

# **Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito**

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 28 novembre 2008

---

---

## Compendio

*L'obiettivo del presente rapporto è da un lato di chiarire il contesto in cui si è giunti alla nomina e in seguito all'entrata in funzione di Roland Nef a capo dell'esercito e, d'altro lato, di procedere a un'analisi dei fatti e, su questa base, emanare le raccomandazioni che si impongono.*

*A questo scopo, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha proceduto a un'analisi dei documenti rilevanti e all'audizione delle principali persone implicate.*

*La CdG-N ha presentato una domanda alle autorità di perseguimento penale zürighesi al fine di poter consultare i documenti riguardanti il procedimento penale condotto nei confronti di Roland Nef e oggi chiuso. Ad eccezione di qualche documento dell'incarto che è stato consegnato alla Commissione, questa richiesta è stata respinta.*

*Il rapporto comincia con una breve introduzione (n. 1) che presenta il modo di procedere scelto dalla CdG-N. All'introduzione fa seguito l'esposizione dei fatti (n. 2), nella quale sono presentati i principali avvenimenti che hanno portato alla nomina di Roland Nef a capo dell'esercito; il capitolo termina con un breve epilogo. La parte seguente (n. 3) presenta i fondamenti legali rilevanti per l'inchiesta. L'ultimo capitolo (n. 4) del rapporto presenta le conclusioni e le raccomandazioni della Commissione.*

*La CdG-N ha adottato il presente rapporto nella sua seduta del 28 novembre 2008 e ne ha autorizzata la pubblicazione. Essa ha deciso di trasmettere per parere il rapporto al Consiglio federale e alle CPS nonché alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) per informazione.*

*In seguito ai suoi lavori, la CdG-N è giunta alle seguenti conclusioni:*

- *Procedura di selezione del nuovo capo dell'esercito: la Commissione constata che il capo del Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha affrontato seriamente la procedura di selezione del nuovo capo dell'esercito. Vi ha in particolare dedicato importanti risorse in termini di personale e di tempo. La Commissione, pur riconoscendo gli elementi positivi della procedura seguita, ne rileva anche le debolezze. Queste ultime riguardano in primo luogo la natura compartimentata delle diverse procedure di consultazione poste in essere dal capo del DDPS e l'insufficiente attenzione dedicata agli aspetti inerenti alla personalità dei candidati. Secondo la CdG-N, occorre riflettere su un miglior coinvolgimento del Consiglio federale nella procedura di selezione di talune funzioni sensibili dell'Amministrazione federale;*

---

*Raccomandazione 1*      Procedura di selezione delle persone destinate a occupare posti della massima responsabilità

*La CdG-N domanda al Consiglio federale di indicarle quali misure intende prendere sulla base del presente rapporto per migliorare il processo di selezione delle persone destinate a occupare posti della massima responsabilità e per garantire che oltre alle qualifiche tecniche e di condotta venga in futuro rivolta un'attenzione adeguata anche alle esigenze in termini di attitudini caratteriali e personali dei candidati. Inoltre, la Commissione si aspetta dal Consiglio federale che le misure proposte testimonino una riflessione di fondo sul ruolo di quest'ultimo nella nomina dei quadri più alti dell'Amministrazione.*

- Comportamento del capo del DDPS riguardo al procedimento penale in corso nei confronti di Roland Nef: *giudicando la vicenda nel complesso, la Commissione giunge alla conclusione che il capo del DDPS ha commesso un errore gravido di conseguenze proponendo al Consiglio federale di nominare Roland Nef a capo dell'esercito. Il Consiglio federale ha dovuto decidere su una nomina di rilevante importanza politica senza disporre di tutte le informazioni necessarie. La CdG-N rileva inoltre gli errori commessi da altri attori, in particolare dall'allora capo dell'esercito e da Roland Nef stesso.*
- Svolgimento del controllo di sicurezza relativo alle persone: *l'analisi dello svolgimento del controllo di sicurezza relativo alle persone di Roland Nef ha fatto emergere diversi problemi di fondo riguardo a questo tipo di controlli. Per questo motivo, la CdG-N formula in proposito quattro raccomandazioni destinate al Consiglio federale.*

