultaneamente il presente rapporto finale a tutti i membri delle Camere federali e ai giornalisti accreditati a Palazzo federale. Essa lo commenterà in occasione di una conferenza stampa e nei relativi dibattiti in Consiglio nazionale e in Consiglio degli Stati durante la prossima sessione invernale.

Il rapporto finale informa su una serie di fatti. La CPI ritiene fondamentalmente corretto darne conoscenza integrale all'opinione pubblica. D'altra parte, però, in certi casi ha dovuto soppesare i motivi che potevano opporsi alla pubblicazione. La protezione della personalità, procedimenti penali in sospeso o la sicurezza personale degli informatori esigono che taluni segreti ufficiali siano preservati. Per questo motivo, in parecchi casi la CPI presenta i fatti senza menzionare le persone coinvolte. Laddove però i nominativi risultano già noti all'opinione pubblica o possono essere manifestamente desunti dal contesto, la CPI ha ritenuto che non vi era motivo di sottacerli.

Secondo l'articolo 61 capoverso 5 LRC, la CPI e i suoi membri sono tenuti al segreto d'ufficio e al segreto militare anche dopo la chiusura dell'inchiesta. Per questo motivo, né nei dibattiti parlamentari né nelle dichiarazioni ai massmedia ed al pubblico essi menzioneranno nomi o fatti coperti dal segreto. Esprimeranno invece il loro punto di vista sulle realtà accertate e sui lavori commissionali.

5.9 Osservazione finale

All'inizio dei lavori, la procedura si era rilevata assai defatigante, non da ultimo a causa dei colloqui preliminari che occorreva condurre in porto con il Consiglio federale, l'Amministrazione federale ed i Cantoni. Nel rapporto intermedio si è già riferito su questi aspetti.

Da allora, i lavori della CPI si sono svolti più rapidamente e con maggiore elasticità, da un lato perché, in seno al DFGP, era stato designato un agente di collegamento in grado di svolgere il proprio lavoro in modo assai speditivo e, dall'altro, perché era naturale che all'inizio dei lavori le diverse autorità interessate dovessero anzitutto delimitare le proprie competenze rispettive. Era d'altronde la prima volta che si dovevano applicare e interpretare gli articoli 55-65 LRC.

La CPI è in grado di affermare che tutte le sue domande di consegna di documenti o di procedere ad audizioni sono state in fin dei conti soddisfatte. Vi sono stati, a dire il vero, taluni ritardi; nessuno si è però sottratto alle richieste della CPI.

Parecchi uffici o servizi hanno dovuto redigere rapporti, a volte in tempi estremamente brevi; parecchi magistrati e funzionari sono stati dal canto loro chiamati ad informare la CPI. Quest'ultima rivolge a tutti il suo grazie per lo spirito di collaborazione dimostrato.

6. Altri procedimenti

6.1 Inchiesta amministrativa di Arthur Haefliger, ex presidente del Tribunale federale

Il 6 marzo 1989, il Consiglio federale decideva di sospendere l'inchiesta amministrativa affidata ad Arthur Haefliger, già presidente del Tribunale federale, sino al termine dei lavori della CPI. In seguito, la CPI si è avvalsa dei documenti raccolti nell'ambito dell'inchiesta amministrativa. Va qui rilevato che i lavori di Arthur Haefliger hanno agevolato decisamente le indagini della CPI.

6.2 Procedimenti disciplinari

6.2.1 Rudolf Gerber, procuratore generale della Confederazione

Fondandosi su una decisione del Consiglio federale, il 20 marzo 1989 il capo del DFGP incaricava Hans Dressler, ex presidente del Tribunale d'appello del

Cantone di Basilea Città, di condurre un'inchiesta disciplinare contro Rudolf Gerber onde chiarire le critiche rivoltegli nel rapporto Haefliger. Dressler giunse alla conclusione che a Rudolf Gerber si poteva rimproverare una sola violazione dei doveri di servizio, quella cioè di aver omesso di rettificare il comunicato concernente l'affare Bieri (cfr. V. 2.4.3.): «*Questa violazione non è grave e non potrebbe di per sé giustificare l'inflizione di una sanzione disciplinare anche qualora il procuratore della Confederazione fosse rimasto al servizio della Confederazione. Anche se in seguito - eventualmente al momento della tardiva apertura di un'inchiesta - si fosse accertata una mancanza disciplinare, l'inflizione di una sanzione disciplinare poco prima del pensionamento del procuratore generale della Confederazione non sarebbe stata giustificata né dall'aspetto umano né da quello oggettivo.*»

Per l'essenziale, il Consiglio federale aderì alle conclusioni di Hans Dressler. Affermò tuttavia che il procuratore generale aveva commesso un errore manifesto attendendo, per aprire un'inchiesta, rispettivamente per ricusarsi e per proporre un rappresentante ad hoc del Ministero pubblico della Confederazione, che il caso Kopp fosse evocato nella stampa. Il Consiglio federale, seguendo la proposta del responsabile dell'inchiesta, rinunciò nondimeno a infliggere una sanzione disciplinare.

6.2.2 Jacques-André Kaeslin

Un'altra inchiesta disciplinare era diretta contro Jacques-André Kaeslin, funzionario presso i servizi centrali del Ministero pubblico della Confederazione. L'inchiesta era stata avviata poiché Kaeslin aveva consegnato a Renate Schwob, responsabile del servizio del diritto procedurale presso l'Ufficio federale della giustizia, tre rapporti del Ministero pubblico della Confederazione da lui stesso redatti. L'inchiesta era stata in un primo tempo condotta da un funzionario del Ministero pubblico della Confederazione. Dopo che la CPI ebbe accertato che, nell'ambito di questa inchiesta disciplinare, l'interessato era stato interrogato anche sulle sue deposizioni in qualità di persona tenuta a dare informazioni nell'ambito dell'inchiesta amministrativa del giudice Haefliger, e si era indagato per sapere quali documenti erano stati consegnati a quest'ultimo, vi era un concreto pericolo d'intralcio per gli interrogatori e le indagini della CPI. Quest'ultima incaricò dunque il proprio presidente di intervenire, il 3 marzo 1989, presso il capo del DFGP.

Con decisione del 20 marzo 1989, il responsabile dell'inchiesta fu liberato dal suo mandato e la stessa affidata a Hans Dressler, già incaricato dell'inchiesta disciplinare contro Rudolf Gerber. Dressler giunse alla seguente conclusione: «*Le circostanze esposte non permettono invero di giustificare la consegna dei rapporti alla signora Schwob; d'altro canto però non si può parlare di grave violazione del segreto. Per quanto concerne la colpa, a Kaeslin si può per lo più rimproverare una leggera inconscia negligenza*». Jacques-André Kaeslin non poteva in particolare prevedere che le informazioni sarebbero state trasmette a terzi e che il suo operato avrebbe avuto gravi conseguenze politiche. Oggettivamente e dal punto di vista della colpa, il suo comportamento non potrebbe essere considerato una grave violazione dei doveri d'ufficio.

Nella sua decisione il capo del DFGP constatò poi che la violazione del segreto d'ufficio consisteva, per il funzionario che aveva consegnato i rapporti, nel non aver chiesto il consenso dei suoi superiori. Poiché si trattava di un funzionario provetto e zelante, il capo del Dipartimento gli inflisse la sanzione più mite, ossia un avvertimento.

6.3 Inchieste penali

Un'inchiesta di polizia giudiziaria svolta dal Ministero pubblico della Confederazione per presunta violazione del segreto d'ufficio nei confronti di giornalisti (indiscrezioni a favore del giornale «Le Matin») e durante la quale furono interrogati anche funzionari dello stesso Ministero pubblico non ha dato alcun risultato.

Dopo che l'Assemblea federale ebbe tolto l'immunità parlamentare ad Elisabeth Kopp e designato in qualità di procuratore straordinario Joseph-Daniel Piller, procuratore generale del Canton Friburgo, un'inchiesta penale fu aperta contro Elisabeth Kopp. Il 12 aprile 1989, il capo del DFGP autorizzava a procedere anche contro Katharina Schoop e Renate Schwob. I due procedimenti furono congiunti a quello già affidato al procuratore straordinario. Essi dovevano chiarire se vi era o no una responsabilità penale.

Il giudice istruttore federale incaricato delle indagini, Walter Koeferli, era stato a suo tempo giudice istruttore zurighese nell'inchiesta concernente l'assassinio di R. (cfr. V. 8.3.2). Orbene, la CPI si è assicurata che la Camera d'accusa del Tribunale federale fosse stata al corrente di tutti i fatti determinanti per un eventuale obbligo di ricusazione.

Chiusa l'indagine Koeferli, il procuratore straordinario Joseph-Daniel Piller decise di porre in stato d'accusa Elisabeth Kopp, Katharina Schoop e Renate Schwob per violazione del segreto d'ufficio. La Camera d'accusa del Tribunale federale decideva a sua volta di deferire queste tre persone alla Corte penale federale.

6.4 Osservazione finale

Queste inchieste parallele hanno a volte condotto a sovrapposizioni di date d'audizione e richiesto anche certe delimitazioni sotto il profilo giuridico, per esempio in merito alla produzione e allo scambio dei documenti, alle modalità degli interrogatori (testimone o persona tenuta a dare informazioni), ai diritti delle persone interrogate e all'obbligo d'informazione reciproca.

Nelle sue indagini, la CPI ha accertato anche fatti che potrebbero costituire reato. A causa della separazione dei poteri, non ha però potuto giudicare dall'aspetto penale il comportamento delle persone in causa. Spetterà dunque alle autorità competenti trarne se del caso le conclusioni che si impongono.

II. Circostanze delle dimissioni di Elisabeth Kopp dalla carica di consigliere federale

1. Cronistoria

Autunno 1987:	La Procura pubblica sopracenerina apre un procedimento penale contro i fratelli Magharian.
29 ottobre 1987:	Rudolf Gerber, procuratore generale della Confederazione, apre un'inchiesta di polizia giudiziaria contro Barkev Magharian, sospettato d'infrazione alla legge federale sugli stupefacenti («Lebanon Connection»).
Gennaio 1988:	Sospensione del procedimento avviato dal Ministero pubblico della Confederazione: competente per la continuazione delle indagini è la Procura pubblica del Sopraceneri. L'aiuta a tal fine Jacques-André Kaeslin, collaboratore del Ministero pubblico della Confederazione.
13 gennaio 1988:	Rapporto intermedio del Ministero pubblico della Confederazione (Peter Blaser e Jacques-André Kaeslin) concernente il caso Magharian. Tra le società sospettate di riciclare fondi provenienti dal traffico di droga il rapporto menziona anche la ditta Shakarchi Trading AG.
1° settembre 1988:	«24 heures» pubblica un lungo articolo intitolato «Le supermarché Kopp».
2 settembre 1988:	In parecchi giornali si legge che Hans W. Kopp sarebbe vicepresidente della Shakarchi Trading AG.
4 settembre 1988:	In una nota al suo superiore Adrian Bieri, capo dei servizi centrali, Jacques-André Kaeslin conferma le relazioni esistenti tra la Shakarchi Trading AG e Hans W. Kopp. La nota è in seguito consegnata a Rudolf Wyss, capo dell'Ufficio centrale di polizia, e poi, senza altre formalità, rinviata a Jacques-André Kaeslin con la motivazione che non vi sarebbe alcuna relazione apparente tra i fratelli Magharian e la Shakarchi Trading AG.
8 settembre 1988:	In una nota dettagliata, Jacques-André Kaeslin informa sulle connessioni esistenti tra l'inchiesta ticinese contro i fratelli Magharian e altre ditte, fra cui la Shakarchi Trading AG. Kaeslin non fa proposte concrete. Il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber gli rinvia la nota e decide di non informare Elisabeth Kopp.
15 settembre 1988:	Jacques-André Kaeslin propone formalmente di aprire un'inchiesta contro i responsabili delle società Shakar-

chi Trading AG, Mirelis SA, Mecattaf AG, El Ariss AG e Guardag AG, tutte sospettate di riciclaggio di denaro sporco.

29 settembre 1988: Adrian Bieri dà un preavviso negativo in merito a questa proposta. Anche Rudolf Wyss propone al procuratore generale della Confederazione di respingerla. Il motivo essenziale sarebbe il cronico sovraccarico di lavoro dei servizi centrali.

1° ottobre 1988: Jacques-André Kaeslin redige un rapporto di 42 pagine che riproduce per l'essenziale i fatti accaduti in Ticino.

11 ottobre 1988: Decisione del procuratore generale della Confederazione: poiché del caso stanno già occupandosi le autorità cantonali, non vi è motivo di procedere ad inchieste giusta l'articolo 259 della legge federale sulla procedura penale. La collaborazione nell'ambito del servizio centrale (coordinamento, tra l'altro fra Ticino e Zurigo) deve però continuare.

17 ottobre 1988:
- Jacques-André Kaeslin si rivolge a un giurista del servizio giuridico del Ministero pubblico della Confederazione chiedendo chi potrebbe consigliarlo in questioni giuridiche concernenti la repressione penale del riciclaggio di denaro sporco. Questo giurista gli consiglia di mettersi in contatto con Renate Schwob dell'Ufficio federale della giustizia.
- Jacques-André Kaeslin discute con Renate Schwob e le consegna il rapporto del 1° ottobre 1988 nonché le due note dell'8 e del 15 settembre 1988. In una nota manoscritta, la prega di trattare questi documenti in modo confidenziale.

21 ottobre 1988: Assemblea generale della Shakarchi Trading AG: nonostante la possibilità offertagli da Mohamed Shakarchi, Hans W. Kopp non dimissiona dal consiglio d'amministrazione.

24 ottobre 1988: Renate Schwob incontra in privato Katharina Schoop, sua conoscente e collaboratrice personale di Elisabeth Kopp. Le due si intrattengono sull'affare Shakarchi.

25 ottobre 1988:
- Katharina Schoop si reca nell'ufficio di Renate Schwob e le chiede di mostrarle i rapporti redatti da Jacques-André Kaeslin. Prende qualche nota sul contenuto dei rapporti e sui nomi ivi menzionati.
- Katharina Schoop informa il segretario generale del DFGP, Samuel Burkhardt, su quanto è venuta a sapere. Ambedue ritengono che anche Elisabeth Kopp debba essere messa al corrente.

- Katharina Schoop telefona a Andreas Hubschmid, segretario dell'Associazione svizzera dei banchieri, pregandolo di telefonare al segretario generale.
- Samuel Burkhardt si rivolge a Rudolf Gerber per sapere se siano esatte le voci secondo cui Hans W. Kopp è membro del consiglio d'amministrazione di una società implicata in un procedimento per traffico di droga. Il procuratore della Confederazione conferma tali voci e dichiara nel contempo di aver scientemente rinunciato a informarne Elisabeth Kopp per evitarle un conflitto di coscienza.
- Samuel Burkhardt riceve una telefonata da Andreas Hubschmid.

27 ottobre 1988:

- Katharina Schoop informa Elisabeth Kopp.
- Elisabeth Kopp telefona al marito: lo informa succintamente e gli raccomanda di telefonare a sua volta a Katharina Schoop per ottenere maggiori ragguagli. Lo prega inoltre di dare le dimissioni dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG.
- Immediatamente dopo questo colloquio, Hans W. Kopp telefona alla collaboratrice personale della moglie. Nel corso di un colloquio relativamente lungo, Katharina Schoop lo mette al corrente di quanto ha appreso.
- Hans W. Kopp dimissiona dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG. Ne informa Mohamed Shakarchi e il direttore della Tureva AG, organo di revisione della Shakarchi.
- Il direttore della Tureva AG informa un membro del consiglio d'amministrazione della Guardag AG circa il ritiro di Hans W. Kopp; questo membro inoltra allora immediatamente le proprie dimissioni dal consiglio d'amministrazione della Guardag AG.

27 ottobre-4 novembre 1988:

Renate Schwob comunica al suo superiore Lutz Krauskopf, vicedirettore dell'Ufficio federale della giustizia, di aver dato informazioni a Katharina Schoop.

3 novembre 1988:

Jacques-André Kaeslin apprende da Dick Marty, procuratore pubblico del Sopraceneri, che sul «Tages-Anzeiger» sta per uscire un articolo concernente i fratelli Magharian e le cerchie loro vicine. Lo stesso giorno, Jacques-André Kaeslin redige in merito una nota a destinazione del capo del dipartimento, indirizzandogliela per via gerarchica. Il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber non trasmetterà tuttavia questa nota a Elisabeth Kopp.

4 novembre 1988:	- L'articolo preannunciato appare nel «Tages-Anzeiger». Vi si menziona anche che Hans W. Kopp ha dato le dimissioni dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG. - Lutz Krauskopf informa Jörg Kistler, portavoce del DFGP, che Renate Schwob ha trasmesso a Katharina Schoop informazioni provenienti dal Ministero pubblico della Confederazione.
Primi di novembre del 1988:	- Jörg Kistler informa il segretario generale su questa fonte interna. - Samuel Burkhardt ne riferisce senza indugio a Elisabeth Kopp.
7 novembre 1988:	Katharina Schoop e Samuel Burkhardt trasmettono al procuratore generale della Confederazione l'ordine di Elisabeth Kopp di redigere un rapporto sull'inchiesta penale avviata contro i fratelli Magharian e sull'eventuale implicazione di Hans W. Kopp.
8 novembre 1988:	Elisabeth Kopp riceve questo rapporto.
9 novembre 1988:	Elisabeth Kopp informa oralmente il Consiglio federale sulla «Lebanon Connection». Non menziona però i due colloqui telefonici del 27 ottobre.
8/9 novembre 1988:	- La «Weltwoche» e «Radio DRS» si chiedono se Hans W. Kopp non abbia ricevuto una «soffiata» da parte del Dipartimento. - Elisabeth Kopp conferma ai suoi stretti collaboratori di aver informato direttamente il marito. Non intende tuttavia fare dichiarazioni ufficiali in merito.
10 novembre 1988:	- Samuel Burkhardt, Rudolf Gerber, Heinrich Koller, direttore dell'Ufficio federale della giustizia, Rudolf Wyss, capo dell'Ufficio centrale di polizia, Pierre Schmid, vicedirettore dell'Ufficio federale di polizia, e Jörg Kistler procedono a uno scambio di informazioni in occasione di una seduta convocata di loro propria iniziativa. Il procuratore generale della Confederazione lascia anzitempo la seduta. - Rudolf Gerber comincia a indagare, a titolo non ufficiale, sulle indiscrezioni in seno al Ministero pubblico della Confederazione (trasmissione di documenti da parte di Jacques-André Kaeslin a Renate Schwob). - Heinrich Koller rimprovera verbalmente Renate Schwob e scrive al procuratore generale della Confederazione.
12 novembre 1988:	- Jürg Zbinden, dello «Schweizer Illustrierte», si reca a Zumikon da Hans W. Kopp per mettere a punto il te-

sto di un'intervista realizzata quattro giorni prima. Hans W. Kopp, in presenza della moglie, contesta tutti i rimproveri indirizzatigli affermando di non aver mai ricevuto una «soffiata» dal DFGP. Elisabeth Kopp dà verbalmente a Jürg Zbinden alcuni dettagli sul contenuto del rapporto del Ministero pubblico della Confederazione dell'8 novembre 1988.
- Elisabeth Kopp telefona a Jörg Kistler chiedendogli di confermare a Jürg Zbinden che, secondo il rapporto dell'8 novembre 1988, non si sta indagando sulla Shakarchi Trading AG. Jörg Kistler non dà seguito alla richiesta e consiglia al capo del dipartimento di rivolgersi al procuratore generale della Confederazione.
- Elisabeth Kopp informa allora telefonicamente Rudolf Gerber di aver dato a Jürg Zbinden informazioni relative al passo del rapporto in cui si parla di suo marito. Gli chiede di fare in modo che il Ministero pubblico della Confederazione ne dia conferma a Jürg Zbinden.
- Roland Hauenstein, portavoce del Ministero pubblico della Confederazione, dà allo «Schweizer Illustrierte» la conferma richiesta.

14 novembre 1988: Pubblicazione dell'intervista di Hans W. Kopp nello «Schweizer Illustrierte».

15-24 novembre 1988: Il procuratore della Confederazione soggiorna all'estero.

5 dicembre 1988:
- Victor Fingal, giornalista del «Le Matin», chiede al Ministero pubblico della Confederazione se sia vero che il Ministero stia indagando su un'indiscrezione del Dipartimento di cui avrebbe profittato Hans W. Kopp. Il Ministero pubblico della Confederazione non rilascia in merito alcuna informazione.
- Rudolf Gerber informa della questione Elisabeth Kopp.

7 dicembre 1988: Elisabeth Kopp è eletta vicepresidente del Consiglio federale.

9 dicembre 1988:
- «Le Matin» scrive che, in seno al DFGP, si sta indagando per individuare il funzionario del Ministero pubblico della Confederazione responsabile dell'indiscrezione.
- Diverse riunioni urgenti si svolgono all'interno del Dipartimento.
- Il pomeriggio, il Consiglio federale si riunisce in seduta straordinaria.
- In un'intervista rilasciata al telegiornale della Svizzera tedesca, Elisabeth Kopp ammette di aver avuto una breve telefonata con il marito.

11 dicembre 1988:	Rudolf Gerber informa il consigliere federale Arnold Koller. Gli consegna, a destinazione del Consiglio federale, un rapporto sugli aspetti penali, disciplinari e procedurali degli avvenimenti e si ricusa.
12 dicembre 1988:	- Il Consiglio federale decide di designare un rappresentante speciale del Ministero pubblico della Confederazione per chiarire l'indiscrezione. - Elisabeth Kopp annuncia le sue dimissioni per la fine di febbraio 1989.
16-19 dicembre 1988:	Hans Hungerbühler, procuratore pubblico, è nominato rappresentante speciale del procuratore generale della Confederazione e apre una procedura d'inchiesta di polizia giudiziaria.
10 gennaio 1989:	Hans Hungerbühler consegna il proprio rapporto finale al Consiglio federale. Poiché sospetta Elisabeth Kopp, Katharina Schoop e Renate Schwob di violazione del segreto d'ufficio, propone che venga tolta l'immunità alla prima e, in subordine, che si proceda anche contro le due collaboratrici.
11 gennaio 1989:	- Conferenza-stampa di Hans Hungerbühler. L'opinione pubblica apprende per la prima volta l'esistenza della seconda conversazione telefonica tra Hans W. Kopp e Katharina Schoop. - Il Consiglio federale incarica Arthur Haefliger, ex presidente del Tribunale federale, di svolgere un'inchiesta amministrativa.
12 gennaio 1989:	Elisabeth Kopp annuncia di ritirarsi immediatamente. Per la prima volta, ammette di aver commesso un errore. Invita inoltre il Parlamento a levarle l'immunità.
31 gennaio 1989:	Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati adottano il decreto federale sull'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI).
27 febbraio- 7 marzo 1989:	Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati tolgono l'immunità parlamentare a Elisabeth Kopp ed eleggono Joseph-Daniel Piller, procuratore pubblico del Cantone di Friburgo, a procuratore straordinario della Confederazione.
28 febbraio 1989:	Arthur Haefliger consegna il suo rapporto intermedio sull'inchiesta amministrativa.
6 marzo 1989:	Il Consiglio federale decide di trasmettere il rapporto Haefliger alla CPI e di sospendere l'inchiesta ammini-

strativa. È avviata un'inchiesta disciplinare contro Rudolf Gerber. Questi viene congedato con effetto immediato fino al 1° settembre 1989. Da tale data, saranno sciolti anche i suoi rapporti di servizio.

2. Gli avvenimenti in dettaglio

2.1 La pratica Shakarchi presso il Ministero pubblico della Confederazione

Dall'autunno 1987 è pendente presso la Procura pubblica sopracenerina una procedura d'inchiesta nota sotto il nome di «Lebanon Connection». Poiché si tratta di infrazioni contro la legge sugli stupefacenti, Jacques-André Kaeslin, funzionario presso la Centrale per la lotta contro il traffico illegale di stupefacenti, coopera strettamente con le autorità ticinesi. Nell'ambito di tale procedura, vengono alla luce parecchi elementi su persone e società sospettate di riciclare fondi di origine illegale. Fra di esse, vi è la società Shakarchi Trading AG, del cui consiglio di amministrazione è vicepresidente il marito di Elisabeth Kopp (cfr. IV.).

Parallelamente, dalla fine di ottobre il Ministero pubblico della Confederazione sta conducendo una propria inchiesta contro i fratelli Magharian. Quest'ultima viene sospesa nel gennaio 1988 e il Canton Ticino riprende autonomamente in mano il procedimento. Il rapporto intermedio di metà gennaio 1988 del Ministero pubblico della Confederazione diviene così rapporto finale. Anch'esso mostra l'esistenza di un legame con la Shakarchi Trading AG. Il 15 settembre 1988, Jacques-André Kaeslin propone di aprire un'inchiesta contro la Shakarchi Trading AG ed altri istituti finanziari. L'11 ottobre 1988, il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber rifiuta tale proposta. Di questi fatti non informa Elisabeth Kopp.

2.2 Consegna degli atti a Renate Schwob

Il 17 ottobre 1988, Jacques-André Kaeslin si rivolge telefonicamente a un giurista del servizio giuridico del Ministero pubblico della Confederazione per sapere a quali condizioni sia possibile procedere penalmente contro persone sospettate di riciclaggio di denaro sporco. Questi gli raccomanda di mettersi in contatto con Renate Schwob, la quale ha precedentemente lavorato presso il Ministero pubblico della Confederazione ed è incaricata, in seno all'Ufficio federale della giustizia, dei lavori preparatori concernenti l'introduzione nel Codice penale di un articolo sul riciclaggio di denaro sporco. Nel corso della successiva discussione, Renate Schwob comunica fra l'altro a Kaeslin di non possedere documentazione su casi concreti di riciclaggio. Jacques-André Kaeslin le offre allora di consultare alcuni rapporti da lui stesso redatti nell'ambito dell'inchiesta ticinese e, lo stesso giorno, le trasmette senza avvertirne previamente il suo superiore, un rapporto di sintesi datato 1° ottobre 1988, nonché alcune note a titolo di informazione sui retroscena. Tutti questi scritti contengono fra

l'altro informazioni sul comportamento delle ditte Shakarchi Trading AG, Mirelis SA, Mecattaf AG, El Ariss AG e Guardag AG in connessione con affari di riciclaggio. Vi si precisa inoltre che Hans W. Kopp è vicepresidente della Shakarchi Trading AG. In una nota manoscritta, Jacques-André Kaeslin prega inoltre Renate Schwob di trattare questi documenti in modo confidenziale.

2.3 Trasmissione delle informazioni da Renate Schwob a Katharina Schoop

Il 24 ottobre 1988, Renate Schwob incontra in privato Katharina Schoop, collaboratrice personale di Elisabeth Kopp. In tale occasione, rivela alla collega che la Shakarchi Trading AG figura negli atti d'inchiesta concernenti un affare di riciclaggio di denaro sporco e le offre di farle vedere i documenti in suo possesso. La mattina del 25 ottobre, Katharina Schoop si reca da Renate Schwob e, nel suo ufficio, prende diverse note manoscritte sul contenuto dei rapporti di Jacques-André Kaeslin, senza però fotocopiarne nessuno. Non asporta nemmeno documenti. Renate Schwob assicura che gli atti non hanno mai lasciato il suo ufficio.

2.4 Colloquio fra Katharina Schoop e Samuel Burkhardt, segretario generale del DFGP

Lo stesso giorno, Katharina Schoop si incontra con Samuel Burkhardt, segretario generale del DFGP. A tutt'oggi, rimane controverso che cosa abbia detto esattamente Katharina Schoop al segretario generale. Quel che è certo è che gli indicò il contenuto vero e proprio delle informazioni. Per contro, non è chiaro se gliene indicò anche la fonte. Samuel Burkhardt assicura di no. A suo dire, egli non era nemmeno tenuto a presumere che l'informazione provenisse dal dipartimento, tanto più che voci in tal senso circolavano soltanto negli ambienti della stampa. Per contro, Katharina Schoop si dice convinta di aver rivelato al segretario generale la fonte delle sue informazioni.

Altrettanto contraddittorie sono le deposizioni circa la telefonata di Andreas Hubschmid, segretario dell'Associazione svizzera dei banchieri, al segretario generale Samuel Burkhardt. Katharina Schoop asserisce di aver invitato il segretario generale a verificare le sue informazioni presso il Ministero pubblico della Confederazione, al che Burkhardt avrebbe risposto di non poterlo fare *«semplicemente così»*, ma di avere bisogno di una seconda fonte. Per questo motivo, essa stessa avrebbe poi telefonato a Andreas Hubschmid. In una lettera del 7 giugno 1989 alla CPI, Katharina Schoop spiega in sostanza di aver voluto convincere il segretario generale della fondatezza delle sue informazioni: se Burkhardt non voleva interpellare direttamente il Ministero pubblico della Confederazione, la seconda fonte gliel'avrebbe procurata lei. A suo modo di vedere, infatti, non vi era qui nulla d'illegale. Inoltre, la ricerca di una seconda fonte dava per scontato che la prima fonte era interna al dipartimento.

2.5 L'organizzazione della seconda fonte

Per ottenere questa seconda fonte ed esaudire così il desiderio di Samuel Burkhardt, Katharina Schoop si mette in contatto con Andreas Hubschmid. I due si conoscono dai tempi dell'università e si sono già più volte scambiati informazioni e intrattenuti su diversi problemi. Interrogato dalla CPI in qualità di testimone, Andreas Hubschmid afferma che già nel mese d'agosto o di settembre aveva sentito parlare, nelle cerchie bancarie, di inchieste relative al riciclaggio di denaro sporco. Prima dell'ottobre 1988 aveva dunque chiesto a Katharina Schoop se anch'essa ne fosse a conoscenza, ma lei aveva risposto di no. Il mattino del 25 ottobre 1988, Katharina Schoop gli avrebbe poi telefonato pregandolo di chiedere a Samuel Burkhardt se fosse a conoscenza di voci concernenti il riciclaggio di denaro sporco. Chiestagliene la ragione, Katharina Schoop gli avrebbe risposto che la telefonata sarebbe servita al segretario generale quale alibi esterno per potersi indirizzare al Ministero pubblico della Confederazione. Andreas Hubschmid prosegue: *«Poiché non vi vedevo alcun problema di fondo, mi decisi ad aiutare la signora Schoop, rispettivamente la signora Kopp»*. Samuel Burkhardt avrebbe atteso la sua telefonata ed espressamente chiesto se, rivolgendosi al Ministero pubblico della Confederazione, poteva fare riferimento all'Associazione svizzera dei banchieri. In un primo tempo, Andreas Hubschmid avrebbe dato il suo accordo. In seguito, però, appreso che le informazioni dell'Associazione svizzera dei banchieri circa il riciclaggio di denaro sporco provenivano indirettamente dallo stesso Ministero pubblico, aveva fatto sapere di non essere più disposto a che si facessero riferimenti alla sua persona.

Lo stesso 25 ottobre 1988, Samuel Burkhardt telefona a Rudolf Gerber. Questi gli conferma le informazioni ricevute. Il segretario generale si dice convinto di aver telefonato una prima volta al procuratore della Confederazione quando non aveva ancora ricevuto la telefonata di Andreas Hubschmid: dopo la chiamata di Andreas Hubschmid avrebbe ritelefonato al procuratore.

2.6 Come è stata informata Elisabeth Kopp

Samuel Burkhardt e Katharina Schoop convengono che tali importanti informazioni debbano essere riferite a Elisabeth Kopp. D'altro parere, comunicato per telefono, è il procuratore Rudolf Gerber: non ha obiezioni d'ordine giuridico, ma vuol evitare conflitti di coscienza al consigliere federale. Nelle conversazioni che il segretario generale ha con il procuratore della Confederazione e con Katharina Schoop non si fa cenno all'opportunità, per Hans W. Kopp, di dimissionare dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG. Per contro, il segretario generale e la collaboratrice personale stabiliscono chi debba annunciare la notizia a Elisabeth Kopp. Il segretario generale è disposto a farlo, ma Katharina Schoop ritiene che il compito spetti a lei, in qualità di collaboratrice personale.

Il mattino del 27 ottobre 1988, Katharina Schoop espone la situazione a Elisabeth Kopp. A detta di quest'ultima, la conversazione sarebbe stata lapidaria *(«sui due piedi»)*. Katharina Schoop afferma invece che il colloquio è durato

dai 20 ai 30 minuti. La collaboratrice comunica al consigliere federale i fatti di cui è a conoscenza avvalendosi a tal fine di note manoscritte. Come dichiarato dalla stessa Katharina Schoop, questi fatti non avrebbero potuto dare ad Elisabeth Kopp l'impressione che si trattasse di semplici voci di corridoio. Nel corso della conversazione, si parla delle eventuali conseguenze ma, a detta delle due interlocutrici, non della fonte delle informazioni. Katharina Schoop ha tuttavia l'impressione che Elisabeth Kopp voglia ora addossarle la colpa di aver sottaciuto l'origine delle informazioni. Se Elisabeth Kopp le avesse chiesto di conoscere la fonte, gliela avrebbe rivelata. Per contro, Elisabeth Kopp adduce: «*Non si chiede mica sempre l'origine di ogni informazione*». Elisabeth Kopp non si informa dunque sulla provenienza, ma soltanto sull'affidabilità delle informazioni. Katharina Schoop le assicura che le informazioni sono assolutamente fededegne e che, conseguentemente, Hans W. Kopp dovrebbe dimissionare dalla Shakarchi Trading AG. Come dichiarato da Elisabeth Kopp dinanzi alla CPI, era per lei evidente che le informazioni provenissero da cerchie bancarie. Per quanto ricorda, Katharina Schoop non avrebbe però alluso a cerchie siffatte o ad altra fonte privata: «*Ero convinta* - dichiara Elisabeth Kopp - *che l'informazione non provenisse dal Dipartimento, bensì dall'esterno. Se avessi conosciuto la vera origine dell'informazione, per me tutti i campanelli d'allarme si sarebbero messi a squillare*». A suo dire, soltanto all'inizio di novembre apprese che si trattava di un'informazione interna risalente al Ministero pubblico della Confederazione e giunta a Katharina Schoop per il tramite dell'Ufficio federale della giustizia; da quel momento, ritenne che le fonti erano due, una interna e una esterna al dipartimento.

2.7 La comunicazione a Hans W. Kopp e la sua reazione

Dicendo di non potersi occupare lei stessa di tutti i dettagli, Elisabeth Kopp prega Katharina Schoop di comunicare telefonicamente l'informazione al marito. Katharina Schoop si rifiuta di farlo; si dichiara nondimeno disposta ad informare Hans W. Kopp a condizione che sia Elisabeth Kopp ad introdurre la conversazione.

Come noto, Elisabeth Kopp espone la situazione di fatto al marito in una - come da lei sottolineato - breve telefonata, lo esorta a dimissionare dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG e lo prega di chiamare la sua collaboratrice personale per altre informazioni. Nemmeno Hans W. Kopp chiede quale sia la fonte dell'informazione. Elisabeth Kopp precisa in merito: «*Mio marito, esattamente come me, credeva che la signora Schoop avesse raccolto questa informazione da qualche parte e non già che si trattasse di informazioni ufficiali visto che erano inesatte su punti essenziali.*»

Immediatamente dopo la conversazione telefonica con la moglie, Hans W. Kopp telefona a Katharina Schoop. Conformemente alle istruzioni ricevute, questa gli fornisce le informazioni richieste e gli fa capire che occorre ritirarsi immediatamente dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG. Per Katharina Schoop è del tutto normale fornire ad Hans W. Kopp le informazioni richieste poiché tale è la volontà del consigliere federale Elisabeth

Kopp. Secondo le dichiarazioni di quest'ultima e di Hans W. Kopp, le informazioni fornite da Katharina Schoop non erano tutte pertinenti. Fra l'altro, per esempio, Katharina Schoop avrebbe parlato di conti bloccati. Proprio perché le informazioni non erano tutte esatte, entrambi erano partiti dall'idea che le informazioni non provenissero da fonte ufficiale. Nell'audizione dinanzi alla CPI, Hans W. Kopp ricorda alcuni elementi della conversazione telefonica: il 27 ottobre 1988, in una telefonata durata da 1 a 2 minuti, sua moglie l'aveva pregato di dimissionare dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG al fine di evitare l'apertura di un nuovo fronte politico. Circa la provenienza delle informazioni non aveva fatto alcuna congettura; sua moglie gli aveva parlato di «dicerie»: «*Mia moglie mi disse soltanto che le dicerie concernenti la Shakarchi non accennavano a demordere e mi pregò dunque di dimissionare. Non ho ricevuto da lei informazioni specifiche. Tengo a sottolineare che mia moglie non mi disse che, se non avessi dimissionato, una sventura si sarebbe abbattuta su di noi. Se tale sventura fosse stata prevedibile, ritirarsi in simile situazione non sarebbe servito a nulla; anzi, sarebbe stato assurdo. Se mia moglie avesse voluto avvertirmi che la ditta in questione era implicata in affari loschi, avrei reagito in tutt'altro modo, esaminato il da farsi e deciso solo un paio di giorni dopo. Le parole di mia moglie non erano un avvertimento, ma soltanto una domanda d'aiuto, affinché cessassero le polemiche. Fui dunque immediatamente d'accordo ...*».

Nella telefonata con Katharina Schoop, Hans W. Kopp dichiara di aver definitivamente deciso di dare ancora lo stesso giorno le dimissioni dal consiglio d'amministrazione e che sua moglie già lo sapeva. Non chiede quale sia stata la fonte dell'informazione.

2.8 Il ritiro di Hans W. Kopp dalla Shakarchi Trading AG e le sue ulteriori ripercussioni

Secondo le dichiarazioni concordanti di Hans W. Kopp e di Mohamed Shakarchi, il 21 ottobre 1988, in occasione dell'assemblea generale della Shakarchi Trading AG, Mohamed Shakarchi, dopo uno scambio di informazioni sul caso Magharian, offre a Hans W. Kopp la possibilità di dimissionare immediatamente dal consiglio d'amministrazione visto che, in agosto, stampa, radio e televisione avevano più volte fatto il nome della Shakarchi. A questa assemblea generale, Hans W. Kopp rinuncia però espressamente a ritirarsi.

Dopo la conversazione telefonica del 27 ottobre 1988 con Katharina Schoop, Hans W. Kopp telefona dapprima a Mohamed Shakarchi e in seguito al rappresentante della Tureva AG, ufficio di revisione della Shakarchi Trading AG. Questa società è pure organo di revisione della Guardag AG, che si occupa di affari analoghi a quelli della Shakarchi Trading AG. In tale occasione, Hans W. Kopp si informa su eventuali blocchi di conti e in merito a nomi che ha appreso da Katharina Schoop. Simultaneamente comunica il suo ritiro dalla Shakarchi Trading AG.

Il rappresentante della Tureva AG telefona allora a Mohamed Shakarchi e, in un colloquio successivo, informa un membro del consiglio d'amministrazione

della Guardag AG consigliandolo di dare a sua volta le dimissioni. È convinto che vi debbano essere serie ragioni per le dimissioni improvvise di Hans W. Kopp visto che questi, ancora la settimana prima, aveva dichiarato di non volere ritirarsi. La persona informata in tal senso dimissiona immediatamente dal consiglio d'amministrazione della Guardag AG.

2.9 Che cosa sapevano Elisabeth Kopp e i suoi più stretti collaboratori

Oltre al segretario generale Samuel Burkhardt, Katharina Schoop informa dei colloqui telefonici anche Jörg Kistler, capo del servizio stampa, Ulrich Hubacher, segretario generale supplente, e Christoph Häni, secondo collaboratore personale di Elisabeth Kopp. Tutti e quattro dichiarano concordemente che, in tale momento, ritenevano ancora che le informazioni date a Hans W. Kopp provenissero da ambienti bancari. Interrogato in merito dalla CPI, Samuel Burkhardt afferma che il 27 ottobre 1988 non era in chiaro se i coniugi Kopp si fossero effettivamente parlati per telefono. Certamente, però, era a conoscenza di un colloquio tra Hans W. Kopp e Katharina Schoop. A questo proposito, Elisabeth Kopp dichiara alla CPI che, il 27 o il 28 ottobre 1988, aveva informato il segretario generale dei due colloqui telefonici. Anche Renate Schwob, secondo quanto da lei stessa dichiarato, vien messa al corrente più tardi da Katharina Schoop: «*La signora Schoop mi telefonò più tardi dicendomi di aver parlato alla signora Kopp, la quale avrebbe poi telefonato al marito. Non ho parlato a nessuno di questa conversazione telefonica tra i coniugi Kopp poiché avevo dubbi circa il segreto d'ufficio.*»

Dal canto suo, nei giorni successivi al 27 ottobre 1988 Renate Schwob comunica al suo superiore Lutz Krauskopf, vicedirettore dell'Ufficio federale della giustizia, di aver fornito alla collaboratrice personale di Elisabeth Kopp informazioni circa il caso di riciclaggio di denaro sporco imputato ai fratelli Magharian. Il 4 novembre si svolge un colloquio tra Jörg Kistler e Lutz Krauskopf. Da questo scambio di informazioni risulta che quanto sa Katharina Schoop non proviene affatto o perlomeno non esclusivamente da cerchie bancarie ma anche dal Ministero pubblico della Confederazione. In seguito, Jörg Kistler informa di questi nuovi elementi Samuel Burkhardt e Ulrich Hubacher. I tre affermano unanimemente di aver creduto, in tale momento, all'esistenza di due fonti d'informazione. Soltanto più tardi, nell'ambito delle indagini di polizia giudiziaria svolte da Hans Hungerbühler, avrebbero appreso che l'informazione proveniente dalle cerchie bancarie era stata sollecitata ed era dunque fittizia. Alcuni giorni dopo il 4 novembre 1988, anche Christoph Häni apprende che le informazioni provenivano da Renate Schwob. Il più tardi a partire dal 7 novembre 1988 Elisabeth Kopp sa da Samuel Burkhardt che vi è una fonte d'informazione interna Kaeslin-Schwob-Schoop.

2.10 Come la stampa viene a sapere che Hans W. Kopp ha avuto una «soffiata» dal DFGP?

Nel corso della prima metà di novembre, fra i giornalisti si moltiplicano le voci secondo cui le dimissioni di Hans W. Kopp dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG sono state provocate da un'indicazione proveniente dal dipartimento. In tale momento, almeno dieci persone del DFGP, ma anche di cerchie vicine a Hans W. Kopp e a Mohamed Shakarchi, sono al corrente delle due conversazioni telefoniche. Oggi, visto il numero elevato di persone implicate, non è più possibile accertare se qualcuno e, nell'affermativa, chi abbia lasciato trapelare all'esterno le informazioni relative ai colloqui del 27 ottobre. Può anche darsi che, in mancanza d'informazioni, si siano fatte semplici ipotesi in tal senso. Il sospetto che le conversazioni telefoniche del 27 ottobre 1988 siano state ascoltate non si è per altro confermato.

2.11 I tentativi per indurre Elisabeth Kopp a dichiarare pubblicamente la verità

Sempre nella prima metà di novembre, si svolgono parecchie sedute, cui partecipano svariate persone, per discutere sul da farsi. A qualcuna partecipa anche Elisabeth Kopp. Dagli interrogatori dei suoi più stretti collaboratori risulta che tali riunioni avevano lo scopo di trovare un'«unità di dottrina e di parola» così riassumibile:

Elisabeth Kopp

- deve informare l'opinione pubblica sulla conversazione telefonica avuta con il marito;
- assume l'intera responsabilità dei suoi atti;
- dichiara di aver informato il marito non per sottrarlo a procedimenti penali ma per indurlo, nell'interesse della funzione da lei esercitata, a distanziarsi da un ambiente pericoloso.

Promotori e attori principali di questo tentativo di instaurare una politica d'informazione comune verso l'esterno sono Jörg Kistler e Ulrich Hubacher, in parte col sostegno di Samuel Burkhardt. In proposito, Elisabeth Kopp dichiara che si era discussa l'opportunità di informare il pubblico ma che lei stessa e i suoi collaboratori non lo avevano ritenuto necessario poiché non era sorto alcun danno e poiché suo marito non aveva appreso nulla di nuovo dalle informazioni dategli da Katharina Schoop. Questa affermazione di Elisabeth Kopp è contestata dai suoi più stretti collaboratori. Essi asseriscono infatti di aver tentato più volte d'indurre Elisabeth Kopp a dire la verità all'opinione pubblica. Nell'ambito della preparazione di un'intervista chiesta attorno all'8 novembre 1988 dalla Radio della Svizzera tedesca, Jörg Kistler e Ulrich Hubacher avrebbero cercato di indurre Elisabeth Kopp a rispondere alla questione concernente la «soffiata» proveniente dal dipartimento. Elisabeth Kopp avrebbe in un primo tempo accettato di concedere l'intervista, ma poi cambiato opinione il giorno seguente.

Alla domanda postale dalla CPI se fosse vero che le era stato raccomandato di dire la verità, Elisabeth Kopp risponde: «*Avevo preparato una dichiarazione in tal senso con il mio stato maggiore dopo l'apparizione dell'articolo nel «Le Matin»* (cioè soltanto il 9 dicembre 1988). *Non ricordo se ne avessimo discusso anche prima.*» Le deposizioni concordanti di Ulrich Hubacher, Jörg Kistler, Samuel Burkhardt e Katharina Schoop sono diametralmente opposte a questa affermazione.

