

Caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso

Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 19 gennaio 2009

Parere del Consiglio federale

del 17 giugno 2009

Onorevoli presidente e consiglieri,

vi presentiamo il nostro parere sul rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 19 gennaio 2009 dal titolo «Caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso».

Gradite, onorevole presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

17 giugno 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

La Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) ha chiesto al Consiglio federale di esprimere, entro la fine di giugno 2009, un parere sul rapporto menzionato nel titolo e sulle raccomandazioni che lo riguardano.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ha preso atto del voluminoso rapporto e delle raccomandazioni della DelCG. Approva l'intenzione della DelCG di analizzare il caso per ricavarne indicazioni preziose per la gestione di questioni particolarmente delicate e per la cooperazione fra il Consiglio federale e le commissioni di vigilanza. Il Consiglio federale constata che i fatti riassunti dalla DelCG confermano che il caso Tinner è stato gestito rispettando la legislazione vigente. Sulle raccomandazioni 1-5 il Consiglio federale si esprime come segue:

Raccomandazione 1

La DelCG invita il Consiglio federale a provvedere affinché il giudice istruttore federale incaricato dell'istruzione preparatoria riceva l'assistenza di polizia giudiziaria della PGF prevista dalla legge.

Il Consiglio federale ha deciso di ottemperare alla raccomandazione. In tal modo è garantito che, per svolgere l'istruzione preparatoria sul caso Tinner, l'Ufficio dei giudici istruttori federali ottenga il sostegno degli organi di polizia giudiziaria che gli spetta di diritto. Per quanto concerne gli atti procedurali ritrovati presso il Ministero pubblico della Confederazione, l'autorità in questione ha trasmesso ufficialmente al giudice istruttore, conformemente all'articolo 108 della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP; RS 312.0), la parte degli atti del tutto irrilevanti nell'ottica della proliferazione di armi. In una lettera del 1° aprile 2009 il Consiglio federale ha inoltre informato la DelCG sul seguito della procedura riguardante la parte restante degli atti.

Raccomandazione 2

La DelCG invita il Consiglio federale a presentarle una strategia che disciplini la maniera di informare per tempo la delegazione sulle decisioni segrete del Consiglio federale. Fino a nuovo avviso, la DelCG si aspetta che il Consiglio federale le faccia pervenire senza indugio tutte le sue decisioni classificate come segrete.

Nel contesto dell'alta vigilanza parlamentare che esercita sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale, la Delegazione delle Commissioni della gestione

(DelCG) ha il diritto di consultare le decisioni segrete del Consiglio federale che rientrano nella sua sfera di competenza (art. 169 cpv. 2 della Costituzione federale [Cost.; RS 101] nonché art. 154 cpv. 2 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002 [LParl; RS 171.10]). Per esercitare tale diritto, la DelCG dev'essere informata quando il Consiglio federale prende una decisione segreta che riguarda la sua sfera di competenza. A differenza di quanto previsto per la Delegazione delle finanze, secondo l'articolo 154 capoverso 3 LParl la DelCG non ha il diritto di ricevere automaticamente le decisioni segrete del Consiglio federale riguardanti la sua sfera di competenza.

Dopo aver ricevuto il rapporto menzionato nel titolo, il Consiglio federale ha esaudito la richiesta della DelCG di ottenere senza indugio informazioni sulle decisioni segrete del Consiglio federale relative al caso Tinner. Dall'inizio del 2009 il DFGP informa direttamente la DelCG. La scelta di tale procedura è stata dettata dalle circostanze particolari e costituisce un'eccezione senza carattere pregiudiziale.