*Raccomandazione 2*      Consultazione degli incarti concernenti procedimenti penali chiusi o sospesi

*La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di vegliare affinché, nell'ambito della revisione in corso della LMSI, siano prese le misure necessarie affinché, in occasione di controlli di sicurezza relativi alle persone al più alto livello, il servizio specializzato CSP possa controllare anche gli incarti relativi a procedimenti penali chiusi o sospesi.*

*Raccomandazione 3*      Subordinazione del servizio specializzato CSP

*Il Consiglio federale veglia affinché il servizio specializzato CSP sia scorporato dal DDPS ed esamina la possibilità di farlo dipendere dalla Cancelleria federale o da un Dipartimento nel quale soltanto poche funzioni siano sottoposte al controllo di sicurezza relativo alle persone.*

---

*Raccomandazione 4*      Direttive sullo statuto del servizio specializzato CSP e sulla trasmissione delle informazioni

*La CdG-N chiede al Consiglio federale di vegliare all'elaborazione di direttive che sanciscano chiaramente il principio dell'indipendenza del servizio specializzato CSP e regolino il flusso di informazioni nel rispetto di tale indipendenza.*

*Raccomandazione 5*      Momento dell'esecuzione del controllo di sicurezza relativo alle persone

*La CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di effettuare un controllo di sicurezza relativo alle persone prima della nomina a talune alte funzioni di grande responsabilità. Inoltre, la Commissione domanda al Consiglio federale di vegliare affinché, nell'ambito della revisione in corso della LSMI, siano prese le misure necessarie affinché il contenuto dell'articolo 19 capoverso 3 LSMI sia identico nelle tre lingue ufficiali.*

- *Indennità di partenza: per la Commissione, la situazione attuale riguardo al versamento di indennità di partenza in caso di una cessazione di comune accordo del rapporto di lavoro non è soddisfacente e va regolata a livello giuridico.*

*Raccomandazione 6*      Indennità di partenza

*La CdG-N chiede al Consiglio federale di disciplinare in modo cogente la situazione giuridica circa il versamento dell'indennità di partenza in caso di cessazione di comune accordo del rapporto di lavoro.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2880</b>
<b>Abbreviazioni</b>	<b>2885</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>2886</b>
1.1 Contesto	2886
1.2 Obiettivo del rapporto	2887
1.3 Modo di procedere	2887
<b>2 Fatti</b>	<b>2889</b>
2.1 Prima dell'apertura della procedura di selezione di un nuovo capo dell'esercito	2889
2.2 Procedura di selezione di un nuovo capo dell'esercito	2892
2.3 Nomina da parte del Consiglio federale	2899
2.4 Dalla nomina di Roland Nef alla sua entrata in funzione	2900
2.5 Epilogo: dall'entrata in funzione di Roland Nef allo scioglimento del rapporto di lavoro	2910
<b>3 Fondamenti legali</b>	<b>2913</b>
3.1 Fondamenti legali e rapporto di lavoro con il capo dell'esercito	2913
3.2 Controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP)	2915
3.3 Risoluzione del rapporto di lavoro con il capo dell'esercito	2917
3.4 Esenzione da pena in seguito a riparazione (art. 53 CP)	2918
<b>4 Valutazione della CdG-N, conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>2920</b>
4.1 Procedura di selezione	2920
4.1.1 Lavori preparatori del capo del DDPS	2920
4.1.2 Ruolo del Consiglio federale	2921
4.1.3 Comportamento del capo del DDPS rispetto al procedimento penale in corso	2922
4.1.4 Comportamento degli altri attori rispetto alla procedura penale in corso	2924
4.2 Esecuzione del controllo di sicurezza relativo alle persone concernente Roland Nef	2926
4.2.1 Nomina di Roland Nef al posto di comandante della formazione blindati/artiglieria	2926
4.2.2 Nomina di Roland Nef a capo dell'esercito	2926
4.2.2.1 Estate 2007: il servizio specializzato CSP rinuncia a consultare l'incarto	2926
4.2.2.2 La decisione positiva relativa al rischio	2927
4.2.2.3 Trasmissione delle informazioni	2930
4.2.2.4 Momento dell'esecuzione del controllo di sicurezza	2930

