

Avvenimenti in seno al DFGP

Parere del Consiglio federale in merito al rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI)

del 4 dicembre 1989

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto e alle proposte della Commissione parlamentare d'inchiesta del 22 novembre 1989.

4 dicembre 1989

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione, Buser

1 Introduzione, collaborazione tra Consiglio federale e CPI

11 Importanza politica del rapporto

Il nostro Collegio attribuisce grande importanza politica al rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) del 22 novembre 1989 concernente gli avvenimenti prodottisi in seno al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) (FF 1990 I ...). Le circostanze che hanno portato alle dimissioni di Elisabeth Kopp dalla carica di consigliere federale nonché i gravi rimproveri rivolti a diversi uffici del DFGP hanno potuto essere per la prima volta chiariti grazie all'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta giusta gli articoli 55-65 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11); nel contempo se ne sono anche tratte le debite conclusioni. La CPI ha saputo intervenire responsabilmente nelle strutture interne dei poteri supremi della Confederazione avvalendosi, ad un tempo con fermezza e ritegno, delle estese competenze investigative di cui disponeva e che per altro non spettano a nessun altro organo della Confederazione. Per il grosso lavoro prestato, essa merita piena riconoscenza. Anche se i gravissimi sospetti secondo cui la criminalità organizzata si sarebbe infiltrata fra le autorità federali si sono dimostrati infondati, la CPI ha accertato numerose ed in parte serie inadempienze e lacune. Da parte nostra, siamo senz'altro disposti ad esaminare senza preconcetti tutte le proposte e a procedere rapidamente ai miglioramenti e alle riorganizzazioni necessari. Ciò vale in particolare per il settore del Ministero pubblico della Confederazione e per la prassi, invero inammissibile, delle schedature. Proprio qui si sono già presi i primi provvedimenti immediati e si sta preparando una normativa transitoria più severa e più attenta alla tutela della sfera personale, normativa che dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 1990, ancor prima della promulgazione della legge sulla protezione dei dati.

Gli avvenimenti che hanno dato origine ai lavori della CPI hanno suscitato una certa sfiducia nello Stato e nelle sue autorità. Se si è potuta evitare una crisi delle istituzioni lo si deve ai provvedimenti presi dal Consiglio federale e dal Parlamento. Appena avuto notizia di una presunta violazione del segreto d'ufficio, il nostro Consiglio ha designato un rappresentante speciale del procuratore generale della Confederazione nella persona del procuratore Hungerbühler e, in seguito ai gravi rimproveri mossi a funzionari del DFGP, ha incaricato l'ex presidente del Tribunale federale Arthur Haefliger di procedere a un'inchiesta amministrativa; in seguito, ha preso i provvedimenti che gli sembravano necessari. Da parte sua, il Parlamento ha istituito una commissione parlamentare d'inchiesta dotata di poteri straordinari onde chiarire gli avvenimenti prodottisi in seno al DFGP.

Queste misure mostrano che, anche in situazioni di crisi acuta, lo Stato dispone degli strumenti necessari per il chiarimento dei fatti. La forza di uno Stato non si manifesta soltanto nell'assenza di difetti, ma anche nel modo in cui sa porre rimedio ai propri errori. In questa difficile situazione, il nostro Stato di diritto si è dimostrato all'altezza del compito.

Il chiarimento dei fatti da parte della CPI e il rapido concretamento delle proposte di miglioramento rappresentano un'occasione unica per ripristinare e rafforzare la fiducia del popolo nelle istituzioni. Noi intendiamo cogliere questa occasione insieme con il Parlamento. Il parere che qui vi sottoponiamo è il frutto di un grosso lavoro realizzato in tempi assai brevi. Ci siamo nondimeno decisi a pronunciarci per scritto al fine di agevolare i dibattiti e venire incontro ai parlamentari di lingua italiana e francese.

12 Collaborazione con la CPI

La collaborazione con la CPI è stata buona. Anche se non gli è stato praticamente possibile partecipare ai lavori commissionali, il rappresentante del Consiglio federale è stato sufficientemente tenuto al corrente sull'andamento dell'inchiesta visto che gli venivano sempre preannunciate le audizioni e le richieste di produzione di atti e di informazioni.

Anche la collaborazione dell'amministrazione con la CPI è stata soddisfacente. A dire il vero, in seno all'amministrazione i collaboratori interessati avevano in un primo tempo intravisto nella CPI un organo investigativo che, al pari di un'autorità disciplinare, stava indagando su eventuali violazioni di doveri di servizio, impressione questa che si rafforzò allorché la CPI decise di far capo anche a giudici istruttori cantonali.

La CPI è nondimeno riuscita a correggere questa impressione presso la maggior parte degli interpellati, anche se poi il rapporto ha nuovamente alimentato, presso certe persone coinvolte, l'idea di essere state messe alla berlina in base a fatti parzialmente inesatti o valutati con criteri soggettivi discutibili.

Parecchi funzionari interessati avrebbero voluto, fatto questo comprensibile e giustificato, fornire spiegazioni complementari e rettificative in merito al loro operato; rinunciamo tuttavia a fornire tali precisazioni poiché non vogliamo che il nostro parere si configuri come un «contro-rapporto». Riteniamo che il lavoro della CPI debba essere valutato in primo luogo sulla scorta delle conclusioni e delle proposte contenute nel rapporto e non in base a presentazioni di fatti o di esempi parzialmente controversi e che a volte sono forse anche stati tolti dal loro contesto. Laddove sussista il pericolo che dal rapporto si possano trarre errate conclusioni su una questione importante, a causa di esempi poco chiari o imprecisi, ci permetteremo nondimeno di farlo notare.

13 Segreto d'ufficio

La richiesta della CPI, secondo cui il nostro Consiglio doveva rinunciare incondizionatamente al segreto d'ufficio, è in contrasto con la chiara volontà del legislatore che ha conferito al nostro Collegio il diritto di presentare proprie obiezioni. Il compromesso trovato si è nondimeno rilevato soddisfacente anche se, in fin dei conti, ha limitato il nostro intervento alla possibilità di mantenere una visione d'insieme sull'ubicazione degli atti ufficiali: in effetti, come c'era

d'aspettarsi, la CPI ha sempre imposto l'idea, che aveva espresso all'inizio, di prescindere completamente dal segreto d'ufficio.

Nel suo rapporto, la CPI motiva questo atteggiamento adducendo che il segreto d'ufficio avrebbe potuto esserle opposto soltanto in caso di documenti espressamente classificati segreti. Non possiamo condividere questa opinione poiché una tale interpretazione dell'articolo 59 capoverso 3 LRC non è suffragata né dai lavori preparatori né da una chiave di lettura sistematica. Questa disposizione rinvia all'articolo 61 capoverso 4 in cui si parla del segreto d'ufficio usuale; inoltre, l'espressione «documenti ufficiali segreti» di cui agli articoli 47^{bis} capoverso 6 e 61 capoverso 5 si riferisce indubbiamente a tutti i documenti sottoposti al segreto d'ufficio, indipendentemente dal fatto che siano o no classificati. Diversamente, le commissioni della gestione o le commissioni d'inchiesta sarebbero pressoché interamente liberate dal segreto al termine di un'inchiesta.