Il Consiglio federale è disposto a verificare se è possibile elaborare una strategia che illustri come informare in futuro la DelCG sulle decisioni segrete del Consiglio federale che riguardano la sua sfera di competenza. Sarebbe ad esempio ipotizzabile che in futuro il Cancelliere della Confederazione coordini le informazioni sulle decisioni segrete del Consiglio federale che rientrano nella sfera di competenza della DelCG. Per ragioni di completezza e ai fini della trasparenza, una soluzione di tal genere dovrebbe contemplare anche l'informazione sulle decisioni confidenziali del Consiglio federale. Nello stesso contesto andrebbe inoltre verificato se occorre completare l'articolo 5a dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1). Il mandato costituzionale dell'alta vigilanza parlamentare di cui all'articolo 169 Cost. deve restare il punto di riferimento di qualsiasi riforma. A differenza della sorveglianza di cui all'articolo 187 Cost., l'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni. L'alta vigilanza parlamentare comprende diritti di consultazione degli atti, ma non prevede in linea di massima alcun diritto di essere consultati e tantomeno di partecipare alle decisioni. Occorre soprattutto evitare che l'esercizio dell'alta vigilanza sfoci in una commistione delle responsabilità.

Raccomandazione 3

La DelCG invita il Consiglio federale a presentarle una strategia che disciplini la questione della preparazione interdipartimentale degli affari di grande portata in termini di politica di sicurezza e di politica estera, per il cui trattamento attribuisce grande importanza alla segretezza.

Il Consiglio federale dispone di diversi strumenti per preparare gli affari riguardanti diversi dipartimenti e per il cui trattamento è molto importante la tutela del segreto. A livello politico può, ad esempio, incaricare della preparazione di taluni affari le delegazioni del Consiglio federale, costituite in virtù dell'articolo 23 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010). Inoltre può creare delegazioni supplementari. Il Consiglio federale ha anche la possibilità di istituire gruppi di lavoro interdipartimentali composti di esperti dell'Amministrazione federale. Occorre decidere nel singolo caso se costitui-

re sia una delegazione che uno o più gruppi di lavoro interdipartimentali per trattare un affare importante.

Per affrontare le crisi che interessano la politica estera e la politica di sicurezza esistono strutture permanenti. Nel 1994 sono stati creati la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, composta dei capi del DFAE, del DFGP e del DDPS, e l'Organo direttivo in materia di sicurezza, che riunisce i responsabili dei servizi dell'Amministrazione che si occupano di questioni di sicurezza e due rappresentanti dei Cantoni. Sin dall'inizio il coordinamento è stato garantito mediante un organo di stato maggiore, la cui struttura è stata più volte modificata. Dal 2005 il coordinamento compete allo Stato maggiore interdipartimentale della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (SM GSic).

Nel settore della politica estera e della politica di sicurezza esistono pertanto strutture ben sviluppate che il Consiglio federale può utilizzare per preparare gli affari in cui la tutela del segreto riveste molta importanza. Tali strutture sono inoltre costantemente esaminate e, se necessario, adeguate. Le direttive sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale sono state, ad esempio, integrate nell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (RS 120.71) e nel contempo il loro contenuto è stato aggiornato. L'ordinanza disciplina in particolare la procedura che deve seguire il Consiglio federale in caso di catastrofi naturali e tecnologiche nonché in caso di gravi minacce contro parti considerevoli della popolazione o istituzioni essenziali. Nel 2008 il SM GSic è stato inoltre sottoposto a una valutazione.

Il Consiglio federale deve affrontare difficoltà, problemi e crisi di natura molto diversa. Le strutture esistenti all'interno della Giunta in materia di sicurezza e delle altre delegazioni del Consiglio federale hanno dato buoni risultati e, di solito, permettono di individuare i rischi e i pericoli e di preparare gli affari del Consiglio federale che vi sono connessi. Ciononostante, in singoli casi concreti può rivelarsi opportuno creare strutture *ad hoc* adeguate a una situazione speciale. Tuttavia completare le strutture esistenti e consolidate con un piano astratto per questi casi straordinari, non migliora la situazione. Per tali ragioni il Consiglio federale respinge la Raccomandazione 3.

Raccomandazione 4

La DelCG si aspetta dal Consiglio federale che in futuro faccia uso delle competenze di cui agli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. solo in modo restrittivo e dopo un esame approfondito delle circostanze.