4.3 Comportamento di Roland Nef	2932
4.4 Importanza del procedimento penale per l'esame della CdG-N	2933
4.5 Cessazione del rapporto di lavoro e indennità di partenza	2934
<b>5 Seguito dei lavori</b>	<b>2935</b>

## Abbreviazioni

CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CdE	Capo dell'esercito
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, RS 311.0
CPM	Codice penale militare, RS 321.0
CPS	Commissione della politica di sicurezza
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCdG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
fedpol	Ufficio federale di polizia
ISIS	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, RS 120
LParl	Legge sul Parlamento
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale, RS 172.220.1
MD D	Management Development Difesa
OCSP	Ordinanza del 19 dicembre 2001 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS 120.4
OOMi	Ordinanza del 19 novembre 2003 concernente l'obbligo di prestare servizio militare, RS 512.21
OOrg-DDPS	Ordinanza del 7 marzo 2003 sull'organizzazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, RS 172.214.1
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale, RS 172.220.111
OPers mil	Ordinanza del DDPS del 9 dicembre 2003 concernente il personale militare, RS 172.220.111.310.2
PF	Politecnici federali
PIO	Protezione delle informazioni e delle opere
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
TAF	Tribunale amministrativo federale
UC	Uditore in capo
VOSTRA	Casellario giudiziale informatizzato

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Contesto

L'8 giugno 2007 il Consiglio federale ha nominato il brigadiere Roland Nef a capo dell'esercito. Quest'ultimo è entrato in funzione il 1° gennaio 2008.

Il 13 luglio 2008 la *SonntagsZeitung* ha pubblicato un articolo in merito alle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, in cui riferiva che al momento di questa nomina era in corso contro Roland Nef un procedimento penale. L'articolo precisava che il capo del Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) era a conoscenza dell'esistenza di questo procedimento ma non ne aveva informati gli altri membri del Consiglio federale. L'articolo sollevava inoltre questioni riguardanti l'esecuzione del controllo di sicurezza sulle persone, in particolare si domandava perché questo controllo era stato effettuato soltanto dopo la nomina di Roland Nef a capo dell'esercito.

Nei giorni e nelle settimane seguenti, la stampa scritta si occupò a più riprese di quest'argomento.

Visto il clamore provocato da questi articoli e dalle questioni sollevate, le Commissioni della politica di sicurezza (CPS) decisero di riunirsi in seduta straordinaria il 25 luglio 2008 e di incontrare Roland Nef e il capo del DDPS.

Al termine di questa seduta, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) si dichiarò insoddisfatta delle spiegazioni fornite dal capo del DDPS sullo svolgimento della procedura di nomina, in particolare sotto l'aspetto del controllo di sicurezza.

Con lettera del 30 luglio 2008, la CPS-N chiese alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) di aprire un'inchiesta sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, di presentare un rapporto di inchiesta e, eventualmente, di formulare raccomandazioni volte a migliorare la procedura di nomina.

Dopo aver esaminato con attenzione la domanda della CPS-N in occasione della sua seduta del 5 settembre 2008, la CdG-N decise di darle seguito entro la fine di novembre 2008 e incaricò la sua Sottocommissione DFAE/DDPS (di seguito: Sottocommissione) di condurre i lavori necessari<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Della Sottocommissione DFAE/DDPS facevano parte i seguenti consiglieri nazionali e consiglieri agli Stati: Ruedi Lustenberger (presidente), Elvira Bader, J. Alexander Baumann, André Daguët, Corina Eichenberger, Therese Frösch, Edith Graf-Litscher, Christian Miesch, Stéphane Rossini, Pierre-François Veillon, Christian Wasserfallen e Brigit Wyss.