La CPI si è riservata di decidere circa l'archiviazione degli atti commissionali dopo la chiusura dei lavori. Noi riteniamo che, secondo l'articolo 65 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione (RS 172.010), tale decisione spetti al nostro Collegio e che i documenti debbano essere depositati negli Archivi federali conformemente all'articolo 2 del pertinente regolamento (RS 432.11). Dal canto suo, la CPI può fissare il termine per la consultazione degli atti.

14 Rispetto dei diritti degli interessati da parte della CPI

La CPI ha rispettato i diritti di partecipazione del Consiglio federale. I termini impartiti al momento della conclusione dei lavori erano tuttavia troppo brevi per consentire una discussione veramente approfondita in seno al nostro Consiglio e all'amministrazione federale.

Chiusa l'inchiesta, la CPI ha offerto l'occasione di pronunciarsi alle persone cui aveva rivolto rimproveri. A tal fine, ha comunicato loro sommariamente e per scritto gli addebiti mossi, ma non ha concesso loro di consultare gli atti, contrariamente a quanto previsto dal combinato disposto degli articoli 62 capoverso 1 e 63 capoverso 1 LRC. Alcune delle persone in causa si sono viste così sminuite nei diritti loro conferiti dalla legge.

2 Le circostanze delle dimissioni di Elisabeth Kopp

Dopo lunga riflessione, ci siamo decisi per principio a non pronunciarci sullo svolgimento degli avvenimenti e sulla valutazione data dalla CPI.

3 La gestione dipartimentale di Elisabeth Kopp

Anche riguardo a questo capitolo del rapporto non ci pronunciamo sui fatti e sulle valutazioni della CPI.

Nel n. III.2.4 del rapporto, la CPI lascia intendere di considerare non corretta, bensì soltanto «sostenibile», la prassi del DFGP in merito all'approvazione

delle modifiche «incontestate» dei piani direttori. Secondo tale prassi, le modifiche dei piani direttori sono considerate «incontestate» quando nessun Cantone limitrofo né gli uffici federali incaricati di compiti determinanti sollevino obiezioni; non è dunque decisivo sapere se la modifica del piano fosse controversa all'interno del Cantone prima dell'approvazione da parte dell'autorità cantonale competente. Questa interpretazione è, a nostro dire, non soltanto sostenibile ma addirittura necessaria; sarebbe contrario alla ripartizione costituzionale dei compiti in materia di pianificazione territoriale se, dopo una procedura d'adozione del piano correttamente esplicata in seno al Cantone, un'autorità federale sostituisse il proprio apprezzamento a quello del Cantone senza potersi fondare su motivi previsti dal diritto federale o adottati da un altro Cantone. L'articolo 12 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) limita a un mero controllo giuridico la competenza della Confederazione in materia d'approvazione dei piani.

4 Lotta contro il narcotraffico e contro il riciclaggio di denaro sporco

41 Valutazione generale

Per quanto concerne la lotta contro il narcotraffico, la CPI costata punti deboli che anche noi riconosciamo espressamente. Per questo motivo abbiamo già sottoposto alle vostre Camere due progetti che rivestono grande importanza per la lotta contro l'abuso nel settore degli stupefacenti. Inoltre, abbiamo predisposto altre misure correttive rientranti nell'ambito della nostra competenza.

Con il disegno di legge sulla protezione dei dati (cfr. messaggio del 23 marzo 1988, FF 1988 II 353), vi abbiamo proposto di completare la legge federale sulla procedura penale (RS 312.0) e quella sull'assistenza giudiziaria (RS 351.1) al fine non solo di consolidare la protezione dei dati ma anche di creare, per la prima volta, una base giuridica esplicita per il lavoro d'informazione reciproca degli organi di polizia nell'ambito delle inchieste penali. Si renderà così possibile anzitutto la trasmissione di informazioni provenienti da indagini di polizia giudiziaria, migliorando nel contempo lo scambio di informazioni all'interno del Ministero pubblico della Confederazione.

Le previste norme penali contro il riciclaggio di denaro sporco e la carente diligenza in materia di operazioni finanziarie (cfr. messaggio del 12 giugno 1989, FF 1989 II 837) terranno conto del desiderio della CPI di intervenire maggiormente a livello penale anche contro il finanziamento del narcotraffico e di altri reati della criminalità organizzata. Fino all'entrata in vigore di queste norme, le autorità competenti possono tuttavia intervenire contro tali operazioni soltanto se sono adempiute le condizioni previste dalla legge sugli stupefacenti (art. 19 n. 1 cpv. 7 e art. 24 LStup, RS 812.121).

La CPI rimprovera alla Centrale e ai suoi superiori di essere stati troppo poco attivi nella lotta antidroga. La penuria di personale presso la Centrale è attribuita a un'omissione della direzione dell'ufficio. Da parte nostra, conveniamo che le autorità federali dovrebbero mostrarsi più intraprendenti in questo campo.

Un elemento principale della critica della CPI è che il procuratore generale della Confederazione e gli altri superiori di Jacques-André Kaeslin sarebbero rimasti inattivi nonostante i rapporti presentati da quest'ultimo. Le indagini sinora compiute non hanno però tenuto conto sufficientemente del fatto che il rapporto di sintesi particolareggiato del 1° ottobre 1988 era stato elaborato in collaborazione con i funzionari responsabili dell'inchiesta in Ticino e impiegato, nella sua versione originale in italiano, nell'ambito della procedura penale ticinese diretta contro i fratelli Magharian. L'omissione dei superiori di Kaeslin non risiede dunque nel non aver ordinato essi stessi un'inchiesta, bensì nel non aver intravisto un segnale d'allarme nell'insistenza del loro collaboratore e di non aver discusso approfonditamente con lui delle possibilità d'intervento di cui disponevano le autorità federali. Occorre pur ammettere che un coordinamento tra il Cantone Ticino, che procedeva all'inchiesta, e i Cantoni sede delle diverse società finanziarie avrebbe agevolato la procedura.

Non possiamo inoltre accettare le critiche, quali formulate dalla CPI, in merito all'azione «Tam-Tam». Il nesso con la problematica dell'asilo non è pertinente.

A livello procedurale, la CPI chiede che il Ministero pubblico della Confederazione intraprenda più inchieste di propria iniziativa fondandosi sull'articolo 259 della legge federale sulla procedura penale. Questa richiesta potrà essere soddisfatta facendo capo a un aumento del personale. Occorre tuttavia rilevare che tale competenza d'inchiesta sussidiaria della Confederazione serve anzitutto a facilitare la trattazione dei casi da parte delle autorità cantonali e non è intesa a far sì che il Ministero pubblico della Confederazione arroghi a sé inchieste cantonali già in corso.