2.12 Il tentativo di Elisabeth Kopp di scaricare la responsabilità su Katharina Schoop

In diversi colloqui, Elisabeth Kopp chiede se non sia possibile dichiarare pubblicamente che Katharina Schoop ha, a sua insaputa, informato spontaneamente Hans W. Kopp. Più volte - l'ultima il 9 dicembre 1988 - medita di «sacrificare» Katharina Schoop non avendo quest'ultima statuto di funzionario. In proposito Katharina Schoop dichiara alla CPI: «*La signora Kopp ci pensava da tempo. Me ne parlò un paio di volte. Non so quando è cominciato. La prima volta che me lo propose ero sola con lei. Era ancora prima dell'intervista al signor Kopp ...*» (si riferisce all'intervista apparsa il 14 novembre 1988 nello «Schweizer Illustrierte»). «... *La prima volta pensai che si trattasse di una semplice idea, buttata lì a caso, e non la presi sul serio. Ma poi ritornò alla carica, l'ultima volta prima dell'intervista televisiva del 9 dicembre 1988*». Nell'inchiesta amministrativa svolta da Arthur Haefliger e all'inizio dell'interrogatorio da parte della CPI, Elisabeth Kopp sottolinea di non aver mai, neanche lontanamente pensato di addossare qualsivoglia responsabilità a Katharina Schoop. Questa affermazione è contraddetta dalle dichiarazioni di Jörg Kistler, Ulrich Hubacher e Samuel Burkhardt. Fattoglielo notare, Elisabeth Kopp risponde: «*Non me ne ricordo. Se più persone lo dicono, sarà anche vero.*»

2.13 Rapporto del Ministero pubblico della Confederazione a destinazione di Elisabeth Kopp e seduta del Consiglio federale del 9 novembre 1988

Per la seduta del Consiglio federale del 9 novembre 1988 Elisabeth Kopp chiede al Ministero pubblico della Confederazione un rapporto sul procedimento penale avviato contro i fratelli Magharian e coindiziati. L'incarico è affidato al Ministero pubblico da Katharina Schoop e da Samuel Burkhardt. Elisabeth Kopp presenta oralmente al Collegio governativo questo documento qualificato di confidenziale. Vi si precisa segnatamente che nessun procedimento è in corso contro la Shakarchi Trading AG o contro Hans W. Kopp. Benché sappia, il più tardi a partire dal 7 novembre 1988, che le informazioni a monte delle due conversazioni telefoniche provengano dal Ministero pubblico della Confederazione, Elisabeth Kopp non ne riferisce al Consiglio federale e tace anche a proposito delle due telefonate.

2.14 «Seduta di crisi» del 10 novembre 1988 e informazione del procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber

Samuel Burkhardt dichiara di aver telefonato quattro o cinque volte, prima del 10 novembre 1988, a Rudolf Gerber per tenerlo al corrente della situazione. Secondo il segretario generale, il procuratore della Confederazione doveva dunque essere a conoscenza anche delle due conversazioni telefoniche.

Contrariamente a quanto dichiarato per ben due volte nel corso dell'inchiesta amministrativa Haefliger, dinanzi alla CPI Rudolf Gerber nega in un primo tempo di essere stato al corrente, il 10 novembre 1988, delle due conversazioni telefoniche. Nel corso delle indagini ammetterà però di averne forse già avuto notizia a quel momento.

Il 10 novembre 1988, il segretario generale Samuel Burkhardt convoca una seduta. Vi partecipano lo stesso Burkhardt, Heinrich Koller, direttore dell'Ufficio federale della giustizia, Rudolf Wyss, capo dell'Ufficio centrale di polizia, Pierre Schmid, vicedirettore dell'Ufficio federale di polizia, e Jörg Kistler, portavoce del DFGP. Il procuratore generale della Confederazione abbandona la seduta dopo mezz'ora, ma è pur sempre rappresentato da Rudolf Wyss. Scopo della riunione è di procedere a uno scambio di informazioni. Samuel Burkhardt precisa: «*Si trattava per me di due cose: accertare chi sapeva qualcosa e fare in modo che nessuna questione incontrollata o non filtrata potesse uscire dal dipartimento*». Secondo le istruzioni di Samuel Burkhardt, nella seduta non si dovrebbe parlare del «*ruolo del capo*». Le deposizioni dei partecipanti alla seduta non collimano quanto al contenuto esatto delle informazioni scambiate in quell'occasione. Il segretario generale non redige un verbale. Solo Rudolf Wyss compila di propria iniziativa una nota verbale. Secondo Samuel Burkhardt, tutti i partecipanti lasciano la seduta disponendo delle stesse informazioni: «*Per quanto mi consta, alla fine della seduta tutti i partecipanti erano consci che vi erano state due chiamate telefoniche. Ho la chiara impressione che lo sapesse anche Gerber, tant'è vero che aveva incaricato Wyss di redigere una nota verbale*». Jörg Kistler si esprime nello stesso senso: «*Non so quando Gerber sia stato informato per la prima volta, ma lo era certamente il 10 novembre 1988*». Di parere diverso è Rudolf Wyss: «*Il tragitto dell'indiscrezione era stato indicato così: Schwob-Schoop-Hans W. Kopp. Non si parlò della telefonata della signora Kopp al marito né della telefonata successiva di quest'ultimo a Katharina Schoop*». La nota redatta da Rudolf Wyss conferma questo stato di cose.

Elisabeth Kopp dichiara invece: «*Mi risulta che il procuratore generale della Confederazione sapesse da settimane dell'esistenza delle due conversazioni telefoniche: aveva infatti partecipato alla seduta del 10 novembre 1988. Sapevo che nulla d'essenziale era trapelato all'esterno. Il fatto che Gerber non intraprendesse nulla da settimane mi confermava che si trattava di una quisquilia. Il procuratore generale è un funzionario coscienzioso. Se fosse capitato qualcosa di grave, avrebbe agito di propria iniziativa o gliene avrei dato io stessa l'incarico. Non capisco veramente perché si sia indirizzato tanto tardi a Koller* (il consigliere federale Arnold Koller). *Aveva d'altronde partecipato attivamente anche*

alla seduta sull'unità di dottrina del 9 dicembre 1988. L'unica spiegazione che intravvedo è la reazione della stampa all'intervista del Telegiornale. Altrimenti, il suo agire sfugge ad ogni logica».

Anche il consigliere federale Otto Stich, allora presidente della Confederazione, dubita della versione data da Rudolf Gerber, ossia ch'egli sarebbe stato informato sulla situazione effettiva soltanto il 9 dicembre 1988. Nell'audizione dinanzi alla CPI, Otto Stich dichiara: «*Ritenevo ovvio che il procuratore generale della Confederazione dovesse informarmi. Gli telefonai lunedì, dopo la seduta e le dimissioni della signora Kopp, e gli chiesi perché non mi avesse tenuto al corrente. Mi rispose che se l'avesse fatto la colpa delle dimissioni sarebbe stata sua. Adesso lo era in ogni caso ...*». Alla domanda postagli dalla CPI su che cosa Rudolf Gerber avrebbe dovuto informarlo, Otto Stich risponde: «*Sulla telefonata a Hans W. Kopp. Gli dissi che era ben strano aprire un'inchiesta soltanto a quel momento, quando cioè si poteva già leggere tutto sui giornali. Mi rispose di non aver voluto forzare le cose. Non mi disse che non ne era stato al corrente. Per me era chiaro che ne avesse avuto notizia già prima. Non avevo dubbi in proposito. Non avrebbe potuto aprire un'inchiesta se non avesse saputo più di quanto c'era già sul giornale. Non l'ha certamente appreso soltanto il 9 dicembre 1988, altrimenti non glielo avrei rimproverato. In quel momento ne sapeva certamente di più del Consiglio federale. Che ne sapesse di più me ne accorsi in occasione della telefonata con lui, per la sua reazione*».

Interrogato dalla CPI su quando ebbe per la prima volta notizia del colloquio telefonico tra Elisabeth Kopp ed il marito, Rudolf Gerber afferma: «*È un problema che mi ha preoccupato enormemente. Vi sono due possibili date: il 10 novembre, in occasione di una breve conferenza presso il segretario generale, o solo più tardi, il 9 dicembre. Inizialmente pensavo di averne sentito parlare già il 10 novembre. In occasione dell'inchiesta disciplinare, due testimoni del tutto indipendenti hanno però detto che in tale seduta non se ne era parlato. Non ve ne è nemmeno traccia nella nota Wyss. Retrospettivamente mi sembra di poter affermare che il 10 novembre non appresi nulla di concreto circa questo colloquio telefonico, ma che pensai fra di me che non era comunque possibile che la Schoop avesse telefonato a Hans W. Kopp all'insaputa della sua superiore. Ciò mi indusse, il 12 novembre, a interpellare in merito la signora Kopp. Non avevo ancora sospetti precisi: ero semplicemente in una situazione di grande incertezza. La signora Kopp mi disse di non saperne niente, al che replicai che si trattava pur sempre di una bomba a scoppio ritardato ...*».

In una lettera indirizzata il 26 agosto 1989 al Consiglio federale, Rudolf Gerber dichiara di essersi poi rivolto altre due volte a Elisabeth Kopp: nel pranzo di fine d'anno dei direttori degli uffici e il 5 dicembre 1988, in relazione alla domanda del giornalista Victor Fingal. In tutte e tre le occasioni, Elisabeth Kopp avrebbe assicurato di non saper nulla di una tale indiscrezione.

Gerber avrebbe cominciato a dubitare soltanto il 5 dicembre 1988, in seguito alla reazione di Elisabeth Kopp: «*... era visibilmente terrorizzata e mi chiese se non potessimo dare una smentita. Io però rifiutai ...*».

Dinanzi alla CPI, Elisabeth Kopp conferma di aver conferito più volte con Rudolf Gerber; smentisce però che il procuratore generale della Confederazione le

abbia domandato se sapesse qualcosa a proposito di una «soffiata» proveniente dal dipartimento: non aveva nemmeno ragione di farlo visto che era già al corrente dei colloqui telefonici sin dal 10 novembre 1988. Anzi, il procuratore della Confederazione l'aveva chiamata dopo il 10 novembre 1988 comunicandole che non avrebbe intrapreso passi ulteriori per non sollevare altro polverone.

2.15 Reazioni dopo la «seduta di crisi» del 10 novembre 1988

Lo stesso giorno, il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber ordina l'apertura di un'inchiesta informale per chiarire come le informazioni siano passate dal Ministero pubblico della Confederazione all'Ufficio federale della giustizia. Già il pomeriggio si scopre che Jacques-André Kaeslin ha messo a disposizione di Renate Schwob i documenti in questione. Per il momento, Rudolf Gerber non intraprende altre indagini.

Dal canto suo, Heinrich Koller, direttore dell'Ufficio federale della giustizia, rimprovera verbalmente Renate Schwob di aver dato a Katharina Schoop l'occasione di consultare i documenti. Prega per scritto Rudolf Gerber di *«lasciare le cose come sono»* e di non intraprendere altri passi in merito alle informazioni date da Jacques-André Kaeslin a Renate Schwob. Per Heinrich Koller, la necessità di sospendere le indagini sulle indiscrezioni era stata consensualmente riconosciuta nella seduta del 10 novembre 1988.

2.16 L'intervista di Hans W. Kopp nello «Schweizer Illustrierte»

Il 12 novembre 1988, Jürg Zbinden, giornalista accreditato a Palazzo federale, si reca da Hans W. Kopp, a Zumikon, per sottoporgli il testo dell'intervista registrata qualche giorno prima nel suo ufficio. Alla domanda del giornalista se il ritiro dalla Shakarchi Trading AG sia stato causato da una «soffiata» proveniente dal DFGP, Hans W. Kopp risponde: *«No, per amor del cielo!»*

Quel sabato, anche Elisabeth Kopp è presente a una parte della visita del giornalista. Anch'essa vede il testo integrale dell'intervista del marito e ne discute con lui. Elisabeth Kopp dice di essere ancor oggi convinta che quanto affermato dal marito in merito alla «soffiata» proveniente dal DFGP era corretto. In occasione della telefonata di Katharina Schoop, egli non poteva infatti sapere che si trattava di una fonte interna. Davanti alla CPI, Jürg Zbinden sottolinea che i coniugi Kopp gli avevano dichiarato di non aver mai discusso tra di loro della Shakarchi. Elisabeth Kopp gli avrebbe inoltre precisato che l'innocenza del marito era stata provata: lo attestava il rapporto del Ministero pubblico della Confederazione dell'8 novembre 1988. Elisabeth Kopp riassume oralmente a Jürg Zbinden il contenuto di questo documento affinché egli possa, in cognizione di causa, porre questioni completive al Ministero pubblico della Confederazione. Dichiara inoltre a Jürg Zbinden che telefonerà al procuratore pubblico della Confederazione e che Jörg Kistler, capostampa del DFGP, potrà informarlo più esattamente nel corso del pomeriggio.

Nell'inchiesta amministrativa svolta da Arthur Haefliger, Jürg Zbinden dichiara a verbale: «*Le dovetti promettere di non svelare che avevo avuto notizia del rapporto tramite suo, bensì che io stesso le avevo accennato ad alcuni dettagli figuranti nel rapporto mettendola così nell'impossibilità di smentire queste informazioni.*» Interrogato in merito dalla CPI, Jürg Zbinden conferma espressamente questa dichiarazione. Per contro, Elisabeth Kopp dichiara alla CPI, a proposito di questa affermazione di Jürg Zbinden: «*È pura invenzione*».

Secondo la deposizione di Jörg Kistler nell'inchiesta amministrativa Haefliger, gli avvenimenti di quel sabato si sarebbero svolti così: «*Il 12 novembre 1988, ricevetti una telefonata dalla signora Kopp. In quel momento dai Kopp si trovava anche Zbinden dello «Schweizer Illustrierte». La signora Kopp mi chiese di dichiarare che dal rapporto dell'8 novembre 1988 risultava che non si stava indagando contro la Shakarchi Trading AG e che suo marito era all'oscuro della vicenda. Questa mia dichiarazione avrebbe dovuto dare l'impressione che Elisabeth Kopp fosse stata informata dell'affare Shakarchi soltanto al momento in cui aveva avuto notizia delle risultanze del rapporto dell'8 novembre 1988. Dissi alla signora Kopp che non potevo dare una tale informazione senza aver ottenuto previamente il consenso del procuratore generale della Confederazione. Aggiunsi che una tale informazione sarebbe stata problematica. Conseguentemente, mi misi dapprima in contatto con il procuratore della Confederazione informandolo dell'intera situazione. Gli dissi pure che un'informazione di tal genere avrebbe suscitato la falsa impressione che la signora Kopp avesse avuto notizia dell'affare Shakarchi soltanto leggendo il rapporto dell'8 novembre 1988 ...*». Jörg Kistler conferma queste dichiarazioni anche dinanzi alla CPI.

Il procuratore generale della Confederazione telefona poi ad Elisabeth Kopp, a Zumikon, come da lei desiderato. Nel corso della conversazione, essa lo prega di trasmettere a Jürg Zbinden le informazioni desunte dal rapporto dell'8 novembre 1988. Rudolf Gerber - secondo quanto da lui stesso affermato - non è però d'accordo poiché il rapporto in questione è stato qualificato come documento confidenziale. Eppure, il procuratore generale della Confederazione incaricherà poi il suo capostampa Roland Hauenstein di rispondere veridicamente alle questioni di Jürg Zbinden. Prende questa decisione nonostante che Jörg Kistler gli abbia già fatto notare che un'informazione data nel modo auspicato da Elisabeth Kopp avrebbe suscitato una falsa impressione. Roland Hauenstein dirà poi fra l'altro a Jürg Zbinden che prima dell'8 novembre 1988 Elisabeth Kopp non era mai stata informata dal Ministero pubblico della Confederazione circa la possibile implicazione della Shakarchi Trading AG in un affare di riciclaggio di denaro sporco. Questa informazione è a dire il vero esatta, ma dà la falsa impressione che Elisabeth Kopp non abbia saputo assolutamente nulla dell'affare prima di tale data.

Per i più stretti collaboratori di Elisabeth Kopp è evidente che, dopo la pubblicazione dell'intervista di Hans W. Kopp nello «Schweizer Illustrierte», sarà sempre più difficile dire la verità al pubblico dato che Elisabeth Kopp si troverebbe allora forzata a screditare il marito. Nei giorni successivi la situazione si calma poiché anche le domande dei giornalisti si fanno sempre più rare. I colla-

boratori badano tuttavia costantemente affinché Elisabeth Kopp non venga mai a trovarsi in una situazione che la costringa o a sconfessare il marito o ad affermare cose non vere.

2.17 Stato delle informazioni prima dell'elezione di Elisabeth Kopp alla vicepresidenza del Consiglio federale

Il 5 dicembre 1988, Victor Fingal, giornalista del quotidiano «Le Matin», telefona al Ministero pubblico della Confederazione ponendo le seguenti domande:

- è vero che Hans W. Kopp ha ricevuto una «soffiata» dall'interno dell'amministrazione?
- è vero che il Ministero pubblico della Confederazione sta conducendo un'inchiesta interna in merito a questa indiscrezione?

Victor Fingal chiede se del caso una smentita scritta.

Il procuratore generale della Confederazione telefona immediatamente a Elisabeth Kopp comunicandole le domande del giornalista. Rudolf Gerber precisa: «*Era assai irrequieta e propose di smentire*». Il procuratore generale della Confederazione non è però disposto a una tale smentita ed il Ministero pubblico della Confederazione non rilascerà in effetti alcuna informazione in merito. Secondo quanto da lui stesso affermato alla CPI, Rudolf Gerber, in occasione di questa conversazione telefonica, chiede nuovamente ad Elisabeth Kopp che cosa sappia della trasmissione dell'informazione da Katharina Schoop a Hans W. Kopp. Il procuratore generale della Confederazione afferma: «*Ogni volta mi diceva di non saperne niente*». In una lettera del 7 giugno 1989 alla CPI, Katharina Schoop scrive che i collaboratori della signora Kopp si aspettavano la pubblicazione di un articolo subito dopo le domande poste da Victor Fingal, ed aggiunge: «*Allora ignoravamo che il partito aveva chiesto alla signora Kopp, prima della sua elezione alla vicepresidenza, se vi fosse ancora qualcosa di nascosto. Non sapevamo nemmeno che la signora Kopp aveva espressamente dichiarato all'on. Bremi* (consigliere nazionale e capogruppo del PRD) *che non vi era nulla del genere. Lo dedussi soltanto dall'intervista dell'on. Bremi apparsa sabato 10 dicembre 1988. L'on. Bremi affermava che la dichiarazione rilasciata il venerdì* (al telegiornale della Televisione svizzera tedesca) *aveva creato una situazione completamente nuova. Non aveva comunque timori circa quanto era stato messo sul tappeto*».

Secondo la deposizione di Jörg Kistler, in seguito alle domande di Victor Fingal si svolge una seduta presso Elisabeth Kopp. Nuovamente, le si propone un'«unità di dottrina» che, per il suo contenuto, è assai simile a quella elaborata l'8 novembre 1988. Per l'essenziale, Elisabeth Kopp dovrebbe confessare di aver informato il marito e dichiarare di assumerne l'intera responsabilità. Inoltre, dovrebbe precisare che, dando questa informazione al marito, non voleva proteggerlo da procedimenti penali ma semplicemente allontanarlo da ambienti pregiudizievoli per lei. Sempre secondo Jörg Kistler, Elisabeth Kopp vuole però attendere la pubblicazione dell'articolo nel «Le Matin» per poi reagire in cognizione di causa. A dire il vero, tale pubblicazione è attesa prima del-

l'elezione del 7 dicembre 1988 alla vicepresidenza del Consiglio federale. Come dichiarato da Victor Fingal in occasione dell'inchiesta amministrativa svolta da Arthur Haefliger, non furono però considerazioni d'ordine politico che indussero la redazione del giornale a differire la pubblicazione dell'articolo dopo l'elezione: poiché il Ministero pubblico della Confederazione non aveva confermato i fatti già noti a Victor Fingal, la redazione aveva voluto riesaminare i documenti. Ecco perché l'articolo sarebbe apparso soltanto il 9 dicembre 1988.

2.18 Gli avvenimenti dopo la pubblicazione dell'articolo nel «Le Matin»

L'articolo apparso il 9 dicembre 1988 nel «Le Matin» non indica alcuna fonte e non fa allusioni a una chiamata telefonica di Elisabeth Kopp al marito. Subito dopo l'apparizione dell'articolo, Rudolf Gerber, Jörg Kistler, Ulrich Hubacher, Christoph Häni, Roland Hauenstein e Joseph Hermann, avvocato presso il Ministero pubblico della Confederazione, si riuniscono in seduta. Durante la stessa, Rudolf Gerber è chiamato al telefono da Elisabeth Kopp la quale gli dice che si sta preparando un progetto che le sarà sottoposto quanto prima. Tutti i partecipanti alla seduta ritengono che occorra indurre Elisabeth Kopp a dire la verità. La seconda parte della seduta si svolge nell'ufficio e in presenza di Samuel Burkhardt, ma senza i due collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione, Roland Hauenstein e Joseph Hermann. È pure assente Katharina Schoop, come espressamente voluto dal procuratore generale della Confederazione. I partecipanti alla seduta redigono all'attenzione di Elisabeth Kopp un progetto di comunicato stampa nel quale essa dichiara di assumere la responsabilità di aver informato il marito.

Rudolf Gerber dichiara alla CPI: «*Per la terza parte, Samuel Burkhardt, Jörg Kistler ed io stesso ci recammo nell'ufficio della signora Kopp. Quest'ultima aveva chiesto che fosse presente anche Katharina Schoop, ma io mi opposi poiché la Schoop aveva fatto manifestamente assai più di quanto inizialmente supposto. Elisabeth Kopp lesse il progetto di comunicato senza reagire. Quando le chiesi se fosse d'accordo, rispose che c'era qualcosa che non funzionava, qualcosa con cui lei non aveva avuto nulla a che fare. Ne fummo tutti alquanto costernati. La signora Kopp voleva ancora telefonare al marito. Le consigliai vivamente di informare il Consiglio federale in una seduta straordinaria o a mezzo di conferenza telefonica. Dopo qualche istante, aderì a questa proposta e la seduta si svolse effettivamente nel corso del pomeriggio*».

A proposito della telefonata della moglie, Hans W. Kopp dichiara a verbale dinanzi alla CPI: «*Il 9 dicembre 1988, mia moglie mi telefonò poco prima della seduta del Consiglio federale delle 15.00 poiché voleva verificare un'informazione; non so più di che cosa si trattasse; fu d'altronde anche questo un breve colloquio. Per quanto mi ricordo, non mi chiese un consiglio in merito all'informazione dell'opinione pubblica. Non le diedi consigli ...*».

2.19 La seduta del Consiglio federale del 9 dicembre 1988

Il 9 dicembre 1988, alle 15.00, si svolge la seduta straordinaria del Consiglio federale convocata a richiesta di Elisabeth Kopp. La seduta si protrae fin verso le 17.00. Elisabeth Kopp si è recata alla seduta con il testo seguente, redatto dai suoi collaboratori:

«Le prime informazioni della stampa sul caso Shakarchi sono apparse il 4 novembre 1988. Già il 27 ottobre 1988 mi era stato riferito dal mio dipartimento che la Shakarchi poteva essere implicata nella 'Lebanon Connection'. Raccomandai allora a mio marito di ritirarsi immediatamente dal consiglio d'amministrazione di questa società. Volevo in tal modo privare subito di ogni fondamento qualsiasi sospetto di una pur lontanissima implicazione di mio marito in questo affare. Assumo l'intera responsabilità di questo passo. Ne ho informato oggi stesso il Consiglio federale.

Il procuratore pubblico della Confederazione mi ha informato per la prima volta della situazione l'8 novembre 1988 affinché ne riferissi al Consiglio federale. Quanto ai canali per i quali ho ottenuto l'informazione non ufficiale, non mi pronuncio poiché ne assumo la responsabilità.»

Elisabeth Kopp e il suo stato maggiore dipartimentale sperano che il Consiglio federale faccia suo il comunicato completandolo con una frase in cui dica di aver preso atto con soddisfazione delle spiegazioni date da Elisabeth Kopp e le esprima la propria fiducia. Nel corso della seduta del Consiglio federale, il testo viene tuttavia modificato:

«Il 27 ottobre 1988 mi era stato riferito in via non ufficiale dal mio dipartimento che la Shakarchi Trading AG poteva essere implicata nella 'Lebanon Connection'. Raccomandai allora a mio marito di ritirarsi immediatamente dal consiglio d'amministrazione di questa società. A quel momento, non disponevo di alcuna informazione ufficiale proveniente dal Ministero pubblico della Confederazione. Il procuratore pubblico della Confederazione mi ha informato per la prima volta della situazione l'8 novembre 1988 affinché ne riferissi al Consiglio federale.

Il Consiglio federale ha oggi preso atto di questi ragguagli in risposta alle questioni sollevate nell'opinione pubblica.»

Il Consiglio federale non è dunque disposto ad esprimere la propria fiducia a Elisabeth Kopp e a pubblicare un proprio comunicato. Nella sua risposta a destinazione della CPI scrive: *«È in particolare per ragioni politiche che il Consiglio federale aveva deciso di rinunciare a un proprio comunicato nonché a qualsiasi valutazione circa il modo d'agire, e per questo aveva dunque invitato Elisabeth Kopp a rilasciare una dichiarazione personale. Elisabeth Kopp ha utilizzato di propria iniziativa il testo modificato nel corso della seduta del Consiglio federale».*

Onde ricostituire quanto esattamente possibile lo svolgimento della seduta del Consiglio federale, la CPI ha interpellato il consigliere federale Otto Stich, a quel tempo presidente della Confederazione: *«A quella seduta del Consiglio federale eravamo tutti assai poco informati. Fu una sorpresa per tutti noi. La se-*

duta durò due ore poiché dovevamo assolutamente riuscire a cogliere il valore e l'importanza di queste novità. Vi fu un dialogo e tentammo di farci un'opinione sulla portata dell'intera vicenda. L'unica decisione che poi prendemmo fu che spettava esclusivamente a Elisabeth Kopp prendere posizione di fronte all'opinione pubblica.

Nel complesso, le relazioni con la collega Kopp erano buone. Per questo motivo fu duro, per il collegio governativo, apprendere che uno dei suoi membri aveva abusato della fiducia degli altri. Se ci avesse informato subito il 27 ottobre 1988, essa avrebbe certamente avuto la fiducia degli altri consiglieri federali». Sempre secondo l'on. Stich, non si poté giungere a un consenso nemmeno quanto a sapere in qual misura Katharina Schoop fosse stata implicata nella vicenda.

Nella sua ricapitolazione scritta inviata alla CPI, il Consiglio federale precisa: «*Da quanto registrato in questo processo verbale interno* (della seduta del Consiglio federale del 9 dicembre 1988) *risulta essenzialmente che il Consiglio federale si era fatto dapprima informare approfonditamente dalla signora Kopp sui fatti obiettivi e aveva così preso atto ch'essa aveva ottenuto le informazioni concernenti il caso Shakarchi soltanto dalla sua collaboratrice personale, la signora Schoop. In tale contesto, la signora Kopp sottolineò che non aveva alcun motivo di supporre che tali informazioni potessero provenire dal Ministero pubblico della Confederazione. La signora Schoop le aveva parlato di 'voci'. Elisabeth Kopp rilevò inoltre che suo marito aveva già annunciato le dimissioni il 21 ottobre 1988 in occasione di una seduta del consiglio d'amministrazione della Shakarchi AG. Fondandosi su tali informazioni e su una propria valutazione della situazione, il collegio governativo consigliò alla signora Kopp di portare questi fatti a conoscenza del pubblico in forma più circostanziata di quanto previsto nel suo primo progetto che terminava con le seguenti parole: ⟨Quanto ai canali per i quali ho ottenuto l'informazione non ufficiale, non mi pronuncio poiché ne assumo la responsabilità⟩. La signora Kopp modificò in seguito il testo della sua dichiarazione mettendovi in risalto che, al momento della telefonata al marito, non disponeva di alcuna informazione ufficiale in questa vicenda: il procuratore generale della Confederazione l'aveva informata per la prima volta l'8 novembre 1988 affinché ne riferisse al Consiglio federale*».

3. Valutazione del comportamento dei singoli interessati

3.1 Elisabeth Kopp

Il fatto che Elisabeth Kopp non si sia informata circa la fonte di un'informazione tanto esplosiva è stato un errore. Essa non avrebbe dovuto ammettere senz'altro che l'informazione datale da Katharina Schoop non provenisse dal dipartimento. Katharina Schoop aveva contatti regolari con parecchi uffici e servizi del DFGP ed era amministrativamente ed effettivamente integrata nella segreteria generale del dipartimento. Lo si rileva per esempio anche dal fatto che, il 25 ottobre 1988, essa comunicò anzitutto le sue informazioni al segretario generale.

Il ragionamento artificioso di Elisabeth Kopp secondo cui Katharina Schoop non faceva parte del dipartimento poiché aveva lo statuto di collaboratrice personale, ragione per la quale le informazioni provenienti da lei non sottostavano al segreto d'ufficio, è insostenibile e tale da indurre in errore l'opinione pubblica. I collaboratori personali dei consiglieri federali sono infatti equiparati ai funzionari federali per quanto concerne la tutela del segreto d'ufficio.

Elisabeth Kopp non avrebbe dovuto informare il marito poiché, non avendo verificato la fonte delle informazioni, non poteva escludere ch'esse provenissero dal dipartimento. Fermo restando che non vi sono scusanti per questa conversazione telefonica, si può nondimeno avere una certa comprensione per la moglie che prega il marito di dimissionare dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG. Per contro, la CPI non ha alcuna comprensione per la richiesta che Elisabeth Kopp rivolge al marito di telefonare a Katharina Schoop. Parimenti incomprensibile è il fatto che Elisabeth Kopp abbia incaricato la propria collaboratrice personale di trasmettere informazioni dettagliate a Hans W. Kopp. Questo incarico pose Katharina Schoop in un dilemma: occorreva scegliere tra operato eventualmente contrario ai propri doveri e lealtà verso il capo di dipartimento.

Elisabeth Kopp ha informato troppo tardi e in modo incompleto il collegio governativo. Il margine di manovra del Consiglio federale ne è risultato intralciato e la fiducia che il pubblico ripone nel governo pregiudicata. Proprio in situazioni delicate, il sistema collegiale del governo svizzero esige un'informazione onesta e completa dell'intero Consiglio federale.

Nonostante i consigli dei suoi collaboratori, Elisabeth Kopp non ha informato la popolazione in modo veritiero. Ha inoltre omesso, benché ne avesse l'occasione, di rettificare le dichiarazioni inveritiere del marito.

Questi tre ultimi rimproveri risultano ancor più gravosi se si considera che sin dal 7 novembre 1988 Elisabeth Kopp sapeva che le informazioni provenivano da una fonte interna, situata in seno al Ministero pubblico della Confederazione.

Elisabeth Kopp ha voluto scaricare la propria responsabilità su Katharina Schoop: ha infatti meditato di esporre falsamente all'opinione pubblica lo svolgimento degli avvenimenti. Anche se rimasto allo stadio di tentativo, questo modo d'agire è estremamente scorretto ed ingiusto nei confronti della collaboratrice personale.

Pure scorretta è stata infine la comunicazione a un giornalista del contenuto di un rapporto confidenziale del Ministero pubblico della Confederazione. Elisabeth Kopp fa invero valere di aver comunicato semplicemente che nessun procedimento era stato aperto contro suo marito. Anche questa indicazione proveniva però da un documento designato confidenziale. Elisabeth Kopp non può inoltre sottrarsi al rimprovero di aver chiesto a Rudolf Gerber di fare in modo che il Ministero pubblico della Confederazione informasse ufficialmente il giornalista sul rapporto medesimo onde attestare l'innocenza del marito.

Riassumendo la CPI costata: al momento delle due conversazioni telefoniche del 27 ottobre 1988 Katharina Schoop non ha indicato a Elisabeth Kopp che la fonte proveniva dal Ministero pubblico della Confederazione; Elisabeth

Kopp, da parte sua, ha omesso di informarsi in merito. Il più tardi il 7 novembre 1988 Elisabeth Kopp sa qual è questa fonte. La CPI le rimprovera di essersi comportata, a partire da quel momento, in modo scorretto per più di un aspetto al fine di sottrarsi alle proprie responsabilità. Elisabeth Kopp ha per esempio omesso di informare immediatamente e integralmente il Consiglio federale. Non ha nemmeno seguito il consiglio dei suoi più stretti collaboratori di informare l'opinione pubblica in modo conforme alla verità. Ha comunicato informazioni desunte da documenti confidenziali. Ha pure chiesto ai propri collaboratori di trasmettere o confermare a terzi informazioni ufficiali e li ha in tal modo posti in un conflitto di lealtà. Per taluni di loro, questo comportamento si traduce oggi persino in procedimenti penali. Inoltre, sino al 9 dicembre 1988 Elisabeth Kopp ha cercato di far passare Katharina Schoop per responsabile principale.

3.2 Samuel Burkhardt

Le dichiarazioni del segretario generale Samuel Burkhardt e di Katharina Schoop divergono nettamente quanto a sapere se questa gli avesse indicato sin dall'inizio la fonte delle informazioni. Anche dando per buone le dichiarazioni del segretario generale, questi non può sottrarsi al rimprovero di non essersi informato sulla fonte.

È difficilmente comprensibile che il segretario generale Samuel Burkhardt abbia dato per scontato che la fonte era esterna al dipartimento. Nel dubbio, avrebbe dovuto presumere che quanto appreso dalla collaboratrice personale - che lavorava a Palazzo federale ed era essenzialmente equiparata a un funzionario - proveniva dal dipartimento.

Strano è che il segretario generale abbia chiesto una seconda fonte. Secondo logica, avrebbe piuttosto dovuto informarsi anzitutto sulla prima.

Nell'ambito dell'inchiesta amministrativa svolta da Arthur Haefliger, a Samuel Burkhardt era stato chiesto espressamente se non avesse ritenuto suo dovere informare il Consiglio federale. Il segretario generale così risponde: «*Non ho mai esaminato seriamente una tale eventualità. Non mi sono nemmeno mai chiesto se un tal comportamento fosse giuridicamente ammissibile o addirittura imposto dalla legge. I miei collaboratori ed io stesso ritenevamo che il nostro compito fosse quello di consigliare secondo scienza e coscienza la signora Kopp, mettendo in primo piano non già i suoi interessi personali e quelli di suo marito, bensì gli interessi del dipartimento*».

Tenuto conto di questo quadro circostanziale la CPI ritiene che il segretario generale non era tenuto a far capo all'estremo quanto inusitato rimedio della denuncia al Consiglio federale.

Samuel Burkhardt non ha sostenuto minimamente il tentativo di Elisabeth Kopp di scaricare la responsabilità su Katharina Schoop. Così, ancora il 9 dicembre 1988 si adopera affinché Katharina Schoop venga associata in tempo utile alle discussioni onde consentirle di difendersi da eventuali tentativi del genere da parte di Elisabeth Kopp. Samuel Burkhardt ha dunque qui agito correttamente.

Secondo la CPI, Samuel Burkhardt ha solo in parte adempiuto i suoi obblighi di capo dello stato maggiore dipartimentale. Il fatto che, nella seduta decisiva del 10 novembre 1988, abbia escluso a priori dai temi della discussione il ruolo svolto da Elisabeth Kopp, già a lui noto in tale momento, non fu certo propizio per uno scambio di informazioni circostanziato. Questo suo intervento fece anzi sì che si trascurassero aspetti essenziali. Non bastava infatti fare in modo che tutti i presenti fossero messi ugualmente al corrente; l'essenziale era giungere anche a conclusioni nel merito. Questi risultati si sarebbero poi dovuti anche verbalizzare.

Anche per quanto concerne l'informazione del pubblico Samuel Burkhardt aveva dapprima assunto un atteggiamento esitante. Soltanto più tardi, sollecitato dai suoi collaboratori subordinati, si associò alla giusta visione delle cose, ossia alla necessità di un'informazione completa.

Nell'intento di salvaguardare gli interessi del capo del dipartimento si sono in parte disattesi gli interessi del dipartimento medesimo. Per valutare l'atteggiamento del segretario generale occorre tuttavia tener conto del fatto ch'egli si trovava in una situazione particolarmente delicata. Il comportamento di Elisabeth Kopp e la passività di Rudolf Gerber hanno intralciato il segretario generale nell'adempimento corretto del suo compito.

3.3 Katharina Schoop

3.3.1 Excursus: lo statuto dei collaboratori personali

In virtù dell'articolo 51 capoverso 1 della legge federale sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale, ogni capo di dipartimento può nominare collaboratori personali il cui statuto speciale di servizio è disciplinato dal Consiglio federale. L'ordinanza del 1981 sul rapporto d'impiego dei collaboratori personali dei capi di dipartimento stabilisce fra l'altro che il collaboratore personale:

- è sottoposto direttamente al capo di dipartimento e assume mandati soltanto da quest'ultimo;
- non è compreso nell'organizzazione dipartimentale;
- è responsabile verso il capo di dipartimento ed è sottoposto alla legge sulla responsabilità e alla legge sui rapporti fra i Consigli (LRC);
- agisce esclusivamente in conformità degli interessi della Confederazione e si astiene da qualsiasi attività che possa pregiudicarli;
- non è facoltato a prendere decisioni o a dare istruzioni;
- amministrativamente, è aggregato alla segreteria generale del dipartimento.

Se il capo del dipartimento lascia la carica, il rapporto di servizio dei collaboratori personali si estingue, a meno che il nuovo capo di dipartimento non ne auspichi il rinnovo. Non essendo funzionario, il collaboratore personale non è sottoposto alla legge sull'ordinamento dei funzionari federali; certe disposizioni gli sono nondimeno applicabili per analogia, per esempio in materia di segreto d'ufficio. I collaboratori personali hanno rapporti di servizio di tipo speciale, fondati sul diritto pubblico e non su quello privato.

La posizione del collaboratore personale è imperniata sul capo di dipartimento. Il collaboratore personale è subordinato unicamente a quest'ultimo e risponde soltanto verso di lui. Per il capo di dipartimento costituisce dunque una specie di supporto fuori della gerarchia amministrativa.

I rapporti tra capo di dipartimento e collaboratore personale sono fortemente improntati alla fiducia reciproca. Lo comprova il fatto che il rapporto di servizio può essere sciolto con relativa facilità e a breve termine e cessa di regola con la partenza del capo di dipartimento. Diversamente dagli altri funzionari superiori, il destino del collaboratore personale è dunque assai più strettamente legato a quello del capo di dipartimento. Per questo motivo, occorre attenersi a criteri diversi anche nel valutarne gli obblighi di lealtà e fedeltà. Il collaboratore personale è assai più strettamente legato al capo di dipartimento che non al dipartimento medesimo.

3.3.2 Il comportamento di Katharina Schoop

A Katharina Schoop non si può rimproverare di avere, in quanto collaboratrice personale, informato Elisabeth Kopp. Per contro, la CPI ritiene che, per la completezza delle informazioni, essa avrebbe dovuto accennare anche alla fonte. Non per questo però Elisabeth Kopp poteva considerarsi liberata dalla sua responsabilità di informarsi in merito.

A Katharina Schoop va però rivolto il rimprovero di aver organizzato una seconda fonte: non avrebbe dovuto telefonare a Andreas Hubschmid e comunicargli elementi di cui aveva avuto notizia all'interno del dipartimento. Proprio perché sapeva donde proveniva l'informazione non avrebbe dovuto in nessun caso dar man forte all'occultamento della vera origine. Oggi Katharina Schoop si rende conto che l'organizzazione di una seconda fonte fu uno sbaglio. Non spetta però alla CPI pronunciarsi sugli eventuali risvolti penali della conversazione telefonica con Andreas Hubschmid.

Katharina Schoop ha agito su istruzione di Elisabeth Kopp. Anche se, in quanto collaboratrice personale, doveva anzitutto salvaguardare gli interessi del capo di dipartimento, non ha agito correttamente comunicando ad Hans W. Kopp informazioni dettagliate provenienti da documenti ufficiali. Occorre comunque giudicare il suo comportamento commisurandolo al conflitto di lealtà risultante dall'esplicita istruzione ricevuta.

3.4 Renate Schwob (cfr. 2.2)

La CPI ritiene che Renate Schwob abbia sbagliato dando a Katharina Schoop la possibilità di consultare i documenti. Non si è potuto accertare definitivamente perché abbia agito così. Nell'ambito dell'inchiesta amministrativa svolta da Hans Hungerbühler, Renate Schwob aveva dichiarato a verbale di non aver avuto una ragione particolare per informare Katharina Schoop; dinanzi alla CPI afferma invece di averlo fatto per lealtà verso Elisabeth Kopp; per quest'ultima potevano infatti risultarne obblighi di ricusazione. Per la CPI vi è qui

pur sempre una differenza essenziale rispetto al comportamento di Jacques-André Kaeslin. Questi aveva una ragione plausibile per trasmettere le informazioni: vi era infatti un legame oggettivo con la sua sfera d'attività.

È invero incomprensibile perché Renate Schwob, un tempo addetta alla protezione dei dati presso il Ministero pubblico della Confederazione, abbia concesso a Katharina Schoop di consultare i documenti benché in un caso concreto Jacques-André Kaeslin le avesse espressamente ingiunto di trattarli in modo confidenziale.

3.5 Jacques-André Kaeslin (cfr. 2.2)

La CPI costata che Jacques-André Kaeslin aveva una ragione oggettiva per trasmettere gli atti a Renate Schwob; in quanto funzionario impegnato, voleva fare in modo che si lottasse più attivamente contro il narcotraffico e il riciclaggio di denaro sporco in base a risultati concreti delle sue indagini. Per questo motivo, su raccomandazione di un giurista del Ministero pubblico della Confederazione, si era rivolto a Renate Schwob e, per lo stesso motivo, le aveva messo a disposizione i documenti in suo possesso. Per la CPI è comprensibile che, stando così le cose, Jacques-André Kaeslin non abbia seguito la via di servizio.

La CPI ritiene che un'interpretazione troppo estensiva della nozione di segreto d'ufficio sia alquanto dubbia poiché potrebbe in parecchi casi intralciare una collaborazione del tutto ragionevole e pratica tra funzionari.

3.6 Altri interessati

Qui appresso ci si soffermerà unicamente sulle persone che hanno svolto un ruolo degno di nota in connessione con le due conversazioni telefoniche. Se alcuni collaboratori non vi sono menzionati è perché la CPI non ritiene di doverne giudicare il comportamento.

3.6.1 Ulrich Hubacher, Jörg Kistler e Christoph Häni

Secondo la CPI, il comportamento dei due funzionari e del collaboratore personale è stato corretto. Anche per quanto concerne un eventuale dovere di denuncia, non vi è nulla che si possa rimproverare a queste persone.

Non si è trovato alcun elemento che permetta di affermare che i tre abbiano tentato in un modo o nell'altro di dissimulare quanto realmente accaduto. Queste persone si sono anzi sforzate, in colloqui con Elisabeth Kopp, in progetti elaborati in vista di eventuali dichiarazioni e in domande e risposte preparate per eventuali interviste, di dire la verità all'opinione pubblica. Tutti e tre hanno tentato di preservare gli interessi della Confederazione senza pertanto peccare di slealtà verso il consigliere federale Elisabeth Kopp.

3.6.2 Andreas Hubschmid

Non vi è dubbio che Andreas Hubschmid, segretario dell'Associazione svizzera dei banchieri, abbia svolto un ruolo decisivo nell'affare del telefono. Una valutazione del suo comportamento esulerebbe però dal mandato affidato alla CPI.

3.6.3 Heinrich Koller

Il 10 novembre 1988, il direttore dell'Ufficio federale della giustizia è al corrente di tutti i fatti essenziali, in particolare conosce l'origine e i canali delle informazioni e sa delle due conversazioni telefoniche. Rivolge a Renate Schwob una censura verbale ma rinuncia ad aprire un'inchiesta disciplinare contro di lei. Soltanto nel dicembre 1988 e nel gennaio 1989 prende, sotto la pressione degli avvenimenti, una serie di provvedimenti contro Renate Schwob e, il 27 gennaio 1989, così consigliato dal consigliere federale Arnold Koller, apre un'inchiesta disciplinare formale.

Heinrich Koller ha sottovalutato la portata degli avvenimenti. La sua reazione non è stata adeguata alla situazione. Per chiarire rapidamente i fatti avrebbe dovuto aprire immediatamente un'inchiesta disciplinare contro Renate Schwob.

3.7 Hans W. Kopp

Hans W. Kopp sapeva quale funzione Katharina Schoop svolgeva in seno al dipartimento. Il fatto che i collaboratori personali non abbiano statuto di funzionari ma rapporti di servizio particolari retti dal diritto pubblico non poteva costituire, per Hans W. Kopp, un motivo sufficiente per ammettere che l'informazione di Katharina Schoop non provenisse in nessun caso dal dipartimento. Quando Hans W. Kopp afferma che le informazioni ricevute da Katharina Schoop non avevano per lui grande importanza poiché già le conosceva, questa sua dichiarazione è in contraddizione con il fatto che, immediatamente dopo la chiamata telefonica di Katharina Schoop, egli si rivolse all'organo di revisione della Shakarchi Trading AG per appurare la veridicità di certe informazioni. Secondo la CPI, è evidente che le informazioni date da Katharina Schoop furono d'importanza decisiva per le dimissioni di Hans W. Kopp dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG. Il fatto che il direttore della Tureva AG abbia immediatamente comunicato le dimissioni di Hans W. Kopp a un membro del consiglio d'amministrazione della Guardag AG e che questi abbia dal canto suo dimissionato da questo consiglio d'amministrazione mostra che l'importanza della conversazione telefonica andava ben oltre l'ambito strettamente privato dei coniugi Kopp.

Hans W. Kopp giustifica l'esclamazione riportata nell'intervista pubblicata dallo «Schweizer Illustrierte» *(«No, per amor del cielo!»)* affermando che Katharina Schoop, in quanto collaboratrice personale, non faceva affatto parte del dipartimento. Secondo questa costruzione artificiosa, le informazioni provenienti da un collaboratore personale non sarebbero coperte dal segreto d'uf-

ficio. Indipendentemente dalla sua insostenibilità, un'affermazione del genere sembra proprio fatta anche per indurre il pubblico in errore. In presenza di sua moglie, Hans W. Kopp ha addirittura mentito rispondendo a una precisa domanda postagli da un giornalista circa l'esistenza di una «soffiata» proveniente dal dipartimento.

3.8 Rudolf Gerber

Non si può rimproverare al procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber di non aver informato Elisabeth Kopp, nell'ottobre/novembre 1988, sulle procedure avviate dal Ministero pubblico della Confederazione e dalle autorità ticinesi in connessione con la «Lebanon Connection». Rientrava infatti nel suo potere discrezionale decidere se mettere o no al corrente il capo di dipartimento.

Anche se Rudolf Gerber rimette in questione le proprie dichiarazioni dell'8 febbraio 1989 (rilasciate all'ex presidente del Tribunale federale Arthur Haefliger) e del 15 marzo 1989 (in risposta alle critiche rivoltegli da Arthur Haefliger), secondo cui il 10 novembre 1988 aveva avuto notizia di ambedue le conversazioni telefoniche, la CPI è convinta che egli conoscesse già la situazione reale proprio il 10 novembre 1988. La CPI giunge pertanto allo stesso risultato dell'inchiesta amministrativa Haefliger.