## **1.2 Obiettivo del rapporto**

Il presente rapporto mira da un lato a fare chiarezza sui fatti che hanno portato alla nomina e all'entrata in funzione di Roland Nef alla testa dell'esercito e, d'altro lato, a procedere a un'analisi di questi fatti e formulare su questa base delle raccomandazioni.

## **1.3 Modo di procedere**

La Sottocommissione competente ha dapprima sottoposto alle persone interessate un elenco scritto di domande invitandole a completarlo e ha fornirle tutti i documenti rilevanti per l'inchiesta.

Allo scopo di completare e paragonare le informazioni ricevute, la Sottocommissione ha poi proceduto all'audizione delle seguenti persone (in ordine alfabetico)<sup>2</sup>:

- Peter Arbenz, ufficiale di milizia, esperto esterno in questioni militari e amministrative
- Stephan Bieri, esperto esterno in valutazione e coaching
- il divisionario André Blattmann, ufficiale generale supplente del capo dell'esercito dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2007, sostituto del capo dell'esercito dal 1° gennaio 2008 e capo dell'esercito ad interim dal 20 agosto 2008
- il presidente della Confederazione Pascal Couchepin, capo del DFI
- Urs Freiburghaus, capo della Protezione delle informazioni e delle opere (PIO)
- Stefan Glanzmann, capo del Servizio specializzato CSP per i controlli di sicurezza relativi alle persone (Servizio specializzato CSP)
- il comandante di corpo Christophe Keckeis, capo dell'esercito dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2007
- il comandante di corpo Roland Nef, capo dell'esercito dal 1° gennaio 2008 al 28 febbraio 2009 (dispensato dalle sue funzioni dal 21 luglio 2008)
- il divisionario Markus Rusch, consigliere personale e di politica militare del capo del DDPS dal marzo 2001 al maggio 2008
- il consigliere federale Samuel Schmid, capo del DDPS
- Markus Seiler, segretario generale del DDPS
- Dieter Weber, uditore in capo dell'esercito.

In una terza fase, la Sottocommissione ha messo a confronto con le questioni ancora aperte, per quanto possibile, le persone sentite.

Nel corso delle indagini, il presidente della CdG-N, il presidente della Sottocommissione e il segretario delle CdG hanno potuto consultare l'incarto del Servizio specializzato CSP per i controlli di sicurezza relativi alle persone riguardante Roland Nef.

<sup>2</sup> La CdG-N ha accettato che il consigliere agli Stati Hermann Bürgi rispondesse per scritto alle domande della Commissione.

Il presidente della Sottocommissione ha inoltre consultato i verbali delle sedute del Consiglio federale dell'8 giugno 2007 e del 20 agosto 2008 nonché gli scambi di messaggi di posta elettronica svoltisi tra il DDPS e la *SonntagsZeitung* nel corso dell'estate 2008. Il presidente ha informato ogni volta in modo appropriato la Sottocommissione sugli elementi rilevanti per l'inchiesta.

Con lettera del 21 ottobre 2008, la CdG-N ha chiesto al Ministero pubblico del Cantone di Zurigo<sup>3</sup> l'autorizzazione di consultare, in una forma appropriata e nello stretto rispetto della confidenzialità, i documenti relativi al procedimento penale, ormai chiuso, che il Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo aveva aperto nei confronti di Roland Nef per «coazione ecc». La Commissione ha sottolineato che non le era possibile dare un giudizio pertinente sulle circostanze in cui Roland Nef era stato nominato capo dell'esercito senza avere conoscenza del contenuto di tali documenti. Essa ha precisato che non le interessava il modo in cui il procedimento penale era stato condotto dalle autorità zurighesi del perseguimento penale, ma voleva determinare in che misura le critiche formulate pubblicamente nei confronti di Roland Nef, che ne mettevano in dubbio l'attitudine, a causa della sua personalità, a occupare la funzione di capo dell'esercito e che per finire hanno portato alla rescissione del rapporto di lavoro, erano basati su un fondo di verità. La CdG-N ha fatto valere che vi era un interesse pubblico preponderante ad accertare se la sicurezza della Svizzera aveva corso o no un rischio.