La richiesta della CPI secondo cui il procuratore generale della Confederazione dovrebbe avvalersi maggiormente dell'azione d'ufficio prevista dall'articolo 258 della legge federale sulla procedura penale sottovaluta questo mezzo processuale. Si tratta qui di una denuncia qualificata in virtù della quale le autorità cantonali sono tenute ad aprire e attuare un procedimento. La procedura medesima è tuttavia cantonale e il Ministero pubblico della Confederazione non ha diritti di parte. Il procuratore generale della Confederazione non potrebbe in nessun caso impartire istruzioni; in particolare, non potrebbe, come nel caso d'inchieste della polizia giudiziaria secondo l'articolo 17 capoverso 2 della legge sulla procedura penale, impiegare direttamente funzionari cantonali. Il legislatore federale potrebbe nondimeno modificare l'attuale ripartizione delle competenze e sottoporre alla giurisdizione penale federale certi reati in materia di stupefacenti; sembra che la CPI non propenda per questa soluzione visto che non ritiene opportuna una polizia federale degli stupefacenti. In tali circostanze,

devono essere però corrispondentemente ridotte anche le aspettative riposte nel Ministero pubblico della Confederazione.

La collaborazione con la «Drug Enforcement Administration» (DEA), prevista dalla legge (art. 29 LStup; art. 35 OAIMP, RS 351.11), è indubbiamente necessaria e parimenti approvata dalla CPI. Poiché questa collaborazione è certamente più stretta di quella praticata con autorità estere prive di sede in Svizzera, un controllo si impone, tanto più che il nostro Collegio non ha mai avuto modo di regolare questa materia. Per quanto concerne il rimprovero secondo cui le autorità turche sarebbero state rinviate a casa loro senza aver potuto adempiere la loro missione, contrariamente al trattamento privilegiato riservato alla DEA, rileviamo che, nel caso della richiesta della Turchia, spettava al Cantone Ticino accordare l'assistenza giudiziaria visto che in questo settore il Ministero pubblico della Confederazione funge da mero intermediario. Per quanto concerne le richieste della DEA, il Ministero pubblico della Confederazione è o lui stesso competente o anche qui mero intermediario per il Cantone interessato. Il maggior o minor grado di collaborazione dipende dalla misura in cui sono adempiute le condizioni formali dell'assistenza giudiziaria nel caso concreto.

43 Riciclaggio di denaro sporco

Oltre al disegno di legge sottoposto alle vostre Camere, stiamo esaminando la possibilità d'introdurre un obbligo di dichiarazione per l'importazione di grosse somme di denaro. Per quanto possibile, si dovrebbe utilizzare maggiormente anche lo strumento della confisca dei fondi provenienti dal narcotraffico. In occasione della futura revisione del Codice penale, anche l'articolo 58 CP relativo alla confisca dovrà essere adattato alle nuove circostanze.

44 Traffico d'armi

Secondo la CPI, è urgente rivedere la prassi d'attuazione della legge sul materiale bellico (RS 514.51) e prendere le misure necessarie a livello legislativo.

La CPI critica la nostra concezione secondo cui il commercio di materiale bellico e l'attività d'intermediario in vista di tale commercio ricadono nel campo d'applicazione della legge soltanto se il materiale in questione tocca in un modo o nell'altro il territorio svizzero (importazione, esportazione o transito). Questa concezione si fonda sulla decisione del Tribunale federale del 23 febbraio 1951 (*DTF 77 IV 30*), pronunciata quando era ancora in vigore il decreto del Consiglio federale del 28 marzo 1949 concernente il materiale da guerra (*RU 1949 319*).

Da allora tale questione è stata discussa più volte, segnatamente al momento dell'adozione della legge federale del 30 giugno 1972 sul materiale bellico, allorché il Consiglio nazionale respinse un emendamento dell'on. Ziegler secondo cui occorreva introdurre un'autorizzazione anche per il commercio di materiale bellico fuori del nostro Paese, qualora le persone fisiche o giuridiche responsa-

bili del medesimo avessero domicilio in Svizzera (Boll. Uff. N 1972 167-169). Nel 1978, 1979 e 1988, il Consiglio nazionale respingeva per altro tre altri interventi di contenuto identico o analogo (Boll. Uff. N 1978 968-970, 1979 964 e 1026, 1988 625-632).

In dette occasioni il nostro Consiglio sottolineò, come risulta d'altronde esplicitamente dalla decisione summenzionata del Tribunale federale, che l'abbandono di tale concezione, non foss'altro che mediante l'introduzione nella legge sul materiale bellico di una disposizione concernente il controllo e la repressione delle attività di intermediari per traffici d'armi operati esclusivamente all'estero, sarebbe stato contrario all'articolo 41 della Costituzione federale.

5 Ministero pubblico della Confederazione

51 Organizzazione, personale

Prendiamo atto con soddisfazione che la CPI riconosce che il Ministero pubblico della Confederazione deve lavorare in condizioni difficili quanto a locali ed effettivi e che in genere fornisce buon lavoro.

In questi ultimi anni, abbiamo preso misure al fine di intensificare la formazione e il perfezionamento del personale (progetto di formazione dei quadri, perizia Dubs sulla formazione nell'insieme dell'amministrazione federale). Queste misure sono parimenti applicate all'interno del Ministero pubblico della Confederazione.

52 Flusso d'informazioni all'interno dell'amministrazione federale

Esamineremo se le lacune accertate dalla CPI nel flusso d'informazioni in seno al Ministero pubblico della Confederazione esistano veramente. Poiché il segreto d'ufficio vale anche all'interno delle unità amministrative, si dovrà badare come finora affinché i singoli collaboratori ricevano informazioni soggette al segreto d'ufficio soltanto per quanto necessario al loro lavoro. In tale ottica, un sistema d'informazione interno determinerà quali informazioni debbano essere trasmesse automaticamente a una data unità e quali invece debbano essere comunicate soltanto a richiesta. Affinché l'esistenza d'informazioni necessarie ad altri servizi sia conosciuta sufficientemente presto, occorrerà mettere a punto un sistema intermedio, specialmente per il Ministero pubblico della Confederazione, prevedendo per esempio che i bisogni in materia d'informazione concernenti determinate persone o organizzazioni siano sistematicamente preannunciati. Questo progetto può essere realizzato abbastanza facilmente per mezzo di diritti e restrizioni d'accesso nell'ambito del costituendo sistema elettronico di elaborazione dei dati.

53 Collaborazione con altre amministrazioni

La CPI è giunta alla conclusione che la collaborazione tra il Ministero pubblico della Confederazione e i Cantoni, nonché con le altre unità amministrative

della Confederazione e con gli organismi esteri e internazionali, non è sempre soddisfacente.