In tali circostanze, Rudolf Gerber avrebbe dovuto intraprendere i passi necessari per aprire un procedimento penale. È quanto ritiene anche Arthur Haefliger: «*Nel caso concreto, il procuratore generale della Confederazione era tenuto a fare i passi necessari per aprire un'inchiesta penale nel momento in cui ebbe notizia del sospetto che, per il tramite delle signore Kopp, Schoop e Schwob, Hans W. Kopp fosse venuto a conoscenza di un'informazione che avrebbe dovuto essere tenuta segreta. Indipendentemente dall'obbligo generale di denuncia previsto dall'ordinamento dei funzionari, il procuratore generale era tenuto ad agire poiché è capo della polizia giudiziaria ed è suo compito intervenire in quanto tale appena apprenda l'esistenza di un sospetto relativo alla perpetrazione, da parte di un funzionario federale, di un reato procedibile d'ufficio*» (rapporto dell'8 maggio 1989 alla CPI in merito all'obbligo di denuncia).

Il fatto che Rudolf Gerber abbia atteso quasi un mese prima di avviare un procedimento penale costituisce, secondo la CPI, una violazione dei doveri d'ufficio.

Anche se ci si attiene alle dichiarazioni di Rudolf Gerber secondo cui, il 10 novembre 1988, egli non era al corrente della conversazione telefonica tra i coniugi Kopp, quello stesso 10 novembre egli sapeva quanto segue, come risulta dalla sua lettera del 5 ottobre 1989 alla CPI:

«*Mi era noto che:*

- *la signora Schoop era stata informata dall'Associazione svizzera dei banchieri e da una fonte interna al dipartimento (come si seppe lo stesso giorno: dalla signora Schwob) dell'implicazione della Shakarchi in un riciclaggio di denaro sporco in rapporto con il procedimento Magharian;*

- *essa* (Katharina Schoop) *aveva dato al dott. Kopp il consiglio («soffiata») di ritirarsi dal consiglio d'amministrazione della Shakarchi.*

  Tenuto conto di questa situazione (informazione da parte di un servizio esterno all'amministrazione, semplice «soffiata») non si poteva affatto supporre l'esistenza di una violazione del segreto d'ufficio da parte della signora Schoop.»

Essendo a conoscenza di questo stato di cose, Rudolf Gerber, nella sua funzione di procuratore generale della Confederazione, avrebbe dovuto assolutamente proseguire le indagini per accertare quanto era veramente accaduto. Invece no: ancora il 9 dicembre 1989 Rudolf Gerber partecipa a sedute «di crisi» aiutando a cercare un'«unità di dottrina».

Stando così le cose, non si può accantonare il sospetto che le investigazioni pur da lui successivamente avviate furono dovute unicamente alle violente reazioni della stampa.

Tra Elisabeth Kopp e Rudolf Gerber vi fu un batti e ribatti sulla stampa in merito alla questione se il procuratore della Confederazione l'avesse interpellata a proposito di un'eventuale «soffiata» fatta da Katharina Schoop ad Hans W. Kopp. La CPI ritiene incresciosa questa polemica condotta sulla stampa. È certo infatti che sia Elisabeth Kopp sia Rudolf Gerber hanno commesso gravi errori.

Infine, la CPI ritiene inammissibile che, il 12 novembre 1988, Rudolf Gerber abbia ordinato al suo portavoce di confermare a un giornalista il contenuto del rapporto confidenziale del Ministero pubblico della Confederazione. In tal modo si è suscitata la falsa impressione che Elisabeth Kopp fosse stata assolutamente all'oscuro della faccenda prima dell'8 novembre 1988.

Per quanto concerne il comunicato stampa del 29 novembre 1988 a proposito dell'affare Adrian Bieri (cfr. V. 2.4.3), la CPI rinvia alle considerazioni di Hans Dressler il quale, nelle conclusioni della sua inchiesta, rileva che al procuratore generale della Confederazione non si può contestare una violazione dei doveri d'ufficio soltanto per aver omesso di far rettificare il comunicato stampa medesimo. Tale omissione non potrebbe essere considerata grave e non avrebbe di per sé giustificato l'inflizione di una misura disciplinare nemmeno se il procuratore generale della Confederazione fosse rimasto in funzione.

III. La gestione del DFGP da parte di Elisabeth Kopp

1. Gestione generale

1.1 Critica generale

In connessione con le dimissioni di Elisabeth Kopp dalla carica di consigliere federale, la CPI ha ricevuto da diverse parti denunce e rimproveri concernenti la gestione del DFGP. A Elisabeth Kopp si rimproverava soprattutto di essere stata, più dei suoi colleghi del Consiglio federale, influenzata da cerchie esterne e di avere in particolare subìto l'influsso di ambienti economici. Si è parlato persino di un «gabinetto ombra» che l'avrebbe consigliata durante il suo intero mandato.

Da diverse parti si è inoltre più volte insinuato che il marito di Elisabeth Kopp avesse grandissimo influsso sulla condotta dipartimentale del DFGP o persino che fungesse da «ottavo consigliere federale». In particolare, si sarebbe recato a Berna prima di ogni seduta del Consiglio federale tentando di influenzare l'andamento degli affari. Parallelamente, avrebbe pure secondato la moglie nella trattazione degli affari dipartimentali. Quale esempio concreto si è frequentemente menzionato il caso della legge sulla protezione dei dati: a domanda della moglie, Hans W. Kopp avrebbe letto e annotato di proprio pugno un progetto di questa legge e il progetto, così riveduto e corretto, sarebbe poi stato rinviato al dipartimento.

1.2 Le indagini della CPI

La CPI ha esaminato questi rimproveri procedendo anche a numerosissimi interrogatori, sia presso i collaboratori del dipartimento sia all'esterno. Le persone interrogate hanno unanimemente dichiarato che Elisabeth Kopp dirigeva il dipartimento con competenza e circospezione. In particolare, era soprattutto ben preparata per gli affari parlamentari e si faceva consigliare in ogni occasione da collaboratori di stato maggiore e da collaboratori specializzati nel settore in questione. Secondo le dichiarazioni dei suoi più stretti collaboratori, lavorava con spirito di decisione e in modo speditivo. La CPI non ha accertato influssi da parte di estranei. Hans W. Kopp si recava dalla moglie a Berna una volta la settimana, di regola il mercoledì.

Per quanto concerne l'attiva collaborazione di Hans W. Kopp agli affari dipartimentali, la CPI rileva che, tranne il caso delle note manoscritte sul progetto di legge concernente la protezione dei dati, non si son potute documentare altre attive partecipazioni. A proposito di questo caso isolato, Hans W. Kopp dichiara di aver rielaborato il progetto a domanda della moglie, durante le loro vacanze, essendo lui uno specialista della protezione dei dati nel settore dei media. Poiché si trovavano in circolazione parecchie dozzine di esemplari, il progetto non era né segreto né confidenziale. Non aveva dunque motivo di non soddisfare il desiderio della moglie.

Valutazione

Il rimprovero rivolto a Elisabeth Kopp di essere stata consigliata da un «gabinetto ombra» è infondato. Per evidenti ragioni non è possibile chiarire definitivamente l'influsso esercitato da Hans W. Kopp. Va da sé che, nel dialogo tra coniugi, vi è anche un influsso reciproco; nella fattispecie, non si può farne un rimprovero ad Elisabeth Kopp in quanto capo di dipartimento.

2. Singoli casi concreti

2.1 Osservazioni preliminari

La CPI ha ricevuto dalla popolazione numerose denunce e osservazioni concernenti anche singoli aspetti concreti della gestione del dipartimento da parte di Elisabeth Kopp. La CPI ha esaminato questi rimproveri procedendo a chiarifi-

cazioni e ad audizioni, chiedendo rapporti e facendosi consegnare documenti. Nella misura in cui siano d'interesse per valutare la gestione dipartimentale di Elisabeth Kopp, tali osservazioni sono menzionate nel presente rapporto. La CPI rinuncia invece ad elencare tutte le denunce che non sono sfociate in risultati di rilievo in quanto non intende prestare il fianco a sospetti e dicerie che non si sono appunto confermati.

2.2 Articolo nel «St. Galler Tagblatt»

2.2.1

A metà aprile 1988, Kurt Huber, redattore del «St. Galler Tagblatt», aveva intervistato Elisabeth Kopp in merito alla politica d'asilo. Nel corso dell'intervista, pubblicata nel «St. Galler Tagblatt» il 16 aprile 1988, si parlò anche dei casi d'attualità Musey e Maza. Elisabeth Kopp consegnò a Kurt Huber un esemplare di un progetto di rapporto del DFGP al Consiglio federale in cui il dipartimento si pronunciava sui due casi a destinazione della Commissione della gestione. Elisabeth Kopp aveva chiesto previamente a Ulrich Hubacher, segretario generale supplente, se fosse abilitata a consegnare questo rapporto al giornalista in questione. Interrogato in merito dalla CPI, Ulrich Hubacher dichiara di aver risposto affermativamente, ma di aver nondimeno insistito sul fatto che il rapporto doveva essere utilizzato unicamente a titolo di informazione di sfondo. Il 5 maggio 1988, nel «St. Galler Tagblatt» appariva poi un articolo di Kurt Huber contenente estratti testuali del rapporto. Dinanzi alla CPI il giornalista afferma che il rapporto gli era stato a suo tempo consegnato a titolo di documento confidenziale. Dalle spiegazioni ricevute da Elisabeth Kopp, aveva tuttavia dedotto che il medesimo, appena trasmesso alla Commissione della gestione, non sarebbe più stato confidenziale nell'accezione stretta del termine. Per questo motivo l'aveva anche pubblicato il 5 maggio 1988.

2.2.2

Il rapporto, nel frattempo approvato dal Consiglio federale ma in versione leggermente modificata, fu consegnato ai membri di una sezione della Commissione della gestione con l'indicazione che si trattava di documento confidenziale. Il commissario Edgard Oehler, consigliere nazionale originario del Cantone di San Gallo, venne allora sospettato di aver commesso l'indiscrezione. Nella seduta del 5 maggio 1988, detta sezione discusse della faccenda in presenza di Elisabeth Kopp. Benché espressamente invitata a farlo in una nota inviatale dal portavoce del DFGP, Elisabeth Kopp omise di chiarire alla Commissione come il giornalista era venuto a conoscenza del rapporto.

2.2.3

Per quanto concerne la consegna del progetto di rapporto al giornalista, Elisabeth Kopp rinvia al consiglio datole dal segretario generale supplente Ulrich Hubacher, del quale - dice - poteva fidarsi.

Per spiegare il suo silenzio durante la seduta della Commissione della gestione, Elisabeth Kopp dichiara alla CPI di non aver detto nulla poiché voleva dapprima chiarire se il giornalista avesse eventualmente ottenuto il rapporto anche da un'altra fonte.

Valutazione

La consegna del rapporto al giornalista fu uno sbaglio. Il fatto che Elisabeth Kopp si fosse dapprima informata presso Ulrich Hubacher per sapere se tale modo d'agire fosse corretto non la libera affatto dalla sua responsabilità di capo di dipartimento: non può dunque scaricare questa responsabilità sul suo subordinato. Anche se tale dovesse essere la prassi, come asseriscono Elisabeth Kopp e Ulrich Hubacher, la CPI ritiene che, trattandosi di progetti di rapporto, un siffatto modo di agire sia scorretto, tanto più che, per sua natura, potrebbe mettere in pericolo il processo di libera decisione in seno al Consiglio federale.

Questo caso presenta certi parallelismi con quello del telefono: la trasmissione non autorizzata di informazioni a un giornalista e il tentativo di scaricarne la responsabilità su un subordinato.

Secondo la CPI, il comportamento di Elisabeth Kopp nella seduta della sezione della Commissione della gestione costituisce un fatto di indubbia gravità. Non è scusabile che essa abbia omesso di scagionare un parlamentare ingiustamente sospettato quando proprio lei aveva commesso l'indiscrezione. Tale comportamento è ancor meno scusabile visto che Jörg Kistler, portavoce del DFGP, le aveva indicato per scritto quale doveva essere il modo d'agire corretto.

2.3 Legami personali tra Peter Arbenz, delegato ai rifugiati, e Elisabeth Kopp

Peter Arbenz, che prima di essere nominato delegato ai rifugiati da parte del Consiglio federale era municipale a Winterthur, è una vecchia conoscenza e amico di lunga data della famiglia Kopp. È Elisabeth Kopp che lo chiama ad occupare la carica di delegato ai rifugiati, con entrata in funzione il 1° marzo 1986. Per le sue relazioni d'amicizia con il capo del dipartimento, il delegato occuperà, soprattutto all'inizio, una posizione speciale in seno al dipartimento. L'accesso al capo del dipartimento sarà per lui manifestamente più agevole che per altri funzionari superiori. Questa situazione non è sfociata in aperti conflitti ma ha creato una certa tensione in seno al dipartimento.

Valutazione

In presenza di tali rapporti amichevoli occorre badare specialmente affinché vi sia una netta separazione tra affari dipartimentali e legami personali. Le difficoltà risultanti da una separazione non sufficientemente netta fra queste due sfere sono illustrate dall'esempio della pratica d'asilo A.S., ripresa dalla stampa sotto il titolo «Il caso del giardiniere».

Fatti

1. Il 28 settembre 1984 A.S. presentava una domanda d'asilo a Berna. Il 23 ottobre 1984 veniva interrogato una prima volta dalla polizia degli stranieri. Il 18 febbraio 1986, la signora F. indirizzava una lettera personale all'ex-collega di studi Peter Arbenz. Vi descriveva A.S. come uomo assolutamente integro e cordiale che si occupava del suo giardino «in modo stupendo». Precisava nel contempo che A.S. era assai preoccupato per la sua famiglia che viveva ancora nello Sri Lanka. Non vi erano però altri indizi che facessero pensare a una minaccia effettiva per A.S. o la sua famiglia. Ancor prima della sua entrata in funzione, il 1° marzo 1986, Peter Arbenz rispondeva all'ex-collega di studi che avrebbe ben presto cominciato a lavorare a Berna e che si sarebbe informato sul caso A.S.

   In uno scritto interno indirizzato al collaboratore competente, Peter Arbenz chiese di essere messo al corrente sulla pratica in corso. Il 6 maggio 1986, il funzionario competente rispose con una nota verbale precisando che, per principio, vigeva ancora l'istruzione secondo cui si dovevano trattare soltanto le richieste più recenti; aggiungeva tuttavia: «*Come da lei richiesto, tratteremo però prioritariamente il caso da lei segnalato*». Questo stesso collaboratore scriveva inoltre, in merito a A.S., che doveva trattarsi di un caso limite in cui occorreva procedere a un interrogatorio complementare ed eventualmente ad altri chiarimenti all'estero; un ricongiungimento della famiglia in corso di procedura non era comunque per principio possibile. Il delegato ai rifugiati rinviò questa nota al mittente con le seguenti istruzioni manoscritte: «*Per piacere, convocare A. rapidamente e, se possibile, prendere una decisione positiva. Se del caso riprendere contatto con il sottoscritto*».

   L'interrogatorio di A.S. da parte del collaboratore incaricato della pratica si svolse il 22 maggio 1986; la signora F. era presente. Tenuto conto dei fatti noti e della prassi esistente, il collaboratore ritenne che si dovesse prendere una decisione negativa.

   Ciononostante, il 19 giugno 1986 venne presentata una proposta di concessione dell'asilo ed il giorno seguente A.S. ricevette la decisione positiva. Il 25 giugno 1986 A.S. presentò una domanda di ricongiungimento familiare. La moglie e i due figli entrarono in Svizzera il 22 settembre 1986 ottenendovi l'asilo il 20 gennaio 1987.

   La particolarità del caso A.S. risiede non da ultimo nel fatto che, nella prassi pluriennale del delegato ai rifugiati, si tratta qui di uno dei pochissimi casi in cui una domanda d'asilo sia stata accettata nonostante un preavviso negativo del collaboratore incaricato della pratica.

2. Il 21 aprile 1988, il caso A.S. venne rivelato dalla «Weltwoche». Elisabeth Kopp si fece informare in merito dal delegato. Non vi furono altre reazioni da parte sua.

Valutazione

a) *per quanto concerne il delegato ai rifugiati*

Su intervento personale del delegato ai rifugiati, una domanda d'asilo è stata trattata a titolo preferenziale. Il delegato si è scostato da una prassi fino a quel momento costante. Per rendere servizio a una sua conoscente, il delegato ha interferito nelle competenze del collaboratore specialista e ha perlomeno posto un'ampia pregiudiziale sulla decisione.

La CPI rimprovera questo intervento al delegato. Va comunque rilevato che tale avvenimento si è prodotto all'inizio dell'attività ufficiale del delegato e che manifestamente si tratta di un caso isolato.

b) *per quanto concerne Elisabeth Kopp*

Elisabeth Kopp avrebbe dovuto biasimare il modo d'agire di Peter Arbenz.

2.4 Approvazione del piano direttore del Canton Turgovia (campo da golf di Erlen)

Fatti

2.4.1

In base a una denuncia, la CPI ha esaminato se Elisabeth Kopp avesse tentato, abusando delle sue competenze, di influire sull'approvazione del piano direttore del Canton Turgovia, in favore del progetto di un campo da golf a Erlen.

I due rimproveri principali sono i seguenti:

- in particolare grazie alle loro relazioni con Elisabeth Kopp i promotori del campo da golf avrebbero tentato di esercitare un influsso politico sull'Ufficio federale della pianificazione del territorio onde ottenere dal medesimo un preavviso positivo;
- Elisabeth Kopp avrebbe violato l'articolo 7 dell'ordinanza relativa alla legge federale sulla pianificazione del territorio (RS *700.1*) approvando lei stessa la modifica del piano direttore del Cantone di Turgovia; sarebbe infatti spettato al Consiglio federale decidere nella fattispecie, visto che si trattava di un progetto controverso.

2.4.2

Per quanto concerne il primo rimprovero, il direttore dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio, Marius Baschung, dichiara alla CPI che, a proposito del campo da golf, non vi fu da parte sua nessun contatto scritto o orale con il capo del dipartimento. Lui stesso non si era occupato dell'affare in modo dettagliato. Insiste per altro sul fatto che il capo del dipartimento non avrebbe mai esercitato alcuna pressione su di lui durante il periodo in cui era in funzione.

Il 27 gennaio 1987, il presidente del centro di golf «Erlen» scriveva a Elisabeth Kopp ricordandole che a suo tempo avevano passato assieme gli esami all'università di Zurigo. La pregava di suggerire al direttore dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio di sostenere il progetto di campo da golf. Il 9 febbraio 1987, il capo del dipartimento rispondeva alla lettera in questi termini: «*Apprendo dalle sue spiegazioni che il direttore Baschung è ben informato in merito al progetto di campo da golf tutt'ora pendente nel Cantone Turgovia. Sono convinta che, in questa pratica, farà tutto il necessario e il possibile anche senza una 'spintarella' da parte mia. Informerò in merito il direttore Baschung.*».

Come vuole la prassi in simili casi, Elisabeth Kopp trasmise senza alcun commento questo scambio di lettere al direttore dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio e questi ne risultò assai seccato.

L'interrogatorio del funzionario competente per l'approvazione del piano direttore turgoviese ha rilevato che né Elisabeth Kopp né il direttore dell'ufficio avevano tentato di influenzarlo in un modo o nell'altro o di intromettersi in questo affare. Non gli vennero nemmeno date istruzioni in merito.

2.4.3

Per quanto concerne il secondo rimprovero, ossia la violazione dell'articolo 7 dell'ordinanza relativa alla legge sulla pianificazione del territorio, si osserva quanto segue:

L'articolo 7 dell'ordinanza prescrive che i piani direttori cantonali devono essere sottoposti per approvazione al Consiglio federale. Il capoverso 2 recita: «*Gli adattamenti incontestati sono approvati dal dipartimento*». Il rimprovero indirizzato a Elisabeth Kopp poggia su un'interpretazione di questa disposizione. Gli oppositori al campo da golf sostengono che la modifica del piano direttore non poteva essere considerata incontestata visto che, nei comuni interessati di Erlen e di Buchackern, i verdetti popolari erano stati divergenti (nella votazione popolare il comune di Erlen si era pronunciato in favore del campo da golf mentre quello di Buchacker si era pronunciato contro). Nel suo preavviso scritto, l'Ufficio federale della pianificazione del territorio interpreta invece così l'articolo 7: «*Le proposte dei Cantoni sono considerate incontestate se, a livello federale, ossia negli uffici federali menzionati (Conferenza della pianificazione del territorio), e nei Cantoni limitrofi non sono state formulate obiezioni*». Il dipartimento e i membri della Conferenza della pianificazione del territorio avrebbero tacitamente sottoscritto a questa interpretazione, corrispondente per altro a una prassi costante. Dato che una decisione cantonale positiva è una premessa sine qua non per un'eventuale approvazione, l'Ufficio federale della pianificazione del territorio parte dall'idea che, se meramente interna al Cantone, l'opposizione a un piano direttore o alla sua modifica è irrilevante ai fini dell'articolo 7 dell'ordinanza.

Valutazione

1. Per quanto concerne l'approvazione autonoma da parte del dipartimento

non vi è violazione dei doveri d'ufficio. La procedura seguita corrispondeva a un'interpretazione sostenibile della disposizione in causa.

2. Qualsiasi capo di dipartimento riceve un gran numero di lettere del genere. Non è sempre agevole trattare simili richieste. Redigendo le risposte occorre badare a non fare promesse ed evitare che l'ufficio competente per la decisione abbia l'impressione di essere messo alle strette.

2.5 Rilascio del permesso di dimora a John B. Fairchild

Fatti

Il 10 luglio 1986, John B. Fairchild e sua moglie ottenevano un'autorizzazione dalla polizia degli stranieri (permesso B, permesso di dimora annuale). Una persona giuridica con sede nel Cantone Ticino pretendeva che Fairchild non adempisse le condizioni necessarie per l'autorizzazione suddetta dato che non aveva di fatto spostato il centro delle sue relazioni vitali a Klosters: vi si recava praticamente soltanto durante le vacanze e, per di più, in alberghi. John B. Fairchild aveva concluso una convenzione fiscale con il Canton Grigioni (cfr. anche IX. 3). Il 29 luglio 1986, l'Ispettorato del registro fondiario grigionese rilasciava ai coniugi Fairchild l'autorizzazione di acquistare un immobile a Klosters. Questa autorizzazione era in particolare vincolata all'onere, per i richiedenti, di utilizzare durevolmente l'immobile come abitazione principale per loro o per la loro famiglia. Anche a questo proposito un privato era intervenuto presso le autorità cantonali pretendendo che l'acquisto immobiliare violava la legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Il DFGP, che aveva dovuto occuparsi dell'affare sia per quanto concerne il permesso di dimora sia per quanto concerne l'acquisto dell'immobile, pregò le competenti autorità grigionesi di chiarire se John B. Fairchild non adempisse di fatto le condizioni richieste per il rilascio del permesso di dimora. Dopo che la polizia degli stranieri del Cantone dei Grigioni l'ebbe informato che John B. Fairchild dimorava regolarmente a Klosters, il dipartimento comunicò questa stessa informazione al denunciante.

Valutazione

Spettava in primo luogo al Cantone dei Grigioni esaminare se le condizioni legali per il rilascio del permesso di dimora e per l'acquisto dell'immobile fossero adempiute. I rappresentanti del Cantone hanno dichiarato di aver ottemperato ai loro obblighi legali. Per l'Ufficio federale degli stranieri è assai difficile controllare se la prassi dei diversi Cantoni soddisfi realmente alle esigenze legali dato che non dispone dei mezzi necessari per un controllo efficace. Per quanto concerne l'alta vigilanza della Confederazione sui Cantoni si rinvia al capitolo IX. Nel caso John B. Fairchild non vi è nulla che si possa rimproverare al dipartimento o al consigliere federale Elisabeth Kopp.

2.6 L'articolo sul riciclaggio di denaro sporco

(a proposito del riciclaggio di denaro sporco cfr. anche il cap. IV)

Cronistoria

- La revisione delle disposizioni penali sui reati contro il patrimonio è in corso dagli anni settanta. La commissione peritale ha terminato i suoi lavori il 15 marzo 1983 presentando un proprio progetto preliminare. Questa commissione non ha pensato al fenomeno del riciclaggio di denaro sporco talché permane una lacuna.
- Il progetto preliminare della commissione peritale è sottoposto a procedura di consultazione tra l'agosto 1985 e la fine di maggio 1986. Diverse persone e organizzazioni consultate criticano l'assenza di un articolo di legge sul riciclaggio di denaro sporco e esigono o una revisione della legge sugli stupefacenti o l'inserimento nel Codice penale di una fattispecie oggettiva per il reato di riciclaggio.
- In seguito al dibattito sulla «Criminalità economica in Svizzera», svoltosi nel 1985 al Congresso svizzero dei giuristi, il DFGP incarica l'avv. Paolo Bernasconi di elaborare un progetto di norma penale sul riciclaggio di denaro sporco. Il progetto è presentato a fine 1986.
- Tra il febbraio e il maggio del 1987, il progetto Bernasconi è oggetto di una procedura di consultazione.
- Terminata la procedura di consultazione, i lavori di spoglio dei risultati a destinazione del Consiglio federale si trascinano dai 4 ai 6 mesi in seno all'Ufficio federale della giustizia. Motivo del ritardo è che, nella sezione competente, è stato soppresso l'unico posto riservato a un funzionario francofono, talché i documenti non possono essere tradotti in tempo utile.
- 2 marzo 1988: il Consiglio federale prende atto dei risultati della consultazione e decide di adottare, entro la fine del 1989, un disegno di revisione delle norme penali in materia di reati contro il patrimonio, includendovi una disposizione sul riciclaggio di denaro sporco.
- In seguito alla «Lebanon Connection» il 28 novembre 1988 il Consiglio federale, su proposta del DFGP, incarica l'Ufficio federale della giustizia di redigere prioritariamente entro la primavera del 1989 un progetto di disposizione penale sul riciclaggio di denaro sporco, indipendentemente dalla revisione concernente i reati contro il patrimonio.
- In base alla decisione del Consiglio federale del 28 novembre 1988 viene immediatamente istituita una commissione di studio.
- 31 marzo 1989: il presidente della commissione di studio consegna un rapporto esplicativo al capo del DFGP.
- 12 giugno 1989: il Consiglio federale adotta, a destinazione del Parlamento, il messaggio concernente la modifica del Codice penale svizzero (legislazione sul riciclaggio di denaro sporco e sulla carente diligenza in operazioni finanziarie).

Si è rimproverato al consigliere federale Elisabeth Kopp di aver lasciato trainare la preparazione dell'articolo sul riciclaggio di denaro sporco. La CPI ha indagato in merito procedendo a diversi interrogatori e indagini. Non ne è risultato alcun elemento che dia credito a tale rimprovero. Anzi, parecchie persone interrogate hanno fatto notare che Elisabeth Kopp aveva attribuito importanza particolare a una rapida trattazione dell'articolo sul riciclaggio di denaro sporco.

Valutazione

1. La problematica del riciclaggio di denaro sporco è stata in genere riconosciuta assai tardi in Svizzera e altrettanto tardi sono stati avviati anche i pertinenti lavori legislativi.
2. Il rimprovero rivolto a Elisabeth Kopp di aver frenato i lavori preparatori di un articolo sul riciclaggio di denaro sporco non è pertinente. Secondo i documenti a disposizione, si può affermare che Elisabeth Kopp si è sforzata seriamente, e nonostante le resistenze politiche, di colmare la lacuna legislativa esistente.
3. Un certo ritardo si è prodotto anche perché all'inizio si prevedeva di far adottare l'articolo sul riciclaggio di denaro sporco simultaneamente alla revisione delle norme sui reati contro il patrimonio. Soltanto in seguito alla «Lebanon Connection» si è mutato parere e deciso dunque che occorreva trattare prioritariamente e d'urgenza l'articolo sul riciclaggio di denaro sporco.
4. Dà da pensare che l'elaborazione di testi basilari per la decisione del Consiglio federale sia stata ritardata di 6 mesi solo perché mancava il personale per le necessarie traduzioni. Elisabeth Kopp ne è politicamente corresponsabile in quanto capo di dipartimento.

2.7 Il rimprovero secondo cui Elisabeth Kopp avrebbe distrutto dei documenti

La CPI ha pure esaminato questo rimprovero. Dagli interrogatori da essa effettuati non è però emerso alcun elemento che lo suffraghi.

3. Conclusioni

I fatti riferiti qui sopra, valutati criticamente, devono essere giustamente ponderati tenendo conto del fatto che Elisabeth Kopp ha preponderantemente gestito in modo corretto il proprio dipartimento.

Per quanto concerne il giudizio generale di questa sua gestione si rinvia al capitolo XI.

IV. Lotta contro il narcotraffico e il riciclaggio di denaro sporco

1. Normativa vigente e situazione odierna

1.1 Delimitazione delle competenze tra Confederazione e Cantoni

Il perseguimento penale delle infrazioni alla legge federale sugli stupefacenti (LStup, RS *312.121*) incombe per principio ai Cantoni (art. 28 cpv. 1 LStup). La Confederazione non ha che certe competenze sussidiarie. In virtù dell'articolo 29 LStup, il Ministero pubblico della Confederazione funge da centrale svizzera nella lotta contro il commercio illegale di stupefacenti. In tale funzione, raccoglie i documenti e le informazioni atti ad impedire infrazioni alla legge sugli stupefacenti e a facilitare il perseguimento dei colpevoli; partecipa parimenti alla lotta contro il narcotraffico condotta da altri Stati nell'ambito delle prescrizioni vigenti in materia di assistenza giudiziaria. Per adempiere questi compiti, si tiene in contatto con diversi servizi dell'amministrazione federale (Ufficio federale della sanità pubblica, Ufficio federale di polizia, Direzione generale delle dogane, Direzione generale delle PTT), con le autorità cantonali di polizia, con i servizi centrali degli altri Paesi e con l'Interpol (art. 29 cpv. 1 LStup). I Cantoni sono tenuti a comunicare tempestivamente alla centrale qualsiasi procedimento penale avviato per infrazione alla legge sugli stupefacenti (art. 29 cpv. 3 LStup). Per quanto concerne la competenza del Ministero pubblico della Confederazione di ordinare l'apertura di inchieste, l'articolo 29 capoverso 4 LStup rinvia all'articolo 259 della legge federale sulla procedura penale (PP, RS *312.0*). Secondo questa disposizione, il procuratore generale della Confederazione può, quanto procede per infrazioni a leggi federali che conferiscono alla Confederazione un diritto particolare di alta vigilanza, ordinare l'apertura di inchieste se gli atti punibili sono stati commessi in tutto od in parte all'estero o in diversi Cantoni. In tale contesto, occorre precisare che, in materia di procedimento per reati connessi al traffico di droga, si applica la clausola di competenza universale, vale a dire che l'autore è parimenti punibile quando ha commesso l'atto all'estero, è arrestato in Svizzera e non è estradato ed il reato in questione è parimenti punibile nel luogo in cui è stato commesso (art. 19 cpv. 4 LStup).

La legge sugli stupefacenti conferisce alla Confederazione un diritto speciale di alta vigilanza. Il Ministero pubblico della Confederazione può dunque, se vi è il sospetto che sia stata commessa un'infrazione alla legge sugli stupefacenti e se le condizioni dell'articolo 259 PP sono adempiute, ordinare e svolgere proprie indagini. Se si tratta di reati commessi in tutto o in parte all'estero o in più Cantoni, il Ministero pubblico della Confederazione è abilitato in ogni caso ad ordinare l'apertura di una propria inchiesta; ciò vale anche se le autorità cantonali si sono già occupate del caso. In tale eventualità, occorre assicurare il buon funzionamento dell'informazione e il coordinamento reciproci.

Valutazione

Per la CPI non vi è alcun motivo di rimettere in causa la delimitazione attuale delle competenze tra Confederazione e Cantoni. La separazione tra sovranità

materiale della Confederazione nel campo legislativo e giurisdizione cantonale ha dato soddisfazione e determina in ampia misura il sistema globale del diritto penale. Non vi sono stringenti motivi per rinunciare a questo sistema in materia di infrazioni alla legge sugli stupefacenti. Ciò non significa tuttavia, come vedremo, che la forma attuale della collaborazione non debba essere notevolmente migliorata se si vuol soddisfare alle esigenze di una lotta efficace contro il traffico di droga.

1.2 Dotazione della Centrale in personale

Dei 231 funzionari attualmente occupati presso il Ministero pubblico della Confederazione (stato il 1° maggio 1989), 11 lavorano nei servizi centrali. Di questi, 7,5 sono destinati alla Centrale di lotta contro il commercio illegale di stupefacenti. 4 altri funzionari sono addetti ad inchieste di polizia giudiziaria e 2,5 posti sono destinati al trattamento delle informazioni (spoglio ed analisi dei rapporti e delle sentenze, redazione di rapporti generali, risposte a domande ecc.). Una collaboratrice si occupa del segretariato.

L'onere lavorativo della Centrale di lotta contro il commercio illegale degli stupefacenti è aumentato in proporzioni impressionanti dopo l'entrata in vigore, nel 1975, della legge riveduta sugli stupefacenti. Mentre nel 1969 vi erano circa 500 denunce delle autorità svizzere di polizia, nel 1975 ve ne erano già 5000, nel 1980 8000 e nel 1988 addirittura 20 000. Inoltre, col passar degli anni, sia all'estero sia nei Cantoni svizzeri si son fatti enormi sforzi per consolidare i servizi antidroga, onde si sono avute ripercussioni dirette anche sull'onere lavorativo presso la Centrale. Nonostante un lavoro viepiù gravoso e voluminoso, i posti permanenti del personale della Centrale sono aumentati soltanto di 2 unità nel corso degli ultimi anni; la ragione, essenzialmente, è stata il blocco del personale. Nel progetto di preventivo per il 1990 si sono previsti 7 posti supplementari. In seguito all'inchiesta amministrativa svolta da Arthur Haefliger, ex presidente del Tribunale federale, e tenuto conto di diverse proposte parlamentari, il 12 giugno 1989 il Consiglio federale ha autorizzato un aumento dell'effettivo del personale della Centrale da 15 posti permanenti a 22,5.

A metà degli anni 80, Rudolf Wyss, capo dell'Ufficio centrale di polizia, aveva già rilevato che l'effettivo della Centrale di lotta contro il commercio illegale di stupefacenti era sottodotato. In un altro rapporto interno del 16 marzo 1989, precisava poi che l'introduzione di certi programmi d'elaborazione elettronica dei dati avrebbe certamente permesso d'adempiere più efficacemente diversi compiti di spoglio e di statistica. Nondimeno, l'evoluzione generale nel settore della droga farebbe sì che i funzionari inizialmente incaricati di indagini di polizia vengano oggi occupati anzitutto nella trasmissione di informazioni tra i Cantoni e l'estero, sicché sempre più raramente essi possono procedere a proprie inchieste. L'effettivo attuale del personale della Centrale non permetterebbe nemmeno più di adempiere integralmente i compiti di coordinamento previsti dalla legge. Ancor più critica sarebbe la situazione per quanto concerne l'esecuzione di proprie inchieste. Per poter svolgere effettivamente i suoi compiti - così conclude Rudolf Wyss - la Centrale dovrebbe disporre di almeno 15 posti d'organico supplementari.

1.3 Adempimento lacunoso dei compiti

Dagli anni '70 si era viepiù potuto osservare come la criminalità organizzata andasse assumendo forme nuove. I proventi del narcotraffico, del traffico d'armi, dei rapimenti e di altre attività criminali aumentavano in proporzioni incommensurabili, mescolandosi ai flussi di fondi provenienti dal contrabbando di merci e divise; debitamente preparati, trovavano così accesso ai circuiti finanziari legali. All'inizio degli anni '80, sempre più indizi mostrarono che vi erano stretti rapporti tra certi esponenti di gruppi internazionali della criminalità organizzata e certi istituti finanziari con sede nel nostro Paese. Già a quel tempo vi erano elementi, se non prove formali, che permettevano di presumere che fondi provenienti dal narcotraffico e da altre attività criminali venivano depositati sui conti di certi istituti finanziari per poi essere trasferiti altrove onde dissimularne l'origine. A metà degli anni '80, i primi rapporti di sintesi, ancorché in termini vaghi, attirarono l'attenzione su questi legami. Siffatte connessioni vennero sempre più alla luce anche nell'ambito di procedimenti penali stranieri e di domande d'assistenza giudiziaria rivolte alla Svizzera. Non si prese tuttavia nessuna misura appropriata né sul piano federale né su quello cantonale (vi erano coinvolte soprattutto le piazze finanziarie di Zurigo e di Ginevra).

Il procedimento avviato dalle autorità ticinesi contro le persone implicate nella «Pizza Connection» confermò per l'essenziale i sospetti iniziali. Per quanto accertabile, si poté allora per la prima volta affermare concretamente che persone operanti all'ombra di istituti finanziari avevano accettato scientemente fondi provenienti dal traffico di stupefacenti e partecipato attivamente al finanziamento del narcotraffico. Altri fatti del genere affiorarono nel corso del procedimento penale contro i fratelli Magharian, avviato parimenti dalle autorità ticinesi e condotto in un primo tempo in stretta collaborazione con il Ministero pubblico della Confederazione.

A parte questi due procedimenti, le autorità competenti federali e cantonali continuavano però a limitarsi al perseguimento e alla repressione degli spacciatori, trasportatori e consumatori di droga propriamente detti; eppure certi collaboratori avevano già criticato la troppa poca attenzione rivolta al finanziamento di tali operazioni. Sia a livello federale che cantonale, questi funzionari avevano suggerito che si procedesse a diverse indagini contro istituti finanziari sospettati di accettare introiti provenienti dal traffico di droga o di finanziare questo traffico. Non riuscivano però a far passare queste proposte presso i loro superiori diretti ovvero presso le autorità competenti.

In particolare, in una nota verbale dell'8 settembre 1988, Jacques-André Kaeslin aveva informato il procuratore generale della Confederazione sui principali risultati dell'inchiesta penale svolta contro i fratelli Magharian; insistendo sul fatto che, da anni, i Cantoni sollecitavano il Ministero pubblico della Confederazione ad aprire finalmente un'inchiesta contro istituti finanziari coinvolti nel riciclaggio di fondi provenienti dal traffico di droga, avvertiva che fra questi istituti vi era anche, in particolare, la Shakarchi Trading AG, del cui consiglio d'amministrazione era vicepresidente Hans W. Kopp. Il 15 settembre 1988, Jacques-André Kaeslin propose, in una nota verbale destinata al procuratore

generale della Confederazione, l'apertura di un'inchiesta di polizia giudiziaria contro diversi istituti finanziari, segnatamente contro la Shakarco AG/Shakarchi Trading AG, la Mirelis SA, la Mecattaf AG, la El Ariss AG e la Guardag AG. In questa nota, Kaeslin spiegava che tali società si occupavano, in piena consapevolezza della realtà, di riciclaggio di narcovaluta. Si trattava di parecchi miliardi di franchi che i trafficanti di droga avrebbero utilizzato per finanziare altri affari del genere. In un post-scriptum, Jacques-André Kaeslin precisava che attendeva dal superiore una risposta scritta motivata.

Nella sua risposta del 29 settembre 1988, Adrian Bieri, allora capo dei servizi centrali, fece osservare che, sul piano procedurale, non si poteva pensare all'apertura di un'inchiesta prima che le accuse avanzate da Jacques-André Kaeslin fossero state confortate da un minimo di documenti, atti, processi verbali di deposizioni, ecc. Secondo Bieri, la sezione dei servizi centrali non possedeva l'infrastruttura sufficiente per un'inchiesta tanto estesa. Tenuto conto delle condizioni in cui operavano i servizi centrali sul piano del personale e del materiale, l'apertura di un'inchiesta di polizia giudiziaria non poteva entrare in linea di conto. Rudolf Wyss, capo dell'Ufficio centrale di polizia, si dichiarò d'accordo con le considerazioni di Adrian Bieri e suggerì di prendere contatto con la procura distrettuale di Zurigo per eventualmente far aprire un'inchiesta in quel Cantone: il Ministero pubblico della Confederazione era in ogni caso già troppo oberato per occuparsene direttamente.

Questa decisione fu comunicata oralmente a Jacques-André Kaeslin il quale però non si diede per vinto e chiese che il procuratore generale della Confederazione riesaminasse l'affare di persona. L'11 ottobre 1988, il procuratore generale della Confederazione prese la decisione seguente: «*Proseguire la collaborazione nell'ambito della Centrale, ossia coordinazione, in particolare, tra il Ticino e Zurigo. Dato che del caso stanno già occupandosi le autorità cantonali non vi è motivo di procedere a indagini giusta l'articolo 259 PP*». Secondo le dichiarazioni di Rudolf Wyss, il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber si era parimente attenuto, nel prendere questa sua decisione, a una perizia giuridica di Markus Peter, suo sostituto.

Il 5 e il 6 dicembre 1988, Jacques-André Kaeslin presentò, nell'ambito dell'inchiesta di polizia giudiziaria diretta contro i fratelli Magharian, due altri rapporti vertenti in particolare sulle attività della Shakarco AG e della Shakarchi Trading AG. Vi erano elencate dettagliatamente le diverse implicazioni, relazioni e transazioni finanziarie.

Valutazione

Non spetta alla CPI rimediare alle omissioni o negligenze delle autorità penali e condurre proprie indagini nel settore della criminalità dei narcotrafficanti, raccogliendo le prove necessarie o dando una valutazione definitiva dei sospetti. Le autorità cantonali e/o eventualmente il Ministero pubblico della Confederazione restano i soli competenti in merito. Quel che importa appurare qui è se l'apertura di un'inchiesta penale contro diversi istituti finanziari sarebbe stata necessaria tenuto conto dei sospetti esistenti.

Dai documenti di cui il Ministero pubblico della Confederazione disponeva già perlomeno dalla metà degli anni '80 risulta chiaro che le operazioni finanziarie

allora o ancor oggi intraprese dalle società sospettate si svolgevano in parte all'estero e in parte in diversi Cantoni svizzeri. Di massima, nulla si opponeva dunque a che il Ministero pubblico della Confederazione ordinasse proprie indagini nel senso dell'articolo 259 PP.

Le circostanze addotte dal procuratore generale della Confederazione, ossia che le autorità cantonali erano state informate dei sospetti ed avevano già proceduto a chiarimenti preliminari, non avrebbero dovuto impedire al Ministero pubblico della Confederazione di aprire una propria inchiesta d'intesa e in collaborazione con gli organi cantonali. Quanto meno, nulla di noto permetteva di concludere che le autorità cantonali avessero già proceduto ad inchieste sì approfondite da rendere superflua un'azione d'ufficio da parte delle autorità federali.

La questione aveva d'altronde un'importanza economica rilevante. Nella sua proposta di apertura di un procedimento d'inchiesta di polizia giudiziaria, Jacques-André Kaeslin aveva fatto notare che i cinque istituti finanziari da lui indicati avevano riciclato fondi per un valore totale di parecchi miliardi di franchi. Per quanto concerne la Shakarco AG/Shakarchi Trading AG si parlava di una somma di 1,5 miliardi di franchi.

Finora, in Svizzera non vi è una norma penale speciale in materia di riciclaggio di denaro sporco (cfr. 4.1). Per ordinare una procedura d'inchiesta sarebbe stato dunque necessario disporre di elementi concreti secondo i quali le persone responsabili degli istituti finanziari in questione avevano contravvenuto alla legge sugli stupefacenti. In diversi rapporti, e segnatamente in quelli di Jacques-André Kaeslin, si era insistito sul fatto che queste società finanziarie avevano contatti con diverse persone attive nel traffico della droga. Vi era per esempio il sospetto che la Shakarco AG e la Shakarchi Trading AG avessero relazioni d'affari con Avni Yasar Musullulu, personaggio che svolgeva un ruolo considerevole nel narcotraffico europeo. Dai rapporti non risultavano tuttavia prove concrete di un'attività propriamente delittuosa da parte delle società finanziarie in causa.

Tali prove non erano però nemmeno indispensabili per avviare un'inchiesta di polizia giudiziaria. A tal fine, infatti, non occorre che vi sia un alto grado di probabilità quanto all'inflizione di una sanzione: bastano elementi concreti che facciano presumere l'esistenza di un comportamento eventualmente punibile. La procedura d'inchiesta deve appunto servire a chiarire sospetti a volte ancora vaghi, onde permettere di accertare se occorra incolpare l'una o l'altra persona. Limitarsi a dire che il riciclaggio di denaro sporco non è punibile secondo il diritto svizzero non dispensa in ogni caso dal procedere ad ulteriori chiarimenti (cfr. in merito anche 4). Per lo meno, si sarebbero dovuti esaminare i canali di provenienza dei fondi e gli scopi a cui questi ultimi venivano impiegati. Se si fosse chiarita nel dettaglio l'origine degli svariati milioni che transitavano attraverso le società suddette e si avesse analizzato approfonditamente l'attività commerciale delle medesime si sarebbe probabilmente fatto luce su fatti che avrebbero allora dimostrato che società o organi responsabili delle stesse avevano partecipato al finanziamento del narcotraffico secondo modalità penalmente reprimibili.

Nell'ambito di un'inchiesta di polizia giudiziaria sarebbero persino stati ammissibili sequestri, perquisizioni di documenti, ascolti telefonici, ecc.; l'unica restrizione, per lo meno all'inizio dell'inchiesta, sarebbe stata l'impossibilità di procedere ad arresti visto che i sospetti concreti erano ancora insufficienti. Se i sospetti non si fossero confermati, si sarebbe rinunciato ad aprire un'istruttoria preliminare e si sarebbe potuto abbandonare il procedimento. Un tal modo di procedere non sarebbe stato inusitato. Persino in tal caso - ove i presupposti fossero stati adempiuti e se ne fosse addotta la prova - vi sarebbe stata la possibilità di sequestrare e confiscare introiti provenienti dal traffico della droga.