Con lettera del 30 ottobre 2008, la CdG-N si è anche rivolta direttamente a Roland Nef per chiedergli l'autorizzazione di consultare i documenti relativi al procedimento penale in questione. Con lettera del 4 novembre 2008, Roland Nef ha risposto di non essere disposto a rilasciare quest'autorizzazione.

Con decisione del 6 novembre 2008, il Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo<sup>4</sup> ha deciso di respingere l'istanza della CdG-N, ad eccezione di tre documenti dell'incarto, di cui ha trasmesso delle copie la CdG-N. Questa decisione era motivata dall'argomento che la questione di un eventuale rischio per la sicurezza della Svizzera aveva un legame soltanto marginale con il chiarimento delle circostanze della nomina di Roland Nef e che, di conseguenza, non sembrava necessario per l'esercizio dell'alta vigilanza che la CdG-N avesse accesso agli altri documenti dell'incarto penale. La decisione precisava che il procedimento penale era stato svolto per coazione e altri reati in seguito ad accuse non insignificanti di molestie relative a fatti occorsi tra il marzo 2005 e il dicembre 2006 e che sarebbero stati collegati alla separazione tra Roland Nef e la sua ex-compagna. Tale procedimento è stato abbandonato il 23 ottobre 2007 in base all'articolo 53 CP. Da ultimo, il Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo ha argomentato nella sua risposta di reputare che conoscenze dettagliate in merito agli atti rimproverati non sarebbero state di grande aiuto per rispondere sul punto dell'eventuale rischio per la sicurezza del Paese, tanto più che la CdG-N non aveva precisato in che cosa la conoscenza di questi elementi avrebbe potuto aiutarla a rispondere su tale questione.

Il 12 novembre 2008 la Sottocommissione ha redatto un primo progetto di rapporto sui suoi accertamenti. Tale progetto è stato trasmesso al capo del DDPS e alle principali persone interessate, con l'invito a esaminare se il rapporto contenesse errori

<sup>3</sup> Nella denominazione tedesca: «Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich».

<sup>4</sup> Il Ministero pubblico del Cantone di Zurigo («Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich») ha trasmesso per competenza la domanda della CdG-N alla Direzione del Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo.

formali o materiali che dovevano essere corretti e se interessi degni di protezione si opponesero a una pubblicazione. Il 25 novembre 2008 la Sottocommissione ha trasmesso, conformemente all'articolo 157 LParl, la versione finale della rapporto al capo del DDPS affinché si esprimesse posizione sullo stesso. Roland Nef e le altre persone sentite hanno potuto esprimersi soltanto sulle conclusioni che li riguardavano in modo determinante.

La CdG-N ha adottato il presente rapporto nella sua seduta del 28 novembre 2008 e ne ha autorizzata la pubblicazione. Essa ha deciso di trasmettere il rapporto al Consiglio federale per parere e alle CPS per informazione.

In conclusione, occorre precisare che le funzioni menzionate in questo rapporto corrispondono alle funzioni occupate all'epoca in cui si sono svolti i fatti.

## **2**

### **Fatti**

#### **2.1**

#### **Prima dell'apertura della procedura di selezione di un nuovo capo dell'esercito**

Il penultimo controllo di sicurezza relativo alla persona (CSP) di Roland Nef risale al 2005. Si trattava di un controllo di sicurezza allargato conformemente all'articolo 11 OCSP (senza audizione). Tale controllo è stato realizzato dal 3 gennaio al 14 marzo 2005 ed è sfociato in una decisione positiva riguardo al rischio.

Il 27 settembre 2006 un'ex-compagna di Roland Nef ha presentato denuncia penale contro di lui alla polizia della Città di Zurigo. Nell'ottobre 2006 il Ministero pubblico di Zurigo-Limmat ha aperto un procedimento penale contro Roland Nef per coazione e altri reati.