Condividiamo soltanto in parte questa valutazione. I capi delle unità amministrative menzionate nel n. V.4 del rapporto affermano tutti che, di massima, la collaborazione con il Ministero pubblico della Confederazione dev'essere considerata buona. In un'amministrazione di dimensioni relativamente grandi, è necessario che i singoli uffici procedano alla valutazione dei problemi in base alle proprie conoscenze particolari nonché sotto il profilo dei compiti che loro incombono. Questa prima valutazione deve in seguito essere integrata nella discussione generale, affinché all'autorità incaricata di decidere possa essere sottoposta una soluzione equilibrata. Un ufficio può essere considerato non cooperativo soltanto quando non sia disposto a valutare tutti i criteri in causa, non contribuisca cioè alla ricerca di un consenso unanime. Nessuno rimprovera tale atteggiamento al Ministero pubblico della Confederazione anche se le sue prese di posizione possono a volte sembrare unilaterali.

Per quanto concerne l'informazione del pubblico circa le dichiarazioni di «persona non grata», occorre valutare l'interesse del pubblico medesimo ad essere informato e l'interesse del nostro Paese a garantire la confidenzialità delle relazioni diplomatiche. I due dipartimenti interessati riesamineranno la prassi in vigore.

54 Ascolti telefonici

Prendiamo atto con soddisfazione che la CPI considera conforme alla legge la prassi in materia di ascolti telefonici. In questo settore, sottoposto alla sorveglianza di un'autorità giudiziaria (Camera d'accusa del Tribunale federale), il nostro Consiglio e il capo del DFGP intervengono con la massima cautela esercitando unicamente una sorveglianza di servizio, onde non compromettere il principio della separazione dei poteri.

Nella sua valutazione, la CPI menziona anche la possibilità di vietare che si utilizzino come mezzi di prova informazioni ottenute nell'ambito di ascolti telefonici. Condividiamo in linea di principio questa richiesta pur essendo del parere ch'essa sia già considerata dal Ministero pubblico della Confederazione conformemente agli imperativi dello Stato di diritto. Il divieto di utilizzare come mezzi di prova informazioni in tal modo ottenute non è d'altronde applicabile quando esista un nesso sufficientemente stretto tra l'atto delittuoso in causa e l'attività di polizia. Le autorità federali devono per esempio poter utilizzare, per giustificare misure d'allontanamento in materia di diritto degli stranieri, le informazioni raccolte per mezzo di misure di sorveglianza che, pur non essendo ancora pertinenti a livello penale, dimostrino l'esistenza di un pericolo significativo per la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Un disciplinamento della diffusione dei dati provenienti da inchieste di polizia giudiziaria è previsto nella revisione della legge federale sulla procedura penale, sottoposta alle vostre Camere simultaneamente a quella sulla protezione dei dati.

6 Polizia politica

61 Compiti della polizia politica

La Polizia federale è incaricata del servizio investigativo e informativo in virtù dell'articolo 17 capoverso 3 della legge federale sulla procedura penale. Tale servizio comprende, oltre ai compiti di polizia giudiziaria volti a chiarire eventuali fattispecie punibili, il settore della polizia politica incaricata di osservare e prevenire azioni atte a mettere in pericolo la sicurezza interna o esterna della Confederazione. La missione della polizia politica consiste non solo nella raccolta di informazioni su attività politiche (estremiste) dirette contro l'esistenza stessa dello Stato, ma anche in tutto il lavoro d'informazione nel settore del controspionaggio e dell'antiterrorismo. L'eventuale sospetto, comprovato da informazioni di polizia politica, della perpetrazione di un atto penalmente punibile implica l'apertura di un'inchiesta di polizia giudiziaria. Sotto il profilo giuridico, il lavoro preventivo potrebbe essere disgiunto dal procedimento penale, ma siffatta operazione sarebbe contraria a un coordinamento consolidato delle attività del Ministero pubblico della Confederazione quale chiesto dalla CPI. Equiparando globalmente polizia politica e servizio d'informazioni politiche, la CPI si fa d'altronde un'idea troppo limitata del campo di competenze della Polizia federale.

Conseguentemente, il servizio di registrazione dei dati della Polizia federale non dev'essere descritto come uno schedario di polizia politica. Soltanto una parte delle 900 000 schede ha carattere vero e proprio di polizia politica; la maggior parte concerne invece le altre attività della Polizia federale nel campo della lotta contro il terrorismo e il controspionaggio, ovvero risponde unicamente a necessità d'ordine amministrativo. Circa il 90 per cento delle schede concernono persone, il 10 per cento organizzazioni e avvenimenti (per esempio attentati dinamitardi). Delle schede concernenti le persone, la metà si riferisce a cittadini stranieri senza legame duraturo con la Svizzera, un quarto a stranieri che vivono o sono vissuti in Svizzera e un altro quarto circa a cittadini svizzeri. Le reazioni suscitate dal rapporto della CPI hanno creato malintesi per quanto concerne la struttura e il contenuto del sistema di registrazione presso la Polizia federale.

In occasione della sua ispezione del 1988, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale aveva rilevato:

«Per ritrovare facilmente queste informazioni, il Ministero pubblico della Confederazione si avvale di schede che forniscono una prima, succinta informazione. Questo modo di procedere ci sembra giudizioso ma crea certi problemi nelle condizioni attuali. La prima cosa che colpisce è che il numero delle schede è assai elevato. Due elementi ridimensionano tuttavia questa constatazione: alcune schede servono unicamente a ritrovare i documenti registrati e non contengono dati degni di protezione, concernenti le persone in causa; altri dati sono tratti da inchieste della polizia giudiziaria ed altri ancora concernono la polizia politica» (n. II/31 del rapporto, FF 1989 II 258).

Il fatto che si siano mescolate categorie di dati fondamentalmente diversi è invero inopportuno e problematico. È necessaria una chiara separazione. È però

quanto già prevede il progetto del Ministero pubblico della Confederazione concernente la registrazione informatica dei dati, in cui la separazione dei dati viene vincolata a una severa selezione delle informazioni e a un controllo di durata. La verifica delle informazioni contenute nelle schede odierne dovrebbe iniziare nella primavera del 1990. Le schede esistenti non saranno riprese integralmente; quelle di vecchia data, prive di valore o superate, saranno eliminate. Anche per le persone che rimarranno schedate, si riprenderanno nel sistema soltanto i dati conformi ai nuovi criteri qualitativi. Prima dell'introduzione di questo nuovo sistema, il DFGP esaminerà il tutto in maniera approfondita, onde accertare se le lacune esistenti possano essere integralmente colmate. Le imminenti riforme dovranno garantire un temperamento degli interessi fra esigenze della protezione dello Stato e salvaguardia dei diritti fondamentali. Ci adopereremo affinché gli interessi delle persone in causa siano considerati in modo da non comportare ingerenze sproporzionate nella sfera personale e privata. Un miglioramento della protezione dei diritti fondamentali è indubbiamente necessario in questo campo. Vi si può pervenire da un lato adottando criteri chiari e più severi nella raccolta delle informazioni e, dall'altro, provvedendo per una miglior protezione dei dati.