L'articolo 259 PP è una disposizione facoltativa che conferisce al procuratore generale della Confederazione un certo margine discrezionale. Occorre riconoscere che i servizi centrali disponevano di troppo poco personale e che una procedura d'inchiesta avrebbe comportato grandi difficoltà. Nel 1985/86 si era potuta condurre in porto l'operazione «Tam-Tam» contro cerchie Tamil di trafficanti di droga soltanto con grandi sforzi e parecchie ore di lavoro supplementari. Tale operazione è considerata da diversi funzionari dei servizi cantonali antidroga un caso unico in cui il Ministero pubblico della Confederazione ha, in questi ultimi anni, preso le debite iniziative per intervenire contro il narcotraffico. Si è tuttavia anche fatto notare che le persone sospettate erano di condizione sociale tutt'altro che privilegiata, finanziariamente insignificanti e senza «lobby» corrispondente; era conseguentemente più semplice anche condurre in porto l'operazione. Già un esame sommario di questo procedimento penale permette di affermare che vi erano implicati narcotrafficanti nel senso classico del termine. Gli stupefacenti reperiti erano stati procurati da un'organizzazione di una certa importanza e condizionati in quantità commerciali destinate al mercato locale. Anche qui le indagini si concentrarono dunque soprattutto sull'aspetto fisico del commercio di droga: le transazioni finanziarie non ebbero o quasi importanza. Non si è potuto chiarire completamente fino a qual punto tale procedura venne influenzata anche da considerazioni relative alla politica d'asilo. Comunque sia, colpisce costatare il nesso cronologico esistente con il rapporto - considerato tendenzioso dal consigliere federale Elisabeth Kopp - redatto nell'estate del 1984 dal Ministero pubblico della Confederazione e intitolato «Einige Erkenntnisse und Gedanken zu Asylgesuchen der letzen Zeit» (alcune informazioni e considerazioni in merito alle recenti domande d'asilo). La data dell'operazione (una serie di arresti simultanei in diversi Cantoni che fu poi ampiamente commentata nella stampa) era stata stabilita, d'intesa con il segretario generale del DFGP, per l'11 marzo 1986, giorno della prima seduta della commissione del Consiglio nazionale incaricata di esaminare il progetto di revisione di legge sull'asilo. Durante i preparativi, il procuratore pubblico della Confederazione aveva insistito presso il DFGP perché non si revocasse nel frattempo il blocco delle espulsioni dei cittadini dello Sri Lanka che avevano chiesto asilo in Svizzera, onde evitare che la stampa ne deducesse indebiti abbinamenti.

Anche dando per scontato che una procedura d'inchiesta diretta contro gli istituti finanziari sospettati di traffico di droga avrebbe richiesto ancor più lavoro dell'operazione «Tam-Tam», il Ministero pubblico della Confederazione avrebbe potuto tentare di avvalersi della collaborazione di funzionari cantonali e fare per lo meno tutto il possibile con le persone ed i mezzi a disposizione.

Inoltre, si sarebbe potuto tener conto dell'importanza particolare del caso fissando priorità e procedendo se del caso a mutazioni interne. La penuria di personale non avrebbe in ogni caso dovuto far sì che, in un caso di sì vasta portata, si rinunciasse a procedere alle indagini necessarie.

Pur rinunciando ad aprire un'inchiesta di polizia giudiziaria, il procuratore generale della Confederazione aveva la possibilità, in applicazione dell'articolo 258 PP, di obbligare le autorità cantonali ad avviare un'inchiesta penale. Dacché, a parte alcuni chiarimenti preliminari informali, le autorità cantonali zurighesi non avevano intrapreso nulla in proposito, spettava al procuratore generale della Confederazione - che come detto aveva rinunciato ad aprire un'inchiesta di polizia giudiziaria a livello federale - insistere quanto meno presso le autorità cantonali affinché queste esaminassero approfonditamente le attività finanziarie delle società indiziate.

Disattendendo sia l'una sia l'altra di queste possibilità, il procuratore generale della Confederazione ha usato malamente del suo potere discrezionale. Ancorché al corrente della situazione indiziaria, ha misconosciuto l'importanza del caso e rinunciato a torto a prendere le misure occorrenti. Poiché aveva un certo margine d'apprezzamento, non si può tuttavia parlare di una vera e propria violazione dei doveri d'ufficio.

Lo stesso rimprovero va rivolto agli altri responsabili del Ministero pubblico della Confederazione i quali, contro l'opinione di Jacques-André Kaeslin, hanno proposto di non aprire una procedura d'inchiesta. Pronunciandosi negativamente sulla proposta di Jacques-André Kaeslin hanno influenzato anche la decisione del procuratore generale della Confederazione. Non hanno saputo valutare oggettivamente la situazione e hanno difeso un'opinione inadeguata. Avrebbero potuto e dovuto riconoscere che, nonostante la carenza di personale, si doveva far prevalere l'interesse alla scoperta di un caso di riciclaggio di denaro sporco di grande portata e che occorreva dunque intraprendere qualcosa di durevole e serio.

1.4 Il ruolo della Drug Enforcement Administration (DEA)

Nel 1984, su suggerimento del Ministero pubblico della Confederazione, la Drug Enforcement Administration (DEA) apriva a Berna un proprio ufficio di collegamento aggregato all'Ambasciata degli Stati Uniti. Precedentemente vi era già stata una collaborazione con l'ufficio della DEA di Parigi. A Berna operano oggi per conto della DEA due funzionari americani accreditati come diplomatici dell'Ambasciata degli Stati Uniti. Il loro statuto e la loro collaborazione con le autorità svizzere non sono disciplinati né da un trattato né, quanto meno, da un accordo formale; parimenti, da parte del Ministero pubblico della Confederazione non sono state emanate istruzioni per la collaborazione dei funzionari svizzeri, federali o cantonali, con la DEA.

La DEA dispone nel mondo di oltre 3000 agenti investigatori, di cui circa 300 stazionati all'estero. La sua rete complessiva le permette uno scambio d'informazioni rapido e discreto. Questi canali informativi sono pure a disposizione delle autorità svizzere per il tramite degli agenti della DEA. Secondo le dichiarazioni di uno di questi funzionari sentiti dalla CPI, la DEA rappresenta *«gli*

interessi svizzeri in numerosi Paesi con cui l'Interpol non ha o ha solo pochi contatti», per esempio in Turchia, in India, nel Pakistan, a Singapore o nell'America del Sud.

Per mezzo di programmi di formazione internazionali, organizzati e finanziati dalla DEA e per i quali vengono invitati negli USA vari esponenti della lotta antidroga di diversi Paesi, la DEA cerca di tessere una rete di relazioni fondate su contatti personali. Negli ultimi anni, a questi corsi plurisettimanali hanno pure partecipato un funzionario del Ministero pubblico della Confederazione e due funzionari cantonali.

Secondo le dichiarazioni concordanti del Ministero pubblico della Confederazione e della DEA, dichiarazioni per altro incontrollabili, la DEA non procede in nessun caso a proprie inchieste in Svizzera. I suoi agenti vengono di volta in volta resi attenti per scritto dal Ministero pubblico della Confederazione circa la situazione vigente in Svizzera e ricevono istruzioni verbali. Per i procedimenti concreti, il primo contatto avviene per mezzo del Ministero pubblico della Confederazione, ma non vi è un vero o proprio controllo su quanto avviene in seguito. Se del caso, il Ministero pubblico della Confederazione rinvia la DEA al Cantone che conduce l'inchiesta, ragion per cui i contatti diretti tra la DEA e i Cantoni sfuggono in ampia misura a un riesame da parte del Ministero pubblico della Confederazione.

L'essenziale dell'attività della DEA all'estero, ossia fuori degli Stati Uniti d'America, consiste nel raccogliere e valutare informazioni. In diversi casi, gli agenti investigatori della DEA hanno tuttavia sostenuto direttamente anche certe operazioni intraprese dalle autorità svizzere. Questo sostegno è di natura molteplice. Più volte, per esempio, agenti della DEA hanno partecipato a conferenze di specialisti e cooperato attivamente alla preparazione e all'esecuzione di interventi pianificati. In altri casi, la DEA ha procurato ed anche finanziato «undercover agents»; altre volte agenti di collegamento sono stati impiegati e rimunerati in procedimenti svizzeri. Alcuni sono stati utilizzati come traduttori per ascolti telefonici. Qualche volta, la DEA ha messo a disposizione anche mezzi tecnici o ha finanziato per esempio la locazione di un appartamento utilizzato a fini di ricerche giudiziarie in incognito. In un caso, è stato persino utilizzato un satellite del Ministero della difesa americano per indagare su un reato commesso in territorio svizzero. Le informazioni così ottenute sono poi state trasmesse alle autorità svizzere competenti. Nel 1987, in occasione di una visita al Ministero americano della giustizia, Elisabeth Kopp aveva espresso alle autorità americane i suoi vivi ringraziamenti per le attività da loro svolte in territorio svizzero: *«It is my view, that successes in cases like ... would not have been possible without the impressive support of the DEA»*.

Le attività della DEA in Svizzera sono diversamente valutate dai funzionari incaricati della lotta antidroga. Da un lato si sottolineano la buona collaborazione e i rapporti di fiducia tra funzionari svizzeri e agenti della DEA: funzionari del Ministero pubblico della Confederazione hanno rilevato che, nell'ambito di procedimenti svizzeri, la DEA aveva persino svolto compiti che lo stesso Ministero non avrebbe potuto assumere a causa della penuria di personale. Secondo questi funzionari, la DEA dispone di un'infrastruttura di prim'ordine e non esita a metterla a disposizione delle autorità svizzere.

D'altro lato si critica però il fatto che le attività della DEA in Svizzera sfuggono a un controllo effettivo. Si è espresso il sospetto che, con le sue attività fuori degli Stati Uniti, la DEA, pur assistendo prioritariamente le autorità nazionali nella loro lotta contro la criminalità nel settore degli stupefacenti, si procuri in tal modo anche informazioni utili per procedimenti di tutt'altro genere pendenti negli Stati Uniti. Si ammette a dire il vero che, grazie alla cooperazione con la DEA, in questi ultimi anni si sono potuti chiarire anche casi spettacolari. Tuttavia, ci si chiede se casi del genere si sarebbero veramente prodotti in Svizzera senza la presenza della DEA e delle sue attività. Darebbe da pensare il fatto che, senza gli «undercover agents» procurati dalla DEA e senza i grandi mezzi materiali da questa messi a disposizione, affari di droga di sì vaste proporzioni non si sarebbero forse mai verificati in Svizzera.

Valutazione

Per lottare efficacemente contro gruppi della criminalità organizzata operanti a livello internazionale è indispensabile agire anche in stretta collaborazione con autorità straniere. Le attività criminali transfrontaliere esigono una forma di cooperazione internazionale adeguata alle circostanze. Questa collaborazione deve nondimeno rispettare i principi della sovranità nazionale e rimanere nei limiti delle disposizioni del diritto internazionale pubblico e della legislazione svizzera in materia di assistenza giudiziaria internazionale.

Non vi sono elementi concreti che permettano di affermare che la DEA abbia eseguito in territorio svizzero atti investigativi punibili secondo il diritto svizzero. Parimenti, non è provato ch'essa si sia intromessa in modo inammissibile in procedure svizzere. Se un rimprovero va fatto in questo contesto, esso va rivolto non alla DEA, ma al Ministero pubblico della Confederazione. La sua inattività nella lotta contro la criminalità organizzata del traffico internazionale della droga (cfr. 1.3) ha creato un vuoto se non altro parzialmente colmato dalla DEA. Non è ammissibile che sia un'autorità straniera a compiere compiti riservati alle autorità svizzere competenti in materia di procedimento penale. È per lo meno strano ad esempio che a un'ambasciata svizzera nell'America del Sud che chiedeva qual seguito dare alla domanda di un informatore intenzionato a comunicare i nomi di corrieri della droga presenti frequentemente in Svizzera il Ministero pubblico della Confederazione abbia, nel novembre del 1988, risposto che, invece di prendere contatti diretti con l'informatore, era meglio rivolgersi all'ambasciata americana a indicarle, a destinazione degli agenti DEA stazionati in quel Paese, il nome dell'informatore e il mezzo per contattarlo.

Le relazioni personali a volte assai strette tra certi funzionari svizzeri e agenti della DEA comportano per lo meno il pericolo che, alla lunga, quest'ultimi non vengano più considerati come membri di un'autorità straniera. Anche se non vi è prova diretta che vi sia stata violazione di norme procedurali interne svizzere, la presenza predominante di funzionari della DEA in certi procedimenti penali svizzeri induce quanto meno a chiedersi se in tali casi la condotta delle operazioni sia ancora effettivamente nelle mani delle autorità svizzere. Tenuto conto della stretta collaborazione tra funzionari svizzeri e americani, ampiamente informale e non sufficientemente controllabile, non è escluso che in un

caso concreto, in occasione della trasmissione o del ricevimento d'informazioni, si siano violate certe disposizioni della legge federale sull'assistenza giudiziaria. Rapporti di uffici cantonali di polizia indirizzati al Ministero pubblico della Confederazione, «*risp. Ufficio DEA Berna, Ambasciata USA, Berna*» attestano che la trasmissione delle informazioni è considerata cosa ovvia. Stupisce che il Ministero pubblico della Confederazione abbia anche qui - come in altri settori (cfr. VI. 6) - dato poca importanza a una protezione dei dati attenta a preservare gli interessi delle persone in causa, accordando invece priorità assoluta alla trasmissione delle informazioni. Con la stessa disinvoltura si utilizzano anche informazioni ricevute da fonte americana; sembra per esempio che il Ministero pubblico della Confederazione non si sia nemmeno chiesto se l'utilizzazione di un satellite del Ministero americano della difesa nell'ambito di un procedimento penale svizzero fosse contrario a disposizioni legali concernenti l'impiego di mezzi tecnici di sorveglianza.

Per altro, non si deve nemmeno sottovalutare il pericolo che la DEA, per mezzo di informazioni selettive e finalizzate, possa indurre le autorità svizzere ad avviare procedimenti volti soprattutto a tutelare interessi americani. Non vi sono a dire il vero elementi che permettano di affermare che ciò sia veramente accaduto. Non lo si può però nemmeno escludere visto che il Ministero pubblico della Confederazione ha rinunciato ampiamente alla sua indipendenza in materia di lotta contro il traffico internazionale degli stupefacenti lasciandone, per lo meno in parte, l'iniziativa alla DEA. Il fatto che vi siano collisioni tra interessi americani e esigenze svizzere in materia di procedimento penale non è soltanto un problema teorico. La diversa concezione giuridica e la diversa struttura dei bisogni sono per esempio venute chiaramente alla luce allorché, alla fine del 1984, si dovette decidere circa l'impiego di un agente di collegamento. Da un lato, la DEA aveva auspicato e progettato l'impiego di un cittadino svizzero per un'operazione fuori della Svizzera. Dall'altro, però, contro tale cittadino svizzero sussistevano le condizioni per l'apertura di un procedimento penale a causa di infrazioni commesse in Svizzera contro la legge sugli stupefacenti. Mentre alcuni funzionari svizzeri, insieme con agenti della DEA, stavano discutendo con l'interessato del suo impiego in qualità di agente di collegamento, altre autorità svizzere ne stavano preparando l'arresto.

Stupisce soprattutto anche la disparità di trattamento riguardo alle domande estere intese ad ottenere informazioni di polizia. Mentre gli agenti della DEA ottengono quasi sempre senza alcuna formalità le informazioni da esse richieste, e si permette loro generosamente di partecipare a conferenze di specialisti, domande di informazione presentate da altri Stati vengono trattate con estremo formalismo e in modo assai restrittivo. Ancora nel marzo del 1989, per esempio, alcuni funzionari turchi venuti in Svizzera per interrogare i fratelli Magharian dovettero rientrare a mani vuote nel loro Paese poiché le autorità svizzere avevano richiesto loro una domanda formale d'assistenza giudiziaria e ritenuto che i fatti descritti nei documenti esibiti erano troppo poco precisi. È anche capitato che si siano rifiutate alle autorità turche di polizia informazioni su transazioni finanziarie adducendo che era assolutamente necessario presentare a tal fine una domanda formale di assistenza giudiziaria all'autorità competente. Per contro, agli agenti della DEA che collaborano a procedure penali in corso

si concede praticamente accesso illimitato alle informazioni. Poiché non dispongono di propri specialisti in materia, le autorità svizzere ricorrono a volte ai servizi della DEA persino per l'esame di documenti bancari. In tale contesto non è esagerato parlare di una vera e propria accondiscendenza del Ministero pubblico della Confederazione nei confronti della DEA.

2. Collaborazione dei Cantoni con la Centrale di lotta contro il commercio illegale degli stupefacenti

Con lettera circolare, la CPI ha pregato i comandi di polizia cantonali di informarla sulla collaborazione esistente tra i servizi cantonali antidroga e la Centrale di lotta contro il commercio illegale degli stupefacenti. Tutti, tranne uno, hanno rapidamente risposto. Di massima, tutti i Cantoni ritengono che le esperienze fatte con la Centrale siano in genere positive e che la cooperazione si svolga senza attriti. I piccoli Cantoni rilevano nondimeno che devono occuparsi raramente di casi del genere e che non hanno dunque motivo di rivolgersi alla Centrale. Per i loro bisogni, la Centrale offre loro sufficiente sostegno (informazioni tratte dal casellario giudiziale, trattamento di materiale dattiloscopico, identificazioni, questioni inerenti all'Interpol, chiarimenti ecc.). I Cantoni che devono occuparsi di parecchi casi fanno invece notare che ci si accorge viepiù che la Centrale dispone di un effettivo di personale assai ridotto, con la conseguenza che non tutti i lavori possono essere svolti in tempo utile. Nello stabilire l'effettivo del personale della Centrale si sarebbe insufficientemente tenuto conto della crescente criminalità in materia di droga.

Secondo i comandi cantonali di polizia, sarebbe auspicabile:
- una maggior attenzione per le domande che i Cantoni rivolgono agli uffici dell'Interpol e ai servizi di polizia esteri, onde agevolare il contatto diretto tra i Cantoni e le autorità estere;
- una maggior presenza come organo di coordinamento laddove più Cantoni conducano inchieste dirette contro le stesse persone;
- un servizio di picchetto 24 ore su 24, compresi i fine settimana ed i giorni festivi;
- il rafforzamento dell'infrastruttura: ricerca, valutazione e trasmissione delle informazioni ai servizi cantonali e urbani nel modo più rapido possibile;
- l'accesso ai dati da parte dei servizi competenti di tutti i Cantoni e di tutte le grandi città;
- il coordinamento e il potenziamento di seminari e corsi per specialisti.

Taluni comandi di polizia suggeriscono inoltre di modificare la legge, rispettivamente la prassi concernente gli ascolti telefonici e propongono che le conversazioni telefoniche sorvegliate siano commutate direttamente sui posti d'ascolto dei funzionari di polizia direttamente interessati; altri Cantoni preferiscono però attenersi al sistema attuale dei rapporti scritti (cfr. V. 6).

Quasi tutti i Cantoni si pronunciano contro una restrizione dei loro interventi operativi in materia di lotta antidroga e si dicono contrari alla creazione di una polizia federale per la repressione del narcotraffico. Stupisce tuttavia costatare che, in questo campo, le opinioni sono manifestamente divise. Mentre certi

funzionari di polizia interrogati dalla CPI ritengono che l'istituzione di una polizia federale possa arrecare grandi vantaggi nella lotta antidroga, altri, fra cui tutti i capi delle polizie cantonali, temono che ne possa derivare una perdita della loro sovranità e preferiscono dunque attenersi all'odierno sistema federalistico.

3. Infiltrazioni della criminalità organizzata fra le autorità svizzere?

Da un certo tempo la criminalità organizzata opera in Svizzera sia in stretta connessione con il traffico della droga sia nell'ambito del cosiddetto riciclaggio di denaro sporco. Alle autorità inquirenti si è spesso rimproverato di essersi troppo poco impegnate nella lotta contro simili attività. Laddove il rimprovero è diretto contro l'inattività delle autorità cantonali, la questione esula dalle competenze della CPI. Quanto all'inattività delle autorità federali - compresa la negligenza nel dare istruzioni alle autorità cantonali inoperose - se ne è già parlato più sopra (cfr. IV. 1.3). Rimane dunque qui da chiarire soltanto se la criminalità organizzata sia riuscita veramente a infiltrarsi fra le nostre autorità. In base a quanto accertato dalla CPI si può affermare che vi sono stati per lo meno tentativi di infiltrazione.

A metà degli anni '80, per esempio, Cemal Cemaligil, cittadino turco e giurista, fungeva da traduttore presso autorità e tribunali svizzeri. Interveniva soprattutto come interprete nell'interrogatorio di trafficanti di droga. Fu chiamato a tradurre anche le dichiarazioni di Avni Yasar Musullulu allorché questi fu interrogato dall'Ufficio federale degli stranieri in merito al suo permesso di dimora. Nello stesso periodo, Cemal Cemaligil era pure in stretto contatto con un funzionario del servizio d'informazioni di una polizia cittadina. Si deve ammettere oggi che Cemal Cemaligil ha abusato della sua posizione durante e dopo le traduzioni e ha trasmesso informazioni confidenziali che intralciarono se non addirittura impedirono altri procedimenti penali. Appena scoperte tali manovre, le autorità zurighesi reagirono immediatamente e avvertirono le autorità federali alle quali Cemal Cemaligil aveva pure offerto i suoi servizi di traduttore.

Cemal Cemaligil non disdegnò alcun mezzo per accattivarsi le simpatie delle autorità svizzere. È così che, per il tramite di Emil Görpe - che possedeva un permesso di soggiorno annuale nel Canton Uri e sapeva, per i suoi contatti con il Dipartimento dell'economia pubblica di questo Cantone (cfr. IX. 3), che il Consiglio di Stato urano intendeva visitare Istambul - si propose per organizzare questo viaggio. Poco prima della partenza, spiegò che doveva recarsi ad Istambul per motivi professionali e che era per lui un onore poter accompagnare il Consiglio di Stato. A Istambul, Cemal Cemaligil si compiacque di farsi vedere in giro attorniato dal Governo urano in corpore. Il Consiglio di Stato del Canton Uri sottolinea di aver pagato lui stesso tutte le spese, compresi i pasti presi insieme a Cemal Cemaligil. Non si sono potute accertare relazioni tra questo viaggio e il rilascio di permessi di soggiorno, cosa che d'altronde non ha qui importante rilievo. Il comportamento di Cemal Cemaligil mostra comunque come egli abbia cercato di accattivarsi il favore delle autorità per eser-

citare la sua attività nelle cerchie dei trafficanti di droga turchi, senza che tali autorità realizzassero quanto stava capitando. Cemal Cemaligil lasciò poi la Svizzera quasi simultaneamente a Avni Yasar Musullulu, quando questi venne ricercato dalla polizia.

Anche nei confronti di Adrian Bieri, che era stato assunto come capo dei servizi centrali, la stampa aveva parlato di un esempio d'infiltrazione mafiosa in seno alle autorità federali. Quel che è certo è che il padre di Adrian Bieri era stato il fiduciario di una società implicata in un affare di riciclaggio di denaro sporco. Pure certo è che l'esame volto ad accertare se Adrian Bieri fosse una persona sicura era stato in ogni caso insufficiente e che Adrian Bieri si occupò poi di pratiche concernenti fra l'altro anche la società sospetta (cfr. V. 2.4.3). Per contro, non vi è alcun elemento che permetta di affermare che Adrian Bieri abbia avuto contatti dubbi od abbia abusato della sua posizione in un modo o nell'altro. La sola questione che rimane in sospeso è dunque quella della sua eventuale prevenzione, questione per altro nel frattempo risolta visto che, in seguito alle raccomandazioni dell'inchiesta amministrativa svolta dall'ex presidente del Tribunale federale Arthur Haefliger, Adrian Bieri è stato trasferito ad altre funzioni.

In un altro caso, un servizio cantonale di polizia aveva comunicato erroneamente per telex all'Interpol di Roma che non vi era alcun incarto contro X e Y mentre invece il Ministero pubblico della Confederazione aveva, in quel periodo, intrapreso indagini approfondite contro queste due persone per presunta violazione della legge federale sugli stupefacenti. Nacque allora il sospetto che questa errata informazione fosse stata data poiché le cerchie sospette erano riuscite ad infiltrare un funzionario di polizia loro devoto fra le autorità cantonali inquirenti. Il sospetto si rafforzò quando si venne a sapere che il collaboratore in questione aveva, prima d'essere assunto, un reddito assai più elevato ed era inoltre il padrino di una delle persone in causa. Il dubbio divenne poi quasi certezza allorché si costatò che nell'ambito dell'inchiesta vi era stata anche un'indiscrezione. Il perseguimento di questo probabile reato rientra nondimeno nella competenza cantonale. Per questo motivo, la CPI ha trasmesso gli atti all'autorità competente.

Il sospetto generalizzato secondo cui vi siano infiltrazioni della criminalità organizzata fra le autorità svizzere è infondato. Il fatto però che la criminalità organizzata sia nondimeno attiva in Svizzera e cerchi di trarre immediatamente profitto dai punti deboli del nostro sistema deve indurre alla massima circospezione.

4. Riciclaggio di denaro sporco

4.1 Situazione giuridica vigente

Oggetto del riciclaggio sono somme di denaro od altri valori patrimoniali che costituiscono il profitto diretto o indiretto di un reato o sono destinati a compierlo. L'atto costitutivo consiste in un processo comprendente una o più operazioni e il cui scopo è di occultare le tracce dell'origine dei fondi o la loro destinazione illegale.

A tutt'oggi, il diritto svizzero non prevede una disposizione legale speciale che sancisca la punibilità del riciclaggio di denaro sporco. Quanto ai lavori legislativi in corso si rinvia a quanto detto nel capitolo III. 2.6.

Per contro, l'articolo 19 numero 1 capoverso 7 della vigente legge federale sugli stupefacenti (LStup) già prevede: «*chiunque finanzia un traffico illecito di stupefacenti o serve da intermediario per il suo finanziamento ... è punito, se ha agito intenzionalmente, con la detenzione o con la multa. Nei casi gravi, la pena è della reclusione o della detenzione non inferiore ad un anno; la detenzione può essere cumulata con la multa fino a 1 milione di franchi*». L'articolo 19 numero 3 LStup prevede, per le infrazioni colpose, la pena della detenzione fino a un anno, l'arresto o la multa. La punibilità dipende nondimeno dalla prova che il denaro ricevuto in deposito sia stato immediatamente riutilizzato per finanziare il traffico di droga. In genere, è difficile provare l'intenzionalità, ossia la consapevolezza del fatto che il denaro sporco serve a finanziare tale traffico. Anche la prova della negligenza non è però semplice. Per quanto è dato di sapere, dalla sua introduzione nel 1975 la disposizione penale sul finanziamento colposo del traffico di droga non è mai stata applicata.

Anche chi si limiti a prendere in consegna e trasferire ad altri il ricavo della vendita di stupefacenti già forniti si rende partecipe di un reato in fieri e può essere eventualmente chiamato a rispondere penalmente per partecipazione alla vendita di stupefacenti. In tale ipotesi è nondimeno necessario provare che il denaro od altri valori patrimoniali provenienti da un commercio di droga concreto siano stati consegnati a una persona o a un istituto finanziario al fine di farli poi pervenire allo spacciatore di droga e che l'intermediario conoscesse la provenienza del denaro o avrebbe quanto meno potuto conoscerla se avesse usato la diligenza richiesta dalle circostanze.

4.2 Atteggiamento del Ministero pubblico della Confederazione

La problematica del riciclaggio di denaro sporco è fondamentalmente cosa nota al Ministero pubblico della Confederazione. Quest'ultimo si attiene all'idea che il semplice riciclaggio non sia punibile e non procede pertanto ad ulteriori chiarimenti. Il capo dell'Ufficio centrale della polizia dichiara in proposito: «*Non possiamo procedere a titolo preventivo. Chi giunge in Svizzera con una valigia piena di denaro può sempre dire di portare seco questa somma per metterla al riparo dalle autorità fiscali del suo Paese, cosa che secondo il nostro diritto è legale*».

Valutazione

Anche se questa concezione è fondamentalmente corretta sul piano giuridico, è incomprensibile che non si sia per lo meno cercato di chiarire l'origine di fondi che si presumevano provenienti da atti criminali. Si è già rilevato (cfr. IV. 1.3) che soltanto un esame approfondito permette di accertare se ci si trovi eventualmente in presenza di un atto procedibile e punibile anche in virtù del diritto in vigore. In quest'ottica, non si comprende perché non si proceda a ricerche presso banche e società finanziarie per indagare sull'origine e sulla tra-

smissione di fondi sospetti e perché non si interroghino certi corrieri sulla provenienza della valuta che trasportano. Nel marzo 1989, per esempio, le autorità svizzere hanno rifiutato a una delegazione turca l'autorizzazione di procedere in Svizzera, per il tramite dell'assistenza giudiziaria, ad interrogatori sull'origine di fondi sospetti. Per giustificare questo rifiuto, si è fatto valere che, per le persone in causa, il fatto d'aver acquistato oro con fondi provenienti dalla droga e di aver importato questo oro in Svizzera non era punibile nel nostro Paese e non poteva conseguentemente nemmeno essere oggetto di assistenza giudiziaria.

4.3 Il ruolo delle banche

La piazza finanziaria svizzera costituisce un'attrattiva per i riciclatori di denaro sporco non da ultimo perché, garantendo l'anonimato, alimenta le speranze di quest'ultimi di riuscire a mescolare i valori patrimoniali d'origine delittuosa con fondi grigi tollerati e liquidità legalmente acquisite. Questa situazione è dovuta certamente anche al fatto che il diritto penale svizzero non prevede ancora la fattispecie penale del riciclaggio di denaro sporco. La convenzione di diligenza conclusa dalle banche svizzere ha a dire il vero avuto certi effetti benefici nel corso degli ultimi anni, ma non basta manifestamente da sé a prevenire gli abusi. Si pensi per esempio alla pratica di certe grandi banche in materia di accettazione di banconote false. In una raccomandazione dell'Associazione svizzera dei banchieri del 1967 si precisa che la polizia dev'essere avvisata quanto rapidamente possibile appena si scoprono banconote false, ed è di regola anche quanto avviene effettivamente quando si tratta di singole banconote. Per i massicci invii di denaro effettuati dai fratelli Magharian, tuttavia, i numerosi biglietti falsi vennero di volta in volta annullati con un timbro e restituiti a coloro che li avevano portati onde permetter loro di giustificarsi presso i mandanti. È per altro incomprensibile che, in questo contesto, certi impiegati di banca abbiano accettato regali, in parte di grande valore.

4.4 Lavori legislativi concernenti il riciclaggio di denaro sporco

Si rinvia a quanto esposto nel capitolo III. 2.6.

5. Traffico d'armi

In materia di vendite d'armi, la stampa ha parlato più volte di trattative che si sarebbero svolte in territorio svizzero, in parte con la partecipazione di cittadini e autorità svizzere. La CPI ha indagato in merito, nella misura in cui erano coinvolte autorità della Confederazione. Essa ha fra l'altro accertato che per lo meno un cittadino svizzero ha trasportato alcuni aerei in Libia a partire da Stati terzi e, sempre in Libia, ha effettuato trasporti di munizioni eludendo così l'embargo pronunciato dagli Stati Uniti verso la Libia in materia di commercio e di vendita d'armi. Messo al corrente della situazione, il Ministero pubblico della Confederazione non era intervenuto poiché le operazioni in questione non si erano svolte in territorio svizzero.

In linea di massima, la CPI non deve indagare sul comportamento di privati. Per questo motivo, non ha approfondito le segnalazioni pervenutele nel corso dell'inchiesta circa le vendite d'armi internazionali in cui erano implicati cittadini svizzeri. Tuttavia, sotto l'angolo visuale del comportamento del coniuge di un consigliere federale, la pretesa partecipazione di Hans W. Kopp a transazioni finanziarie in relazione con forniture d'armi all'Iran non poteva passare inosservata (cfr. VI. 9.3.4).

Finora, il Ministero pubblico della Confederazione - come d'altronde il Consiglio federale - si è sempre attenuto all'idea che la legge federale sul materiale bellico (RS *514.51*) può essere applicata soltanto laddove si tratti di fabbricazione, importazione o transito d'armi sul territorio svizzero; è dunque rimasto ampiamente inattivo riguardo ad informazioni concernenti trafficanti d'armi operanti su scala internazionale. Nel 1982, Jacques-André Kaeslin aveva per esempio redatto un rapporto in merito a un procedimento penale per infrazioni alla legge sugli stupefacenti; da tale rapporto risultava che un prevenuto aveva accusato Klaus Barbie, ex capo della Gestapo a Lione e a quel tempo residente in Bolivia, di aver acquistato, per conto del governo boliviano, degli aerei in Svizzera e dei carri armati in Austria e di averli pagati con fondi provenienti dal traffico di cocaina. Il Ministero pubblico della Confederazione non ordinò tuttavia altre indagini accontentandosi, un mese e mezzo più tardi, di emanare contro Klaus Barbie un divieto formale di entrata in Svizzera, motivato come segue: la presenza di Barbie nel nostro Paese avrebbe gravemente intralciato le relazioni tra la Svizzera e Stati terzi. Parimenti, l'Ufficio federale di polizia non aveva riconosciuto il mandato di cattura emesso nel 1983 dalle autorità turche contro Avni Yasar Musullulu poiché non vi era indicato il calibro delle armi negoziate.

Valutazione

Tenuto conto del fatto che fondi provenienti dal traffico d'armi e dal commercio della droga confluiscono viepiù nei canali adoperati dalla criminalità organizzata, la CPI ritiene urgente riesaminare la prassi finora seguita. Se i fondamenti giuridici esistenti dovessero rilevarsi insufficienti, si dovrebbero prendere le necessarie misure a livello legislativo.

6. Quali conclusioni trarne per l'avvenire?

6.1 Introduzione di un articolo sul riciclaggio di denaro sporco

L'assenza di disposizioni legali sul riciclaggio di denaro sporco ha permesso più agevolmente alla criminalità organizzata di usare la Svizzera come piattaforma. Questa carenza è stata ormai riconosciuta tant'è vero che le Camere federali stanno deliberando su un articolo di legge concernente il riciclaggio di denaro sporco. La CPI ritiene che questa revisione del Codice penale debba essere rapidamente adottata e messa in vigore.

6.2 Riesame dei compiti all'interno del Ministero pubblico della Confederazione

Il Ministero pubblico della Confederazione si è accorto troppo tardi della minaccia costituita dalla criminalità organizzata; conseguentemente, ha attribuito troppa poca importanza alla lotta contro il traffico internazionale degli stupefacenti e al riciclaggio di denaro sporco. In futuro, il dispositivo di informazione del Ministero pubblico della Confederazione dovrà essere riesaminato più frequentemente e più approfonditamente nonché adeguato periodicamente alle nuove circostanze. Per quanto concerne la priorità dei compiti, si impone un triplice cambiamento:

- Le situazioni di minaccia tradizionali devono essere rivedute; occorre tener conto di nuove forme di pericolo e ponderarle di conseguenza. La lotta contro la criminalità internazionale, in particolare quella contro il narcotraffico e il riciclaggio di denaro sporco, deve essere adeguatamente rivalutata.
- La lotta contro il traffico di droga deve essere maggiormente imperniata sugli esponenti della criminalità internazionale organizzata. A tal riguardo, il Ministero pubblico della Confederazione deve accentuare la propria attività investigativa nel settore del finanziamento.
- Le diverse attività del Ministero pubblico della Confederazione devono essere meglio coordinate dato che già da tempo i singoli tipi di criminalità non possono più essere trattati isolatamente. Commercio di droga e traffico d'armi, terrorismo, rapimenti a scopo di ricatto, spionaggio e sovversione politica sono spesso indissolubilmente legati e devono dunque essere affrontati globalmente. Il contesto della criminalità dev'essere tenuto meglio sotto controllo; occorre esaminare l'opportunità di creare una centrale specializzata per la lotta contro la criminalità organizzata.

6.3 Rafforzamento della Centrale di lotta contro il traffico illegale degli stupefacenti

Già prima della pubblicazione del presente rapporto, da diverse parti si era fatta notare la sottodotazione in personale della Centrale di lotta contro il commercio illegale degli stupefacenti. Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati hanno chiesto, mediante mozione, di aumentare l'effettivo del personale della Centrale e di migliorare l'informazione mediante la creazione di una banca di dati sulla droga. Il Consiglio federale ha preso i primi provvedimenti in tal senso e ha autorizzato la creazione dei posti supplementari proposti. La CPI si compiace che siano stati presi questi provvedimenti; tenuto conto in particolare delle riserve federalistiche espresse dai Cantoni, non ritiene però né necessaria né opportuna la creazione di una vera e propria polizia della droga. Indipendentemente dal consolidamento degli effettivi del personale, occorre piuttosto riesaminare se i mezzi disponibili siano veramente adeguati all'adempimento dei nuovi compiti. Inoltre, nei casi che interessano più Cantoni, occorre esaminare se non sia opportuno introdurre una direzione unitaria della procedura a livello federale, senza escludere la possibilità di associare i funzionari

cantonali alle inchieste necessarie e, in singoli casi, di conferir loro le competenze spettanti ai funzionari federali. Se del caso, anche qui si dovranno creare i necessari fondamenti legali.

6.4 Inchieste effettuate dallo stesso Ministero pubblico della Confederazione

La CPI non ritiene che si debba modificare la ripartizione delle competenze per quanto concerne la lotta antidroga e dunque modificarne anche le basi legali. La Centrale deve nondimeno avvalersi maggiormente della competenza conferitale dall'articolo 259 PP e dunque condurre proprie inchieste in materia di lotta contro il traffico internazionale della droga e contro il riciclaggio di denaro sporco.

6.5 Esercizio dell'alta vigilanza e sostegno dei Cantoni

Si è già rilevato come il Ministero pubblico della Confederazione non abbia fatto uso, o comunque non sufficientemente, del diritto d'alta vigilanza conferitogli dall'articolo 258 PP. In futuro, si dovrà badare maggiormente affinché i Cantoni adempiano i compiti di loro competenza in materia di lotta antidroga; all'occorrenza, si dovranno dare loro le istruzioni necessarie. Occorre inoltre assolutamente assicurare che il Ministero pubblico della Confederazione sostenga attivamente i Cantoni nell'adempimento dei loro compiti. D'intesa con i Cantoni, si dovranno cercare le possibilità per consolidare la cooperazione e il coordinamento.

6.6 Miglioramento dell'informazione

Lo scambio di informazioni tra i Cantoni da un lato nonché tra la Confederazione e i Cantoni dall'altro dev'essere migliorato. Per quanto concerne la raccolta e il trattamento dei dati personali, occorrerà soddisfare ad un tempo le esigenze di una lotta efficace contro la criminalità ed i giusti imperativi della protezione dei dati.

6.7 Collaborazione con la DEA

A livello internazionale occorre ricercare una stretta collaborazione con i servizi di polizia stranieri. È tuttavia indispensabile che il Ministero pubblico della Confederazione non rinunci alle sue prerogative e rimanga dunque sovrano in materia di procedura. Occorre creare basi giuridiche chiare per delimitare le attività degli agenti investigatori in Svizzera, tenendo conto dei pericoli inerenti a questo genere d'attività. Per altro, va assicurato che, in materia di assistenza giudiziaria internazionale, tutti gli Stati esteri siano per principio trattati allo stesso modo (cfr. VIII. 4).

7. Permessi di dimora, attività di controspionaggio, sospetto di riciclaggio di denaro e di contrabbando di divise nonché comportamento delle autorità svizzere, il tutto illustrato da un esempio

7.1 Osservazioni preliminari

Mahmoud Shakarchi, suo figlio Mohamed Shakarchi e le società controllate dalla famiglia Shakarchi non rientrano di per sé nell'ambito d'indagine affidato alla CPI. Attraverso gli avvenimenti che hanno portato alle dimissioni di Elisabeth Kopp, queste persone e società hanno tuttavia suscitato un interesse particolare nel pubblico. Sembra dunque giustificato esaminare da vicino il comportamento delle autorità federali nei confronti dei membri della famiglia Shakarchi. A mo' d'esempio, si mostrerà come in un caso concreto le autorità federali abbiano reagito al trasferimento in Svizzera di certi istituti finanziari del Vicino Oriente e quali misure esse abbiano preso od omesso di prendere. Laddove si parla di eventuali implicazioni in affari di droga o di riciclaggio di denaro sporco, va tenuto conto che la Shakarco AG e la Shakarchi Trading AG non sono affatto le uniche società in Svizzera sospettate di riciclaggio di denaro sporco.

7.2 Rilascio di un permesso di dimora

Nel gennaio del 1972, Mohamed Shakarchi si sposava a Beirut con una cittadina svizzera. Nell'aprile del 1972, presentava per la prima volta una domanda d'autorizzazione d'entrata, di soggiorno e d'impiego in Svizzera in qualità di direttore della costituenda società Shakarco AG. La richiesta era in particolare accompagnata da lettere di raccomandazione della Società di Banca Svizzera (SBS), dell'Unione di Banche Svizzere (UBS) e del Credito Svizzero (CS). Tanto l'Ufficio del lavoro della città di Zurigo quanto la polizia degli stranieri del Cantone di Zurigo diedero un preavviso negativo, onde l'autorizzazione d'entrata e di soggiorno fu rifiutata, il 4 agosto 1972, dall'Ufficio federale degli stranieri (UFS; a suo tempo Polizia federale degli stranieri).

Mentre la procedura di ricorso contro la suddetta decisione era ancora pendente, il Ministero pubblico della Confederazione e la polizia cantonale zurighese venivano a conoscenza, in base a una richiesta d'assistenza giudiziaria, che, nel settembre del 1972, Mohamed Shakarchi aveva, a richiesta del padre, depositato delle banconote presso la Società di Banca Svizzera di Zurigo. Ebbene, queste banconote provenivano da un riscatto pagato in seguito a un dirottamento aereo. Ciononostante, il servizio d'informazioni della polizia cantonale zurighese intervenne per far rilasciare a Mohamed Shakarchi il permesso di dimora da lui sollecitato; nel preavviso concernente il ricorso di Mohamed Shakarchi contro il rifiuto di rilascio del permesso di dimora, la polizia degli stranieri del Cantone di Zurigo rilevava che «*manifestamente... il servizio d'informazioni della polizia cantonale zurighese... è pure interessato alla presenza di Shakarchi*» e proponeva che il ricorso fosse accolto. Parimenti, il Ministero pubblico della Confederazione, interpellato su suggerimento della polizia degli

stranieri del Cantone di Zurigo, rispondeva che non vi erano obiezioni al rilascio del permesso di dimora. Nessun fatto nuovo venne invocato e l'UFS rivenne sulla sua decisione negativa. Nel maggio 1973, con il consenso dell'UFS, la polizia degli stranieri del Cantone di Zurigo accordava infine l'autorizzazione richiesta.

Nel 1978, Mohamed Shakarchi otteneva il permesso di dimora, grazie nuovamente alle raccomandazioni della polizia cantonale di Zurigo (Mohamed Shakarchi venne in tale occasione qualificato di *«uomo di fiducia assai utile per il servizio d'informazioni della polizia cantonale»)*.

Nell'agosto 1976, Mahmoud Shakarchi, padre di Mohamed Shakarchi, presentava a sua volta alla polizia degli stranieri del Cantone di Zurigo una domanda d'autorizzazione temporanea di dimora e di lavoro. Fondandosi su un preavviso negativo dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML), l'UFS, nel novembre del 1976, rifiutò di accordare l'autorizzazione; dal canto suo, nell'aprile del 1977, il DFGP respinse il ricorso interposto contro tale decisione. Nell'ambito di questa procedura, l'autorità di ricorso interpellò anche la Banca nazionale svizzera. Nella sua lettera di risposta del 21 settembre 1976 questa precisò: *«Non vediamo perché la presenza di Shakarchi a Zurigo debba essere nell'interesse dell'economia nazionale del Paese. Anzi, non può essere nell'interesse della Svizzera riprendere sul proprio territorio i resti della piazza finanziaria di Beirut. L'attività di personaggi come il signor Shakarchi potrebbe incoraggiare l'influsso di fondi stranieri la cui provenienza non è al di sopra di ogni sospetto e dunque rafforzare la tendenza a una sopravvalutazione della nostra moneta»*.

A causa della situazione politica in Libano, Mahmoud Shakarchi venne tuttavia autorizzato a soggiornare temporaneamente in Svizzera. Nel gennaio del 1978, l'UFS gli ingiunse di lasciare la Svizzera entro il 30 giugno di quell'anno. Mahmoud Shakarchi ricorse contro questa decisione. Nuovamente nel corso della procedura di ricorso, la polizia cantonale zurighese intervenne in favore della famiglia Shakarchi facendo riferimento ai presunti meriti acquisiti da Mohamed Shakarchi (avrebbe *«aiutato più volte»* le autorità di polizia, onde si potrebbe forse *«giustificare una certa benevolenza»)*. Il ricorso venne così parzialmente ammesso nel novembre del 1978: Mahmoud Shakarchi fu autorizzato a soggiornare in Svizzera fintanto che la situazione nel Libano lo esigesse.

Nel luglio del 1979, infine, la polizia degli stranieri del Cantone di Ginevra, con il consenso dell'UFS, accordava un permesso di dimora a Mahmoud Shakarchi. Anche qui, vi erano stati interventi da parte di terzi. In una nota verbale dell'UFS del giugno 1979 si rileva che vi era stata una chiamata telefonica dell'*«Avv. Schmitt, ex-consigliere di Stato»*, il quale avrebbe indicato che Mahmoud Shakarchi gli era stato raccomandato dal rappresentante libanese presso l'ONU.

Nell'agosto del 1979, il Ministero pubblico della Confederazione venne a sapere da un servizio di polizia straniero che Mohamed Shakarchi aveva depositato presso una banca straniera banconote provenienti dal riscatto versato per la liberazione di un ostaggio. Dal pertinente rapporto della polizia cantonale zurighese si rileva che Mohamed Shakarchi conosceva il nome delle persone che

gli avevano consegnato questa somma. A richiesta di Mohamed Shakarchi, non si procedette però ad ulteriori indagini di polizia poiché le persone in causa avrebbero potuto subire notevoli difficoltà.