Il 7 o l'8 novembre 2006 una procuratrice del Ministero pubblico di Zurigo-Limmat ha preso contatto con l'Ufficio dell'uditore in capo (UC). Essa si informò presso il supplente del capo del servizio giuridico dell'UC sulle misure da prendere nel caso in cui le autorità di perseguimento penale del Cantone di Zurigo avessero avviato un procedimento penale contro un alto ufficiale dell'esercito svizzero, il brigadiere Roland Nef. Secondo informazioni fornite dall'UC, la procuratrice in questione aveva accennato al fatto che si trattava di accuse di coazione rientranti nell'ambito privato e senza nesso con la funzione militare occupata e che era possibile l'emanazione di un ordine di sequestro di materiale informatico in questo ambito.

Il servizio giuridico dell'UC ha comunicato alla procuratrice che per quanto concerneva le condizioni sull'accesso e un eventuale sequestro del materiale informatico messo a disposizione di Roland Nef nell'ambito della sua funzione (e che poteva contenere dati militari classificati), essa avrebbe dovuto informarsi presso il Servizio della protezione delle informazioni e delle opere (PIO), competente in merito.

L'8 novembre 2006 alle 11.39, il servizio giuridico dell'UC ha inviato per fax alla procuratrice un esemplare di lettera-tipo per chiedere un'autorizzazione di aprire o di continuare un procedimento penale ordinario contro una persona in servizio militare ai sensi dell'articolo 222 CPM. Lo stesso giorno, alle 17.01, l'UC ha ricevuto per fax la relativa richiesta d'autorizzazione. Tale richiesta menzionava il fatto che il procedimento penale si trovava ancora nella fase iniziale e che sarebbero stati necessari una perquisizione dell'appartamento dell'indagato e l'interrogatorio dello stesso.

Il 10 novembre 2006, alle 17.02, il servizio giuridico dell'UC ha rilasciato per fax l'autorizzazione richiesta (avrebbe fatto seguito una lettera). Il documento precisava che per i militari di carriera non è necessaria un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 222 CPM al di fuori dei giorni di servizio di truppa.

I citati contatti si sono svolti tra il capo supplente del servizio giuridico dell'UC e la competente procuratrice delle autorità di perseguimento penale del Cantone di Zurigo. Il capo supplente del servizio giuridico ha informato a voce l'uditore in capo sugli atti citati qui sopra.

Il 14 novembre 2006, in margine a una discussione che verteva su un altro tema, l'uditore in capo ha informato a voce il capo del DDPS che l'UC aveva rilasciato alle autorità di perseguimento penale zurighesi l'autorizzazione di aprire o di continuare un procedimento penale ordinario per coazione (nell'ambito privato) nei confronti del brigadiere Roland Nef, comandante della brigata blindata 11. Egli gli aveva inoltre comunicato che ne avrebbe informato il capo dell'esercito.

Secondo le spiegazioni dell'uditore in capo, non esiste una prassi definita che determini quando e in che misura quest'ultimo debba informare l'autorità politica in merito a un procedimento penale in corso. Considerato che l'apertura di un procedimento penale ordinario contro un alto ufficiale dello stato maggiore per sospetta coazione non è un caso abituale, l'uditore in capo reputa che fosse suo dovere informarne il capo del DDPS. L'uditore in capo non ha in seguito più discusso questo tema con il capo del DDPS.

Il capo del DDPS non ricorda di aver ricevuto quest'informazione ma non contesta che possa esservi stata.

Poco dopo (*il giorno stesso o il giorno seguente*), l'uditore in capo ha chiamato il capo dell'esercito per comunicargli a voce la stessa informazione e gli ha detto di aver già informato il capo del DDPS.

Secondo l'uditore in capo, il capo dell'esercito gli avrebbe riferito che Roland Nef era stato prescelto per essere nominato l'anno seguente comandante della Formazione d'addestramento blindati/artiglieria e gli avrebbe domandato se l'esistenza di questo procedimento penale avrebbe potuto avere conseguenze sotto questo aspetto. Dato che non si trattava di una promozione bensì di un cambiamento orizzontale di funzione, l'uditore in capo gli aveva risposto negativamente.