62 Il quadro della minaccia

Nei campi del controspionaggio e dell'antiterrorismo la CPI dà atto del buon lavoro prestato dalla Polizia federale e constata che quest'ultima ha adattato le proprie attività alle fluttuazioni della situazione e dei bisogni. Per contro, la CPI ritiene che il quadro della minaccia sia troppo rigido e semplificato visto che sarebbero anzitutto i movimenti politici di sinistra ed ambientalistici ad essere sorvegliati, mentre dei pericoli dell'estremismo di destra ci si sarebbe accorti soltanto negli ultimi due anni.

Siamo consci del pericolo insito nella tendenza ad attenersi troppo a lungo a concezioni superate nel settore della minaccia, e a maggior ragione in un'epoca, come quella odierna, caratterizzata da cambiamenti rapidi. Nuove analisi periodiche della situazione si impongono dunque imperativamente al più alto livello.

63 Raccolta delle informazioni

La CPI critica che le informazioni vengano registrate in modo non sistematico, segnatamente che non se ne possano o quasi individuare i criteri materiali. Tale critica è strettamente legata al rimprovero secondo cui il mandato di polizia non sarebbe stato adeguato all'evoluzione delle forme della minaccia.

Conveniamo che troppo pochi obiettivi precisi sono stati dati agli organi incaricati della raccolta delle informazioni, i quali appartengono per lo più a corpi di polizia cantonali o comunali. I criteri per la raccolta delle informazioni devono essere riadeguati ad ogni nuova analisi della situazione della minaccia. Con una chiara direttiva circa le informazioni degne d'essere raccolte si porranno parimenti le basi per un'efficace protezione dei dati.

Fintanto che gli obiettivi della raccolta delle informazioni non saranno stati fissati in modo sufficientemente preciso, la registrazione dei dati potrà essere criticata per la sua mancanza di sistematica. Riconosciamo che le informazioni raccolte sono in certi casi prive di significato, superate o inesatte. Abbiamo però preso atto che il DFGP ha già intrapreso i passi necessari per eliminare i dati inveritieri o superati. Rinviamo in questo contesto alle dichiarazioni del DFGP rilasciate alla Commissione della gestione: «Non si attenderà, per procedere a questo aggiornamento, l'introduzione dell'informatica e la programmazione del controllo della durata di validità, ma si prenderanno gli opportuni provvedimenti già in fase di raccolta dei dati mediante eliminazione delle schede divenute inutili» (N. II/36 del rapporto, loc. cit. FF 1989 II 261). L'informaticizzazione dei dati, compreso il loro aggiornamento, dovrebbe iniziare nella primavera del 1990. In tale occasione si potrà provvedere per una riduzione significativa del numero delle schede e delle annotazioni.

Il DFGP ha parimenti assicurato alla Commissione della gestione che la forma succinta delle informazioni sarà riesaminata criticamente all'atto dell'informaticizzazione dei dati. Tuttavia, questo miglioramento qualitativo richiede, per essere tempestivo e nel contempo efficace, personale supplementare. Per questo compito si dovranno inoltre assumere persone che dispongano di una formazione professionale superiore. Diversamente, non si potrà soddisfare alla richiesta della CPI secondo cui occorre proseguire il buon lavoro finora prestato evitando nel contempo gli errori commessi.

Riconosciamo che le autorità politicamente responsabili hanno omesso di aggiornare e concretare periodicamente il mandato generale di polizia. Per la sua protezione, lo Stato dipende da un'attività poliziesca preventiva. Quest'ultima dev'essere tuttavia improntata alle minacce del momento. La raccolta e la valutazione delle informazioni sotto il profilo della protezione dello Stato devono limitarsi strettamente a questi bisogni.

Condividiamo l'opinione della CPI secondo cui occorre evitare di impiegare informazioni a fini diversi da quelli cui sono destinate.

Il miglioramento della situazione giuridica nel campo degli esami di sicurezza costituisce da tempo un'importante preoccupazione anche del nostro Consiglio. Ci dispiace che gli sforzi fatti a tal fine abbiano suscitato poca comprensione presso le Camere e che due proposte per disciplinarli a livello legale, segnatamente nella legge sullo statuto dei funzionari (RS 172.221.10) e in quella sull'organizzazione militare (RS 510.10), non abbiano potuto ancora essere realizzate.

La necessità di una base legale risulta non solo dal fatto che si opera con dati inerenti alla sfera privata, ma anche dal fatto che si raccolgono quasi sempre informazioni anche sull'ambiente frequentato dalla persona in causa, sulla sua famiglia e sulle sue conoscenze, in quanto trattasi di dati che possono assumere

un certo rilievo per la valutazione del rischio di sicurezza. Senza base legale, l'elaborazione di questi dati diviene problematica.

Per il disciplinamento giuridico di questa materia prevediamo, diversamente da quanto auspicato nel rapporto della CPI, un campo d'applicazione più ristretto e giustificato da considerazioni di proporzionalità. La scelta dei candidati sottoposti a un esame di sicurezza non dev'essere lasciata al libero apprezzamento dei dipartimenti; occorre piuttosto definire in un'ordinanza le funzioni interessate (cfr. art. 1 cpv. 2 dell'ordinamento dei funzionari). L'esame concernerà unicamente i funzionari che, per il loro lavoro, hanno accesso a segreti importanti di difesa integrata od operano in un settore particolarmente importante per la sicurezza interna od esterna della Confederazione, quale la protezione dello Stato o il servizio esterno del DFAE.

Un'altra esigenza deducibile dal principio della proporzionalità è che, nel caso di una funzione per cui è previsto un esame di sicurezza, l'esame medesimo va attuato soltanto per il candidato effettivamente prescelto. Sarebbe fuori luogo prevedere che le candidature siano anzitutto studiate al lume dei criteri di sicurezza, come si potrebbe pensare leggendo la citazione riportata alla fine del capitolo VI.7.2 del rapporto della CPI.

Vi presentiamo per contro qui di seguito soluzioni differenziate per quanto concerne altri elementi proposti dalla CPI.

L'indicazione, nel bando di concorso, che un posto è sottoposto a un esame di sicurezza potrebbe costituire, per i servizi segreti stranieri, un salutare avvertimento concernente i posti in cui, nell'amministrazione federale, si trattano informazioni segrete. Per certi alti funzionari, è chiaro che si debba effettuare un esame di sicurezza; per i posti di collaboratori subalterni e per gli impieghi nel settore amministrativo si creerebbe d'altronde un pericolo per il titolare del posto medesimo. Si può invece prevedere di comunicare al candidato prescelto ch'egli sarà sottoposto a un esame di sicurezza.