7.3 Attività di controspionaggio

Secondo il servizio di informazioni della polizia cantonale zurighese, dalla fine del 1972 vi sarebbero stati contatti sporadici con Mohamed Shakarchi *«il quale, tenuto conto delle sue relazioni d'affari intense con un Vicino Oriente difficilmente accessibile attraverso le vie ufficiali, aveva potuto fornire preziose informazioni sulla situazione politica ed economica in Libano»*. Queste informazioni sarebbero state incluse in resoconti ed analisi concernenti il terrorismo arabo. L'agente che assicurava il collegamento con Mohamed Shakarchi, allora appuntato presso il servizio d'informazioni della polizia cantonale zurighese ed oggi caposezione presso la polizia aeroportuale di Zurigo, attribuirebbe importanza al fatto che questi suoi contatti informativi erano stati convenuti con il capo del servizio cantonale del controspionaggio e con l'allora capo della polizia federale. Mohamed Shakarchi avrebbe fornito informazioni su persone e avvenimenti nel Vicino Oriente. Non si è potuto accertare quale sia stato l'effettivo valore di queste informazioni; in ogni caso non si è saputo citare nemmeno un solo caso in cui queste informazioni avessero contribuito essenzialmente ad accertare fatti criminosi. L'agente di collegamento avrebbe poi fatto notare che all'inizio incontrava Mohamed Shakarchi ogni mese e poi, verso la fine degli anni '70, ogni trimestre. Dall'inizio degli anni '80, i contatti sarebbero invece divenuti soltanto sporadici. Incontrava Mohamed Shakarchi due o tre volte all'anno, a volte presenti le mogli. Egli insiste comunque sul fatto che soltanto contatti personali potevano creare quella fiducia necessaria ad assicurare il flusso delle informazioni. Era conscio dei pericoli che ne potevano derivare ed aveva dunque sempre agito con la debita cautela.

L'inchiesta svolta dalla CPI non ha rilevato elementi che permettano di affermare che Mohamed Shakarchi abbia collaborato anche con altri servizi d'informazione, in particolare con quelli di Paesi stranieri. Per contro è vero che un governo straniero era in relazioni d'affari con la Shakarchi Trading AG e che, all'inizio degli anni '80, eseguì operazioni di cambio con questa società. Infine, con la collaborazione di autorità svizzere, nell'estate del 1989 vi fu anche un contatto tra Mohamed Shakarchi e la DEA.

7.4 La Shakarco AG e la Shakarchi Trading AG

Secondo quanto da lui stesso indicato, dal 1967 Mohamed Shakarchi si occupava, per incarico del padre, delle operazioni su divise e transazioni in oro effettuate dai corrieri. La Shakarco AG era stata fondata nel dicembre del 1973 per facilitare le attività commerciali in Svizzera; Mahmoud Shakarchi era presidente del consiglio d'amministrazione; suo figlio Mohamed, invece, ne era direttore. La Shakarchi Trading AG fu fondata poco dopo la morte di Mahmoud Shakarchi, nel luglio del 1983, poiché occorreva sciogliere e liquidare la Sha-

karco AG per poter ripartire l'eredità. Il consiglio d'amministrazione della nuova società era composto da Mohamed Shakarchi, da sua moglie e da Hans W. Kopp. Fungeva da organo di revisione la fiduciaria Tureva AG, società che aveva già esercitato un mandato per la Shakarco AG. Hans W. Kopp era stato raccomandato a Mohamed Shakarchi dal suo agente fiduciario. Su richiesta di Mohamed Shakarchi, la Shakarco AG venne sciolta formalmente nell'ottobre del 1987, il che permise di liquidare simultaneamente la successione di Mahmoud Shakarchi.

Nel corso dell'inchiesta, Mohamed Shakarchi ha confermato che la Shakarco AG e la Shakarchi Trading AG esercitavano essenzialmente la stessa attività commerciale. Il rappresentante dell'organo di revisione della Shakarchi Trading AG si è espresso nello stesso senso. L'affermazione di Hans W. Kopp secondo cui gli avvenimenti prodottisi in seno alla Shakarco AG non avevano interessato la Shakarchi Trading AG è falsa. Hans W. Kopp era membro fondatore e, sino alle sue dimissioni nell'autunno 1988, vicepresidente del consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG. Secondo le dichiarazioni concordanti degli interessati, non era incaricato degli affari quotidiani ma la sua attività consisteva nel dare consigli in questioni operative: il suo ruolo d'avvocato al servizio della Shakarchi Trading AG era invece limitato a un ambito ristretto.

Eccettuati i permessi di dimora già menzionati, per i quali l'ex funzionario del servizio d'informazioni della polizia cantonale zurighese e attuale caposezione presso la polizia aeroportuale zurighese era intervenuto con particolare insistenza, non vi sono elementi che permettano di affermare che membri della famiglia Shakarchi siano stati favoriti in modo dubbio o scorretto da parte di funzionari svizzeri. Non vi sono nemmeno indizi secondo cui l'appartenenza di Hans W. Kopp al consiglio d'amministrazione della Shakarchi Trading AG abbia procurato vantaggi particolari a questa società. Parimenti infondata è l'insinuazione, apparsa nella stampa, secondo cui l'attuale caposezione presso la polizia aeroportuale di Zurigo sia stato amico intimo di Mohamed Shakarchi e gli abbia accordato un trattamento preferenziale inammissibile. Parimenti inesatta è l'affermazione, pure apparsa sulla stampa, secondo cui questo funzionario avrebbe partecipato a battute di caccia in Bulgaria in compagnia di Mohamed Shakarchi. I frequenti contatti personali tra questo funzionario e Mohamed Shakarchi costituivano il presupposto necessario per instaurare quei rapporti di fiducia ritenuti indispensabili per assicurare uno scambio di informazioni utili nell'ambito del controspionaggio. Se è vero che i corrieri beneficiavano di permessi speciali per accedere alla zona aeroportuale di transito e in parte anche a quella antistante, è anche vero che tale sistema è applicato non solo agli impiegati della Shakarchi Trading AG ma anche a quelli di altre società analoghe. Anche qui non si può parlare di un privilegio specialmente accordato a Mohamed Shakarchi. Inoltre, nulla permette di concludere che impiegati della Shakarchi Trading AG abbiano abusato dei permessi d'accesso ovvero illecitamente importato o esportato merci in Svizzera, eludendo i controlli doganali.

7.5 Mohamed Shakarchi e la «Pizza, risp. Lebanon Connection»

I primi rapporti d'inchiesta della polizia cantonale di Zurigo in merito alla Shakarco AG e a Mohamed Shakarchi risalgono al 1976. All'inizio degli anni '80 si accumularono però gli indizi che transazioni finanziarie con fondi provenienti dal narcotraffico stavano svolgendosi per il tramite di questa società. In diverse inchieste svizzere e estere per infrazioni alla legge sugli stupefacenti si constatò che le persone sospettate avevano avuto contatti con Mohamed Shakarchi o con la Shakarco AG e, più tardi, anche con la Shakarchi Trading AG. Che Mohamed Shakarchi avesse scientemente accettato fondi provenienti da affari di droga venne tuttavia affermato per la prima volta soltanto nel 1985 da un membro della «Pizza Connection». Altre indagini in merito non vennero però condotte. Quando, infine, si stabilì, in connessione con la «Lebanon Connection» (fratelli Magharian), l'esistenza di rapporti d'affari con Mohamed Shakarchi e/o la Shakarchi Trading AG, sia i servizi centrali sia quelli del Canton Zurigo furono sommersi da rapporti di collaboratori in cui si proponeva l'apertura di inchieste contro società sospettate di riciclare denaro sporco. Né il Ministero pubblico della Confederazione né le autorità zurighesi competenti in materia di procedimento penale ordinarono tuttavia l'apertura di inchieste siffatte (cfr. IV. 1.3).

7.6 Valutazione

Mohamed e Mahmoud Shakarchi ottenero i permessi d'entrata e di dimora in Svizzera soltanto dopo aver inoltrato ricorso contro decisioni negative dell'UFS e dopo aver beneficiato di sostegni in forma di interventi del servizio d'informazioni della polizia cantonale di Zurigo. Quest'ultima ha sopravvalutato l'importanza di Mohamed Shakarchi per il servizio d'informazioni. Considerati singolarmente, gli atti o le omissioni delle autorità svizzere qui sopra descritti non sembrano invero assai gravi. La problematicità dello svolgimento della procedura e dei nessi fattuali, quali descritti a titolo d'esempio per Mohamed Shakarchi e per le cerchie in cui agiva, deriva nondimeno da una visione globale: non si può affermare che le autorità abbiano malamente deciso nelle procedure in cui era implicata la famiglia Shakarchi. Secondo la CPI, le autorità svizzere avrebbero tuttavia dovuto dedicare maggior attenzione al settore, ad un tempo complesso e controverso, delle transazioni finanziarie internazionali e dar prova di maggior circospezione. La loro mancanza di coordinamento lascia l'impressione di ingenuità, anche se agirono sulla scorta di interventi presumibilmente ben intenzionati. Inoltre, queste autorità hanno messo sullo stesso piano interessi di per sé incompatibili e hanno sorvolato troppo facilmente su corrette raccomandazioni. Eppure gli avvertimenti non mancavano. In particolare, non si può non rimproverare al servizio d'informazioni della polizia cantonale zurighese e pertanto anche al Ministero pubblico della Confederazione di non aver saputo riconoscere pericoli sostanziali e di non aver adempiuto interamente i loro doveri per semplice riguardo verso certe persone. L'atteggiamento estremamente benevolo delle autorità nel rilascio dei permessi di dimora a Mohamed e a Mahmoud Shakarchi può essere spiegato solo in tale modo.

Per quanto concerne il rimprovero di riciclaggio di denaro sporco, la valutazione è analoga: le relazioni, in parte assai strette, che certi funzionari avevano con Mohamed Shakarchi e i numerosi interventi a favore di quest'ultimo fanno presumere che vi era poco interesse a chiarire debitamente la situazione tanto più che si trattava di una materia complessa. Non c'erano da attendersi successi spettacolari a breve termine; si sarebbero dovute esaminare transazioni finanziarie al prezzo di un lavoro minuzioso e defatigante, senza avere la certezza di poter provare l'esistenza di un comportamento punibile. Nel 1986, ad esempio, le autorità zurighesi, su rogatoria del Pubblico Ministero di Torino, rinunciarono a priori a intraprendere le indagini richieste in merito a transazioni finanziarie della Shakarco AG e della Shakarchi Trading AG: si limitarono ad esigere da Mohamed Shakarchi la consegna di un rapporto scritto sulle sue relazioni d'affari con i servizi menzionati dal Pubblico Ministero torinese. È tuttavia degno di nota che, negli atti degli organi competenti in materia di procedimento penale, si trovavano copie di due estratti del registro di commercio chiesti nel 1984 e nel 1987, documenti sui quali era messo in evidenza il nome di Hans W. Kopp. Per ovvi motivi non si può dire se il fatto che il marito del capo del DFGP fosse membro del consiglio d'amministrazione di una società di cui dovevano occuparsi le autorità preposte al procedimento penale abbia indotto quest'ultime a usare un certo ritegno.

V. Ministero pubblico della Confederazione

1. Compiti e organizzazione secondo la situazione giuridica vigente

1.1 Organizzazione

Il Ministero pubblico della Confederazione dipende dal DFGP ed è diretto dal procuratore generale della Confederazione.

Il Ministero pubblico della Confederazione comprende il servizio giuridico, il servizio di polizia (Polizia federale), compresi gli archivi di polizia, e l'Ufficio centrale di polizia, composto del servizio Interpol, dei servizi centrali, del servizio d'identificazione e del casellario giudiziale centrale.

Il procuratore generale della Confederazione è assistito nel suo compito di pubblico ministero dai giuristi del servizio giuridico; il servizio di polizia si occupa invece di ricerche e segnalazioni giudiziarie nell'interesse della sicurezza interna ed esterna della Confederazione.

1.2 Compiti

Gli affari trattati dal Ministero pubblico della Confederazione si suddividono in quattro categorie principali: compiti di pubblico ministero nell'accezione stretta del termine, compiti amministrativi, compiti di polizia concernenti la sicurezza dello Stato e, infine, altri compiti di polizia.

Da un lato, il procuratore generale della Confederazione è, in qualità di direttore di un ufficio, responsabile dell'adempimento dei diversi compiti incombenti al Ministero pubblico della Confederazione e, dall'altro, in qualità di organo incaricato dei procedimenti penali, è in particolare responsabile di reprimere crimini e delitti commessi da funzionari federali nell'esercizio delle loro funzioni. In tal caso, il procuratore generale della Confederazione dirige le inchieste di polizia giudiziaria. Mentre nella sua veste di direttore d'ufficio è, come tutti gli altri direttori, subordinato al capo di dipartimento, come organo inquirente non riceve né istruzioni né ordini dal capo del dipartimento o dal Consiglio federale.

Per quanto concerne le funzioni di pubblico ministero, lo statuto del procuratore generale della Confederazione è retto dalle prescrizioni della procedura penale federale.

1.3 Collaborazione tra i diversi servizi

Già per il fatto che i locali sono separati, tra i diversi servizi vi sono certe difficoltà di collaborazione. Il procuratore generale della Confederazione, il servizio giuridico e il servizio di polizia sono raggruppati nello stesso edificio, mentre l'Ufficio centrale di polizia è situato altrove. I funzionari dell'Ufficio centrale di polizia non possono accedere senz'altro ai locali del servizio di polizia. I dati di cui dispongono i servizi centrali sono separati da quelli della Polizia federale. Lo scambio di documenti non è automatico ed è assicurato soltanto nel caso in cui un'inchiesta di polizia giudiziaria sia condotta congiuntamente dai due servizi contro una stessa persona. Orbene, capita raramente che questa situazione si verifichi poiché la polizia politica concentra la propria attività sulla raccolta e valutazione di informazioni raccolte nel contesto di atti criminosi. Funzionari che lavorano presso i servizi centrali, per esempio su procedimenti concreti in materia di stupefacenti, non sono di regola a conoscenza delle inchieste condotte dalla Polizia federale, anche se vi è implicata la stessa persona o la stessa cerchia di delinquenti. Le indagini della CPI hanno rilevato che il flusso interno delle informazioni è insufficiente. Il mantenimento del segreto nel settore della polizia politica può far sì che informazioni altrettanto preziose per la lotta contro la droga non pervengano in tempo o non pervengano affatto ai funzionari incaricati delle pratiche del narcotraffico. A titolo d'esempio ricordiamo il caso di quel funzionario cantonale di polizia che operava nel settore del controspionaggio ed era in contatto con Avni Yasar Musullulu: i servizi centrali dell'Ufficio centrale di polizia sospettavano questo straniero di infrazioni alla legge federale sugli stupefacenti mentre il funzionario in questione non ne sapeva nulla.

2. Questioni di personale

La CPI ha incaricato Max Beat Ludwig, ex direttore della Società fiduciaria svizzera a Berna, di esaminare e valutare una vasta documentazione inerente alla politica del personale presso il Ministero pubblico della Confederazione. Le osservazioni riportate qui di seguito sono essenzialmente fondate su questa perizia.

2.1 Effettivo del personale dal 1974

Nel corso degli anni 1974-1977, l'effettivo del personale del DFGP non subì che minimi ritocchi e rimase assolutamente stabile presso il Ministero pubblico della Confederazione. Questa situazione fu certamente dovuta al rigoroso blocco dell'effettivo del personale.

Negli anni 1977-1983, l'effettivo dei posti del DFGP aumentò lievemente, mentre quello del Ministero pubblico della Confederazione venne considerevolmente accresciuto. Quest'ultimo ottenne infatti dal Consiglio federale l'autorizzazione di creare nuovi posti per sopperire ai propri bisogni.

A partire dal 1983, anche l'effettivo del DFGP venne fortemente aumentato. È tuttavia evidente che, nel corso di questo periodo, l'aumento del personale ha profittato essenzialmente al settore dei rifugiati (anzitutto all'Ufficio federale della polizia, poi presso il Delegato ai rifugiati).

Riassumendo, va rilevato che, tra il 1974 e il 1989, vi è stato, presso il Ministero pubblico della Confederazione, un aumento dell'effettivo del personale di 38 posti d'organico. La maggior parte di questi posti sono stati assegnati al servizio di polizia. Tra il 1976 e il 1989, l'effettivo del personale è passato da 66,5 a 92 posti. Nello stesso periodo, presso i servizi centrali (che, oltre al servizio degli stupefacenti, comprendono anche i servizi del denaro falso, del commercio illegale delle armi e della tratta delle donne e dei fanciulli) l'effettivo del personale è passato da 7,5 a 11 posti.

2.2 Ripartizione interna dei posti assegnati

Fino al 1987, i posti d'organico o ausiliari autorizzati dal Parlamento erano sempre attribuiti direttamente ai diversi uffici federali nell'ambito del preventivo. Non vi era dunque ripartizione interna in seno ai dipartimenti. Per contro, il Ministero pubblico della Confederazione ha beneficiato più volte di posti supplementari prelevati sulla riserva del Consiglio federale: secondo i documenti consultati, sino al 1984 il Ministero pubblico della Confederazione è stato il solo ufficio del DFGP ad essere favorito in merito. La situazione è cambiata nel 1985 a causa delle esigenze nel settore dei rifugiati; inoltre, a quel tempo venne costituita una riserva di personale presso la segreteria generale del DFGP.

2.3 Proposte del Ministero pubblico della Confederazione per aumentare il numero dei posti

Dal 1974 il Ministero pubblico della Confederazione presenta quasi ogni anno domande di posti più o meno importanti. Riassumendo, occorre rilevare:

Nel 1977, il DFGP aveva chiesto di potenziare la Polizia federale con 29 posti supplementari. Tale proposta era una conseguenza del dibattito parlamentare sull'affare Jeanmarie. Il Consiglio federale accettò la richiesta del DFGP e accordò i posti in questione scaglionandoli sugli anni 1978-1989.

Nel 1978, il DFGP propose al Consiglio federale di creare 8 posti supplementari presso il Ministero pubblico della Confederazione in rapporto con la riorganizzazione della sicurezza in seno all'amministrazione federale. Questi posti, accordati nel 1979, vennero occupati nel 1979, 1980 e 1988. Tutt'ora un solo posto rimane vacante.

Dal 1987 esiste presso il Ministero pubblico della Confederazione una pianificazione a medio termine dei posti, ossia sino al 1991/1992. In totale, si sono chiesti 70 nuovi posti di cui 24 per il servizio di polizia (Polizia federale) e 15 per la Centrale di lotta contro il traffico illegale degli stupefacenti.

Nel gennaio del 1988, il procuratore generale della Confederazione aveva chiesto al capo del dipartimento di trattare d'urgenza e prioritariamente le domande di posti del suo ufficio.

Per il preventivo 1989, il DFGP ha chiesto complessivamente 39,5 posti, di cui 12 per il solo Ministero pubblico della Confederazione. Gliene sono stati attribuiti però solo quattro, tutti per il Ministero pubblico della Confederazione. Tenuto conto dell'urgenza di un potenziamento del personale della Centrale di lotta contro il traffico illegale degli stupefacenti, il Consiglio federale ha nondimeno deciso, il 12 giugno 1989, di accordare prioritariamente i 15 posti d'organico a suo tempo richiesti. La realizzazione di questa misura richiederà nondimeno circa 2 anni.

Valutazione

Riassumendo, si può dire che la maggior parte delle domande d'aumento del personale presentate dal Ministero pubblico della Confederazione nel corso degli anni presi in esame sono state interamente o parzialmente soddisfatte anche se, tenuto conto delle esigenze in materia di gestione del personale, lo si è potuto fare soltanto con certi ritardi. Occorre rilevare anche che, dopo il blocco degli effettivi del personale, gli uffici della Confederazione hanno in genere ridimensionato assai le loro domande onde avere qualche reale possibilità di successo. L'aumento alquanto restrittivo del personale del Ministero pubblico della Confederazione è dunque dovuto non da ultimo al blocco degli effettivi del personale ordinato dal Parlamento. Un certo allentamento lo si è avuto solo in seguito al caso Jeanmaire.

Altre questioni si pongono in merito all'impiego ottimale del personale in seno al Ministero pubblico della Confederazione e in seno alla Polizia federale, segnatamente anche mediante trasferimenti di posti.

Il blocco degli effettivi del personale ha causato difficoltà al Ministero pubblico della Confederazione come d'altronde ad altri uffici federali. Gli avvenimenti legati al caso Jeanmaire si sono tradotti nondimeno in un aumento del personale. Considerando globalmente l'evoluzione dell'effettivo del personale, si può dire che in seno al Ministero pubblico della Confederazione non si sono individuati per tempo né secondo il loro giusto valore i pericoli rappresentati dalla criminalità organizzata e, in particolare, dal traffico di droga. Il Ministero pubblico della Confederazione ha misconosciuto che uno Stato può essere minacciato o - come dimostrato chiaramente da certi avvenimenti recenti all'estero - addirittura messo in pericolo proprio da queste attività, e meriti dunque

d'esserne protetto, come già si fa nei confronti di attività di gruppi di estrema sinistra o d'estrema destra. Questo disconoscimento è il solo modo per spiegare come la Divisione degli stupefacenti dei servizi centrali non abbia ricevuto il numero di posti che pur le erano indispensabili. Soltanto sotto la direzione di Rudolf Wyss, ex capo dei servizi centrali, e poi del suo successore Adrian Bieri si sono presentate rivendicazioni di più ampia portata onde poter consolidare i servizi di lotta contro il narcotraffico. Gli avvenimenti prodottisi nel contesto delle società dedite al riciclaggio di denaro sporco hanno poi contribuito a rendere consapevoli un po' tutti di questa situazione.

2.4 Scelta, formazione e perfezionamento del personale

2.4.1 Scelta del personale

Il profilo delle esigenze professionali dei singoli posti dipende dai compiti dei diversi servizi. Nel Servizio giuridico lavorano soprattutto giuristi. Il Casellario giudiziale centrale assume anzitutto persone che possiedono una formazione amministrativa. Nella Sezione del servizio dell'identificazione, i collaboratori hanno una formazione completa di polizia e un perfezionamento specifico in materia di dattiloscopia. La Sezione Interpol ha soprattutto bisogno di persone con buona cultura generale e che conoscano bene le lingue straniere. I funzionari della Polizia federale impiegati nel servizio esterno sono esclusivamente reclutati nella polizie di sicurezza, nelle polizie criminali, nei servizi speciali e di informazione dei Cantoni e delle città di Zurigo e di Berna. I diversi commissariati sono ripartiti in funzione di criteri geografici e i commissari titolari sono quanto possibile funzionari di polizia provenienti dalla regione in questione. Questa prassi tende a garantire una buona conoscenza delle condizioni locali e buoni rapporti con le autorità di polizia regionali e locali. All'atto dell'entrata in servizio presso la Confederazione, questi funzionari di polizia possiedono una solida formazione specifica e un'esperienza pratica pluriennale, segnatamente nel campo delle inchieste di polizia giudiziaria.

2.4.2 Formazione e perfezionamento del personale

L'istruzione e l'aggiornamento del personale avvengono di regola sul posto di lavoro («training on the job»). Vi si aggiungono corsi e seminari di formazione destinati al personale federale, i corsi dell'Istituto svizzero di polizia a Neuchâtel, quelli dell'Interpol, riunioni e seminari dei comandi di polizia nonché altri incontri in occasione di conferenze ed esposizioni specializzate.

Valutazione

Poiché la maggior parte del personale del Ministero pubblico della Confederazione ha ricevuto nei Cantoni una formazione di funzionario di polizia, si può presumere che la formazione di base sia sufficiente. Nondimeno, le esigenze del Ministero pubblico della Confederazione divergono assai da quelle dei Cantoni. In seno alla Polizia federale, in particolare, vi sono compiti il cui adempimento esige anche dal singolo una resistenza psichica particolare. La penuria

di personale e il sovraccarico di lavoro che ne risultano incidono sull'onere lavorativo dei funzionari. Se si pensa che tutti i collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione si occupano di informazioni confidenziali e segrete, è indispensabile che alla condizione psichica del personale si dedichino l'attenzione, la cura e se del caso l'assistenza e il trattamento specifici che essa merita. Eppure si è perso il senso delle proporzioni giacché, mentre si è subito disposti a credere che un semplice cittadino rappresenti un potenziale di rischio (p. es. soltanto perché si è recato in un Paese dell'Est, cfr. VI. 8), si sottovaluta che gli stessi funzionari del Ministero pubblico della Confederazione possono rappresentare un rischio per la sicurezza in ragione di problemi psichici, finanziari o d'altra natura. In quanto depositari di segreti, questi funzionari, se confrontati con problemi d'ordine personale, possono costituire un pericolo potenziale per loro stessi, per l'adempimento dei loro compiti e per il Ministero pubblico della Confederazione in quanto tale. Il caso di H. V. è illuminante:

La Polizia federale aveva incaricato il proprio commissario H. V. di indagare sugli avvenimenti terroristici sopravvenuti a Winterthur nel 1984 e nel 1985. Più volte, questo commissario si comportò in modo bizzarro; si suicidò poco dopo in circostanze altrettanto strane.

Si è rimproverato al Ministero pubblico della Confederazione di essersi qui comportato in modo scorretto e in particolare di aver dissimulato documenti importanti. La CPI ha studiato tutti gli atti e il fascicolo personale del commissario. Inoltre, ha proceduto a diverse audizioni. Ha preso visione anche della lettera d'addio di H. V.

Sulla scorta delle sue indagini, la CPI è giunta alla conclusione che, in questo caso, non vi è nulla da rimproverare al Ministero pubblico della Confederazione. Nondimeno, essa rimane del parere che sia stato un errore far intervenire questo commissario federale affetto da gravi problemi psichici.

2.4.3 L'assunzione di Adrian Bieri

All'inizio del novembre 1987, in seguito alla promozione di Rudolf Wyss a capo dell'Ufficio centrale di polizia, presso il Ministero pubblico della Confederazione vien messo a concorso il posto di capo della Sezione dei servizi centrali. Fra i candidati vi è anche Adrian Bieri, allora giudice istruttore straordinario a Bienne.

In occasione dell'usuale esame di sicurezza ordinato il 14 gennaio 1988, il collaboratore competente della Polizia federale chiede un estratto del casellario giudiziale centrale e un rapporto di buona condotta al servizio cantonale di informazioni. Questo rapporto viene redatto il 20 gennaio 1988 e, in base a un intervento telefonico dello stesso giorno, completato con un post scriptum relativo a Walter Bieri, padre del candidato. Non vi si menziona che quest'ultimo lavora come contabile per Hovik Simonian, ma vi si dice: «*Questo perito contabile è membro di un partito politico borghese ed è stato un tempo municipale a Bienne. Proprio anche per questo si tratta di una personalità nota ed apprezzata nella metropoli del Seeland*».

Il giorno seguente, il 21 gennaio 1988, il procuratore generale della Confederazione comunica a Adrian Bieri che lo proporrà per la nomina in questione. Il 25 febbraio 1988, il Consiglio federale nomina con decisione presidenziale Adrian Bieri in qualità di caposezione dei servizi centrali. L'entrata in funzione avviene il 1° maggio 1988.

Qualche giorno prima, ma in ogni caso subito dopo la nomina di Adrian Bieri, i collaboratori dei servizi centrali apprendono da funzionari cantonali del servizio degli stupefacenti che il nuovo capo della sezione dei servizi centrali altri non è che il figlio di Walter Bieri, il quale esercita un mandato fiduciario per Hovik Simonian e fa inoltre parte del consiglio d'amministrazione della Abiana SA, fondata dallo stesso Simonian. Questa società si occupa soprattutto di commercio d'orologi, ma anche di commercio di divise. Contro Hovik Simonian era stato aperto nel 1983 un procedimento penale per sospetta infrazione alla legge sugli stupefacenti. Nonostante i chiari addebiti risultanti dall'inchiesta, il procedimento venne abbandonato nel novembre 1988 poiché non si era potuto provare che Hovik Simonian avesse scientemente accettato fondi provenienti dal narcotraffico; gli venne tuttavia confiscata una somma importante che, prove a sostegno, proveniva da affari di droga; un ricorso diretto contro questo provvedimento è tutt'ora pendente davanti al Tribunale federale. Il nome di Hovik Simonian figura per altro in diversi rapporti concernenti il riciclaggio di denaro sporco.

Parecchie settimane prima dell'entrata in funzione di Adrian Bieri, il capo dell'Ufficio centrale di polizia, Rudolf Wyss, aveva avuto notizia delle relazioni d'affari tra il padre di Adrian Bieri e Hovik Simonian; non ne informò però il procuratore generale della Confederazione né prese misure per tener lontano Adrian Bieri da incarti in cui si faceva direttamente o indirettamente il nome di Hovik Simonian.

Il 29 novembre 1988, il Ministero pubblico della Confederazione pubblica un comunicato stampa sul caso Adrian Bieri. Il 5 dicembre 1988, Elisabeth Kopp, in quanto capo del DFGP, fa una dichiarazione di analogo tenore in occasione dell'ora delle domande nel Consiglio nazionale. Secondo il comunicato e la dichiarazione, Adrian Bieri non si è occupato del caso di riciclaggio di denaro sporco dei fratelli Magharian. In seno al Ministero pubblico della Confederazione ci si accorgerà poi dalla falsità dell'affermazione, ma il procuratore generale ometterà di rettificarla. Hans Dressler, incaricato dell'inchiesta da parte del Consiglio federale, ha criticato questo comportamento e considerato come violazione dei doveri d'ufficio il fatto che non si sia proceduto a una rettifica del comunicato.

In base ai risultati dell'inchiesta amministrativa svolta da Arthur Haefliger, ex presidente del Tribunale federale, all'inizio del 1989 Adrian Bieri verrà destituito dalle funzioni di capo dei servizi centrali e trasferito ad altro compito in seno al Dipartimento.

Valutazione

È incomprensibile che, nell'ambito di un esame di sicurezza ordinato per assegnare un posto chiave nella lotta contro il traffico illegale di stupefacenti, non

ci si sia accorti dei legami esistenti tra il padre del candidato e cerchie sospettate di riciclaggio di denaro sporco. Mentre, secondo le loro stesse dichiarazioni, il procuratore generale della Confederazione e la Polizia federale non ne erano a conoscenza, tali legami erano ben noti ai servizi cantonali antidroga. Rudolf Gerber, procuratore generale della Confederazione, precisa: «*Finora, la nozione di rischio per la sicurezza è sempre stata considerata dal punto di vista della protezione dello Stato. Se si fosse saputo che il padre era il tirapiedi di una persona sospettata di aver partecipato a un riciclaggio di denaro sporco, Adrian Bieri non sarebbe stato assunto*».

La CPI ritiene che l'esame di sicurezza per questo posto delicato sia stato insufficiente. In particolare, il tempo concesso per effettuarlo fu troppo breve. Questa mancanza di diligenza è in contraddizione con l'affermazione secondo cui gli esami di sicurezza sarebbero sottoposti ad esigenze assai severe ove trattasi di candidati a posti del Ministero pubblico della Confederazione.

Parimenti incomprensibile è il fatto che Rudolf Wyss, allorché venne a conoscenza delle relazioni d'affari del padre di Bieri, non abbia informato il procuratore generale della Confederazione né preso provvedimenti appropriati.

La CPI si associa per altro alle considerazioni di Arthur Haefliger il quale, nel suo rapporto d'inchiesta, così si esprime: «... *non vi è indizio alcuno che Bieri abbia illecitamente trasmesso informazioni provenienti dal suo ufficio. Per altro, come caposezione, ha fatto parecchio nell'interesse della lotta antidroga. Occorre però eliminare il rischio ch'egli rappresenta in fatto di sicurezza ed a questo proposito non si può nemmeno ignorare che ai nostri giorni il cittadino è maggiormente sensibilizzato e guarda con estrema sfiducia a relazioni del tipo di quelle esistenti nel caso Bieri*».

Dai suoi ex superiori e subordinati Adrian Bieri è descritto come strenue paladino di una lotta efficace contro la droga. Ciononostante, si sarebbero dovute prendere misure appropriate per allontanare anche qualsiasi mera apparenza di una sua prevenzione. Rudolf Wyss non avrebbe dovuto permettergli di continuare ad occuparsi di pratiche in cui si parlava delle relazioni che la Abiana SA e Hovik Simonian avevano con altre persone o società finanziarie sospettate di riciclaggio di denaro sporco.

3. Collaborazione con i Cantoni

3.1 Osservazioni generali

Il *Servizio giuridico* del Ministero pubblico della Confederazione coopera con numerosi servizi cantonali, segnatamente delegando ai Cantoni certe cause penali, esaminando le decisioni penali cantonali e consigliando gli uffici cantonali in materia di diritto penale e di procedura penale. Non vi sono norme particolari che disciplinano questa collaborazione.

La *Polizia federale* lavora strettamente con i servizi d'informazione e con i servizi speciali dei Cantoni sia nell'ambito della polizia giudiziaria sia in quello della polizia politica (servizio d'informazione).

La collaborazione tra *Ufficio centrale di polizia* e servizi cantonali si svolge conformemente all'attribuzione dei compiti stabilita dalla legge, dalle ordinanze e dal diritto consuetudinario.

Per quanto concerne il *Servizio di sicurezza,* vi è una collaborazione diretta con tutti i corpi di polizia cantonali. Si fa capo in particolare alla polizia per certi casi speciali di protezione delle opere.

3.2 Collegamenti Interpol con l'estero

L'Interpol ha la sua antenna svizzera presso il Ministero pubblico della Confederazione. Le comunicazioni tra servizi cantonali e servizi esteri dell'Interpol passano sempre attraverso l'Interpol svizzera, ossia il Ministero pubblico della Confederazione (per maggiori dettagli circa la collaborazione dell'Interpol con l'estero, si rinvia al cap. 5.1).

3.3 Lotta antidroga

La collaborazione del Ministero pubblico della Confederazione con i Cantoni in questo campo è già stata esposta dettagliatamente nel capitolo IV.

3.4 Servizi cantonali d'informazione

Questa problematica sarà trattata in rapporto con le considerazioni inerenti alla protezione dello Stato (cfr. VI.).

3.5 Valutazione

Il sistema di collegamento tra Confederazione e Cantoni in materia di collaborazione di polizia provoca certamente, a livello della condotta e della gestione, maggiori difficoltà che non per esempio un'organizzazione di polizia centralizzata; tuttavia, l'inconveniente è compensato da vantaggi considerevoli, soprattutto dalla miglior conoscenza delle persone e dei luoghi da parte della polizia locale. Inoltre, la collaborazione con tutte le autorità cantonali di polizia e con quelle delle città di Berna e di Zurigo è notevolmente agevolata dal fatto che i commissari e gli ispettori del Ministero pubblico della Confederazione vengono impiegati nel loro Cantone d'origine, dove assicurano anche il necessario coordinamento, il che permette loro di conservare stretti legami professionali con un settore di lavoro che conoscono assai bene (particolarità locali, istituzioni speciali o locali, organizzazioni cantonali nel settore giudiziario e della polizia, relazioni con i funzionari cantonali). Questo sistema di collaborazione ha dato soddisfazione sul piano pratico e la CPI non ritiene che si debbano proporre cambiamenti.

Se lo scambio d'informazioni non è sempre garantito nemmeno all'interno dello stesso Ministero pubblico della Confederazione (segnatamente a causa del carattere segreto del lavoro della Polizia federale), il problema diviene ancor

più acuto nell'ambito della collaborazione con i Cantoni. La situazione precaria in materia di personale ne è una delle cause principali. Occorre inoltre rilevare che pure il flusso delle informazioni dai Cantoni al Ministero pubblico della Confederazione o tra i diversi corpi di polizia non è sempre assicurato.

4. Collaborazione con altri dipartimenti e uffici federali

4.1 Ufficio federale di polizia

Contatti con l'Ufficio federale di polizia (UFP) sussistono per l'esame, dal punto di vista della sicurezza, di domande di naturalizzazione, per gli avvisi di ricerca di delinquenti o di persone d'ignota dimora, per la pubblicazione dei divieti d'entrata in Svizzera e, a volte, in relazione con questioni d'assistenza giudiziaria internazionale in materia di lotta contro il terrorismo. I problemi di collaborazione nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale saranno trattati più in dettaglio nel capitolo VIII.

4.2 Ufficio federale degli stranieri

A fini di preavviso in materia di sicurezza, l'Ufficio federale degli stranieri (UFS) sottopone al Ministero pubblico della Confederazione parte delle domande per l'ottenimento di permessi di dimora o di domicilio nonché le domande di visto. Di regola, il preavviso è dato soltanto per i cittadini di certi Paesi, segnatamente Paesi dell'Est.

Sia il Ministero pubblico della Confederazione sia l'UFS hanno facoltà di pronunciare divieti d'entrata contro cittadini stranieri. La CPI ha costatato che il Ministero pubblico della Confederazione fa un uso moderato di questa competenza, tranne nel caso di cittadini dei Paesi dell'Est sospettati di controspionaggio illegale. Non si è potuto procedere a un riesame sistematico di questa prassi; per contro, alcuni sondaggi hanno rivelato che il Ministero pubblico della Confederazione ha a volte tentato di indurre l'UFS ad emettere un divieto di entrata motivato soprattutto da imperativi di polizia degli stranieri contro persone in realtà sospettate d'aver commesso un reato. Nel 1988, per esempio, il Ministero pubblico della Confederazione aveva comunicato all'UFS che il richiedente di un visto permanente era noto a un servizio straniero dell'Interpol come trafficante di droga e che un'altra autorità straniera stava indagando su di lui; in Svizzera non vi era per contro nulla di concreto contro questa persona, ragion per cui nessun argomento perentorio si opponeva a un'ammissione temporanea. In base a queste informazioni, l'UFS si vide costretta a pronunciare contro questo straniero un divieto d'entrata motivato in modo alquanto artificioso.

4.3 Delegato ai rifugiati (DAR)

Per ogni domanda d'asilo vi è, sotto il profilo della sicurezza, un preavviso del Ministero pubblico della Confederazione. Per quanto concerne la ricerca, la ve-

rifica e la valutazione delle informazioni raccolte dal Ministero pubblico della Confederazione si pongono problemi analoghi a quelli riscontrabili in genere per l'esame in materia di sicurezza (per più ampi dettagli, cfr. VI. 7).

L'interrogatorio dei richiedenti è in genere affidato a funzionari dei servizi cantonali d'informazione. In tale contesto si tenta a volte di ottenere dagli interpellati informazioni complementari di polizia politica, interessanti sul piano del controspionaggio.

4.4 Dipartimento federale degli affari esteri

Contatti tra il Ministero pubblico della Confederazione e i servizi del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) vi sono soprattutto per i preavvisi in materia di sicurezza concernenti le candidature a posti di diplomatici e di funzionari internazionali, nello scambio di informazioni su cittadini svizzeri arrestati all'estero nonché nelle procedure congiunte inerenti alle dichiarazioni di «persona non grata» (esame preliminare e proposta).

Nella valutazione della situazione politica della minaccia vi sono, tra il Ministero pubblico della Confederazione e il DFAE, divergenze d'opinione che non risultano soltanto dalla diversità dei compiti loro propri. Il Ministero pubblico della Confederazione deve essenzialmente considerare gli aspetti inerenti alla protezione dello Stato mentre il DFAE deve valutare le situazioni nell'ottica generale dalla politica estera. In tempi recenti è capitato qualche volta che, per mancata intesa tra il Ministero pubblico della Confederazione e il DFAE, si sia dovuto far capo a una decisione del Consiglio federale in corpore.

Queste divergenze nella valutazione della situazione si manifestano soprattutto nel settore delle dichiarazioni di «persona non grata». Un funzionario superiore del DFAE ha riferito in merito che i motivi invocati dal Ministero pubblico della Confederazione sono a volte troppo blandi e tali da poter provocare misure di ritorsione. Divergenze d'opinioni vi sarebbero state anche circa l'opportunità di rendere pubbliche siffatte misure. Mentre, in certi casi, il Ministero pubblico della Confederazione auspicava un'informazione della stampa circa le attività di controspionaggio di diplomatici stranieri, riuscendo in parte ad imporsi facendo valere elementi soggettivi ed alquanto unilaterali e nonostante la resistenza del DFAE e del DFEP, il DFAE avrebbe preferito un'informazione più discreta e più generica, onde non perturbare oltremodo le relazioni con gli Stati interessati.

Il Consiglio federale ha invero confermato espressamente la prassi del Ministero pubblico della Confederazione secondo cui si può procedere a un'espulsione anche quando si accumulano elementi tipici tali da giustificare un «forte sospetto» di attività spionistica. Le indagini svolte hanno tuttavia mostrato che il Ministero pubblico della Confederazione tende a interpretare troppo ampiamente la nozione di «forte sospetto».

La CPI ha inoltre costatato che il Ministero pubblico della Confederazione propende in genere a considerare segrete le sue informazioni e a tenerle quindi per sé.

4.5 Valutazione

La CPI costata che, differentemente dal DFAE, il Ministero pubblico della Confederazione non ha saputo riconoscere tempestivamente il nuovo quadro della minaccia. Persino negli Stati Uniti d'America la veemente lotta contro il comunismo ha lasciato il posto a sforzi accresciuti nei settori antidroga e antiterrorismo. Anche il Ministero pubblico della Confederazione deve riconoscere questa nuova situazione e trarne le debite conclusioni, senza pertanto negligere la protezione classica dello Stato.

Il rimprovero secondo cui il Ministero pubblico della Confederazione non avrebbe cooperato sufficientemente con altri uffici o dipartimenti federali non sembra infondato. Si dimentica troppo facilmente che certe informazioni su avvenimenti o sull'evoluzione di certe pratiche possono avere importanza per altri uffici federali, segnatamente per il DFAE, che si tratti di prendere misure preventive o di procedere a valutazioni più sfumate e pertanto più pertinenti. In tal riguardo, il Ministero pubblico della Confederazione deve mostrarsi più cooperativo e considerare la sua posizione in un contesto più ampio. Nella misura in cui interessi superiori non vi si oppongano - segnatamente imperativi della protezione dei dati - esso stesso deve, di propria iniziativa, permettere ad altri servizi di accedere alle informazioni di cui dispone. Occorre istituzionalizzare e migliorare in tal senso il flusso delle informazioni. Quando i dati di un problema concernono più uffici o dipartimenti, il Ministero pubblico della Confederazione dovrebbe ammettere che la sua concezione rappresenta certamente un aspetto importante della questione ma che non dev'essere eretta a criterio esclusivo. Un'informazione e un coordinamento più estesi sono indispensabili per far fronte a situazioni critiche. Spiace costatare che, proprio in questo contesto, le relazioni reciproche non siano state improntate al debito rispetto delle opinioni altrui. Val la pena di citare, a titolo d'esempio, un estratto di un parere, risalente al 1986, del sostituto del procuratore generale della Confederazione e capo del Servizio giuridico del Ministero pubblico della Confederazione in merito al progetto di legge federale concernente la modifica delle disposizioni penali e procedurali applicabili alla stampa e agli altri mezzi d'informazione (diritto per i giornalisti di rifiutare la testimonianza): «*Se dovesse far suo questo progetto dell'Ufficio federale della giustizia il Consiglio federale dimostrerebbe che le violazioni del segreto d'ufficio lo lasciano indifferente. Il funzionario che agisce illecitamente potrà far affidamento sul fatto che le autorità competenti in materia di procedimento penale non potranno ormai più interrogare i giornalisti, esigere da loro la consegna di documenti e, in casi estremi, persino procedere a perquisizioni al fine di scoprire elementi di prova. Si sta pertanto sopprimendo una barriera importante. È questa manifestamente l'intenzione dell'Ufficio federale della giustizia poiché dice che le indiscrezioni sono invero fastidiose ... ma nulla più*».

5. Cooperazione con l'estero

5.1 Interpol

Si è affermato che i rappresentanti della Svizzera alle conferenze dell'Interpol si sarebbero troppo poco impegnati in favore di una miglior collaborazione in-

ternazionale e che il procuratore generale della Confederazione avrebbe più volte disertato le sedute plenarie e quelle dei gruppi di lavoro. L'esame dei pertinenti processi verbali ha mostrato che la Svizzera è stata regolarmente rappresentata nelle assemblee generali ma che i suoi delegati solo raramente vi hanno preso la parola. Nei rapporti interni redatti di volta in volta dal capo dell'Ufficio centrale di polizia si attribuisce grande importanza all'aspetto esterno delle riunioni nonché alle questioni organizzative e tecniche; poche sono invece le analisi riguardanti le questioni fondamentali. Ebbene, in Svizzera non si sono proposte né prese o realizzate misure proprie a risolvere i punti criticati dagli Stati esteri. La CPI non ha potuto per contro appurare se il rimprovero secondo cui il procuratore generale della Confederazione era spesso assente dalle sedute sia o no fondato.

5.2 Critiche provenienti dall'estero

Le critiche espresse all'estero in merito a una pretesa mancanza di disponibilità della Svizzera alla cooperazione internazionale concernono in parte il Ministero pubblico della Confederazione e in parte le autorità di certi Cantoni. L'essenziale di queste critiche è però indubbiamente rivolto - anche se non dichiarato o riconosciuto espressamente - contro l'Ufficio federale di polizia, competente in primo luogo per trattare le questioni concernenti l'assistenza giudiziaria internazionale (cfr. in merito VIII. 2.3).

5.3 Collaborazione con servizi esteri

Per quanto concerne la collaborazione con la DEA, si rinvia a quanto detto nel capitolo IV. 1.4; per quanto concerne quella con i servizi stranieri segreti, al capitolo VI. 9.

6. Ascolti telefonici

6.1 Inchiesta

Secondo svariate segnalazioni giunte alla CPI, diverse persone temevano che le loro conversazioni telefoniche fossero ascoltate per motivi d'ordine politico. La CPI ha esaminato approfonditamente le misure tecniche di sorveglianza ordinate dal Ministero pubblico della Confederazione. Ha per esempio richiesto la consegna della lista dettagliata e completa sia delle persone sottoposte agli ascolti telefonici sia dei raccordi telefonici sorvegliati; questo elenco è stato in seguito paragonato con quello chiesto alle PTT. La CPI ha in seguito potuto convincersi, avvalendosi di documenti nonché in occasione di un colloquio con il presidente della Camera d'accusa del Tribunale federale, che non vi erano differenze tra le liste allestite dalle autorità che avevano ordinato gli ascolti telefonici e quelle presentate dai servizi incaricati di eseguirli.