Il capo dell'esercito ha dichiarato alla CdG-N di ricordare di essere stato brevemente informato dall'uditore in capo nel novembre 2006 dell'apertura di un procedimento penale contro Roland Nef, ma di non rammentare i particolari di questa discussione.

In occasione del loro rapporto mensile di direzione del 18 dicembre 2006, il capo del DDPS e il capo dell'esercito non hanno affrontato insieme il tema del procedimento in corso contro Roland Nef. È stata discussa l'idea del capo dell'esercito di proporre al Consiglio federale di nominare Roland Nef al posto di comandante della Formazione d'addestramento blindati/artiglieria<sup>5</sup>. Il capo dell'esercito ha parlato della questione del procedimento in corso contro Roland Nef e ha osservato che si trattava dell'unica pecca sulla candidatura di quest'ultimo. Il capo del DDPS ha risposto che l'esistenza di questo procedimento non era un «no-go» per il trasferimento di Roland

<sup>5</sup> Secondo le spiegazioni del capo dell'esercito, è competenza di quest'ultimo proporre simili trasferimenti di posti; tale trasferimenti devono poi essere approvati formalmente dal Consiglio federale.

Nef a questo posto, in particolare perché si trattava di un trasferimento orizzontale senza cambiamento di grado, che non necessitava dunque di un nuovo CSP, ma ha domandato al capo dell'esercito di seguire la faccenda e di tenerlo informato. Inoltre, il capo del DDPS ha deciso, contro il parere del capo dell'esercito che voleva procedere rapidamente allo scopo di evitare di avere posti vacanti, di mettere il posto a concorso.

Il *19 dicembre 2006* la nuova procuratrice incaricata del caso ha informato telefonicamente il servizio giuridico dell'UC del cambiamento di competenze intervenuto in seno alle autorità di perseguimento penale del Cantone di Zurigo (trasferimento dell'incarto dal Ministero pubblico di Zurigo-Limmat al Ministero pubblico I, competente per le inchieste speciali e l'assistenza giudiziaria, e segnatamente per i procedimenti aperti contro altri quadri dei tribunali e dell'amministrazione). Essa ha formulato domande tecniche riferite a un'eventuale perquisizione e a un'eventuale sequestro di materiale informatico militare. La procuratrice non ha accennato a una data precisa prevista per una perquisizione.

Il servizio giuridico dell'UC ha domandato alla procuratrice di informarlo per telefono immediatamente e prima dell'inizio di un'eventuale perquisizione affinché potesse riferirne in modo personale e informale all'uditore in capo.

Secondo le spiegazioni dell'UC, non esiste una prassi definita in materia. Si trattava di una richiesta dell'uditore in capo, che auspicava di essere informato allo scopo di potere a sua volta riferire al capo dell'esercito in caso di perquisizione presso un alto ufficiale dello stato maggiore. Ciò allo scopo di evitare che il capo dell'esercito lo venisse a sapere dai media.

Il *19 dicembre 2006* l'uditore in capo ha informato il capo dell'esercito del cambiamento di competenza intervenuto in seno alle autorità di perseguimento penale zurighesi e dell'eventualità di una perquisizione con sequestro di materiale informatico nell'ufficio di Roland Nef. L'uditore in capo ha chiesto al capo dell'esercito di mantenere segreta la notizia dell'eventuale perquisizione, affinché Roland Nef non potesse prepararsi. Secondo le dichiarazioni del capo dell'esercito, era anche la prima volta che egli veniva informato del contenuto del procedimento e dunque del fatto che si trattava di una sospetta coazione.

Il *19 dicembre 2006* il Ministero pubblico ha preso contatto con la PIO per domandare il sostegno giuridico in vista di una perquisizione presso un alto ufficiale di stato maggiore allo scopo di vegliare alla protezione delle informazioni nel caso in cui fossero rinvenuti documenti classificati. Il capo del Servizio Protezione delle informazioni e sicurezza industriale ne ha informato il giorno stesso il capo della PIO.