La direzione indicata nella mozione 2 raccoglie il nostro totale sostegno. La necessità di apportare miglioramenti non è contestata, ma il loro concretamento abbisogna ancora di un esame di dettaglio: diritti di consultazione e di rettifica non possono essere accordati incondizionatamente nel settore della protezione dello Stato; occorre tener conto sia degli interessi degni di protezione delle persone in causa o di terzi, sia della protezione delle fonti; le informazioni errate risultanti da mere dicerie devono essere corrette. Tuttavia, se l'esame di sicurezza rivela un tentativo d'infiltrazione di natura criminale, il diritto di consultazione può mettere in pericolo la sicurezza stessa dell'informatore. Occorre dunque esaminare in qual misura gli interessi della protezione dei dati possano essere soddisfatti mediante il riconoscimento dei diritti di consultazione delle persone in causa, ovvero se un'autorità di controllo indipendente debba essere prevista per svolgere questo compito.

L'esame di sicurezza cui sono sottoposte le persone estranee all'amministrazione o all'esercito dev'essere effettuato soltanto nei casi in cui tali persone siano a notizia di segreti di Stato importanti, ovvero soprattutto nei casi di mandati che conferiscono alle persone in causa un diritto di accesso a segreti militari.

Fino all'entrata in vigore di una base legale formale definitiva, intendiamo emanare un disciplinamento provvisorio.

66 Convenzioni relative alla protezione del segreto ed esami di sicurezza speciali nel settore militare

Da decenni, imprese private eseguono lavori e mandati di portata considerevole nell'interesse della difesa nazionale. La connessa problematica del mantenimento del segreto è stata riconosciuta già da tempo. È stata segnatamente concretizzata in occasione della revisione del Codice penale militare del 1967 (CPM, RS 321.0) allorché la violazione dei segreti militari secondo l'articolo 106 CPM fu estesa ai fatti «che devono essere tenuti segreti ... in virtù di obblighi contrattuali» ed il campo d'applicazione di questa disposizione venne esteso ai civili in tempo di pace in virtù dell'articolo 2 numero 8 CPM.

Non potendo sviluppare e produrre lui stesso tutti gli armamenti necessari, il nostro Paese è tenuto a ricorrere alle importazioni e alla produzione in licenza. La conclusione di accordi bilaterali di protezione del segreto ne è la condizione *sine qua non*. Come sottolineato dal gruppo di lavoro delle commissioni della gestione e delle commissioni degli affari militari nel capitolo 72 del rapporto inerente all'inchiesta circa il tradimento di Jean-Louis Jeanmaire, del 21 ottobre 1977 (FF 1977 III 757; detto qui di seguito «gruppo di lavoro Jeanmaire»), «la Svizzera, tenuto conto del suo stato di neutralità perpetua, deve inoltre assicurarsi, concludendo le convenzioni suindicate, che il materiale e le informazioni classificate non possano pervenire, senza il suo consenso formale, a Stati terzi». Il gruppo di lavoro Jeanmaire aveva inoltre riconosciuto che tali accordi sono «indispensabili e per nulla contrari alla nostra politica di neutralità». L'Austria e la Svezia, per esempio, concludono anch'esse convenzioni analoghe.

In tal modo, le parti contraenti si garantiscono reciprocamente di proteggere i rispettivi segreti e di non comunicarli a Stati terzi, escludendo qualsiasi diritto di controllo sul territorio dell'altra parte. Gli esami di sicurezza disciplinati da questi accordi avvengono in ogni caso su proposta delle imprese che assumono i lavori d'armamento e con l'assenso dei collaboratori che esercitano la loro attività in un campo dove l'esame di sicurezza è riconosciuto necessario.

Le convenzioni concernenti la protezione del segreto costituiscono trattati su una materia il cui disciplinamento è riservato, sotto il profilo del diritto interno, alla competenza del nostro Collegio in base all'articolo 148 della legge sull'organizzazione militare e che coinvolge forzatamente aspetti internazionali. Materialmente, questi trattati non implicano, per la Confederazione, obblighi più estesi di quelli derivanti dal diritto interno. Riteniamo che la delega di competenze in base al diritto interno ci autorizzi, in tali casi, a concludere convenzioni interstatali sulla protezione del segreto. Tali accordi sono del resto già conclusi dal nostro Consiglio e non – come ammesso a suo tempo dal gruppo di lavoro Jeanmaire – dalle autorità di sicurezza.

La CPI critica il programma attuato dalla Polizia federale in collaborazione con i servizi di polizia cantonali e comunali al fine di recensire le persone che hanno contatti con Paesi dell'Est. Questo programma non pretende affatto di essere esaustivo; vuole unicamente tenere sotto controllo le persone che, in ragione della loro situazione professionale o militare o della loro vulnerabilità, sono esposte al rischio di pressioni o sollecitazioni da parte di servizi di controspionaggio stranieri. Non si tratta anzitutto di scoprire reati bensì d'impedire defezioni. L'effetto preventivo è difficilmente valutabile; resta comunque il fatto che, ogni anno, dalle 20 alle 40 persone ammettono di essere state contattate da un servizio segreto straniero e invitate a collaborare.

Consideriamo la critica espressa dalla CPI come un'occasione per riesaminare il programma in parola. Gli avvenimenti politici più recenti esigono in ogni caso una nuova analisi della situazione ad intervalli più ravvicinati. Si dovranno esaminare non solo quali persone debbano essere contattate, ma anche la forma e l'estensione degli interrogatori medesimi.

7

**Capitoli concernenti il Ministero Pubblico
della Confederazione e la polizia politica:
conseguenze a livello legislativo**

Per quanto concerne le proposte della CPI formulate in quanto mandati indirizzati al nostro Consiglio, rinviando al n. 12 qui appresso. In merito alla richiesta di una maggior alta vigilanza parlamentare, formulata sotto forma di iniziativa parlamentare, ci riserviamo una risposta più approfondita limitandoci qui ad alcune osservazioni preliminari.

Siamo stupiti che la CPI generalizzi a tal punto esperienze negative sporadiche fatte dalle commissioni della gestione. Ci sembra sproporzionato che, a causa di problemi avuti con un solo ufficio federale, si voglia sottoporre l'insieme dell'amministrazione a una sorveglianza comportante poteri investigativi analoghi a quelli di un giudice istruttore.

Contro siffatta estensione dei diritti delle commissioni della gestione vi sono peraltro obiezioni di principio; la possibilità, per una commissione, di arrogarsi competenze più estese costituirebbe una violazione considerevole del principio della separazione dei poteri quale conosciuto dal nostro Paese. Il fatto che le commissioni della gestione possano avvalersi soltanto in parte dei poteri conferiti a una commissione d'inchiesta nulla cambia in proposito. Per la prima volta si delegherebbe a commissioni parlamentari una competenza decisionale che andrebbe oltre alle risoluzioni prese all'interno del Parlamento, fatto questo anomalo per il nostro sistema politico. Un'ulteriore innovazione sarebbe inoltre costituita dal fatto che un'autorità sarebbe contemporaneamente mandante e mandatario: questa duplice funzione dovrebbe quanto meno essere evitata per mezzo di un sistema che preveda il conferimento del mandato da parte dell'Assemblea federale.