L'esame svolto dalla CPI si è ristretto alle misure di sorveglianza ordinate dal Ministero pubblico della Confederazione. Non si è dunque investigato sulla prassi delle autorità militari o cantonali.

Occorre ammettere che per principio è tecnicamente possibile ascoltare conversazioni telefoniche trasmesse via radio, via fasce erziane e via satellite, purché si disponga di ricevitori appropriati. Non vi sono tuttavia elementi concreti che consentano di dire che vi siano state attività di questo genere da parte di privati o di servizi stranieri.

6.2 Presupposti e procedura giudiziaria

I presupposti e la procedura per la sorveglianza delle relazioni postali, telefoniche e telegrafiche sono disciplinati dettagliatamente a livello legale (art. 66-66^{quater} PP). Altri metodi di sorveglianza, per esempio pedinamenti, non sono regolati a questo livello.

Competenti per ordinare una misura di sorveglianza sono il giudice istruttore federale e, prima dell'inchiesta preliminare, anche il procuratore generale della Confederazione. La relativa decisione rimane valida 6 mesi al massimo e può essere se del caso prorogata. È necessaria in ogni caso l'approvazione del presidente della Camera d'accusa del Tribunale federale. Questa procedura d'approvazione è stata considerevolmente formalizzata nel corso degli ultimi anni e si attua tramite un modulo stampato. La CPI ha costatato che tutte le decisioni erano state sottoposte al presidente della Camera d'accusa e da questi approvate senza eccezione.

La procedura penale federale non prevede l'obbligo di informare a posteriori gli interessati sul fatto che una misura di sorveglianza è stata eseguita. Tuttavia, nella sua giurisprudenza relativa ai corrispondenti disciplinamenti cantonali, il Tribunale federale riconosce un tale diritto all'informazione consentendo una sola eccezione, ossia quando l'informazione in quanto tale comprometta lo scopo dell'inchiesta (DTF *109* Ia 273 segg.). Il Ministero pubblico della Confederazione ha fatto sua questa prassi; una disposizione in tal senso è stata per altro prevista nell'ambito della revisione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria. Nel dieci per cento dei casi, le persone oggetto di misure d'ascolto telefonico ordinate dal Ministero pubblico della Confederazione sono state informate a posteriori.

6.3 Esecuzione pratica degli ascolti telefonici

Mentre le autorità inquirenti sono competenti ad ordinare gli ascolti telefonici, l'esecuzione pratica delle misure di sorveglianza avviene tramite le PTT. Il Ministero pubblico della Confederazione non dispone infatti di strumenti tecnici che gli permettano di intraprendere autonomamente la sorveglianza di un raccordo telefonico.

Le conversazioni soggette a sorveglianza sono registrate dalle PTT su nastri magnetici. Di regola, impiegati delle PTT specialmente formati a tal fine stendono processi verbali delle registrazioni effettuate. Alle autorità inquirenti sono trasmesse soltanto le conversazioni che hanno un rapporto diretto con i fatti descritti nella decisione di sorveglianza. A tutt'oggi, raccordi d'ascolto di-

retti sono stati installati soltanto in casi speciali. Non si sa ancora fino a qual punto questa prassi sarà modificata in seguito alla decisione del Tribunale federale del 21 marzo 1989, non ancora pubblicata, e se si permetterà dunque alle autorità inquirenti di accedere direttamente alle conversazioni intercettate.

La prassi vigente è stata criticata da diversi specialisti della polizia. Essi deplorano segnatamente le perdite di tempo per l'approntamento e la trasmissione dei verbali d'ascolto che impedirebbero di reagire in tempo utile a progetti criminali (cfr. in merito anche IV. 2).

6.4 Valutazione

La CPI ha costatato che il numero degli ascolti telefonici è assai inferiore a quanto incessantemente temuto da ampie cerchie della popolazione. Le misure di sorveglianza ordinate dal Ministero pubblico della Confederazione si situano tra i 40 e gli 80 ascolti all'anno. Queste cifre attestano la grande cautela nell'esercizio delle attribuzioni legali. Parimenti, le severe formalità legali sono state rispettate in tutti i casi.

In un caso concreto, invece, quanto fatto valere dal Ministero pubblico della Confederazione dopo più di 6 mesi di sorveglianza di un raccordo telefonico risulta dubbio sul piano giuridico. In un documento interno, redatto dal sostituto del capo della Polizia federale, si legge in particolare: «*Secondo le indagini compiute, X si trova in quella zona d'ombra che a dire il vero giustifica un sospetto ma non basta di per sé per un rinvio a giudizio e una condanna. Vi è tuttavia il pericolo concreto che X possa delinquere in un momento o nell'altro ... Col passare degli anni, il motivo* (della misura di ascolto) *si è spostato sempre più nella direzione di un provvedimento preventivo. Oggi, la sorveglianza serve solo in secondo luogo alla scoperta di eventuali infrazioni; il suo scopo principale è quello di prevenire, nonché di scoprire tracce di terzi indiziati probabilmente in contatto con la persona sospettata ... Attualmente non vi sono tuttavia prove di una partecipazione di X a queste infrazioni ... Non vi sono nemmeno indizi che permettano di concludere che si stiano preparando atti delittuosi ... Tenuto conto dei contatti suddetti di X, della sua professata mentalità e della sua inclinazione ad accordare ampio sostegno a malfattori, vi sono, a mio parere, ragioni sufficienti, sia dall'aspetto repressivo sia da quello preventivo, per continuare la sorveglianza ...*».

Per motivi inerenti alla protezione della personalità, la CPI si felicita della prassi in vigore secondo cui le PTT consegnano alle autorità inquirenti soltanto i processi verbali o gli estratti di conversazioni in diretto rapporto con lo scopo dell'inchiesta. In tal modo, si garantisce la tutela della sfera segreta e privata estranea allo scopo dell'inchiesta. Gli inconvenienti che ne possono risultare per le autorità inquirenti devono però essere fronteggiati con un potenziamento dei servizi tecnici, con l'attuazione di un servizio di picchetto operante 24 ore su 24 e con l'assunzione di un numero sufficiente di interpreti.

Anche tenendo conto del modo specifico in cui vengono condotte le inchieste da parte del Ministero pubblico della Confederazione, la CPI ritiene che si debba allentare la prassi troppo restrittiva in materia di comunicazione a poste-

riori delle misure d'ascolto telefonico. L'obbligo di comunicare alle persone in causa il fatto ch'esse, a loro insaputa, sono state oggetto di misure coercitive costituisce uno dei mezzi più adeguati per diminuire anche il pur minimo rischio di abusi.

Quel che è contestabile è che il Ministero pubblico della Confederazione abbia utilizzato informazioni ottenute mediante misure di sorveglianza ordinate nell'ambito d'inchieste di polizia giudiziaria per esigenze di polizia politica che non avevano alcun rapporto con il reato oggetto dell'inchiesta. Si ammette generalmente che tali scoperte casuali possano essere utilizzate soltanto se i presupposti della misura di sorveglianza sono adempiuti. In caso contrario, come normalmente dovrebbe esserlo per le inchieste di polizia politica in contesti predelinquenziali, tali elementi non devono poter essere utilizzati come mezzi di prova. In avvenire, il Ministero pubblico della Confederazione dovrà tenerne conto maggiormente.

7. I casi Jean-Louis Jeanmaire e Albert Bachmann

Il colonnello brigadiere Jean-Louis Jeanmaire venne condannato per tradimento il 17 giugno 1977. Nel frattempo ha scontato la pena.

Il colonnello Albert Bachmann era capo del servizio speciale e del servizio delle informazioni speciali in seno al sottogruppo informazioni e sicurezza dello Stato maggiore dell'Aggruppamento dello Stato maggiore generale (UNA). Venne licenziato dalla Confederazione alla fine del 1980, dopo i fatti d'Austria (caso Schilling). Un gruppo di lavoro della Commissione della gestione del Consiglio nazionale esaminò a suo tempo il caso Bachmann e fece rapporto al Consiglio nazionale il 19 gennaio 1981 (FF *1981* I 483).

La CPI è stata sollecitata da diverse parti ad esaminare nuovamente i casi Jean-Louis Jeanmaire e Albert Bachmann. Si è perfino cercato di far pressione sulla CPI con notizie stampa nonché con interventi diretti di terzi.

La CPI ha sentito, a titolo informativo, diverse persone allora implicate e si è procurata numerosi documenti. La capacità mnemonica di tali persone si è però rilevata in parte lacunosa e le deposizioni sono risultate estremamente contraddittorie.

Le indagini della CPI in questo settore erano limitate dal mandato ricevuto dal Parlamento. Un riesame dei casi Jean-Louis Jeanmaire e Albert Bachmann non rientrava dunque nella sue attribuzioni. Senza un'indagine approfondita della situazione regnante a suo tempo in seno al servizio d'informazione militare non è possibile valutare il comportamento delle due persone in causa. Ciò vale anche per il procuratore generale della Confederazione, Rudolf Gerber. Pertanto, la CPI non può valutarne il comportamento in modo esaustivo.

Per altro, la CPI costata che la sentenza pronunciata contro Jean-Louis Jeanmaire è passata in giudicato e potrebbe essere modificata soltanto mediante una procedura di revisione penale.

8. Gestione amministrativa da parte del procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber

8.1 Circostanze delle dimissioni di Elisabeth Kopp dalla carica di consigliere federale

Si rinvia a quanto detto nel capitolo II.

8.2 Stile di direzione e relazioni con altri uffici e dipartimenti

Tutti i collaboratori del procuratore generale della Confederazione ne hanno elogiato lo stile di direzione, ad un tempo cooperativo e spronante, nonché lo spirito di comprensione per i subordinati. Per contro, si è criticata la sua ritrosìa a cooperare con altri uffici o dipartimenti nonché il suo ritegno ad informare l'opinione pubblica.

La CPI condivide questa valutazione.

8.3 Ponderazione fra casi gravi di traffico di droga e protezione dello Stato

8.3.1 Rinuncia ad aprire inchieste di polizia giudiziaria

Si è già criticato (cfr. VI. 1.3) che nessuna procedura d'inchiesta giudiziaria sia stata avviata contro Mohamed Shakarchi e contro i responsabili di altre società e che nemmeno ai Cantoni venne imposto di farlo.

8.3.2 Ricattabilità del procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber?

Il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber aveva legami d'amicizia con la signora R., vittima poi di un assassinio. Nell'ambito della pertinente inchiesta penale, Rudolf Gerber venne esaminato in qualità di testimone. L'inchiesta, che era stata assunta in uno stadio avanzato dal giudice istruttore Walter Koeferli, non portò a risultati concreti ed il caso fu abbandonato. Le relazioni tra Rudolf Gerber e la vittima nonché il fatto ch'egli avesse contatti anche con un presunto autore del reato alimentarono speculazioni circa una particolare vulnerabilità se non addirittura ricattabilità del procuratore generale della Confederazione.

Una delegazione della CPI si è recata presso la procura pubblica di Zurigo e ha consultato gli atti dell'inchiesta penale R. I documenti che hanno un nesso con la persona del procuratore generale della Confederazione si trovano agli atti della CPI. Diverse persone sono poi state interrogate circa eventuali ripercussioni del caso R.

Valutazione

Nonostante la confessione iniziale, poi ritrattata, da parte di una donna sospettata di avere commesso il reato, il procedimento penale fu sospeso e non vi fu

dunque rinvio a giudizio dinanzi alla Corte d'assise. Il motivo della sospensione fu in primo luogo la delicata situazione probatoria in cui si trovava ad agire la procura pubblica zurighese dopo che il primo giudice istruttore si era occupato del caso in modo alquanto lacunoso. Non è ovviamente possibile dire se sulla decisione di sospendere il procedimento abbia indirettamente influenzato anche il fatto che il procuratore generale della Confederazione avrebbe dovuto testimoniare pubblicamente sulle sue relazioni con la vittima. Una messa in stato d'accusa e dunque un processo in Corte d'assise sarebbero a dire il vero stati estremamente sgradevoli per il procuratore generale della Confederazione. Tutte le persone sentite affermano unanimemente che le implicazioni del caso R. avrebbero nuociuto al buon nome del procuratore pubblico della Confederazione. Mancano tuttavia elementi per affermare che, attraverso questo caso, il procuratore pubblico della Confederazione sarebbe divenuto effettivamente ricattabile.

Dopo la sospensione della procedura, il giudice istruttore Walter Koeferli fu nominato giudice istruttore federale da parte del Tribunale federale. Il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber venne previamente interpellato. Non è del tutto chiaro se fu Rudolf Gerber a proporre direttamente Walter Koeferli a questa carica federale (cfr. I. 6.3).

8.4 Politica lacunosa in materia di personale per la lotta contro il narcotraffico

(Si rinvia al cap. 2).

La responsabilità principale per la sottodotazione dell'Ufficio centrale di polizia, parimenti competente per la lotta contro il narcotraffico, è del procuratore generale della Confederazione il quale non ha esercitato pressioni sufficienti per ottenere personale supplementare e non ha nemmeno proceduto alle indispensabili mutazioni interne. In certa misura è però corresponsabile anche il Parlamento visto che aveva a suo tempo deciso di bloccare gli effettivi del personale.

Secondo la CPI, il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber non ha o ha solo insufficientemente riconosciuto le nuove forme di minaccia. La ridistribuzione dei compiti in seno al Ministero pubblico della Confederazione è così rimasta lettera morta. Il blocco del personale può essere dunque addotto solo come scusante marginale. Da parte del Ministero pubblico della Confederazione si sarebbe dovuto esaminare se mutazioni interne o misure di razionalizzazione del lavoro avrebbero permesso di adempiere efficacemente i nuovi compiti, senza pertanto trascurare le incombenze in materia di protezione dello Stato.

8.5 Il procuratore generale della Confederazione in quanto primo responsabile della polizia federale

Occorre qui precisare che se è pur vero che il servizio di polizia è subordinato al capo della Polizia federale, questi, in materia di polizia politica, è tenuto a

conformarsi alle istruzioni del procuratore generale della Confederazione e a fargli rapporto sugli accertamenti della polizia. Gli interrogatori cui ha proceduto la CPI hanno permesso di accertare che tale delimitazione delle competenze è fonte di difficoltà pratiche e contribuisce a creare confusione quanto alla chiara ripartizione delle responsabilità (cfr. in merito il cap. VII). Se, nel capitolo seguente, si parla di carente assunzione di responsabilità a livello gestionale, tale critica tocca dunque in primo luogo il procuratore generale della Confederazione. Per la posizione che occupa, questi è responsabile dell'organizzazione e della struttura di base mentre è compito del capo della Polizia federale conseguire gli obiettivi assegnatigli con i mezzi messigli a disposizione.

VI. Polizia politica

1. Compiti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione (Polizia federale)

La Polizia federale è uno dei servizi del Ministero pubblico della Confederazione. In virtù del decreto del Consiglio federale del 29 aprile 1958 concernente il servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione (RS *172.213.52*), la Polizia federale deve assicurare la ricerca giudiziaria e l'informazione della Confederazione per mezzo della polizia politica e della polizia giudiziaria. Compito della polizia politica è di osservare e prevenire atti che per loro natura potrebbero mettere in pericolo la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Dal canto suo, la polizia giudiziaria deve procedere ad indagini di polizia nell'ambito del perseguimento di reati contro la sicurezza interna ed esterna del Paese. Queste inchieste sono dirette dal Ministero pubblico della Confederazione conformemente all'articolo 17 della legge federale sulla procedura penale (PP, RS *312.0*). Il servizio di polizia sottostà però nel suo complesso al capo della Polizia federale. In materia di polizia politica, questi dispone di uno statuto ampiamente indipendente. Nondimeno, deve far rapporto al procuratore generale della Confederazione sugli accertamenti fatti e quest'ultimo ha facoltà di impartirgli istruzioni.

Il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber era assai bene informato sulle indagini della polizia giudiziaria. Gli venivano sottoposte tutte le proposte d'apertura di procedimenti, quelle di adozione o continuazione di provvedimenti tecnici di controllo nonché quelle di esecuzione di misure coercitive. In occasione della conferenza quotidiana del mattino, i suoi due sostituti lo informavano sugli affari importanti in materia di polizia politica. Inoltre, riceveva i processi verbali delle riunioni settimanali che il capo della Polizia federale teneva con i suoi collaboratori. Parallelamente, aveva colloqui regolari con il capo della Polizia federale e con i collaboratori interessati; poteva infine tenersi al corrente mediante la lettura dei rapporti trimestrali e dei cosiddetti rapporti periodici di situazione. Sfogliando alcuni fascicoli si può costatare come il procuratore generale della Confederazione avesse a volte dato lui stesso ordini in casi concreti.

In un rapporto ufficiale indirizzato alla CPI, la Polizia federale costata che nel corso degli ultimi anni:
- la pressione del controspionaggio è aumentata, segnatamente riguardo agli Stati del Patto di Varsavia (ricerca d'informazioni concernenti l'industria, l'economia, la ricerca e la tecnologia d'avanguardia);
- la minaccia proveniente da agitazioni terroristiche si è accresciuta;
- l'importanza della collaborazione con i servizi di sicurezza e di controspionaggio esteri è aumentata;
- le attività di gruppuscoli estremisti, soprattutto esteri, si sono intensificate sul territorio svizzero;
- i preavvisi in materia di sicurezza concernenti le domande d'asilo e di naturalizzazione sono notevolmente aumentati.

2. Effettivo del personale

Nel 1976, l'effettivo del personale della Polizia federale è passato da 66 a 94 posti in seguito al decreto del Consiglio federale del 12 dicembre 1977 concernente il potenziamento della Polizia federale, decreto con il quale il governo aveva tratto le conclusioni dal caso Jeanmaire. Detto effettivo rappresenta la metà scarsa del personale del Ministero pubblico della Confederazione. Nell'ambito del preventivo 1990, il Ministero pubblico della Confederazione ha chiesto 9 posti supplementari destinati al potenziamento del servizio di polizia.

3. Collaborazione con i servizi cantonali d'informazione

Nell'adempimento dei suoi compiti di protezione dello Stato, la Polizia federale lavora strettamente con i corpi di polizia cantonali. La CPI ha effettuato un'indagine presso tutti i Cantoni e ha sentito, a titolo di persone tenute a dare informazioni, i capi di un servizio cantonale e di un servizio cittadino d'investigazioni.

L'inchiesta presso i Cantoni ha rilevato che:

a) La collaborazione tra la Polizia federale e i servizi d'informazione cantonali poggia unicamente sull'articolo 17 PP nonché sulla delimitazione delle competenze tra Confederazione e Cantoni secondo il Codice penale (art. 340 CP). Non vi sono convenzioni speciali. Il Ministero pubblico della Confederazione si limita a inviare periodicamente circolari a tutti i servizi cantonali d'informazione, per esempio in merito al modo di comportarsi in caso di manifestazioni politiche in Svizzera contro Stati o governi esteri.

b) Non è possibile indicare quante ore di lavoro i funzionari della polizia cantonale dedicano a missioni affidate loro dal Ministero pubblico della Confederazione nel settore della protezione dello Stato. In totale, 180 funzionari di polizia cantonali e cittadini si occupano direttamente di compiti connessi con la protezione dello Stato. Nei Comuni, una parte dei poliziotti locali sono inoltre incaricati di procurarsi informazioni a destinazione della Polizia federale. Secondo la grandezza del Cantone, ogni anno

sono trasmessi al Ministero pubblico della Confederazione dai 20 ai 1600 rapporti. Gli atti delle indagini sono considerati atti del Ministero pubblico della Confederazione.

c) Le spese totali dei Cantoni per i loro servizi d'informazione sono difficilmente quantificabili. In ogni caso, non sono coperte dai contributi della Confederazione. Quest'ultimi sono a volte inferiori al 10 per cento degli oneri. Si stanno comunque riesaminando le prestazioni della Confederazione.

d) I Cantoni si dicono soddisfatti della collaborazione con la Polizia federale. Alcuni suggeriscono di dotare la Polizia federale di personale supplementare onde poter essere meglio assistiti. Si auspica in particolare una centrale di dati in funzione 24 ore su 24.

4. Collaborazione con la sicurezza militare

Nel DMF vi è, in seno all'Aggruppamento dello Stato maggiore generale, una Divisione sicurezza aggregata al Sottogruppo informazioni e sicurezza. Questa divisione è diretta dal capo della Polizia federale che svolge così due compiti direttivi. Tale duplice funzione si giustifica poiché vi è una collaborazione regolare tra Polizia federale e sicurezza militare.

La Divisione sicurezza è incaricata di prendere misure preventive contro lo spionaggio, il terrorismo e il sabotaggio nel settore militare. Opera a titolo preventivo e non procede ad operazioni di controspionaggio, compito questo riservato alla Polizia federale.

Il Ministero pubblico della Confederazione svolge esami inerenti alla sicurezza di persone anche nel settore militare e trasmette i risultati delle sue indagini alla Divisione sicurezza.

5. Raccolta e elaborazione delle informazioni

5.1 Raccolta delle informazioni

La base legale per la raccolta e l'elaborazione di informazioni nel settore della polizia politica è data dall'articolo 17 capoverso 3 PP, il quale incarica il Ministero pubblico della Confederazione di gestire un servizio di ricerche giudiziarie e di informazioni nell'interesse della sicurezza interna ed esterna della Svizzera. A titolo completivo, il decreto del Consiglio federale del 29 aprile 1958 precisa che la sfera dei compiti consiste nell'osservazione e nella prevenzione di atti suscettibili di mettere in pericolo la sicurezza interna od esterna della Confederazione.

La CPI ha tentato di farsi un'idea generale dei criteri sostanziali applicati all'attività della polizia politica recandosi presso il Ministero pubblico della Confederazione. Si è accorta così che fra i funzionari non vi è un'opinione uniforme quanto alla situazione della minaccia: la direzione del Ministero pubblico della Confederazione non ha infatti dato loro istruzioni o direttive di validità generale. I servizi di informazione dei Cantoni vengono informati a inter-

valli irregolari su avvenimenti di particolare importanza. Possono parimenti trovare indicazioni circa i punti salienti dell'attività svolta dalla polizia politica nei rapporti trimestrali loro recapitati, nonché nella documentazione allestita dal Ministero pubblico della Confederazione. In occasione di conferenze sulla protezione dello Stato - l'ultima svoltasi nel 1984 - e di conferenze regionali annuali si tenta per lo meno di dare una valutazione della situazione e di coordinare l'attività dei diversi servizi d'informazione. Le audizioni cui ha proceduto la CPI hanno tuttavia rilevato che l'interpretazione del mandato generale di polizia non è curata né dal procuratore generale della Confederazione né dal capo della Polizia federale, bensì lasciata al potere discrezionale dei collaboratori cantonali. Il capo di un servizio cantonale di informazioni dichiara in merito: «*È difficile dire secondo quali criteri certe organizzazioni debbano essere sorvegliate. Non vi sono istruzioni in merito. Decidiamo in base alla nostra esperienza e dopo averne discusso con il Ministero pubblico della Confederazione*». Anche il capo della Polizia federale sottolinea quanto sia difficile formulare criteri di portata generale: «*Interveniamo laddove dobbiamo presumere che si svolgano attività che possono sfociare in disordini o laddove le regole del gioco democratico non sono più rispettate*». Egli conferma così l'impressione che ha avuto la CPI, ossia che la decisione in merito alle persone e ai fatti da sorvegliare è in fin dei conti lasciata al collaboratore cantonale. Simultaneamente, il capo della Polizia federale fa però notare che i Cantoni sono meglio in grado di appurare quanto capita in loco, sicché il flusso delle informazioni va soprattutto dai servizi cantonali alla Polizia federale.

Non vi sono criteri precisi per le osservazioni e la raccolta di informazioni di polizia politica. Un'attenzione particolare è però soprattutto rivolta a quei partiti e organizzazioni la cui ideologia è stata storicamente considerata come una minaccia contro l'ordine costituito, ovvero che il Ministero pubblico della Confederazione ritiene situati o figliati in area ideologica affine. Si tarda invece a riconoscere i nuovi pericoli. Il procuratore generale della Confederazione, interrogato in merito al «Fronte patriottico», ha per esempio detto di aver voluto anzitutto assicurarsi che non si trattava di una designazione fantasiosa o immaginaria, bensì di un'organizzazione effettivamente esistente. Nel fascicolo concernente questo gruppo, aperto soltanto all'inizio del 1989, si trova un rapporto di un funzionario cantonale, del luglio 1989, in cui si può leggere fra l'altro: «*I presenti si sono sempre mostrati soddisfatti che noi ci dessimo la pena di starli ad ascoltare veramente, di risponder loro anche su questioni delicate e, non da ultimo, che mostrassimo pazienza e in parte anche comprensione nei loro riguardi*».

Col mutare del quadro partitico tradizionale si è diffusa una certa insicurezza anche fra gli agenti incaricati di raccogliere le informazioni in loco. Si costata un'imbricazione delle diverse organizzazioni che - mancando un concretamento del mandato generale di polizia - non agevola la scelta dei gruppi da tenere sotto controllo.

Misure coercitive e misure tecniche di controllo che interferiscono nella sfera privata possono essere prese dalla Polizia federale soltanto nell'ambito di una procedura d'inchiesta di polizia giudiziaria. Per l'essenziale, la polizia politica deve accontentarsi di far capo alla raccolta e alla valutazione di fonti accessibili

a tutti (giornali, riviste, volantini, programmi di partiti e organizzazioni, dichiarazioni in pubbliche assemblee o manifestazioni ecc.). Inoltre, può fondarsi eventualmente su osservazioni e interventi di gente di fiducia.

Le indagini svolte dalla CPI hanno anche rilevato che le informazioni sono a volte raccolte in modo estremamente poco sistematico e casuale. Mancando criteri uniformi, la scelta delle informazioni ritenute importanti dipende massimamente dal singolo collaboratore. Si è pure costatato che i diversi servizi cantonali d'informazione pongono priorità diverse, sicché le informazioni che pervengono alla Polizia federale risultano lacunose. Si sono per esempio registrati i nomi di due nuovi membri del comitato di un'organizzazione, mentre i membri precedenti non erano noti. Parimenti, i candidati di un partito politico alle elezioni al Gran Consiglio erano stati schedati in un Cantone ma non in altri, ancorché le circostanze fossero analoghe. Questa casualità nella raccolta delle informazioni è fonte di lacune e di errori. Parecchi dati, in gran parte raccolti senza una concezione di base, sono oggi superati ma non vengono né rettificati né eliminati quand'anche ci si accorga che sono divenuti irrilevanti.

5.2 Trattamento delle informazioni

5.2.1 Schedatura

Nella maggior parte dei casi, rapporti e relativi documenti sono consegnati alla Polizia federale dai servizi cantonali d'informazione; certe informazioni sono inoltre raccolte direttamente da funzionari della Polizia federale. I rapporti e i loro allegati sono classificati in fascicoli e le principali informazioni registrate su schede di controllo ordinate per persone, organizzazioni o avvenimenti. Lo schedario centrale della polizia politica contiene circa 900 000 schede. Circa due terzi concernono cittadini stranieri: il rimanente si riferisce per metà a persone e per metà a organizzazioni o a avvenimenti.

Non vi sono criteri generali per la schedatura di un'informazione. I funzionari incaricati della valutazione preliminare riassumono liberamente il contenuto essenziale dei rapporti e delle comunicazioni fatti pervenire, più o meno autonomamente, dagli informatori cantonali e ne fanno menzione sulla scheda corrispondente. Gli interrogatori condotti dalla CPI hanno mostrato che, nonostante trattasi di un compito federale, né il procuratore generale della Confederazione, né il capo della Polizia federale, né il capo del Servizio interno preposto alla valutazione preliminare erano in grado o disposti ad assumere la responsabilità delle informazioni così raccolte.

La CPI ha fra l'altro consultato tutte le schede concernenti i parlamentari federali e ha chiesto in merito anche un rapporto scritto al Ministero pubblico della Confederazione. Le iscrizioni figuranti su queste schede vengono differenziate dal Ministero pubblico della Confederazione secondo i criteri seguenti:

«a) La persona schedata aveva presentato un intervento parlamentare o denunciato un caso alla cui trattazione doveva collaborare il Ministero pubblico della Confederazione.

b) La persona schedata aveva contatti con uno o più membri di rappresentanze straniere sulle quali, in seguito ad implicazioni accertate o presunte in attività di controspionaggio o di terrorismo, occorreva od occorre una vigilanza particolare da parte della Polizia federale (...).

c) La persona schedata era l'autore o l'oggetto di un articolo di giornale o di un'altra pubblicazione interessante in una certa prospettiva.

d) L'iscrizione sulla scheda si riferisce a una pubblica comparsa o a un viaggio in un Paese che presenta un interesse particolare.

e) La persona schedata è essa stessa membro di un partito o gruppo estremistico (p. es. PdL, POCH, PSL) o ha contatti con tali cerchie (partecipazione a dimostrazioni o ad altre manifestazioni pubbliche).

f) La persona schedata era stata bersaglio/vittima di minacce, lettere minatorie ecc., e si erano dovuti prendere in considerazione particolari provvedimenti a sua tutela.

g) La persona schedata era stata oggetto di un'inchiesta di polizia giudiziaria (...) o di una querela penale (...).»

La CPI ha esaminato le schede dei parlamentari federali e costatato inoltre che:
- a volte sono registrati fatti privi di qualsiasi interesse (p. es. il fatto di aver difeso in giudizio un obiettore di coscienza);
- a volte, sono registrate indicazioni provenienti da inchieste di polizia giudiziaria o da ascolti telefonici ordinati contro altre persone (p. es. il fatto di aver disdetto telefonicamente una visita medica o un viaggio);
- a volte, vengono annotate semplici presunzioni non verificate (p. es. probabile partecipazione a un congresso);
- si raccolgono, senza verificarle, anche informazioni di fonte privata o anonima;
- il contenuto dell'informazione non vien verificato, ma vi è sempre l'indicazione della fonte;
- le schede non vengono aggiornate sistematicamente (vi sono p. es. ancora schede su persone decedute o schede le cui iscrizioni risalgono a più di 40 anni fa).

5.2.2 I fascicoli

Come le schede, anche i fascicoli sono tenuti per persone, organizzazioni o avvenimenti (p. es. attentato alla bomba XY). Nei fascicoli vengono inseriti i rapporti e le relazioni di sintesi dei servizi cantonali d'informazione, con i relativi allegati, ritagli di giornali, dati forniti da privati e persino lettere anonime. Non vi sono direttive generali per quanto concerne l'allestimento dei fascicoli. Secondo quanto dichiarato dal capo della Polizia federale, un fascicolo è sistematicamente aperto quando è ordinata un'inchiesta di polizia giudiziaria. Informazioni isolate non bastano di per sé per l'apertura di un fascicolo; esse vengono poste in un fascicolo collettivo. Un fascicolo individuale viene costituito soltanto quando si accumulano più rapporti in merito a una data persona. Questo modo di procedere mostra che il Ministero pubblico della Confederazione agisce qui in modo più ricettizio che attivo.

Esaminando un fascicolo preso a caso, la CPI ha in particolare trovato i documenti seguenti concernenti un'organizzazione professionale:
- una lista vergine per la raccolta di firme a sostegno di un referendum lanciato dall'organizzazione;
- un'inserzione, apparsa sui giornali, in cui si invitava pubblicamente a partecipare al congresso annuale (tema: discussione sul profilo professionale), nonché un rapporto di polizia in cui erano indicati i nomi dei probabili partecipanti al congresso in base ai numeri di targa dei veicoli parcheggiati nei dintorni;
- una vecchia versione degli statuti, insieme con il regolamento dei contributi e un vecchio elenco di indirizzi di membri del comitato, il tutto contrassegnato con l'indicazione «fonte sconosciuta»;
- un rapporto sul comitato di redazione della rivista professionale di questa organizzazione nonché alcuni esemplari della rivista medesima;
- un rapporto su una fondazione comunitaria alternativa in favore della previdenza professionale, con documenti completivi, e la lista dei responsabili titolari di una casella postale.

Il fascicolo era stato costituito in base a una segnalazione privata.

In questo fascicolo si è inoltre accertato che, in una nota al capo del DFGP, il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber aveva scritto che questa organizzazione non era *«oggetto di indagini finalizzate. Ci atteniamo però a fonti accessibili a tutti ...»*. Rudolf Gerber ha ammesso dinanzi alla CPI che tale affermazione non era vera.

5.2.3 I «rapporti trimestrali»

La Polizia federale pubblica trimestralmente un riassunto di quanto ha appreso sul piano del servizio informazioni. I destinatari sono il Consiglio federale, i comandi di polizia cantonali, il capo del gruppo informazioni e sicurezza (UNA) e, secondo il procuratore della Confederazione Rudolf Gerber, *«pochi altri interessati»*. Lo scopo è di assicurare ai servizi cantonali una parità di trattamento sul piano dell'informazione.

La CPI ha esaminato i rapporti trimestrali degli anni 1980-1989. Anche qui, oltre a fatti degni d'essere menzionati, figurano molte cose insignificanti e, non di rado, accertamenti casuali di scarsissimo interesse in merito a determinate persone.

Tutti i rapporti sono strutturati secondo lo stesso schema:
A. Servizio d'informazione politico
1. Estremismo di sinistra
1.1 Nel Paese
1.2 Attività di organizzazioni straniere in Svizzera
2. Estremismo di destra
3. Anarchismo
4. Diversi
B. Controspionaggio
C. Lotta contro il terrorismo.

I rapporti trimestrali degli ultimi anni contengono soprattutto osservazioni su gruppi politici di sinistra e ambientalisti, su organizzazioni pacifiste e femministe, su cerchie antimilitariste e antinucleari. L'estremismo di destra in Svizzera vi figura soltanto da due anni a questa parte. Come nel caso delle schede, vi si trovano anche fatti irrilevanti o comunque non tali da giustificare sospetti; si pubblica per esempio regolarmente una tavola necrologica dei membri del Partito del Lavoro. La legittimità di certe informazioni risulta alquanto dubbia nell'ottica della protezione dello Stato. In genere, occorre costatare che il quadro della minaccia quale considerato dal Ministero pubblico della Confederazione rimane troppo rigido e semplicistico. Si tiene troppo poco conto dei mutamenti costanti e della complessità della minaccia cui si trova esposto il nostro Paese.

5.3 Valutazione

Anche se la CPI non ha potuto svolgere le proprie indagini secondo criteri scientifici, dovendo in gran parte limitarsi ad informazioni provenienti dal Ministero pubblico della Confederazione e a controlli saltuari, è manifesto che l'attività della polizia politica non è esente da critiche. Occorre rilevare che le restrizioni menzionate nel capitolo XI.1 sono valide, e in misura del tutto particolare, anche per la presente valutazione. Va qui sottolineato che la CPI ha limitato essenzialmente le sue indagini all'attività della Polizia federale sul piano della politica interna. Si è tenuto parimenti conto del controspionaggio e della lotta antiterrorismo ma non li si è potuti esaminare sistematicamente. La CPI ha costatato che la Polizia federale ha fatto buone cose in questi due settori della protezione classica dello Stato. Operando a volte in stretta collaborazione con i servizi esteri, essa ha costantemente adeguato le sue attività alle fluttuazioni della situazione e all'evoluzione dei bisogni. Occorre anche dire che le carenze costatate non possono essere considerate isolatamente, ma valutate tenendo conto del fatto che i comportamenti corretti e appropriati rimangono di gran lunga i più frequenti.

Per la sua protezione, lo Stato non può prescindere da un'attività poliziesca preventiva. Occorre infatti individuare a tempo e combattere adeguatamente le mene di chi intende sovvertire l'ordine pubblico facendo ricorso alla violenza e disprezzando le regole del gioco democratico. A tal fine, è necessario vigilare preventivamente su fatti ed eventi al limite della legalità, fermo stante ch'essi possono divenire rilevanti anche soltanto in una fase successiva, in combinazione con altri accertamenti. Ne consegue necessariamente che la cerchia delle persone e delle organizzazioni sorvegliate è più ampia di quanto richiederebbe di per sé l'odierna situazione della minaccia. Parimenti, è inevitabile che anche terzi vengano schedati, pur essendo e rimanendo completamente estranei.

Questa valutazione fondamentalmente positiva della protezione dello Stato non esclude tuttavia che si denuncino le carenze accertate, che si insista sugli interessi legittimi delle persone controllate e che si elaborino proposte di miglioramento. È nella natura stessa di una commissione d'inchiesta additare i punti

deboli senza attardarsi sugli aspetti positivi. Occorre tuttavia rilevare che, nel corso delle indagini, segnatamente il capo della Polizia federale si è particolarmente sforzato di facilitare i lavori della CPI, nell'ambito delle sue possibilità, e ha segnalato più volte punti deboli a lui noti.

5.3.1 Concretamento del mandato generale di polizia

Nella sua forma astratta e generica, il mandato generale di polizia potrebbe invero bastare quale direttiva teorica per la protezione dello Stato. Per l'applicazione pratica è tuttavia indispensabile un suo concretamento. L'interrogativo che occorre porsi di continuo e cui va data anche sempre una nuova risposta è: «Chi, verosimilmente, minaccia direttamente e indirettamente il nostro Stato?»

5.3.2 Responsabilità per i criteri sostanziali

Spetta alle autorità politicamente responsabili concretare il mandato generale di polizia. L'interpretazione è stata tuttavia lasciata, per lo più senza controlli, agli agenti incaricati di raccogliere le informazioni in loco. La conseguenza è che i singoli Cantoni applicano in parte criteri completamente diversi (cfr. in merito anche 5.1). Nessuno dei capi interrogati - né il procuratore generale della Confederazione, né il capo della Polizia federale, né il capo del servizio giuridico presso il Ministero pubblico della Confederazione, né il capo del servizio interno e nemmeno uno dei capi dei servizi cantonali d'informazione - ha potuto o voluto assumere la responsabilità del contenuto delle informazioni raccolte. Il procuratore generale della Confederazione non ha saputo per esempio indicare il motivo per cui si era costituito un fascicolo sull'organizzazione professionale menzionata nel capitolo 5.2.2. Responsabili di questa omissione non sono però soltanto il procuratore generale della Confederazione e il capo della Polizia federale bensì anche la direzione del dipartimento e il Consiglio federale medesimo.

È necessario che il procuratore generale della Confederazione ed il capo della Polizia federale attualizzino e concretino permanentemente il mandato generale di polizia in stretto contatto con le autorità politicamente responsabili. I risultati corrispondenti devono essere comunicati e applicati sino al fronte della raccolta delle informazioni. Anche nell'ottica di un impiego razionale ed efficace dei pur limitati mezzi materiali e personali a disposizione, occorre vegliare affinché le attività preventive siano improntate alla situazione attuale della minaccia. La raccolta e la valutazione di informazioni inutili e irrilevanti nell'ottica della protezione dello Stato - per esempio informazioni relative al progetto di una cassa-pensioni per lavoratori indipendenti - devono essere coerentemente abbandonate. L'iniziativa e la responsabilità in questo campo spettano al procuratore generale della Confederazione, rispettivamente al capo della Polizia federale.

5.3.3 Evitare che si raccolgano informazioni inesatte ed inutili

La veridicità di numerose informazioni registrate non è stata accertata ma - come fa notare a ragione il capo della Polizia federale - non è nemmeno facilmente accertabile. Quando si procede a un'iscrizione non basta tuttavia indicarne la fonte. In casi concreti, la CPI ha accertato che non di rado informazioni provenienti da fonti incerte vengono poi presentate come dati di fatto e utilizzate come tali nell'ambito del servizio d'informazioni. Tale prassi va condannata decisamente. Si aggiunga che, col passar del tempo, gran parte delle informazioni sono divenute prive di valore o persino errate. Questa grave carenza, di cui soffrono lo schedario e le altre raccolte di dati, mette in pericolo il lavoro quotidiano della polizia giacché, a partire da informazioni inesatte o superate, si traggono forzatamente anche errate conclusioni e, con la trasmissione di tali dati, si ledono i diritti della personalità (cfr. 5.3.4). Nella parte introduttiva di un rapporto di un servizio cantonale di informazioni si era rilevato per esempio che dal bollettino del «Gruppo informazione Svizzera» si poteva desumere che un'organizzazione professionale era in contatto con un'associazione nazionale straniera di sinistra; poche righe dopo si dava già per scontata l'affiliazione a questa associazione, fatto questo per altro non vero.

La raccolta e la valutazione di informazioni relative a una presunta delinquenza potenziale interferiscono in ambiti costituzionalmente protetti. Occorre badare affinché il fatto di esercitare diritti politici o di avvalersi di diritti fondamentali non diventi mai ragion d'essere di schedature personali non suffragate da motivi di polizia. La prassi della Polizia federale di schedare fra l'altro i parlamentari in base agli interventi da loro presentati, autori di pubblicazioni (articoli giuridici specializzati), membri di comitati di redazione di riviste, partecipanti a congressi e a seminari specializzati (congresso dedicato alle «Valli alpine in quanto filiali delle centrali nucleari»), primi firmatari di iniziative, firmatari di lettere aperte (contro il tiro degli adolescenti a Berna), membri di comitati di sostegno per testi sottoposti a votazione popolare (iniziativa «Essere solidali») ecc., appare estremamente problematica laddove non risulti chiaro il motivo per cui l'esercizio di questi diritti di libertà debba essere rilevante per ragioni di polizia.

5.3.4 Rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti della personalità

La raccolta e l'elaborazione di dati personali toccano in parte i diritti della personalità. Occorre dunque definire e disciplinare, dal punto di vista della protezione dei dati, i diritti delle persone che ne sono toccate. Nella misura in cui non vi si oppongano motivi imperiosi di protezione dello Stato, a queste persone dev'essere assicurato un diritto di consultazione e di rettifica. Ove la consultazione dovesse essere rifiutata, dev'essere prevista una possibilità di ricorso a un'autorità giudiziaria (DTF *1987* 113 Ia 257 segg.).

Si è già rilevato che la CPI riconosce i bisogni di una protezione dello Stato improntata alla situazione concreta della minaccia. Per contro, occorre evitare che qualsiasi persona che, teoricamente, possa un giorno diventare un delin-

quente rimanga schedata indipendentemente dal suo comportamento effettivo e, soprattutto, indipendentemente dalla sua propria evoluzione personale. Anche un'iscrizione relativamente vecchia può causare gravi inconvenienti alle persone cui si riferisce (cfr. 6). Occorre dunque provvedere affinché le iscrizioni divenute senza importanza siano distrutte alla scadenza di un dato termine, analogamente a quanto avviene per altre iscrizioni nei registri di polizia.

6. Utilizzazione anomala delle informazioni

I collaboratori del servizio interno, i commissari e gli ispettori del servizio esterno nonché i collaboratori della polizia politica degli stranieri hanno accesso diretto alle schede e ai fascicoli. Inoltre, le informazioni della Polizia federale sono indirettamente a disposizione dei servizi cantonali d'informazione e, in minor misura, di quelli stranieri. In occasione delle audizioni dinanzi alla CPI, sia il procuratore generale della Confederazione sia il capo della Polizia federale hanno insistito sul fatto che le informazioni raccolte restano strettamente limitate alla cerchia dei collaboratori, per quanto non siano integrate in una procedura d'inchiesta di polizia giudiziaria.

L'esame di un piccolo numero di fascicoli, scelti tuttavia non proprio a caso, ha rilevato che questa affermazione generica è solo in parte pertinente dacché, quando si trasmettono le informazioni, si rivolge troppa poca attenzione alle esigenze di una sufficiente protezione dei dati. Per precisare i dati del problema, ecco tre esempi:

- Nel primo caso, il risultato di un esame di sicurezza effettuato nel 1985 per valutare l'idoneità di una candidata a un impiego federale (partecipazione a una manifestazione nazionale autorizzata in occasione della giornata internazionale della donna, propaganda in favore dell'introduzione del servizio civile) fu completato nel 1987 poiché il nome dell'interessata figurava sull'elenco dei collaboratori di una rivista specializzata. Nel relativo rapporto, si può leggere quanto segue: «*La femminista ha traslocato il ... da ... a ..., dove oggi abita in una casa bifamiliare o monofamiliare a schiera, sita in una bellissima posizione con vista panoramica ... Dalla cassetta delle lettere risulta che coabita con Y. ... Ambedue sono sconosciuti alla polizia cantonale di ... e, nel corso degli ultimi anni, non si son fatti notare per attività dubbie dal punto di vista della polizia politica. Per contro, non si è avuto notizia che X. abbia 'rinnegato' il proprio femminismo radicale. Anzi, questa coppia cerca piuttosto di far carriera nelle istituzioni arrabattandosi per ottenere ed esercitare un impiego federale, rispettivamente cantonale, ben rimunerato*». Su una nota circolare interna, un collaboratore della Polizia federale fece l'annotazione seguente: «*Il tutto continua allegramente. Vi è la possibilità di dare un avvertimento?*» Il capo del servizio interno vi aggiunse: «*Quando se ne presenterà l'occasione mi rivolgerò a* ... (nome del superiore di X.) *a proposito della sua nuova collaboratrice*». Interrogato in merito, il capo del servizio interno ha dichiarato alla CPI che aveva invero previsto d'intervenire presso il superiore di X. ma che poi aveva deciso di soprassedere. Quanto alla legittimità dell'intervento, egli afferma: «*L'appartenenza di questa donna alle cerchie femministe radicali lasciava aperti taluni interro-*

gativi ... Si può desumerne che abbia idee estremiste. Occorre vedere se si comporta in modo sospetto nell'esercizio della sua funzione, se trasmette informazioni ecc.».

- In un secondo caso si è accertato che il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber aveva trasmesso al consigliere federale Kurt Furgler e al segretario generale del dipartimento interessato un articolo che un funzionario federale aveva pubblicato in una rivista specializzata. L'articolo in questione è irrilevante dall'aspetto della polizia politica; venne nondimeno registrato e messo agli atti. Interrogato in merito, il procuratore generale della Confederazione ha dichiarato che, secondo lui, la trasmissione di articoli pubblicati non pone alcun problema. Poco prima aveva nondimeno fatto notare che aveva vietato di trasmettere ai superiori informazioni concernenti l'atteggiamento politico di funzionari.
- In un terzo caso, anch'esso vertente su questioni di principio e risalente al 1970, il capo di una polizia comunale si era rivolto all'allora capo della Polizia federale chiedendogli informazioni sull'impiego del tempo di un funzionario assunto dal suo comune, onde poterne informare l'autorità di nomina. In risposta, ottenne un rapporto ufficiale e confidenziale di cinque pagine che elencava dettagliatamente tutti i dati in possesso della Polizia federale circa l'attività politica del funzionario in questione. D'intesa con la Polizia federale, il rapporto fu presentato all'esecutivo comunale in corpore.