Gli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. conferiscono al Consiglio federale il diritto costituzionale di emanare autonomamente ordinanze e decisioni. Se i presupposti indicati nella Costituzione sono soddisfatti, il Consiglio federale può, in base alle due disposizioni, emanare ordinanze sostitutive della legge e adottare decisioni, anche se non esistono le basi legali formali necessarie nei casi normali. In situazioni eccezionali la Costituzione federale relativizza quindi le esigenze sancite dal principio della legalità. Poiché si tratta di una deroga, il Consiglio federale condivide il parere della DelCG secondo cui gli articoli 184 capoverso 3 e 185

capoverso 3 Cost. vanno applicati in modo restrittivo e si deve verificare dettagliatamente in ogni singolo caso se sono soddisfatti i presupposti che ne consentono l'applicazione. Nel contesto di tale verifica la valutazione politica riveste maggiore importanza quando si tratta di applicare l'articolo 184 capoverso 3 Cost., mentre il suo peso è minore nel caso di misure contemplate dall'articolo 185 capoverso 3 Cost. Ne consegue che nella prassi il Consiglio federale gode di un margine di manovra più ampio quando si tratta di applicare l'articolo 184 capoverso 3 Cost. Occorre evitare di emanare ordinanze e decisioni basate direttamente sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. ogniquale è possibile seguire l'iter legislativo ordinario, combinandolo eventualmente con una dichiarazione d'urgenza ai sensi dell'articolo 165 Cost. Non è tuttavia possibile seguire questa procedura soprattutto quando, pur essendo necessario un intervento tempestivo dello Stato, la situazione è talmente atipica da sottrarsi all'iter legislativo oppure se per il legislatore ordinario tale situazione era imprevedibile o perlomeno inattesa.

La prassi adottata dal Consiglio federale riguardo agli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. tiene conto del carattere eccezionale della competenza prevista dalla Costituzione. Il Consiglio federale si è avvalso relativamente poche volte delle competenze sancite da queste due disposizioni. Inoltre, nell'ambito della revisione della Costituzione, è stato statuito chiaramente che la validità delle ordinanze che poggiano direttamente sulla Costituzione dev'essere limitata nel tempo. Quel che tuttavia conta maggiormente, è che negli scorsi anni il legislatore ha varato, in seguito a relative proposte del Consiglio federale, numerose basi legali formali che in diversi ambiti rendono quasi del tutto superfluo qualsiasi intervento legislativo del Consiglio federale che discenda direttamente dalla Costituzione. Basti pensare, ad esempio, alle disposizioni contenute nella legge militare del 3 febbraio 1995 (LM; RS 510.10), nella legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120, nella parte del cosiddetto progetto LMSI I riguardante il materiale di propaganda), nella legge sugli embarghi del 22 marzo 2002 (RS 946.231), nella legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51), nella legge del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni a duplice impiego (RS 946.202) e nel disegno di legge federale del 20 marzo 2009 sull'istituzione di basi legali per il sostegno finanziario ai cittadini svizzeri all'estero (FF 2009 1649, scadenza del termine di referendum: 9 luglio 2009). Altre basi legali formali di questo tipo sono in fase di elaborazione (p. es. il progetto LMSI II sul divieto delle attività che sostengono il terrorismo e l'estremismo violento o anche la prevista elaborazione di un progetto di legge sui beni patrimoniali dei cosiddetti despoti). Anche se gli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. manterranno la loro intrinseca importanza a prescindere dalle suddette disposizioni legali formali, è probabile che in questi ambiti in futuro il Consiglio federale adotti alquanto raramente ordinanze o decisioni fondate direttamente sulla Costituzione. Ciò soddisfa indubbiamente le richieste della DelCG.

Raccomandazione 5

La DelCG si aspetta dal Consiglio federale che si assicuri che tutte le sue decisioni segrete rivestano la forma scritta.

L'articolo 1 capoverso 5 OLOGA statuisce che le decisioni del Consiglio federale vengono messe per scritto. Ciò vale in linea di principio anche per le decisioni segrete. La responsabilità della messa per scritto spetta al cancelliere della Confederazione.

Inoltre, per la loro trattazione gli affari segreti devono essere preparati in dieci copie numerate, le quali vanno consegnate direttamente in una busta chiusa e sigillata contrassegnata con l'indicazione «SEGRETO» e con la menzione «PERSONALE».