81 Valutazione delle basi giuridiche e della prassi in materia di assistenza giudiziaria internazionale

La Svizzera dispone di un vasto sistema di assistenza internazionale nel senso che ha ratificato le convenzioni europee di assistenza giudiziaria in materia penale e di estradizione ed è vincolata da numerosi trattati bilaterali, fra cui il trattato con gli Stati Uniti d'America. Inoltre, la legge sull'assistenza internazionale in materia penale permette un'ampia collaborazione anche fuori dell'ambito degli accordi internazionali. L'assistenza è tuttavia accordata soltanto se i diritti delle persone in causa sono stati esaminati e tenuti in debita considerazione. Può risulterne una lunga procedura, che è frequentemente sentita come un difetto. Per questo motivo abbiamo già preso diverse misure per rimediare alla situazione.

Riteniamo nondimeno che i problemi sollevati dalla CPI non siano dovuti in primo luogo a un «atteggiamento estremamente restrittivo» o a un eccesso di formalismo dell'UFP – come ritiene la CPI – bensì al regime giuridico applicabile. Quest'ultimo fissa le condizioni materiali e formali cui devono adempiere le domande di cooperazione internazionale e determina la procedura. In materia d'extradizione, per esempio, per la trasmissione delle domande taluni ordinamenti prevedono espressamente la via diplomatica, eccezione fatta per la Repubblica federale di Germania e l'Austria. La stessa cosa capita per le domande d'arresto provvisorio. Inoltre, la maggior parte degli accordi internazionali prevedono che le domande d'assistenza siano indirizzate attraverso il Ministero della Giustizia dello Stato richiedente a quello dello Stato richiesto, mentre la comunicazione diretta tra le autorità interessate è autorizzata soltanto in rari casi.

A livello interno, la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.1) determina le condizioni cui le autorità svizzere possono e devono accordare o chiedere l'assistenza e fissa la relativa procedura. Il difetto principale di questo sistema risiede, come sottolineato dalla CPI, nella ripartizione delle competenze tra l'UFP e le autorità cantonali, nonché nel dualismo dei rimedi giuridici che ne consegue. Le competenze dell'UFP in materia di assistenza internazionale sono dunque relativamente ristrette dalla legge medesima: si limitano praticamente all'esame della ricevibilità formale, all'accertamento dei difetti materiali manifesti nelle richieste d'assistenza estere e alla trasmissione delle medesime alle autorità cantonali, le quali sono di massima competenti per assicurarne l'esecuzione. Inoltre, le decisioni dell'UFP e quelle delle autorità cantonali sottostanno a rimedi giuridici distinti, pur rimanendo impugnabili in ultima istanza presso il Tribunale federale. Occorre sottolineare che questa ripartizione delle competenze risulta indirettamente dall'articolo 64^{bis} della Costituzione federale, nel senso che il legislatore federale non ha voluto intromettersi oltremodo nelle competenze cantonali in materia di procedimento penale.

Stando così le cose, è nostro parere che occorra sfumare i rimproveri e le critiche rivolti all'UFP. Infatti, il quadro giuridico brevemente ricordato qui in-

nanzi conferisce a questo ufficio competenze e potere d'apprezzamento limitati. Da un lato, l'UFP è tenuto a verificare se le condizioni materiali e formali fissate dalle convenzioni internazionali e dalla legge siano adempiute e se dunque si possa dar seguito alle domande d'assistenza. Questo esame dev'essere eseguito con la massima scrupolosità poiché si tratta di decidere di misure private della libertà, quali un arresto provvisorio in vista d'extradizione. La giurisprudenza del Tribunale federale in uno dei casi citati dal rapporto della CPI (caso Kisacik, n. VIII.3.4) ne è una conferma. D'altro lato, per le domande d'assistenza estere che non concernono un caso d'extradizione l'UFP dispone di attribuzioni assai limitate visto che la competenza essenziale rimane qui riservata ai Cantoni. La legge prevede invero che l'esecuzione da parte dei Cantoni sottostà alla vigilanza federale, ma il legislatore ha conferito all'UFP soltanto la facoltà di ricorrere contro le decisioni cantonali di ultima istanza. Riteniamo in merito, segnatamente in base a considerazioni d'ordine federalistico, che se si vogliono rafforzare le possibilità d'intervento dell'UFP nell'ambito della sua vigilanza sull'operato cantonale, occorrerà farlo per mezzo di una modificazione della legge; oggi, l'UFP dispone infatti soltanto di quei mezzi di vigilanza che sono generalmente riconosciuti dalla dottrina e dalla prassi in materia di rapporti tra Confederazione e Cantoni.

Nei limiti giuridici impostigli, l'UFP ha nondimeno già preso provvedimenti intesi ad accelerare la procedura. Con il nostro consenso, già dal 1986 ha per esempio modificato la sua prassi riducendo la portata dell'articolo 16 capoverso 4 della legge federale concernente il trattato concluso con gli Stati Uniti d'America in materia d'assistenza giudiziaria penale (RS 351.93) per quanto concerne l'effetto sospensivo accordato alle opposizioni dirette contro le misure d'assistenza. Il Tribunale federale ha ammesso questa nuova prassi e l'ha persino estesa al ricorso di diritto amministrativo, sia per le procedure d'assistenza con gli Stati Uniti, sia per quelle con altri Stati.

82 Misure prese e previste dal Consiglio federale

Da anni, e lo ribadiamo, siamo consapevoli della situazione venutasi a creare in materia d'assistenza giudiziaria internazionale ed abbiamo preso diverse misure onde rimediare alle lacune accertate. Nel 1986, per esempio, abbiamo approvato il cambiamento di prassi dell'UFP cui abbiamo appena accennato ed incaricato il DFGP di presentare un rapporto preliminare in vista di un'eventuale revisione della legge relativa al trattato con gli Stati Uniti. Su questa base, il 31 agosto 1988 abbiamo inoltre domandato al DFGP di preparare, entro la fine del 1989, un nuovo rapporto sullo svolgimento delle procedure d'assistenza con gli Stati Uniti e con gli altri Stati. Questo rapporto, che ci sarà sottoposto quanto prima, propone miglioramenti concreti da attuarsi nell'ambito di una revisione della legge sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e di quella relativa al trattato con gli Stati Uniti.

9 Ufficio federale degli stranieri

91 Rilascio dei permessi di dimora

La CPI ha esaminato anzitutto le critiche secondo cui vi sarebbero state insufficienze in seno all'Ufficio federale degli stranieri (UFS) in connessione con il rilascio di permessi di dimora a cittadini stranieri; in particolare, permessi di dimora sarebbero stati accordati a persone sospettate di traffico di droga o di partecipazione alla criminalità organizzata.