Valutazione

Nei casi surriferiti, la Polizia federale ha trasmesso senza tante formalità ad altri dipartimenti e servizi esterni non solo informazioni ma anche sospetti e giudizi di valore politici su persone schedate. Anche se, nel caso della signora X., l'intervento previsto fu poi tralasciato, il fatto che l'intenzione del funzionario superiore sia rimasta scritta nero su bianco negli atti, senza ulteriore precisazione, mostra che la trasmissione d'informazioni di tal genere è manifestamente pratica corrente.

In nessuno dei casi descritti si è saputo spiegare in modo convincente quale fosse l'interesse di polizia che giustificava la trasmissione di informazioni interne abitualmente considerate segrete dalla Polizia federale. Non si è nemmeno riusciti a dimostrare che i funzionari in causa rappresentavano un rischio effettivo per la sicurezza. L'idea sostenuta dalle persone interrogate, secondo cui il mandato generale di polizia previsto dall'articolo 17 capoverso 3 PP costituisce una base legale sufficiente per trasmettere informazioni, non può essere ritenuta conforme alle esigenze dello Stato di diritto. Inoltre, le osservazioni contenute nei rapporti e nelle note interne denotano l'esistenza di pregiudizi personali che il procuratore generale della Confederazione non avrebbe dovuto tollerare nella sua qualità di responsabile del Ministero pubblico della Confederazione.

7. Esami di sicurezza

La procedura dell'esame di sicurezza di candidati a un posto nell'amministrazione federale non è disciplinata né a livello di legge né a livello d'ordinanza.

Nelle sue osservazioni sottoposte alla CPI, il Consiglio federale rileva che il Parlamento aveva respinto una sua proposta di creare una base legale per mezzo di una revisione della legge sull'ordinamento dei funzionari. Un esame di sicurezza per l'esercito e per il DMF era stato anche previsto nell'ambito della revisione dell'organizzazione militare tutt'ora pendente presso il Parlamento ma la pertinente disposizione è stata stralciata nell'attesa delle deliberazioni sul presente rapporto. Per quanto concerne un nuovo progetto relativo agli esami di sicurezza nei dipartimenti civili, il Consiglio federale avverte che il Ministero pubblico della Confederazione vorrebbe attendere i risultati della revisione dell'organizzazione militare nonché l'emanazione della legge sulla protezione dei dati.

7.1 Presupposti degli esami di sicurezza

Spetta ai dipartimenti competenti e agli uffici federali loro subordinati nonché alle regìe della Confederazione decidere, nei limiti del loro potere d'apprezzamento, se e nell'affermativa in qual misura occorra chiedere un esame di sicurezza al Ministero pubblico della Confederazione prima di procedere a un'assunzione. Il Ministero pubblico della Confederazione raccomanda un tale esame in ogni caso. Il DMF procede a tali esami per il tramite della Sezione del mantenimento del segreto in seno all'Aggruppamento dello Stato maggiore generale; non di meno, anche l'esame di sicurezza militare è eseguito dal Ministero pubblico della Confederazione. Parimenti, tutte le ditte incaricate di compiti oggetto di una classificazione militare sono sottoposte a una procedura di sicurezza nel senso che i candidati a un posto devono essere preventivamente annunciati all'autorità. Infine, i collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione hanno anche contatti con i responsabili della sicurezza in seno alle grandi imprese private; quest'ultime possono chiedere un esame di sicurezza per l'assunzione di persone di fiducia. I responsabili di tali esami ammettono che, in questo campo, non vi è alcuna regola precisa.

7.2 Procedura per gli esami di sicurezza

Al pari dei presupposti, anche la procedura applicabile all'esame di sicurezza non è disciplinata a livello legale. Per consuetudine si consulta dapprima il casellario giudiziale dell'Ufficio centrale di polizia. La richiesta è poi trasmessa alla Polizia federale per un esame secondo criteri di polizia politica. Infine, si raccolgono informazioni circa eventuali registrazioni e accertamenti effettuati nel Cantone di domicilio.

Se dall'esame di sicurezza non risultano obiezioni da parte del Ministero pubblico della Confederazione, non vi sono conseguenze particolari. Il modulo d'esame ritorna all'ufficio richiedente con l'annotazione «Nulla da osservare». Per contro, se si intravedono rischi o se il caso è dubbio, il collaboratore competente si rivolge al capo della Polizia federale al quale spetta, in ultima istanza, decidere se sia o no giustificato fare un'obiezione all'assunzione prevista.

Interrogato in merito dalla CPI, il Ministero pubblico della Confederazione ha risposto, con lettera dell'8 maggio 1989, che i risultati concreti dell'esame di sicurezza non vengono comunicati agli uffici richiedenti; quest'ultimi sarebbero informati soltanto dell'esito complessivo dell'esame e non dei fatti su cui poggia la decisione. «*Per contro, se si rilevano rischi in materia di sicurezza, al delegato alla sicurezza dell'ufficio richiedente si raccomanda di non entrare nel merito della candidatura, senza tuttavia indicargliene i motivi*».

7.3 Procedura in concreto

Già l'esame di un piccolo numero di fascicoli ha rilevato che le dichiarazioni astratte e generiche fatte dal Ministero pubblico della Confederazione circa gli esami di sicurezza non possono essere senz'altro trasposte nella realtà. Il commissario del Ministero pubblico della Confederazione incaricato di eseguire gli esami di sicurezza ha per esempio dichiarato: «*Il fatto di appartenere a un partito situato al margine del ventaglio politico (p. es. il POCH) non basta per una raccomandazione negativa da parte nostra. A tal fine ci vuole un'attività politica estremista*». Questa affermazione è smentita dall'atteggiamento del Ministero pubblico della Confederazione in un caso concreto scoperto casualmente dalla CPI: nel rapporto di un servizio cantonale d'informazioni si era precisato che il candidato a un posto nell'amministrazione federale aveva indicato come recapito l'indirizzo di una «comune»: «*I membri di questa comunità sono noti al nostro servizio come simpatizzanti delle cerchie di estrema sinistra e come manifestanti incalliti. Tuttavia, non disponiamo di informazioni in merito a X.*». Bastò questo perché il Ministero pubblico della Confederazione desse una raccomandazione negativa. Orbene, la suddetta affermazione non corrispondeva nemmeno alla realtà: il candidato abitava invero in una casa un cui appartamento era stato un tempo occupato da una comune, ma questa era tuttavia già stata sciolta quando il rapporto in questione fu redatto.

Dinanzi alla CPI, il Ministero pubblico della Confederazione ha inoltre dichiarato più volte che, nell'ambito di un esame di sicurezza, soltanto l'esito è comunicato al mandante, non altre informazioni. Come rivelato da un piccolo numero di sondaggi, anche questo modo di presentare le cose corrisponde solo in parte alla realtà. Nell'esempio precitato, sulla scheda concernente il candidato a un posto di funzionario federale si era annotato: «*Caso sottoposto al capo della Polizia federale. Di massima, nessun dato negativo. Impossibile per il momento dare un giudizio affidabile. Discusso in questo senso con ...* (capodivisione), *senza indicazione dei motivi*». L'audizione del capodivisione ha per contro rilevato che il commissario del Ministero pubblico della Confederazione gli aveva comunicato, in un primo colloquio telefonico, che vi erano certe relazioni con la «scena» della droga e precisato poi, in un colloquio successivo, che non si trattava soltanto di relazioni ma che il candidato viveva addirittura in questa «scena». Parimenti, il capo del personale afferma che il capodivisione l'aveva informato che non si poteva procedere all'assunzione poiché il Ministero pubblico della Confederazione era venuto a conoscenza che il candidato abitava in una comunità in cui circolavano personaggi dell'estrema sinistra. Messo a confronto con questo caso concreto, il commissario del Ministero pub-

blico della Confederazione dichiara di essersi limitato a comunicare che il candidato aveva lasciato il vecchio domicilio senza comunicare quello nuovo alle autorità di polizia. Questa affermazione è confutata dal capodivisione: «*Non si è discusso del domicilio di X.* ... (nome del commissario) *ed io non abbiamo parlato di notifica e di domicilio*». La CPI non ha motivo di dubitare di questa deposizione.

La comunicazione del Ministero pubblico della Confederazione fu - come accertato dagli interrogatori eseguiti dalla CPI - il solo elemento che indusse a scartare questa candidatura; eppure, in base alle qualifiche professionali e personali, il candidato in questione sarebbe stato nominato. Successivamente, questi dovette vivere della disoccupazione e lavorare come aiuto tassista, senza contare che, a seguito dell'osservazione fatta dal commissario del Ministero pubblico, si trovò vittima di insinuazioni e dicerie in merito alla sua presunta appartenenza al mondo della droga.

In un altro caso, contro un funzionario cantonale che, in seguito al suo matrimonio, aveva frequenti contatti con cittadini di uno Stato estero venne aperta un'inchiesta di polizia giudiziaria per presunto spionaggio politico. Ascolti telefonici effettuati per parecchi mesi non permisero tuttavia di raccogliere prove sufficienti, talché l'inchiesta fu sospesa. Questi fatti furono comunicati al superiore del funzionario, facendogli nondimeno notare che sussisteva un rischio per la sicurezza dello Stato. La conseguenza fu che il funzionario venne licenziato sui due piedi.

7.4 Valutazione

Per quanto concerne gli esami di sicurezza svolti dal Ministero pubblico della Confederazione per incarico di privati o di servizi stranieri manca semplicemente una base giuridica che permetta al Ministero medesimo di trasmettere informazioni.

L'esecuzione di un esame di sicurezza in vista dell'assunzione di candidati a un posto di funzionario può comportare ingerenze nella sfera personale degli interessati; in futuro, il Ministero pubblico della Confederazione dovrà tener maggiormente conto di questo fatto, soppesando in particolare l'eventuale rischio per la sicurezza con i bisogni concreti dell'ufficio. La decisione in merito non dev'essere presa in astratto bensì soltanto dall'autorità competente per l'assunzione.

Le carenze accertate nell'esecuzione dell'esame di sicurezza sono criticabili per più di un aspetto. Da un lato, occorre esaminare la veridicità dei fatti su cui poggia l'esame medesimo. Semplici presunzioni e conclusioni premature non costituiscono una seria base di decisione. Parimenti, il semplice esercizio di diritti costituzionali non è di per sé, ossia quando non esista una ragione di polizia, motivo sufficiente per dare un preavviso negativo. Un esame approfondito presuppone che si riconosca all'interessato il diritto d'essere sentito nonché la possibilità di esprimersi sugli elementi a suo carico. Questo modo di procedere rientra fra i principi fondamentali di una procedura legalitaria. Per giungere a un tal cambiamento a livello procedurale, non occorre altresì attendere la le-

gislazione sulla protezione dei dati, come invece manifestamente ritiene il Ministero pubblico della Confederazione.

D'altra parte, la decisione concernente un eventuale rischio per la sicurezza non deve più, come oggi, esser lasciata al potere d'apprezzamento di un solo funzionario. Occorrono invece criteri chiari e precisi di validità generale. Va precisato quali fatti e avvenimenti possono, semmai, essere rilevanti per un esame di sicurezza e definito, per lo meno negativamente, in qual misura l'attività politica può essere considerata priva di rischi. Tenuto conto dell'importanza di un preavviso negativo del Ministero pubblico della Confederazione, occorre inoltre esaminare se, in caso di esito negativo dell'esame, non si debba conferire alla persona in causa il diritto di esigere una decisione formale, nonché la possibilità di ricorrere a un'autorità indipendente, onde assicurare il rispetto dei criteri e il riesame dell'esercizio del potere d'apprezzamento.

Per ragioni legalitarie, appare quanto meno discutibile che, senza particolari cautele, si trasmettano informazioni provenienti dall'ambito della polizia politica. Si deve qui creare urgentemente una chiara normativa legale che tenga sufficientemente conto degli interessi in gioco. In ogni caso, il mandato generale di polizia non basta quale base giuridica per la comunicazione di dati. Il risultato dell'esame di sicurezza dev'essere comunicato per scritto al mandante; occorre rinunciare a informazioni complementari orali, in particolare per telefono, poiché - come già mostrano i pochi fascicoli esaminati dalla CPI - il rischio di trasmettere indebitamente informazioni degne d'essere protette sembra particolarmente grande.

8. Interrogatorio di persone recatesi nei Paesi dell'Est

Secondo quanto esposto dal Ministero pubblico della Confederazione, il programma di interrogatori incentrato su persone che hanno contatti con l'estero rappresenta uno degli elementi essenziali del controspionaggio. Tale programma cerca di prevenire che svizzere e svizzeri vengano manipolati da servizi segreti stranieri. Il volume di lavoro occasionato da questi interrogatori rappresenta circa il 10 per cento dell'attività della Polizia federale nel settore del controspionaggio. Il programma, introdotto nel 1968, è a tutti noto e non è dunque necessario ripresentarlo in questa sede. Non vi sono né direttive né istruzioni concernenti lo svolgimento degli interrogatori. Lo scopo è di ottenere informazioni nel corso di conversazioni generalmente informali con le persone contattate, d'identificare persone già legate a servizi segreti stranieri, di raccogliere informazioni sui metodi dei servizi di spionaggio stranieri, nonché di rompere legami già allacciati con Stati terzi o trarne profitto. Questi interrogatori non vengono verbalizzati; per contro, vengono registrate le informazioni ottenute nell'ambito delle indagini preliminari.

Sempre secondo il Ministero pubblico della Confederazione, in questi ultimi anni non vi sono state inchieste contro persone contattate nel quadro del programma d'interrogatori. Per contro, in tal modo si sono ottenute informazioni che, oltre alla loro utilità preventiva, hanno permesso alla Polizia federale di valutare meglio l'orientamento e i metodi di lavoro dei servizi segreti stranieri.

Valutazione

Il senso di questi interrogatori non è messo in dubbio soltanto dal pubblico, ma anche da una parte dei funzionari dei servizi cantonali d'informazione incaricati di questo compito. Sia la genesi, sia l'orientamento unilaterale del programma indicano che non ci si è sufficientemente adeguati alle nuove forme della minaccia. Occorre procedere a un'analisi costi/utilità anche se, per ragioni facilmente comprensibili, quest'ultima non può essere esattamente quantificata. Sembra tuttavia più che dubbio che ci si possa veramente proteggere da pericoli reali grazie a questo programma che si vuole privo di magagne. La scelta dei viaggi ma anche quella delle persone interpellate dipendono in ampia misura dal caso. È assai probabile che soltanto il turista ingenuo e per altro inoffensivo si lasci abbindolare. Un viaggio attraverso un Paese terzo e il ritorno in Svizzera con una semplice carta d'identità bastano già per sfuggire al controllo del Ministero pubblico della Confederazione. La CPI ritiene che, nell'epoca del turismo di massa, sia troppo dispendioso e poco razionale registrare sistematicamente, esaminare e interrogare tutte le persone che si recano nei Paesi dell'Est. Il costo di tali misure è sproporzionato all'utile effettivo. Le risorse umane e materiali limitate di cui si dispone dovrebbero essere utilizzate a miglior fine.

9. Collaborazione della Polizia federale con servizi esteri

9.1 Considerazioni generali

La Polizia federale ha regolari contatti con i servizi d'informazione di polizia e di controspionaggio di diversi Paesi. Per quanto concerne i rapporti con i rappresentanti di servizi esteri di sicurezza e d'informazione, fanno stato le istruzioni del capo della Polizia federale del 1° gennaio 1986.

Valutazione

La collaborazione con i servizi di polizia stranieri è indispensabile. La collaborazione in quanto tale ed il modo in cui vien praticata non danno adito ad osservazioni d'ordine generale.

9.2 Alcuni rimproveri mossi dalla stampa

Nella stampa si è affermato che autorità svizzere avrebbero procurato passaporti svizzeri ad agenti stranieri.

Valutazione

La CPI ha accertato che l'affermazione era vera in un caso. A suo giudizio, vi è però qui un interesse legittimo e giustificato al mantenimento del segreto e non si può dunque dirne di più. Dato che nella fattispecie sussistono ancor oggi esigenze di protezione dei dati, si rinuncia ad entrare nei dettagli.

9.3 L'affare Iran-Contra

È incontestabile che questa vicenda, d'altronde non ancora interamente chiarita, si sia svolta in parte anche in Svizzera. Nell'ambito del suo mandato d'indagini la CPI si è limitata a esaminare se autorità o funzionari svizzeri fossero stati o siano ancora implicati.

9.3.1

L'affare Iran-Contra è oggetto d'inchieste giudiziarie e parlamentari negli Stati Uniti d'America. La Svizzera accorda assistenza giudiziaria e internazionale per gli aspetti penali del caso. Competente in merito è l'Ufficio federale di polizia. Le diverse procedure sono ancora pendenti e non danno luogo ad alcuna oservazione.

9.3.2

Il rimprovero rivolto alle autorità svizzere di non essersi mostrate cooperative nel ricupero di fondi non è pertinente. Questo aspetto concerne questioni di diritto privato per le quali occorre attenersi alle vie di diritto ordinarie. Secondo la CPI, il fatto che uno svizzero si sia messo a disposizione come intermediario e si sia intrattenuto con rappresentanti della banca interessata non è criticabile.

9.3.3

La CPI si è fatta informare sui risultati della commissione parlamentare d'inchiesta statunitense nonché sull'esito delle ricerche di giornalisti americani. I dettagli di cui è venuta a conoscenza sono irrilevanti sotto il profilo di un eventuale comportamento scorretto da parte delle autorità svizzere. Nessuna delle parti l'ha per altro fatto valere.

9.3.4

La stampa ha parlato di un probabile ruolo che Hans W. Kopp avrebbe svolto nelle transazioni finanziarie relative a forniture d'armi all'Iran. Tale circostanza avrebbe potuto essere rilevante per la CPI in ordine al comportamento di un coniuge di un consigliere federale. Queste notizie stampa sono tuttavia apparse nel momento in cui la CPI aveva già terminato le sue inchieste e in cui il rapporto finale era pressoché terminato. Preferendo ultimare i lavori entro il termine previsto, la CPI ha rinunciato a esaminare queste nuove rivelazioni.

9.3.5

Sempre nella stampa si è riferito che funzionari svizzeri avevano partecipato a negoziati nel contesto dell'affare Iran-Contra.

Le indagini svolte dalla CPI non hanno accertato una partecipazione di funzionari svizzeri a negoziati a Parigi o a Londra, com'era stato invece sostenuto pubblicamente. Per contro, in vista di un incontro a Zurigo, un funzionario svizzero si è fatto garante di un interlocutore svizzero presso i servizi segreti israeliani. Tale funzionario dice di non sapere quale sia stato lo scopo di questa richiesta di garanzia e quale sia stato il ruolo svolto dal cittadino svizzero in questione. Egli non partecipò in ogni caso a nessun incontro.

L'implicazione di quel privato cittadino non è stata esaminata più a fondo dalla CPI poiché indagini siffatte avrebbero travalicato l'ambito dell'inchiesta parlamentare. Non vi è alcun elemento che permetta di affermare che le autorità svizzere fossero a conoscenza dell'attività di questo privato o persino che questi avesse agito su loro mandato. Inoltre, occorre sottolineare che, nella stampa, ci si è limitati a ipotizzare che tale incontro fosse in rapporto con l'affare Iran-Contra.

Valutazione

Non vi sono basi legali per procedere a un esame di sicurezza su mandato di privati o a domanda di autorità estere (cfr. VI. 7). L'agire del funzionario svizzero si fondava su un accordo interstatale che non era stato approvato né dal Consiglio federale, né dal Parlamento. In tale contesto, sembra problematico che, attraverso la partecipazione di funzionari svizzeri ad esami di sicurezza in favore di servizi segreti stranieri, si possa instaurare una collaborazione indiretta in operazioni che possono incidere sulla nostra politica estera. La CPI prega il Consiglio federale di esaminare questo aspetto. Essa ritiene che accordi bilaterali conclusi a livello amministrativo inferiore siano inammissibili senza basi legali sufficienti e, laddove ne esistano ancora, debbano essere denunciati.

VII. Principali corollari legislativi risultanti dai capitoli concernenti il Ministero pubblico della Confederazione e la polizia politica

Ferme restando le valutazioni e i suggerimenti contenuti nei due capitoli precedenti in merito alla prassi del Ministero pubblico della Confederazione e in particolare della Polizia federale, vengono esposte qui di seguito le conclusioni che, secondo la CPI, dovrebbero essere concretate mediante provvedimenti legislativi.

1. Separazione delle funzioni del procuratore generale della Confederazione in quanto pubblico accusatore e in quanto capo di un'autorità di polizia operante a titolo preventivo ed investigativo

Il procuratore generale della Confederazione è il primo responsabile di tutte le quattro funzioni assunte dal Ministero pubblico della Confederazione. In particolare, è ad un tempo accusatore pubblico e primo responsabile della polizia politica e giudiziaria. La separazione soprattutto tra le funzioni di accusatore

pubblico e di responsbaile della polizia politica è già stata più volte oggetto di interventi parlamentari (fra l'altro postulato Louis Guisan del 18 dic. 1958 sull'organizzazione del Ministero pubblico della Confederazione e iniziativa parlamentare Rolf Weber-Arbon del 27 giu. 1973 sulla riorganizzazione del Ministero pubblico della Confederazione).

Nei dibattiti parlamentari del dicembre 1960, il consigliere nazionale Louis Guisan aveva dichiarato: «*Il problema concerne l'esercizio d'una delle funzioni essenziali della nostra democrazia: da un lato, l'amministrazione della giustizia; dall'altro, la polizia. Non vi è giustizia senza magistrati indipendenti e oggettivi: non vi è ordine e sicurezza senza una buona polizia*». Il postulato fu respinto. Dal canto suo, il 3 giugno 1975, l'on. R. Weber sostenne in Consiglio nazionale che non spettava al procuratore generale della Confederazione, nella sua veste di rappresentante della Confederazione dinnanzi ai tribunali penali, operare ad un tempo anche come investigatore e poliziotto (Boll. Uff. *1975* pag. 642). L'iniziativa Weber fu respinta, su proposta della commissione e del Consiglio federale, con 77 voti contro 31.

Sulla scorta delle sue indagini, la CPI è giunta alla conclusione che occorra urgentemente separare queste due funzioni principali del procuratore generale della Confederazione.

La polizia federale ha per compito di procurare informazioni. A tal fine, collabora anche con i servizi d'informazione esteri. Lo scambio e l'elaborazione d'informazioni possono implicare che si debbano usare certi riguardi e assicurare il mantenimento del segreto. Questa circostanza è tuttavia incompatibile con la funzione di accusatore pubblico, il quale deve attenersi strettamente alla legge. Occorre evitare con tutti i mezzi possibili che l'accusatore supremo della Confederazione venga a trovarsi in una situazione di prevenzione in virtù della suddetta duplice funzione. Sotto il profilo della fiducia riposta dal pubblico nell'istituzione del Ministero pubblico della Confederazione, occorre assolutamente evitare che possa sorgere anche solo la mera impressione che siffatta prevenzione possa esistere.

Per un esempio in questo contesto si rinvia a quanto esposto nel capitolo IV. 7. Mohamed Shakarchi operava a suo tempo per il servizio d'informazioni. Nonostante vi fossero i presupposti per l'apertura di una inchiesta di polizia a seguito di sospetta infrazione alla legge sugli stupefacenti, il procuratore generale della Confederazione non eseguì indagine alcuna né chiese ai Cantoni di farlo. Il vero motivo della mancata attuazione di queste indagini non può essere ovviamente accertato. Tuttavia, in ragione della duplicé funzione esercitata dal procuratore generale della Confederazione, non si può scartare il sospetto (foss'anche ingiustificato) che esistesse una relazione tra l'attività di Mohamed Shakarchi in quanto agente informatore e l'assenza d'inchieste contro di lui.

In caso di ristrutturazione delle funzioni del procuratore generale della Confederazione occorrerà parimenti tener conto dello sviluppo della giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo, riferendosi in particolare al caso n. 112794/87 non ancora deciso dalla Corte dei diritti dell'uomo (European Commission of Human Rights, Report of the Commission. Adopted on 10th April 1989).

2. Alta vigilanza parlamentare sul Ministero pubblico della Confederazione e sulla Polizia federale

L'alta vigilanza parlamentare è esercitata dalle Commissioni della gestione in virtù degli articoli 47ter-47quinquies LRC. Diversamente dalla procedura applicabile in caso di istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta, spetta qui al Consiglio federale decidere definitivamente circa la produzione di documenti ufficiali (art. 47quater cpv. 2 LRC). Il Consiglio federale può dunque rifiutare di consegnare documenti ufficiali per preservare un segreto d'ufficio, per salvaguardare interessi personali degni di protezione o per tener conto di una procedura non ancora ultimata. Dato che il Consiglio federale interpreta in senso assai lato l'espressione «in pendenza d'una procedura» a tenore di detta disposizione, includendovi anche gli «affari in corso» (a titolo d'esempio menzioniamo la consegna del rapporto McKinsey chiesta dalle Commissioni della gestione), si può ammettere senz'altro che ogni fascicolo ed ogni scheda della polizia federale vengano considerati «procedura pendente». In occasione di un'ispezione settoriale effettuata recentemente dalle Commissioni della gestione, il Ministero pubblico della Confederazione aveva inoltre invocato, per motivare il suo rifiuto, gli interessi personali delle parti in causa. Ciò significa che le Commissioni della gestione non possono, in virtù della normativa legale vigente, condurre inchieste paragonabili a quelle svolte dalla CPI.

Gli atti istruttori della CPI nel campo della Polizia federale e del Ministero pubblico della Confederazione hanno svelato fatti (cfr. V e VI) che l'Assemblea federale avrebbe già certamente biasimato se ne avesse avuto notizia. Conseguentemente, un'alta vigilanza parlamentare è indispensabile anche in questo settore. Essa risulta da un lato dall'articolo 85 numero 11 della Costituzione federale e, dall'altro, dall'interesse a salvaguardare democraticamente la fiducia che il popolo ha nelle istituzioni, la quale è necessaria anche in questo settore dell'attività dello Stato.

Sulla scorta di diverse lettere provenienti da diverse cerchie della popolazione, la CPI ha dovuto per esempio accertare una sfiducia generalizzata, come nel caso degli ascolti telefonici che si ritenevano, in un certo senso, all'ordine del giorno. La CPI può ora affermare che tali timori sono infondati (cfr. V. 6).

Sarebbe pensabile istituire, nel Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati, una nuova commissione incaricata di controllare il Ministero pubblico della Confederazione. La CPI preferisce tuttavia una soluzione più semplice, consistente nell'estendere i diritti delle attuali Commissioni della gestione. L'esame di casi eccezionali sarebbe facilitato se una procedura semplificata permettesse di istituire una delegazione comune alle due Commissioni della gestione, con competenze più estese in materia investigativa. La CPI presenta in tal senso un'iniziativa parlamentare (cfr. XII).

Eventualmente, si potrebbe anche prevedere di affidare questo compito a un'altra autorità di vigilanza, indipendente dall'amministrazione, la quale avrebbe accesso illimitato a tutti gli atti del Ministero pubblico della Confederazione e della Polizia federale.

Infine, la CPI ritiene indispensabile che il Consiglio federale intensifichi il proprio controllo sul Ministero pubblico della Confederazione, senza pertanto pre-

giudicare la posizione di indipendenza del procuratore generale della Confederazione nella sua veste di pubblico accusatore.

3. Protezione dei dati presso il Ministero pubblico della Confederazione e presso la Polizia federale

Vi è un conflitto tra gli interessi delle inchieste di polizia e la protezione della personalità dei cittadini. Non si potrà mai completamente evitare che, in merito a una persona, si registrino anche informazioni errate o che dati esatti si rivelino poi errati o superati dopo un certo tempo. Fatto salvo l'interesse alla protezione dello Stato, occorre dunque proteggere i diritti fondamentali dei cittadini, ivi compresa la libertà individuale.

Gli esempi menzionati nel capitolo VI mostrano che l'attività della Polizia federale può interferire notevolmente nelle relazioni professionali, sociali e personali delle persone in causa. La CPI chiede che la protezione dei diritti della personalità venga rafforzata, tanto più che il Ministero pubblico della Confederazione suole non rispondere concretamente alle domande poste dagli interessati e non riconosce loro il diritto di prendere visione dei dati.

Nella sua mozione, la CPI chiede che si prendano le seguenti disposizioni in materia di protezione dei dati:
- formulazione concreta e restrittiva dei criteri applicabili alla raccolta dei dati e delle informazioni;
- diritto di consultazione e di rettifica, da riconoscere integralmente anche nel settore della polizia politica. Possibili eccezioni: interesse attuale alla protezione dello Stato o diritti della personalità di terzi. Siffatte eccezioni non dovrebbero però poter essere invocate in astratto bensì giustificate quanto concretamente possibile. Gli interessati devono essere informati quanto dettagliatamente possibile su quanto sussiste a loro carico;
- la decisione di negare la consultazione degli atti deve poter essere impugnata presso un'autorità giudiziaria. Si propone a tal fine il Tribunale federale. Soltanto in tal modo l'interessato ha la garanzia che il suo caso sarà esaminato imparzialmente;
- le iscrizioni e i documenti superati devono essere distrutti.

Gli imperativi fondamentali della protezione dei dati devono essere rispettati già sin d'ora. Per quanto concerne il settore del Ministero pubblico della Confederazione, il Consiglio federale deve dunque disciplinare in via di ordinanza i pertinenti principi. Inoltre, il Consiglio federale è invitato a sottoporre all'Assemblea federale, ancora nel corso delle deliberazioni in merito alla legge sulla protezione dei dati, i complementi necessari a questo disegno di legge e alla legge federale sulla procedura penale.

4. Esami di sicurezza

Per quanto concerne gli esami di sicurezza, la competenza di decidere a destinazione delle autorità militari o di altri dipartimenti che chiedano un esame siffatto è oggi riservata al capo della Polizia federale. Anche ammettendo che

questi agisca soggettivamente secondo scienza e coscienza, è innegabile che nella sua persona si concentra un'eccessiva responsabilità. Decisioni che rivestono grandissima importanza per gli interessati non possono essere lasciate a una sola persona, senza possibilità di riesame e di ricorso. È uno stato di cose che contraddice al principio secondo cui le concentrazioni di potere troppo estese devono essere smembrate o quanto meno tenute sotto controllo, controbilanciandole.

Chi concorre a un pubblico impiego deve sapere se si procederà a un esame di sicurezza nei suoi confronti. Occorre darne notizia nel bando di concorso medesimo. Se un esame dà esito negativo, il candidato dev'esserne informato e fruire del diritto d'essere sentito, di consultare gli atti e se del caso di farli rettificare, nonché poter ricorrere contro la decisione medesima. Si precisa qui che non s'intende postulare un diritto all'assunzione: i diritti proposti nella mozione della CPI sono tutti esclusivamente limitati all'esame di sicurezza.

Chi è sottoposto a un esame di sicurezza eseguito dal Ministero pubblico della Confederazione per conto di un Cantone o di datori di lavoro o mandanti privati deve fruire degli stessi diritti di chi concorre a una funzione pubblica federale. Gli esami di sicurezza concernenti il settore privato devono essere tuttavia soppressi, eccetto nei casi eccezionali espressamente previsti dalla legge.

VIII. Ufficio federale di polizia

1. Introduzione

La CPI ha rinunciato a esaminare approfonditamente l'Ufficio federale di polizia (UFP). Ha tuttavia affrontato la complessa questione dell'assistenza giudiziaria internazionale in connessione con talune procedure avviate contro persone sospettate di narcotraffico o di criminalità organizzata. Parimenti, ha esaminato le critiche, provenienti in parte dall'estero, secondo cui la Svizzera ritarderebbe le procedure d'assistenza giudiziaria o le tratterebbe con pignoleria burocratica.

2. Fondamenti giuridici dell'assistenza giudiziaria internazionale

2.1 Basi legali

L'obbligo della Svizzera di accordare assistenza giudiziaria ad altri Stati deriva da numerosi trattati multilaterali o bilaterali. In primo piano vi sono la convenzione europea sull'assistenza giudiziaria in materia penale nonché la convenzione europea di estradizione. Nei rapporti con gli Stati Uniti d'America è determinante il pertinente trattato d'assistenza giudiziaria, con relativa legge federale d'applicazione. La legge federale sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (LAIMP, RS *351.1*) definisce da un lato le condizioni alle quali le autorità svizzere sono abilitate e tenute ad accordare o domandare l'assistenza giudiziaria e stabilisce dall'altro la relativa procedura. Per questo intero complesso vi è una direttiva dell'UFP, del 1° dicembre 1987, in cui sono riassunti i principali principi giuridici.

2.2 Carenze procedurali

Lo stesso UFP riconosce che certe procedure d'assistenza giudiziaria durano troppo a lungo. Già da tempo sono in corso studi preliminari per poter semplificare e accelerare la procedura. Parimenti, l'ex-capo della sezione preposta all'assistenza giudiziaria internazionale ha evidenziato in diverse pubblicazioni i punti deboli esistenti e ha fatto suggerimenti in merito.

La critica concerne i doppioni esistenti nella procedura di ricorso. Mentre l'UFP decide circa l'ammissibilità di principio delle domande d'assistenza giudiziaria, i Cantoni provvedono per l'esecuzione concreta. Tanto le decisioni delle autorità federali quanto quelle delle autorità cantonali sottostanno a rimedi giuridici distinti; in ultima istanza è però sempre il Tribunale federale competente a decidere, in date circostanze pronunciandosi in due procedure separate, dapprima sull'ammissibilità generale della domanda d'assistenza, poi sull'esecuzione concreta.

Si critica inoltre l'iter complicato, in quanto le domande d'assistenza devono passare attraverso i ministeri della giustizia degli Stati interessati. Rapporti diretti tra autorità richiedenti e autorità richieste sono oggi possibili soltanto limitatamente, per esempio con la Repubblica federale di Germania, con l'Austria, in parte anche con l'Italia e la Francia. Si chiede che, per lo meno nell'Europa occidentale, si instaurino relazioni dirette generalizzate, il che presuppone corrispondenti negoziati a livello internazionale. Si propone infine che - come già previsto nei rapporti con gli Stati Uniti - alla Confederazione sia conferita la possibilità di arrogare a sè la procedura laddove si pongano problemi di principio per la concessione dell'assistenza giudiziaria, laddove un caso sia particolarmente complicato o concerna più Cantoni ovvero laddove un Cantone tardi a decidere.

2.3 Critiche provenienti dall'estero

Diversi funzionari stranieri della magistratura inquirente hanno da un lato criticato le lungaggini della procedura e, d'altro lato, il formalismo a loro dire eccessivo della prassi svizzera in materia d'assistenza giudiziaria. Per le autorità estere è soprattutto discutibile la già ricordata separazione tra competenza ad ordinare e competenza ad eseguire una procedura d'assistenza giudiziaria nonché il conseguente dualismo dei rimedi giuridici. Per esempio, un procuratore pubblico italiano ha fatto notare che le informazioni chieste non gli sono pervenute in tempo utile benché il Tribunale federale avesse respinto un ricorso interposto contro l'ordine di accordare l'assistenza giudiziaria: tale ritardo avrebbe provocato la sospensione, per mancanza di prove, del procedimento aperto contro due prevenuti. Il procuratore in questione è a dire il vero convinto che non si possa parlare di ritardo intenzionale, ovverosia di favoreggiamento, ma insiste sul fatto che le autorità svizzere esaminano in modo veramente troppo formale le domande d'assistenza giudiziaria. Si esigono per esempio richieste separate per insiemi procedurali connessi. Ciò permette ai prevenuti ed eventualmente ad altre persone coinvolte di ritardare irreparabilmente la procedura. In particolare, in materia di riciclaggio di denaro sporco si pon-

gono esigenze troppo severe quanto alla prova del legame tra i fondi ed effettivi traffici di droga. Anche per semplici informazioni bancarie le esigenze sarebbero altrettanto elevate quanto ad esempio per una vera e propria estradizione. Da parecchi anni - così continua il procuratore italiano - si sa che diversi istituti finanziari con sede in Svizzera hanno contatti con corrieri della droga; ebbene, in tal ambito sono sempre gli stessi nomi che affiorano. Il procuratore conclude dicendo che è incomprensibile che la Svizzera non conduca essa stessa proprie inchieste o per lo meno indagini preliminari in questo campo.

Un giudice istruttore francese ha criticato non tanto l'UFP quanto il Ministero pubblico della Confederazione; anch'egli ha rilevato la mancanza di disponibilità delle autorità giudiziarie svizzere e ha messo in risalto che, nel corso degli ultimi anni, il Ministero pubblico della Confederazione ha più volte bloccato, senza motivo apparente, procedimenti investigativi transfrontalieri. Si è già fatto notare (cfr. IV. 1.3) che il Ministero pubblico della Confederazione non adempie in modo soddisfacente i suoi compiti in materia di lotta contro il traffico internazionale della droga e contro la criminalità organizzata. Non vi sono però elementi concreti che permettano d'affermare che certi collaboratori siano stati scientemente distolti dal procedere ad indagini più approfondite.

3. Esempi di procedure concrete

In relazione a casi concreti, l'opinione pubblica ha avuto l'impressione che la Svizzera fosse divenuta un centro del traffico internazionale della droga e delle armi. In tale contesto, si è insistito soprattutto su un preteso lassismo nel rilascio di permessi di dimora a cittadini stranieri (cfr. IX), nonché sull'insufficiente collaborazione tra autorità svizzere e straniere. La CPI ha esaminato queste critiche e approfondito i diversi casi concreti che gli erano stati segnalati. Per l'essenziale, le indagini della CPI hanno confermato i fatti già accertati dall'inchiesta amministrativa dell'ex presidente del Tribunale federale Arthur Haefliger.

3.1 Avni Yasar Musullulu

Nel 1982, il cittadino turco Avni Yasar Musullulu aveva indirizzato al Cantone d'Appenzello Interno una domanda per l'ottenimento di un permesso di dimora e di lavoro. Nel preavviso della polizia cantonale degli stranieri si menzionava che il Cantone era *«interessato, per motivi fiscali, ad accondiscendere a tale richiesta»*. Dopo che l'Ufficio federale degli stranieri (UFS) ebbe chiesto documenti supplementari, l'agente fiduciario di Avni Yasar Musullulu comunicò che il suo cliente era disposto a pagare annualmente almeno 45 000 franchi d'imposta, somma che, per il Semicantone di Appenzello Interno, era certamente cospicua. Secondo una nota verbale dell'UFS, la richiesta di Musullulu fu *«sostenuta risolutamente»* dal Cantone in considerazione degli ingenti introiti fiscali (cfr. in proposito anche IX. 3). Nell'agosto del 1982, l'UFS accordava infine il permesso d'entrata auspicato, prelevandolo sul contingente cantonale di Appenzello Interno.

Ancor prima dell'ottenimento del permesso di dimora, Avni Yasar Musullulu aveva spesso soggiornato in Svizzera. Nel gennaio del 1981 aveva propri uffici presso la Orexim AG di Zurigo e, nel luglio del 1981, disponeva di un appartamento in affitto a Küssnacht (ZH). Nell'autunno/inverno 1981, fondò inoltre, con la partecipazione di un avvocato che lavorerà poi nello studio legale di Hans W. Kopp, le società Oden Shipping AG e Sultan Reisen AG. Le indagini svolte dalla CPI hanno permesso di accertare che l'avvocato in questione aveva ricevuto il mandato da Avni Yasar Musullulu prima di essere assunto dallo studio Kopp, che tale mandato non aveva alcun rapporto con l'attività che l'avvocato avrebbe poi svolto in questo studio - che nel frattempo ha lasciato - e che Hans W. Kopp non ha mai avuto nulla a che fare né con l'ottenimento né con l'esercizio di detto mandato.

Sempre prima del rilascio del permesso di dimora a Avni Yasar Musullulu, la polizia cantonale di Zurigo aveva redatto, in relazione con l'esecuzione di una domanda d'assistenza giudiziaria proveniente dall'estero, un rapporto su diverse persone *«che, il 27 novembre 1981, nell'ambito di un'operazione della polizia italiana, erano state arrestate poiché sospettate di traffico internazionale di droga, ma poi rilasciate alcuni giorni dopo per mancanza di prove»*. In tale rapporto, consegnato anche al Ministero pubblico della Confederazione, si menzionava fra l'altro che Avni Yasar Musullulu non era registrato presso la polizia degli stranieri e che le due società Oden Shipping AG e Orexim AG erano manifestamente implicate nel narcotraffico su cui si stava indagando in Italia. In seguito a questo rapporto, Avni Yasar Musullulu venne schedato presso il Ministero pubblico della Confederazione; nel febbraio del 1982, sulla sua scheda venne annotato: *«Sospettato di traffico di droga»*. Per altro, il nome e/o il numero telefonico di Avni Yasar Musullulu figuravano già a quell'epoca in diversi rapporti d'inchiesta concernenti altre persone sospettate d'infrazione alla legge sugli stupefacenti.

Immediatamente dopo il rilascio del permesso di dimora, la polizia cantonale zurighese informava l'Interpol di Malta, in risposta a una sua precisa richiesta, che Avni Yasar Musullulu non era mai stato registrato a Zurigo e che l'indirizzo da lui indicato (uffici dell'Orexim AG e dell'Oden Shipping AG) era fittizio. In seguito, pervennero diverse altre segnalazioni dall'estero che indicavano una probabile implicazione di Musullulu in affari di droga.

Nel giugno del 1983, la sezione Interpol dell'Ufficio centrale di polizia presso il Ministero pubblico della Confederazione riceveva, a destinazione dell'UFP, il mandato di cattura internazionale diffuso dall'Interpol di Ankara contro lo stesso Musullulu, ricercato per traffico d'armi e associazione a delinquere. Nello stesso tempo, in un giornale turco appariva un articolo in cui si presentava Avni Yasar Musullulu come personaggio fortemente implicato nel traffico internazionale delle armi e della droga. La polizia della città di Zurigo interrogò allora Musullulu ed il relativo rapporto fu trasmesso anche al Ministero pubblico della Confederazione.

L'UFP considerò che le condizioni richieste per l'arresto di Musullulu non erano date e appose sulla domanda dell'Interpol il timbro *«Non arrestare; informare l'Ufficio federale di polizia»*. Nel luglio del 1983, l'UFP comunicò all'Interpol di Ankara che Musullulu non poteva essere arrestato poiché in Sviz-

zera il commercio d'armi era punibile soltanto ove si trattasse di materiale bellico. Per contro, nell'agosto del 1983, le autorità della Repubblica federale di Germania davano seguito al mandato di cattura internazionale emesso dalla Turchia pubblicando sul Bollettino 164/83 della polizia criminale una segnalazione concernente Avni Yasar Musullulu, ricercato per traffico illegale di armi e di munizioni. Nelle sue osservazioni in merito, l'UFP fa notare la differente situazione giuridica esistente nella RFG.

In seguito, il Ministero pubblico della Confederazione incaricò più volte la polizia cantonale di Zurigo di chiarire ulteriormente la questione della dimora di Avni Yasar Musullulu. In base ai risultati ottenuti, nell'agosto del 1983 il Ministero pubblico della Confederazione comunicava all'UFS che la pratica Musullulu avrebbe dovuto essergli sottoposta per preavviso prima di un'eventuale proroga del permesso di dimora. Nel settembre del 1983, la polizia degli stranieri del Cantone di Appenzello Interno prorogava di un anno, *«per svista»*, il permesso di dimora a Musullulu, senza chiedere preventivamente la necessaria approvazione all'UFS. Per quanto risulta dagli atti, non vi fu altra reazione da parte dell'UFS.

Nel settembre del 1983, l'UFP ricevette dalla Turchia la domanda formale d'estradizione, sempre motivata col traffico d'armi. Per nota diplomatica, l'ambasciata di Turchia a Berna venne invitata a completare la domanda d'estradizione. Nel novembre del 1983, un telex all'Interpol di Ankara avvertiva che i documenti complementari promessi non erano ancora pervenuti in Svizzera.

Nell'ottobre del 1983, Musullulu, accompagnato dal suo avvocato e dal suo interprete di fiducia Cemal Cemaligil (cfr. IV. 3), cómpariva dinnanzi all'UFS contestando l'accusa di traffico d'armi ma ammettendo di aver contrabbandato merci e divise.

Nel gennaio del 1984, l'UFS chiese alla polizia cantonale di Zurigo altre informazioni sui rapporti d'abitazione e di lavoro di Musullulu. Nel marzo del 1984, comunicò poi a Musullulu che si stava soppesando nei suoi confronti una misura d'espulsione e un divieto d'entrata in Svizzera per inosservanza delle condizioni poste dalla polizia degli stranieri. In seguito si rinunciò tuttavia a infliggergli queste sanzioni accontentandosi di un *«serio ammonimento»*.

Sempre nel marzo del 1984, la polizia cantonale vodese informava il Ministero pubblico della Confederazione che, secondo un articolo apparso poche settimane prima in un giornale turco, erano stati arrestati diversi trafficanti d'armi e di droga uno dei quali avrebbe dichiarato di avere, insieme a Musullulu e a un altro cittadino turco, smerciato in Turchia 1800 armi e 16 000 cartucce.

Nel giugno del 1984, a domanda della Svizzera, l'Interpol di Ankara indicò il calibro (7,65 mm) e annunciò che la domanda d'estradizione sarebbe pervenuta per via diplomatica. L'UFP confermò all'Interpol di Ankara che Musullulu soggiornava ancora in Svizzera ma che non si poteva arrestarlo prima che fossero pervenuti i documenti richiesti.

In risposta a una comunicazione dell'Interpol di Ankara che segnalava l'avvenuto sequestro in Turchia, nell'ottobre 1983, di 217 chili d'eroina e l'arresto di numerose persone, nonché il fatto che si stava ancora ricercando Avni Yasar Musullulu, l'UFP domandò, nel luglio del 1984, se contro costui fosse stato

emesso un mandato di cattura internazionale per traffico di droga e se, nel caso fosse stato arrestato in Svizzera, le autorità turche ne avrebbero chiesto l'estradizione. Contemporaneamente, la polizia della città di Zurigo prendeva l'iniziativa di far pedinare Avni Yasar Musullulu.

Nell'agosto del 1984, l'Interpol di Ankara informava il Ministero pubblico della Confederazione che non vi erano elementi concreti per affermare che Musullulu aveva partecipato attivamente all'esportazione di morfina-base; certo era che erano state utilizzate le sue navi. Nello stesso tempo, Avni Yasar Musullulu chiedeva un visto all'ambasciata bulgara e abbandonava la Svizzera per ignota destinazione. Non si è potuto chiarire chi l'avesse avvertito.

Nel frattempo, in un rapporto della polizia cantonale zurighese si annotava che Musullulu era implicato in traffici di droga e aveva relazioni con noti esponenti del narcotraffico in Turchia. Nell'ottobre del 1984, l'UFP comunicava all'Interpol di Ankara che anche la seconda domanda turca di ricerca giudiziaria non era ricevibile per insufficienza dei fatti addotti a sostegno. Lo stesso mese, la DEA informava i servizi centrali del Ministero pubblico della Confederazione che le autorità italiane stavano indagando su un traffico d'eroina di un gruppo siciliano in cui era implicato anche Avni Yasar Musullulu.

Pure nell'ottobre del 1984, in risposta a una domanda dell'UFS, il Ministero pubblico della Confederazione dichiarava di non essere in grado di pronunciare un divieto d'entrata contro Musullulu. In seguito, l'UFP pronunciò di moto proprio un divieto d'entrata limitato a 5 anni.

Del caso Musullulu aveva cominciato a occuparsene anche la stampa scritta e parlata, suscitando scalpore; nel maggio 1985, in seguito a un'inchiesta aperta dalla procura pubblica sopracenerina contro i membri della «Pizza Connection», le autorità ticinesi spiccavano un mandato di cattura contro Musullulu. Ancora nel luglio del 1985, l'UFP comunicava all'Interpol di Ankara che Musullulu non era ricercato in Svizzera per conto della Turchia: non vi erano fondamenti legali per arrestarlo e estradarlo. La domanda turca d'estradizione per infrazione alla legge sugli stupefacenti, nel frattempo completata, venne accettata soltanto nell'ottobre del 1985. Nel febbraio del 1989, l'UFP confermò all'Interpol di Ankara che l'ordine di cattura turco era ormai valido anche in Svizzera, ma che Avni Yasar Musullulu non era più rintracciabile.

3.2 Irfan Parlak

Il 12 gennaio 1983, Irfan Parlak era stato denunciato per dimora illegale e esercizio non autorizzato di un'attività lucrativa in Svizzera. Il 15 febbraio 1983, la polizia degli stranieri del Canton Zurigo ne decideva l'espulsione. Fondandosi sui motivi fatti valere da Parlak, l'UFS rinunciò a pronunciare un divieto d'entrata *(«... Le veniamo incontro, nel senso di un'eccezione»)*. Il 16 maggio 1983, Parlak ottenne per l'ultima volta un visto dal consolato svizzero di Bregenz. Una nuova domanda inoltrata per decisione all'UFS l'8 giugno 1983 da parte dello stesso consolato rimase inevasa poiché nel frattempo divenuta priva d'oggetto.

In virtù di un mandato di cattura internazionale spiccato dal giudice istruttore di Bienne il 23 giugno 1983, Irfan Parlak, su domanda dell'UFP, venne arrestato a Bregenz e consegnato alle autorità svizzere il 19 agosto 1983. Il mandato di cattura si fondava su una presunta implicazione nella fornitura di oltre 100 chili d'eroina. Il 17 ottobre 1983, Parlak veniva però scarcerato per mancanza di prove e il giorno seguente rinviato in Turchia. Questa liberazione avvenne esclusivamente per decisione sovrana del Cantone, talché non si può nulla rimproverare alle autorità federali.

3.3 Albert Shammah

Albert Shammah fu arrestato in vista d'estradizione il 4 ottobre 1985 su richiesta della procura pubblica di Torino. A sostegno della domanda di scarcerazione presentata il 21 ottobre 1985, il difensore esibì una lettera di raccomandazione manoscritta di Bettino Craxi, a quel tempo presidente del Consiglio della Repubblica Italiana, rinviando per altro a una lettera separata di Carlo Tognoli, europarlamentare e sindaco di Milano. Ambedue si erano adoperati in favore di Albert Shammah. L'UFP accettò la domanda di scarcerazione già il 24 ottobre 1985 adducendo quali motivi l'età del prevenuto (71 anni), il suo stato di salute e il minimo pericolo di fuga. Nel suo preavviso al caposezione, già il collaboratore incaricato della pratica aveva attirato l'attenzione sull'importanza della lettera di raccomandazione di Bettino Craxi.

Il 30 ottobre 1985, l'ambasciata italiana presentava una domanda formale d'estradizione. L'UFP ritenne insufficiente l'esposizione dei fatti e chiese complementi d'informazione alle autorità italiane. Il 10 gennaio 1986, revocò tutte le misure restrittive della libertà e restituì la cauzione. Il 4 marzo 1988, l'ambasciata italiana veniva informata che la domanda d'estradizione era stata rifiutata.

3.4 Yasar Kisacik

Yasar Kisacik venne arrestato il 16 settembre 1985 a Dietikon (ZH) in base a una domanda d'estradizione annunciata dall'Interpol di Roma e incarcerato provvisoriamente in vista d'estradizione. La domanda formale di estradizione fu presentata il 2 ottobre 1985 dall'ambasciata italiana. L'11 ottobre 1985, la Camera d'accusa del Tribunale federale respingeva il ricorso interposto contro questa detenzione. Dopo essere stato sentito dall'autorità giudiziaria svizzera in merito alla domanda d'estradizione, che nel frattempo era stata completata, il 9 dicembre 1985 Kisacik presentò opposizione formale contro l'estradizione. Il 13 gennaio 1986, l'UFP autorizzò l'estradizione ma, il 19 gennaio, liberò provvisoriamente Kisacik. Il 21 maggio 1986, il Tribunale federale accoglieva il ricorso di diritto amministrativo interposto contro la decisione d'estradizione, facendo in particolare valere che le autorità italiane avevano omesso di fornire sufficienti indicazioni in merito ai fatti contestati. In base a una decisione della Camera d'accusa del Tribunale federale del 22 settembre 1988, l'UFP dovette in seguito versare a Kisacik un'indennità di 20 000 franchi per detenzione ingiustificata.

4. Valutazione

Il lavoro che la Divisione dell'assistenza giudiziaria internazionale è chiamata a svolgere è, nel complesso, considerevolmente aumentato quantitativamente e qualitativamente, non da ultimo per il fatto che la legge federale sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale ha attribuito all'UFP anche competenze materiali in materia decisionale. L'UFP è conscio del problema costituito dalle lungaggini procedurali tant'è vero che ha già fatto proposte onde semplificare e uniformare la procedura. La CPI ritiene indispensabile che si proceda d'urgenza a una revisione della legge sull'assistenza giudiziaria internazionale, collegandola eventualmente con altri sforzi a livello internazionale, onde agevolare i contatti diretti tra autorità richiedenti e autorità richieste. Parallelamente, vanno presi provvedimenti per accelerare la procedura nei Cantoni; anche qui si sono infatti accertate lacune.

Il capo della Sezione estradizione fa valere che delle circa 2300 domande di ricerca di persone (avvisi di ricerca dell'Interpol), soltanto 850 contengono tutti i dati richiesti per la pubblicazione delle relative segnalazioni nel Monitore svizzero di polizia. Le altre richieste vengono contrassegnate con il timbro «*Non arrestare; avvisare l'Ufficio federale di polizia*» e poi trasmesse alle polizie cantonali. Questa prassi ha condotto a incertezze poiché i moduli d'avviso sono semplicemente archiviati, senza aggiornamento ulteriore. In questo contesto è significativo che, dopo le controversie pubbliche in merito al caso Musullulu, il capo della Sezione estradizione si sia visto costretto, nel gennaio 1989, a chiarire la situazione indirizzando un telex a tutti i corpi di polizia. Tenuto conto dei rapporti costi/utilità, occorre chiedersi se tale pratica debba essere mantenuta.

Segnatamente in materia di mandati di cattura internazionali l'UFP adotta un atteggiamento estremamente restrittivo che qua e là ha suscitato critiche anche all'estero (cfr. n. 3). Quando vi sono punti non chiari, l'UFP chiede invero informazioni complementari; il caposezione ha tuttavia ammesso lui stesso che, per ragioni tecniche di lavoro, complementi siffatti non sono sempre possibili. Anche se la CPI non ha potuto esaminare sistematicamente questa prassi, già un esame sommario di un piccolo numero di fascicoli ha rilevato che il rimprovero secondo cui le domande d'assistenza giudiziaria sono trattate in modo troppo formalistico è senz'altro giustificato. Dall'esame di alcune pratiche la CPI ha tratto l'impressione che non si è dato seguito a domande internazionali di ricerca giudiziaria per evitare eventuali noie in caso d'arresto in territorio svizzero. Si è così tentato più volte di tener lontane dalla Svizzera persone oggetto di mandati di cattura internazionali. Nel 1985, per esempio, il mandato di cattura internazionale spiccato contro persone sospettate di aver partecipato al dirottamento dell'Achille Lauro non venne preso in considerazione dall'UFP poiché i dati personali dei ricercati non erano completi: il mandato fu dunque provvisto del timbro «*Non arrestare; avvisare l'Ufficio federale di Polizia*». Simultaneamente, l'UFP aveva chiesto al Ministero pubblico della Confederazione di pronunciare un divieto d'entrata contro X, una persona colpita da questo mandato di cattura. Già allora, il capo della Polizia federale aveva a buon diritto contestato questo modo d'agire e attirato per scritto l'attenzione

dell'UFP sul fatto *«che la Svizzera, la quale si è sempre pronunciata e impegnata per una lotta efficace contro il terrorismo, perderebbe necessariamente di credibilità se si venisse a sapere che, secondo il principio della patata bollente, X è stato oggetto di una misura di allontanamento invece che di un avviso di ricerca in vista del suo arresto»*. Soltanto otto mesi dopo l'UFP - che aveva cominciato col far notare che la domanda d'arresto provvisorio non era stata presentata per il tramite dell'ambasciata competente ed era dunque irricevibile - comunicava al Ministero pubblico della Confederazione che, fondandosi su una richiesta nel frattempo completata, si poteva estendere alla Svizzera l'avviso di ricerca contro X. La CPI condivide l'opinione del capo della Polizia federale e ritiene che sia opportuno riesaminare la prassi finora seguita.

La CPI ritiene infine problematica la mancanza d'informazione da un lato tra l'UFP e il Ministero pubblico della Confederazione e dall'altro tra l'UFP e i corpi di polizia cantonali. Nel caso Musullulu (cfr. n. 3), l'UFP aveva per esempio chiesto informazioni complementari alle autorità turche ma omesso di indirizzarsi al Ministero pubblico della Confederazione per accertarsi se in Svizzera vi fosse qualcosa a carico di questo individuo. Parimenti, il Ministero pubblico della Confederazione non tenne spontaneamente al corrente l'UFP degli elementi di cui erano a conoscenza i servizi centrali e le autorità di polizia del Cantone e della città di Zurigo. Non informò nemmeno l'UFP di disporre di rapporti dai quali risultava che Musullulu, nel 1985 e nel 1986, aveva soggiornato in Svizzera sotto falsi nomi, per altro noti al Ministero medesimo. Queste carenze sul piano dell'informazione sono tanto più sorprendenti visto che la corrispondenza telex dell'UFP passa attraverso la sezione Interpol dell'Ufficio centrale svizzero di polizia del Ministero pubblico della Confederazione.

Tenuto conto dei suoi accertamenti, la CPI formula le seguenti raccomandazioni:

- la Svizzera deve maggiormente adoperarsi a tutti i livelli affinché le procedure internazionali d'assistenza giudiziaria, segnatamente in Europa, vengano agevolate e sbarazzate da ostacoli inutili;
- la procedura di ricorso in materia d'assistenza giudiziaria dev'essere semplificata e meglio coordinata; vanno in particolare evitati doppioni;
- occorre esaminare in qual misura siano possibili contatti diretti tra autorità estere richiedenti e autorità svizzere richieste ed evitare così l'iter gerarchico;
- alla Confederazione dev'essere conferita per legge la possibilità di arogare a sè, a certe condizioni, procedimenti d'assistenza giudiziaria complessi o concernenti più Cantoni, ovvero qualora un Cantone tardi a decidere;
- vanno prese misure organizzative che contribuiscano a migliorare la collaborazione tra le Sezioni assistenza giudiziaria e estradizione e l'Ufficio centrale di polizia;
- dev'essere migliorato decisamente il coordinamento delle informazioni fra i diversi servizi: a tal fine vanno meglio sfruttate le possibilità offerte dall'informatica;
- inoltro e disbrigo delle domande d'assistenza giudiziaria vanno verificati sistematicamente onde permettere di prender le misure necessarie in caso di lungaggini procedurali;

- in caso di domande d'assistenza giudiziaria lacunose, occorre far sì che i necessari complementi vengano chiesti senza indugio;
- l'efficienza delle strutture dev'essere in genere riesaminata in tutte le singole divisioni.

5. Passaporti svizzeri

Nella stampa si è riferito di casi in cui si sarebbero rilasciati illecitamente passaporti svizzeri, poi usati abusivamente. La CPI ha indagato in merito. Per quanto trattasi dell'utilizzazione di passaporti svizzeri nell'ambito di operazioni dei servizi segreti si rinvia a quanto detto nel capitolo VI. 9.2.

Va rilevato che, a livello federale, il Servizio degli affari di polizia ha preso i provvedimenti necessari per escludere abusi in questo campo. I passaporti svizzeri sono infatti rilasciati, tramite suo, soltanto dagli uffici cantonali dei passaporti, dai consolati svizzeri all'estero e dal servizio passaporti d'urgenza che la polizia cantonale di Zurigo ha aperto presso l'aeroporto di Zurigo-Kloten. Il Servizio degli affari di polizia controlla per sondaggi il modo di lavoro degli uffici cantonali dei passaporti.

Valutazione

La CPI non ha esaminato sistematicamente il settore dei passaporti. Ha unicamente preso in considerazione le indicazioni di cui disponeva. In merito non ha accertato alcun abuso.

IX. Ufficio federale degli stranieri

1. Introduzione

Nell'ambito dell'inchiesta svolta dalla CPI sono emerse varie indicazioni secondo cui, in seno all'Ufficio federale degli stranieri (UFS), si sarebbero verificate insufficienze in relazione con il rilascio di permessi di dimora a cittadini stranieri. In certi casi si sono, in modo invero inusitato, accordati permessi di dimora a persone sospettate di traffico di droga o di partecipazione alla criminalità internazionale. Oltre a quanto si dirà qui di seguito, si rinvia ai capitoli IV. 7 e VIII. 3.1.

Nei casi in cui si trovavano coinvolte autorità cantonali, la CPI si è imposta un certo ritegno. Conformemente al suo mandato, si è essenzialmente limitata a esaminare il modo in cui l'UFS esercita il suo potere d'alta vigilanza nonché il comportamento del Ministero pubblico della Confederazione.

Per altro, la CPI ha esaminato i rimproveri di lassismo nel rilascio dei visti, rivolti all'ambasciata di Svizzera a Sofia.

2. Autonomia dei Cantoni nei limiti dei loro contingenti

I Cantoni sono competenti per il rilascio dei permessi di dimora e di domicilio a cittadini stranieri. Ne decidono secondo libero apprezzamento nell'ambito delle prescrizioni legali e dei trattati conclusi con l'estero. La Confederazione ha un diritto d'opposizione che in pratica si traduce nel fatto ch'essa dev'essere previamente consultata.

I Cantoni possono rilasciare permessi di dimora a stranieri esercitanti un'attività lucrativa soltanto nei limiti dei contingenti loro attribuiti dalla Confederazione. La decisione circa l'utilizzazione dei contingenti è lasciata per l'essenziale alle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro. I risvolti economici e le questioni di mercato del lavoro non sono dunque determinanti per l'approvazione dell'UFS. Quest'ultima può essere negata soltanto se si è a conoscenza di elementi sfavorevoli allo straniero richiedente ovvero, in caso di domande di proroga, anche se l'interessato non ha trasferito in Svizzera il centro delle sue relazioni vitali o non si è conformato allo scopo della dimora da lui a suo tempo indicato.

I Cantoni dispongono dunque di un considerevolissimo margine d'apprezzamento. Il diritto di alta vigilanza della Confederazione è limitato; praticamente, l'approvazione federale può essere rifiutata soltanto in caso di abusi debitamente accertati. L'UFS non dispone tuttavia di propri strumenti di controllo: in questo campo dipende ampiamente dalle indicazioni fornite dai Cantoni.

3. Convenzioni fiscali

Esaminando alcune pratiche, la CPI ha costatato che certi Cantoni avevano concluso convenzioni fiscali con cittadini stranieri prima di rilasciare loro il permesso di dimora. Un esempio: Z., originario del Vicino Oriente, praticava già all'inizio degli anni '80 transazioni commerciali in Svizzera sull'oro e sulle divise. Per tale motivo, nel 1983 venne denunciato per infrazione alla legge federale concernente il domicilio e la dimora degli stranieri (RS *142.20*). Interrogato in merito, dichiarò in particolare di avere, qualche mese prima, incaricato un avvocato di procurargli un permesso di dimora. Da poco gli era stato comunicato che *«il permesso B gli sarebbe stato accordato dal Canton Uri, contro un deposito di 50 000 franchi»*. Ritenendo troppo onerosa questa condizione, aveva allora organizzato, tramite il suo avvocato, un incontro con il funzionario urano competente: *«Convenimmo che io dovessi pagare soltanto 15 000 franchi per il primo anno»*. Nell'ambito di quella procedura, Z. venne condannato al pagamento di una multa dalla procura distrettuale di Zurigo. L'UFS pronunciò contro di lui un divieto d'entrata limitato a due anni, poi ridotti a uno nell'ambito di un'istanza di revisione.

Nel 1985, subito dopo la scadenza del divieto d'entrata ridotto a un anno, l'UFS, su proposta della polizia degli stranieri del Canton Uri, accordò dapprima un visto permanente. Lo stesso anno, Z. ottenne un permesso di dimora annuale rilasciatogli dal Canton Uri con l'assenso dell'UFS. Le imposte canto-

nali e comunali che avrebbe dovuto pagare furono fissate a 30 000 franchi annui in base a una tassazione d'ufficio. L'esame della domanda di proroga, depositata nel 1986, venne differito sino al pagamento delle imposte arretrate. Le informazioni complementari chieste dall'UFS rivelarono che Z. non aveva trasferito nel Canton Uri il centro dei suoi interessi vitali né vi esercitava la maggior parte della sua attività lucrativa. Fondandosi su questi elementi, all'inizio del 1988 l'UFS rifiutò di approvare la proroga del permesso cantonale di dimora. Nel frattempo, Z. aveva depositato una domanda per ottenere un visto permanente; il Ministero pubblico della Confederazione, interpellato in merito, comunicò all'UFS che uno Stato straniero stava indagando contro Z. per presunta partecipazione a un traffico internazionale di droga, ma che in Svizzera non vi era nulla di concreto contro di lui talché non vi erano ragioni perentorie per opporsi a un'ammissione temporanea. La CPI ha esaminato i documenti che erano stati consegnati all'UFS e alla polizia degli stranieri del Canton Uri dalla Centrale di lotta contro il commercio illegale degli stupefacenti. Da questi documenti risulta pur sempre che Z. era sospettato di essere il cervello di un'organizzazione internazionale di narcotrafficanti.

Anche due altri casi concernono il Canton Uri. Alla fine del 1980, due stranieri (in particolare Emil Görpe, cfr. IV. 3) avevano chiesto un permesso di dimora annuale e, lo stesso giorno, firmato una dichiarazione del seguente tenore: «*Il sottoscritto ... dichiara formalmente di accettare durante i primi cinque anni di domicilio nel Cantone di Uri, nel senso di un'imposizione forfettaria in base al tenore di vita, una tassazione secondo cui il totale delle imposte dovute per anno e persona fisica sia almeno di 40 000 franchi. Sono così coperte le imposte sul reddito e sulla sostanza cantonali, comunali e parrocchiali, nonché l'imposta federale per la difesa nazionale. Rimane salva un'imposizione più elevata nell'ambito delle disposizioni vigenti della legge fiscale del Cantone di Uri*». Nello stesso tempo i due depositavano un assegno del valore di 150 000 dollari USA presso la Banca cantonale urana con l'ordine di «*pagare annualmente, a titolo di tributo fiscale, l'importo di 40 000 franchi all'Amministrazione cantonale delle contribuzioni entro 30 giorni dal ricevimento del conteggio fiscale*». I permessi di dimora richiesti furono accordati all'inizio del 1981. Dopo che il Cantone ebbe, a diverse riprese, prorogato i permessi di dimora con l'assenso dell'UFS, quest'ultimo, nel 1987, rifiutò la sua approvazione poiché le persone in causa non avevano il centro dei loro interessi vitali nel Cantone. I due stranieri e la società da loro diretta figuravano già a metà degli anni '80 nei rapporti di polizia in quanto sospettati di partecipazione al narcotraffico internazionale.

Valutazione

In materia d'imposta federale diretta, le convenzioni fiscali non sono né previste né ammissibili. Per altro, il concordato sulla conclusione di convenzioni fiscali, cui tutti i Cantoni hanno nel frattempo aderito, vieta ormai pattuizioni di questo tipo, oggi comunque già considerate tabù. Rimangono ammissibili, in certi limiti, soltanto alcune agevolazioni previste dalla legge. In Svizzera, gli stranieri che non esercitano un'attività lucrativa possono essere imposti forfettariamente in funzione del loro tenore di vita. Ebbene, tale non era il caso di

Z. Occorre chiedersi se tali convenzioni fiscali non siano giuridicamente inefficaci.

Il legame tra convenzioni fiscali e permessi di dimora appare dubbio anche sotto il profilo della politica statuale. Di per sé, un interesse fiscale non può essere determinante per giustificare l'ammissione in Svizzera di un cittadino straniero. Al massimo, può essere uno dei tanti elementi che occorre prendere in considerazione. D'altra parte, il permesso di dimora può essere subordinato soltanto a condizioni conformi allo scopo perseguito dalla legislazione in materia di stranieri. Ebbene, la fornitura di un minimo di prestazioni fiscali non rientra in tale finalità.

Come già detto, l'UFS dispone soltanto di modeste possibilità di intervento nell'ambito del suo potere d'alta vigilanza. Visto che, per ottenere il consenso dell'UFS, i Cantoni devono produrre soltanto gli atti di polizia degli stranieri, l'UFS non è in grado di controllare se si siano state concluse eventuali convenzioni fiscali. In futuro, all'UFS dovrebbero essere messi a disposizione tutti gli atti determinanti per il giudizio. Si aggiunga che l'UFS non dispone di propri strumenti per accertare i fatti. Per eventuali chiarimenti dipende ampiamente dalle indagini delle autorità cantonali e dalla loro disponibilità a cooperare. Tale situazione contrasta con un esercizio effettivo dell'alta vigilanza e si traduce in un eccessivo ritegno da parte dell'UFS.

Infine, si è costatato che l'UFS - come per altro anche altri uffici federali (cfr. VIII. 3.3) - ha subìto a volte pressioni da parte di terzi. Orbene, tali tentativi di ingerenza devono essere stroncati sul nascere.

Si è già rilevato (cfr. V. 4) che la collaborazione tra il Ministero pubblico della Confederazione e gli altri uffici federali è assai carente. Il Ministero pubblico della Confederazione ha in parte omesso di trasmettere all'UFS le informazioni che pur disponeva e che sarebbero state rilevanti per l'esame di certe domande di permessi di dimora. L'UFS è stato dunque in parte privato dei mezzi necessari per intervenire. Secondo la CPI, è estremamente urgente provvedere affinché lo scambio di informazioni venga istituzionalizzato e migliorato.

4. Rilascio di visti a corrieri di valuta

Violenti critiche sono state rivolte contro la prassi dell'ambasciata svizzera di Sofia in materia di rilascio di visti. Le si è rimproverato di essersi mostrata troppo generosa verso i corrieri di valuta, soprattutto se raccomandati da una banca rinomata.

Il problema della concessione di visti a diversi corrieri titolari di passaporti libanesi è noto sin dal 1982 alle autorità svizzere competenti. Già a quel tempo, l'ambasciata svizzera a Sofia si era rivolta all'UFS chiedendo un preavviso a proposito del rilascio di visti a corrieri di divise e d'oro libanesi. Per lo meno all'inizio, si trattava esclusivamente di persone nei cui passaporti erano già menzionate parecchie entrate in Svizzera. Originariamente, queste persone avevano ottenuto il visto a Beirut. Divenuta instabile la situazione in questa città, avevano trasferito il loro domicilio in un albergo di Sofia. Tutte erano note

come clienti abituali della Swissair. Invitato a pronunciarsi sull'opportunità di rilasciare altri visti, il Ministero pubblico della Confederazione non fece alcuna obiezione suffragata da motivi di polizia politica. Lo stesso UFS, competente in materia, si dichiarò d'accordo con il rilascio dei visti a diversi corrieri d'oro e di valuta visto che non sussistevano obiezioni nemmeno sotto il profilo della polizia degli stranieri. Attirò unicamente l'attenzione sul fatto che, in caso di rilascio di visti permanenti, sul visto medesimo si doveva menzionare che la durata dei diversi soggiorni in Svizzera non doveva superare i tre mesi.

Sino ad oggi, i servizi svizzeri a Sofia si sono attenuti a questa prassi, sempre con il benestare di Berna. Nulla indica che ci si sia adoperati per chiarire la provenienza dei valori trasferiti. Eppure vi erano indizi secondo cui la città di Sofia si prestava assai bene per eludere i severi controlli alla frontiera turca.

Con lettera del 19 gennaio 1983, la polizia zurighese degli stranieri aveva invano chiesto all'UFS di farle sapere *«in quali circostanze Mustafa Parlak ha ottenuto, il 27 agosto 1982, dall'ambasciata di Svizzera a Sofia/Bulgaria, un visto di sei mesi, rilasciato manifestamente in dispregio delle istruzioni vigenti (Paese terzo)»*. Le istruzioni dell'UFS prevedono che lo straniero deve di regola presentare la domanda di visto alla rappresentanza svizzera all'estero competente per il suo luogo di domicilio. Se si indirizza a un'altra rappresentanza, devono essergliene chiesti i motivi: *«Se non può indicare ragioni plausibili per la scelta della rappresentanza e lascia un'impressione dubbia, il richiedente dev'essere indirizzato alla rappresentanza all'estero competente per il suo luogo di domicilio»*.

Alla fine del 1984, quando un corriere turco aveva presentato per la prima volta una domanda di visto a Sofia, l'UFS aveva indicato all'ambasciata svizzera: *«A nostro parere, non vi è necessità di ammettere un trattamento speciale. Una domanda di questo genere potrebbe essere presentata anche in Turchia»*.

Il 9 maggio 1989, in una lettera alla Direzione politica del DFAE, l'UFS sosteneva ancora: *«In collaborazione con l'Ufficio centrale di polizia del Ministero pubblico della Confederazione stiamo esaminando misure per meglio controllare l'attività dei corrieri di valuta. Sarebbe inoltre concepibile uno scambio sistematico di informazioni con l'estero per chiarire se esistano relazioni con il narcotraffico. Una restrizione generale della prassi in materia di visti per tali corrieri non può entrare in linea di conto poiché mancano a tal fine le necessarie basi legali»*.

Valutazione

Secondo la CPI, la prassi in materia di visti nei confronti di corrieri di valuta libanesi può essere senz'altro modificata, tanto più ch'essi ne fanno domanda non nello Stato di domicilio bensì in uno Stato terzo. Non occorrono a tal fine nuove basi legali. Tenuto conto della situazione venutasi a creare dopo il 1982, è opportuno procedere a un cambiamento di prassi, ammesso che si voglia veramente mantenere il sistema del visto obbligatorio.

Da tempo si sospetta che i prodotti del traffico della droga vengano trasferiti dalla Turchia in Svizzera attraverso la Bulgaria. È incomprensibile che non si

siano qui prese tempestivamente le misure necessarie per impedire gli abusi. In futuro, occorrerà per lo meno badare maggiormente affinché le nostre rappresentanze all'estero - salvo poche eccezioni legittime - non rilascino più visti a residenti di Stati terzi.

X. Tenuta e archiviazione degli atti

Le indagini svolte dalla CPI hanno rivelato parecchie lacune nella conservazione degli atti. I singoli documenti sono ordinati in fascicoli classificati cronologicamente, ma la maggior parte di quest'ultimi vengono tenuti in forma di fogli mobili talché ne deriva spesso una situazione poco chiara e caotica. I singoli documenti non sono né numerati né inventariati. Non si può dunque accertare se la maggior parte dei fascicoli sia completa.

È questa una lacuna assai grave, in particolare per gli atti procedurali. La CPI ha per esempio costatato che, in un caso concreto, sono andati persi determinati documenti procedurali.

Inoltre, solo in rarissimi casi si può accertare esattamente quale sia stato l'iter della pratica. Non è possibile per esempio sapere chi ha costituito o consultato un dato fascicolo. I lavori della CPI sono stati intralciati da questo stato di cose.

Il capo del servizio dei ricorsi del DFGP, Hugo Schär, ha dichiarato alla CPI che, a suo parere, vi sono oggi insufficienze effettive quanto alla possibilità di ricostruire l'iter di un fascicolo. Ha inoltre fatto notare che gli atti procedurali che giungono al servizio dei ricorsi sono spesso in cattivo stato. Tali problemi concernerebbero non solo molte autorità inferiori, ma anche, in particolare, gli atti del Delegato ai rifugiati e quelli dell'UFP.

Il Consiglio federale e gli uffici federali interessati devono esaminare questo problema e emanare in merito un disciplinamento che elimini le lacune accertate. Spetterà poi alle Commissioni della gestione esercitare il debito controllo.

XI. Valutazione generale

1.

La CPI era stata incaricata di indagare sui rimproveri rivolti alla gestione del DFGP, di mettere in risalto le eventuali responsabilità ed i difetti di natura istituzionale nonché di presentare un rapporto in merito. Per ragioni di chiarezza e per giustificare le misure proposte, le carenze accertate sono state presentate approfonditamente nel presente rapporto. Può darsi che ne siano risultate falsate le proporzioni tra critiche e costatazioni positive. Non si troverà così menzione del lavoro di parecchi funzionari di diversi uffici del DFGP proprio perché tale lavoro è correttamente adempiuto. Per la valutazione globale del presente rapporto occorre dunque non perdere di vista che, indipendentemente dalle critiche espressamente menzionate, il DFGP funziona bene, è diretto con competenza e merita la fiducia del Parlamento e dell'opinione pubblica.

L'esame parlamentare di un intero settore dell'amministrazione federale non può essere paragonato a un controllo finanziario. Una commissione d'inchiesta deve appurare le segnalazioni ricevute e procedere a sondaggi; è escluso ch'essa possa esaminare ogni singola pratica per dire se sia stata gestita correttamente e decisa in modo appropriato. Ne consegue che i risultati dell'inchiesta della CPI non possono essere considerati esenti da lacune.

A tutte le collaboratrici e a tutti i collaboratori del Dipartimento che han dovuto ingiustamente sopportare i rimproveri rivolti globalmente al DFGP la CPI esprime gratitudine per il lavoro svolto e la pazienza dimostrata.

2.

Elisabeth Kopp è stata per quattro anni consigliere federale. Ha servito il Paese secondo scienza e coscienza ed ha esercitato la sua carica con competenza, circospezione ed impegno. Ha saputo far fronte agli oneri fisici e psichici della funzione con non meno forza e successo di altri consiglieri federali.

Per gli errori che ha commesso e che hanno provocato le sue dimissioni deve assumere la responsabilità politica e giuridica. L'equità del giudizio esige però che tali errori non vengano considerati isolatamente bensì valutati anche alla luce di quanto Elisabeth Kopp ha fatto con impegno per il bene del Paese.

3.

Il colloquio telefonico tra i coniugi Kopp è a dire il vero all'origine ma non la causa principale di una situazione infine sfociata nelle dimissioni di Elisabeth Kopp dal Consiglio federale. Il fatto più grave è il comportamento di Elisabeth Kopp dopo tale conversazione telefonica. Essa non ha informato il Consiglio federale nemmeno nel momento in cui sapeva con certezza che l'informazione trasmessa proveniva dal Ministero pubblico della Confederazione. Nonostante che ne fosse stata sollecitata dai suoi collaboratori, si è rifiutata di dire pubblicamente la verità. Ha tentato di convincere la propria collaboratrice personale ad assumere l'intera responsabilità e presentare così verso l'esterno una versione dei fatti contraria alla verità. Pur potendolo fare, non ha rettificato le false dichiarazioni pubbliche del marito. Ha per lungo tempo lasciato credere il falso all'opinione pubblica, all'Assemblea federale e al Consiglio federale. Ha così nuociuto al buon nome di tutte le istituzioni politiche mettendo nel contempo in pericolo la capacità d'agire del Consiglio federale. La fiducia in lei riposta si era sgretolata a tal punto da renderne inevitabili le dimissioni.

Incompatibile con le esigenze connesse alla carica di consigliere federale non è tanto l'errore del colloquio telefonico in quanto tale, bensì l'incapacità di ammetterlo.

4.

Gli strettissimi legami esistenti in Svizzera tra politica, economia e società comportano numerosi vantaggi ma evidenziano pure, come ha mostrato il caso

Kopp, i punti deboli del nostro sistema. Il destino politico di qualsiasi esponente della vita politica è strettamente legato anche all'attività professionale del coniuge. Di questo fatto non si è tenuto sufficientemente conto nella preparazione dell'elezione di Elisabeth Kopp alla carica di consigliere federale. La stessa Elisabeth Kopp aveva dichiarato di saper tener separati attività ufficiale e affari del marito. Non vi è però riuscita in un momento decisivo. Ne è in gran parte corresponsabile Hans W. Kopp che non ha avuto o quasi riguardo per l'attività ufficiale della consorte.

Per qualsiasi atto della vita pubblica - e vi rientra anche l'attività del coniuge di un consigliere federale - sono indispensabili ritegno e disciplina personali in quanto espressione della responsabilità assunta nei confronti della collettività. È un comportamento, questo, che difficilmente potrebbe essere regolato soltanto da prescrizioni legali, per esempio in materia di incompatibilità. Compito di tutte le cerchie e di tutti i gruppi responsabili non è tanto di prestare attenzione al genere di vita o allo stato civile di un candidato, quanto di mettere in luce altri eventuali legami. Se si vogliono evitare crisi analoghe a quelle causate dal caso Kopp si devono considerare ed esporre apertamente tutte le contingenze e i condizionamenti sociali, economici e personali rilevanti nel contesto.

5.

Il sospetto secondo cui fra le autorità svizzere si sarebbero infiltrati reggicoda della criminalità organizzata è infondato. La criminalità organizzata opera tuttavia anche in Svizzera e si avvale di certe strutture del nostro sistema particolarmente permeabili agli abusi. Quanto più una società è aperta, tanto più è vulnerabile. È così che trafficanti di droga stranieri sono riusciti, per mezzo di convenzioni fiscali forfettarie, a costituire un domicilio in Svizzera e a continuare qui le proprie attività criminose. In merito, è indispensabile che le autorità competenti operino con occhio più vigile e non si lascino in particolare guidare soltanto da criteri finanziari. Poiché il traffico di droga e quello delle armi utilizzano gli stessi canali avvalendosi anche di transazioni fittizie, la criminalità organizzata ha gioco facile anche perché sa profittare del fatto che la mediazione di traffici d'armi non autorizzati non viene considerata illegale fintanto che le armi non toccano il territorio svizzero. Lo stesso atteggiamento restrittivo dell'Ufficio federale di polizia nei confronti di mandati di cattura internazionali si dimostra assai problematico in questo contesto. Si aggiunga la penuria di personale presso il Servizio di lotta contro il traffico illegale di stupefacenti, situazione che il procuratore generale della Confederazione non ha saputo contrastare con sufficiente energia né mitigare con debite mutazioni di posti. Va detto però che una certa parte di responsabilità incombe qui anche al Parlamento che ha a suo tempo imposto il blocco degli effettivi del personale.

6.

In genere si può dire che non si è riconosciuta tempestivamente la minaccia che la criminalità organizzata e il traffico internazionale di droga costituiscono per

il nostro Paese. Il fatto che il procuratore della Confederazione abbia omesso a torto, e nonostante le proposte del collaboratore incaricato della pratica, di ordinare l'apertura di un'inchiesta ovvero d'ingiungere ai Cantoni di procedere contro una serie di società finanziarie sospettate di riciclaggio di denaro proveniente dal narcotraffico ha permesso a queste società di proseguire tranquillamente le loro attività nel nostro Paese. Questo lassismo e la sottodotazione di personale presso la Centrale di lotta contro il traffico illegale di stupefacenti comportano inoltre il pericolo che le nostre autorità si affidino troppo alle pratiche e ai metodi di servizi d'investigazione stranieri invece di ricercare una stretta cooperazione con questi ultimi.

7.

Il Ministero pubblico della Confederazione e la Polizia federale operano in un campo di tensioni che si situa da un lato tra le esigenze inerenti all'adempimento di un mandato di polizia che dev'essere riesaminato costantemente e, dall'altro, il rispetto dei diritti di libertà. Questa antinomia rende estremamente difficile il loro compito. Il Ministero pubblico della Confederazione e la Polizia federale hanno in genere prestato un buon lavoro. Va dunque precisato che le mancanze denunciate nel presente rapporto non possono essere considerate isolatamente, bensì valutate tenendo conto che, nella maggior parte dei casi, il comportamento dei singoli collaboratori è stato corretto e appropriato. Il nostro Stato non si definisce però unicamente in funzione dei suoi confini territoriali, ma anche, in particolare, delle libertà individuali che garantisce a tutti i suoi cittadini. Questi diritti fondamentali sono stati messi in pericolo dalla debolezza nella condotta e nella gestione del Ministero pubblico della Confederazione, nonché dal disorientamento nel settore del mandato generale di polizia. Le conseguenze sono oggi note: errata valutazione della minaccia, concezioni della minaccia in parte obsolete, insufficiente raccolta e uso indebito di dati. Una concausa di questa situazione va intravista certamente anche nel fatto che questi settori non sono stati sufficientemente sorvegliati dalle autorità politicamente responsabili e nel fatto che il Parlamento non dispone di alcun mezzo legale per esercitare un suo controllo. Sarà pertanto anche compito del Parlamento vegliare d'ora in poi al rispetto dei principi enunciati nel presente rapporto.

8.

Le dimissioni del consigliere federale Elisabeth Kopp e i sospetti avanzati contro il Ministero pubblico della Confederazione ed altri servizi del DFGP hanno creato un clima di sfiducia nel nostro Paese.

La fiducia presuppone apertura e controlli. Il controllo si attua anche tramite la critica pubblica da parte del Parlamento, ma anche dei mezzi di comunicazione di massa, i quali sono per altro in gran parte all'origine delle indagini della CPI. È una premessa necessaria dello Stato democratico che qualsiasi attività pubblica rimanga limpida e controllata.

La CPI propone all'Assemblea federale e all'opinione pubblica diverse misure intese a incrementare la trasparenza e a migliorare il controllo dell'attività dello Stato.

XII. Proposte della Commissione

Iniziativa parlamentare

In virtù dell'articolo 21bis della legge federale sui rapporti fra i Consigli, la Commissione sottopone al plenum, in forma di proposta generica, l'iniziativa parlamentare seguente:

Se i diritti delle Commissioni della gestione non bastano ad esplicare l'alta vigilanza, le due Commissioni possono, con decisione presa a maggioranza dei membri di ciascuna di esse, istituire una delegazione comune, composta pariteticamente di membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. La delegazione deve avere il diritto, dopo aver sentito il Consiglio federale, di farsi consegnare documenti coperti dal segreto. Può pure sentire, come testimoni o persone tenute a dare informazioni, funzionari legati al segreto d'ufficio o al segreto militare. I membri, i segretari e i redattori dei processi verbali di questa delegazione sono, dal canto loro, tenuti a serbare il segreto.

Motivazione: cfr. VII. 2.

Mozione 1

«Dissociazione delle funzioni del procuratore generale della Confederazione»

Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre ai Consigli legislativi un disegno di legge con il contenuto seguente:

La funzione di accusatore pubblico del procuratore generale della Confederazione dev'essere separata da quella di primo responsabile della polizia politica ed eventualmente anche della polizia giudiziaria.

Motivazione: cfr. VII. 1; V. 1; V. 8.5.

Mozione 2

«Protezione dei dati nel settore del Ministero pubblico della Confederazione»

Il Consiglio federale è incaricato di presentare od emanare senza indugio disposizioni sulla protezione dei dati nel senso seguente:

1. Devono essere fissati criteri precisi per la raccolta di dati e informazioni; il mandato generale di polizia dev'essere in particolare ridefinito regolarmente in vista della sua pratica applicazione.
2. Per quanto non vi si oppongano ragioni cogenti di protezione dello Stato, gli interessati devono fruire del diritto di prender visione e di rettificare i dati che li concernono. Contro il diniego di questo diritto dev'essere prevista una via di ricorso a un'autorità giudiziaria.
3. Iscrizioni e documenti superati devono essere distrutti.
4. Se si procede ad esami di sicurezza in merito a candidati a un posto in seno all'amministrazione pubblica occorre farne menzione nel bando di concorso. Se l'esame di sicurezza rileva elementi a carico del candidato, questi dev'esserne informato e fruire del diritto d'essere sentito, di prender visione degli atti e di rettificarli nonché di ricorrere contro la decisione.
5. Gli esami di sicurezza per datori di lavoro e mandanti privati non sono più ammessi. Se una base legale li permette eccezionalmente, al candidato devono essere conferiti gli stessi diritti come in caso di concorso a un pubblico impiego.

Motivazione: cfr. V. 5; VI. 6; VI. 7; VII. 3; VII. 4.

Postulato 1

«Ministero pubblico della Confederazione»

Il Consiglio federale è invitato a prendere le seguenti misure per riorganizzare il Ministero pubblico della Confederazione:

1. La situazione della minaccia in Svizzera dev'essere oggetto di una nuova valutazione. Occorre conferire maggior importanza alla lotta contro la criminalità internazionale, segnatamente contro il narcotraffico e contro il riciclaggio di denaro sporco. Nella lotta antidroga ci si concentrerà soprattutto sul settore del finanziamento.
2. Le attività del Ministero pubblico della Confederazione devono essere meglio coordinate. Traffico di droga e di armi, terrorismo, rapimenti a scopo di ricatto, attività spionistiche e sovversione politica devono essere oggetto di un approccio globale. Occorre indagare più a fondo sull'ambiente criminale; va esaminata l'opportunità di istituire una centrale di lotta contro la criminalità organizzata.
3. Va conferita maggior importanza all'alta vigilanza della Confederazione conformemente all'articolo 258 della legge federale sulla procedura penale; i Cantoni devono essere meglio assistiti nell'adempimento dei loro compiti. Nei casi concernenti più Cantoni, occorre consolidare la collaborazione e lo scambio di informazioni. Quale alternativa a una polizia federale degli stupefacenti occorre esaminare se non sia possibile far capo a funzionari cantonali con competenze di funzionari federali affidando loro indagini da condurre sotto la direzione del Ministero pubblico della Confederazione.
4. Per la collaborazione con servizi stranieri in Svizzera devono essere create chiare basi giuridiche onde garantire che il Ministero pubblico della Confederazione rimanga sovrano in materia di procedura e che le indagini vengano efficientemente condotte.

Motivazione: cfr. IV. 1.3; IV. 1.4; IV. 2; IV. 4; IV. 5; IV. 6.

Postulato 2

«Assistenza giudiziaria»

Il Consiglio federale è invitato a prendere le seguenti misure:

1. La Svizzera deve, a tutti i livelli, adoperarsi maggiormente affinché le procedure internazionali d'assistenza giudiziaria, segnatamente in Europa, vengano agevolate e sgravate da inutili ostacoli.
   Va esaminato in qual misura siano possibili contatti diretti tra autorità straniere richiedenti e autorità svizzere richieste e possano pertanto essere smantellate le vie gerarchiche.
2. La procedura di ricorso in materia d'assistenza giudiziaria dev'essere resa più coerente e meglio coordinata; vanno evitati doppioni nell'iter ricorsuale.
   Alla Confederazione dev'essere conferita la possibilità di arrogare a sè, a certe condizioni, procedimenti oggetto di assistenza giudiziaria qualora si tratti di casi complessi o concernenti più Cantoni, ovvero qualora un Cantone tardi a decidere.
3. Vanno presi provvedimenti organizzativi onde contribuire a migliorare la collaborazione tra le Sezioni dell'assistenza giudiziaria internazionale e dell'estradizione presso l'Ufficio federale di polizia da un lato e l'Ufficio centrale di polizia del Ministero pubblico della Confederazione dall'altro.
   I diversi servizi devono coordinare meglio le loro informazioni e avvalersi maggiormente dei mezzi offerti dall'informatica.
   Nella Divisione competente, va riesaminata in genere l'efficienza delle strutture.

Motivazione: cfr. VIII. 2; VIII. 4.

Postulato 3

«Rilascio di visti»

Il Consiglio federale è invitato a presentare all'Assemblea federale un rapporto completo circa l'obbligo dei visti e ad esaminare in qual misura occorra modificare la prassi in materia di rilascio dei visti.

Devono essere in particolare evitati gli abusi. Soltanto in casi eccezionali debitamente motivati possono essere rilasciati visti a residenti di Paesi terzi.

Motivazione: cfr. IX. 4.

Postulato 4

«Tenuta e archiviazione degli atti»

Il Consiglio federale è invitato a riesaminare la tenuta e l'archiviazione degli atti, segnatamente di quelli procedurali, in seno all'amministrazione federale e ad ordinare i miglioramenti necessari.

Motivazione: cfr. X.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Avvenimenti in seno al DFGP Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) del 22 novembre 1989

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1990
Band Volume Volume	1
Heft Cahier Numero	07
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	89.006
Datum Date Data	20.02.1990
Seite Page Pagina	473-622
Ref. No	10 116 243

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.