Prendiamo atto con soddisfazione che la CPI non critica direttamente l'UFS, né la pratica da esso seguita, bensì riconosce i mezzi ridotti di cui esso dispone. Le competenze dell'UFS in materia sono infatti limitate. Le decisioni di rilascio o di rifiuto di un permesso di dimora sono di competenza cantonale, come d'altronde previsto dall'articolo 69^{ter} della Costituzione federale; i Cantoni sono autonomi nei limiti dei contingenti loro attribuiti. Tranne qualche rara eccezione, le decisioni cantonali di rilascio dei permessi sono invero subordinate all'approvazione dell'UFS, ma quest'ultima può essere rifiutata solo per i motivi espressamente previsti dalla legge. Inoltre, l'UFS non dispone di mezzi di controllo propriamente detti; in questo campo, dipende dalle indicazioni fornitegli da persone e da autorità che non gli sono subordinate, in particolare autorità cantonali. La CPI ritiene che questa situazione contrasti con un esercizio efficace dell'alta sorveglianza e si traduca in un ritegno eccessivo da parte dell'UFS. Occorre rilevare qui che mezzi investigativi efficaci rimangono preclusi a causa della ripartizione costituzionale dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Per quanto concerne le pressioni subite dall'UFS sotto forma d'interventi dall'esterno, occorre precisare che si tratta spesso di pressioni da parte di membri di governi cantonali o di parlamentari federali. Condividiamo il parere della CPI secondo cui occorra opporsi decisamente a questi tentativi d'ingerenza.

92 Rilascio di visti

La CPI critica la pratica di rilasciare visti a corrieri libanesi di valuta che presentano la loro domanda non nel Paese di domicilio, bensì in uno Stato terzo, in particolare presso l'Ambasciata svizzera di Sofia. Tale pratica sarebbe contraria alle istruzioni dell'UFS secondo cui uno straniero deve, di regola, presentare la domanda di visto presso la rappresentanza svizzera competente nel suo luogo di domicilio.

La pratica del rilascio dei visti a corrieri di valuta è già stata resa più severa in seguito a diversi «casi» venuti alla luce in questi ultimi anni. Occorre tuttavia ricordare che i cittadini libanesi costituiscono un caso particolare nel senso che incontrano difficoltà nell'ottenere i visti a Beirut dove la rappresentanza svizzera ha un'attività assai limitata e dove, dal 1975, l'ambasciata è o momentaneamente chiusa o irraggiungibile a causa dei combattimenti che si svolgono nella città. I richiedenti devono dunque necessariamente far capo a un Paese terzo. Indipendentemente dal luogo in cui presentano la domanda, è tuttavia certo che occorre evitare gli abusi. Nondimeno, né le rappresentanze svizzere

né l'UFS dispongono dei mezzi necessari per verificare se sussista un motivo di rifiuto nell'ipotesi in cui il Ministero pubblico della Confederazione non abbia, dal canto suo, obiezioni contro il rilascio del visto. Tali autorità sono praticamente costrette a fidarsi delle indicazioni fornite da terzi, in particolare, ove trattasi di corrieri di valuta, delle raccomandazioni dei clienti che si trovano in Svizzera. Nonostante questa limitazione, riteniamo che il sistema dei visti, recentemente ristrutturato, costituisca uno strumento moderno e adeguato che permette ad un tempo una politica elastica e rigida. Una prassi di rifiuto sistematico dei visti, applicata in modo generale, potrebbe comportare difficoltà nelle relazioni commerciali internazionali: contrasterebbe per altro con la tendenza alla soppressione dei visti, oggi allo studio nello spazio europeo, segnatamente a causa degli avvenimenti in corso nell'Europa dell'Est.

Abbiamo comunque già disposto un riesame globale della prassi svizzera in materia di rilascio dei visti.

10 Tenuta e archiviazione degli atti

Comprendiamo la critica che la CPI rivolge alla tenuta e all'archiviazione degli atti. In più luoghi dell'amministrazione federale vi sono infatti lacune in questo settore, il più delle volte a causa della carenza di personale, a volte anche per il fatto che si è in attesa dell'imminente introduzione della registrazione elettronica dei dati.

Riteniamo che, nelle procedure amministrative e di ricorso, tutti i documenti determinanti per la decisione debbano essere sistematicamente registrati e classificati. Tale sistema non è però necessario per tutti quei fascicoli che contengono atti proceduralmente essenziali soltanto per altri uffici. In tal caso non vi è un'assoluta necessità di procedere a una registrazione sistematica, sempre che rimanga possibile un accesso corrispondente ai bisogni dell'ufficio. Nella prospettiva di un'archiviazione presso gli Archivi federali è per altro razionale che si eliminino, prima della compilazione della lista dei documenti, le copie inutili e le carte e note storicamente irrilevanti. Nondimeno, ciò che è stato registrato dev'essere poi anche archiviato.

11 Valutazione generale

Condividiamo appieno l'equilibrata valutazione generale della CPI.

12 Parere circa le proposte della Commissione

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

Riconosciamo che un riesame dell'organizzazione dei compiti del Ministero pubblico della Confederazione è globalmente necessario. Si tratta di verificare anche se le numerose competenze attribuite al Ministero pubblico della Confederazione debbano forzatamente rimanere raggruppate ovvero se talune possano essere scisse.

Dopo la elezione categorica dell'iniziativa parlamentare Weber-Arbon «Riorganizzazione del Ministero pubblico della Confederazione» nel 1975 (Boll. Uff. N. 1975 641), il procuratore generale della Confederazione Rudolf Gerber ha, tranne in un caso, sempre delegato la sua funzione di pubblico accusatore dinanzi ai tribunali, concentrandosi sui compiti amministrativi e sulle sue funzioni in materia di polizia. Astenendosi dal procedere personalmente ad inchieste di polizia giudiziaria, ha evitato inoltre il rischio di una riconsueta.

Le richieste della CPI sono in parte contraddittorie poiché da un lato essa chiede un miglior coordinamento delle attività del Ministero pubblico della Confederazione (postulato 1 n. 2) e, dall'altro, una separazione delle rispettive funzioni (mozione 2). Per questo motivo ci riserviamo di riesaminare il tutto senza optare già oggi per una soluzione predeterminata, che si tratti della separazione della funzione di pubblico accusatore o della subordinazione della polizia giudiziaria a un altro organo.

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato.

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

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è disposto ad accettare la mozione.

12.3 Postulato 1 «Ministero pubblico della Confederazione»

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è disposto ad accettare il postulato.

12.4 Postulato 2 «Assistenza giudiziaria»

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è disposto ad accettare il postulato.

12.5 Postulato 3 «Rilascio dei visti»

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è disposto ad accettare il postulato.

12.6 Postulato 4 «Tenuta e archiviazione degli atti»

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è disposto ad accettare il postulato.

Avvenimenti in seno al DFGP Parere del Consiglio federale in merito al rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) del 4 dicembre 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.006
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.02.1990
Date	
Data	
Seite	623-642
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 244

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.