Il *22 dicembre 2006* il capo della PIO è stato informato dell'identità dell'alto ufficiale di stato maggiore e del motivo della perquisizione, nonché del fatto che il capo dell'esercito e l'uditore in capo non erano informati. Il *16 gennaio 2007* il capo della PIO ne ha informato l'ufficiale superiore aggiunto del capo dell'esercito per sapere se il capo dell'esercito fosse veramente al corrente, cosa che gli è stata confermata.

Secondo le affermazioni del capo dell'esercito, Roland Nef avrebbe telefonato a quest'ultimo il *9 gennaio 2007* per dirgli di avere saputo con sorpresa che era stato aperto un procedimento penale nei suoi confronti in seguito a una denuncia di una sua ex-compagna, con la quale aveva avuto una relazione tra il 2002 e il 2004. Secondo Roland Nef, la separazione era stata difficile ed egli non aveva più contatti

con la sua ex-compagna fin dal 2005. Quest'ultima esigeva da lui considerevoli somme di denaro per spese diverse che non erano state regolate a suo tempo. Roland Nef non aveva parlato di «coazione» ma di una procedura, senza precisare che si trattava di un procedimento penale. Il capo dell'esercito gli avrebbe detto che aveva già saputo dell'esistenza di questo procedimento e che ne avrebbe informato il capo del DDPS.

Il capo dell'esercito ha precisato alla CdG-N che queste informazioni provenivano dal suo taccuino di note personali, nel quale aveva annotato sia la data sia il contenuto di questa conversazione. Le sue note non gli permettevano per contro di ricostruire quando aveva trasmesso quest'informazione al capo del DDPS.

Secondo le dichiarazioni di Roland Nef, egli avrebbe informato il capo dell'esercito soltanto dopo il 26 gennaio 2007 (non ricordava la data esatta), vale a dire dopo la perquisizione, poiché prima nemmeno lui sapeva della denuncia presentata dalla sua ex-compagna. Quest'informazione non sarebbe stata data per telefono, bensì in occasione di un incontro nell'ambito professionale. Nella discussione non si era parlato dei dettagli e in particolare non si era accennato a richieste finanziarie da parte della sua ex-compagna. Poiché Roland Nef sapeva che il capo dell'esercito era stato messo a conoscenza della perquisizione, egli non avrebbe giudicato utile informarlo di nuovo immediatamente dopo.

Il 17 gennaio 2007 il Consiglio federale ha nominato il brigadiere Roland Nef a comandante della Formazione d'addestramento blindati/artiglieria. Il Servizio specializzato CSP non ha ricevuto mandato di eseguire un nuovo controllo di sicurezza riguardo a Roland Nef.

## **2.2 Procedura di selezione di un nuovo capo dell'esercito**

In seguito all'esperienza fatta in occasione della selezione del primo capo dell'esercito nel 2002, nel corso della quale il DDPS ricevette molti dossier in parte provenienti da persone non qualificate per questo posto, il capo del DDPS ha deciso di non pubblicare un'offerta d'impiego per il posto di capo dell'esercito. Ha deciso di costituire un gruppo composto di quattro persone di fiducia incaricato di fornirgli consulenza (qui di seguito: gruppo consultivo).

Il gruppo consultivo si componeva di Peter Arbenz (ufficiale di milizia che dispone di un'ampia esperienza sia militare sia in seno all'Amministrazione federale), del consigliere agli Stati Hermann Bürgi (all'epoca presidente della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati), del consigliere personale in materia di politica militare del capo del DDPS, il divisionario Markus Rusch, e del segretario generale del DDPS Markus Seiler.

Queste persone sono state contattate a partire dal *dicembre 2006*. L'obiettivo del capo del DDPS era infatti di cominciare la procedura sufficientemente presto per lavorare senza pressioni esterne e per fare eleggere un candidato dal Consiglio federale prima della pausa estiva 2007, così che la persona scelta disponesse di un tempo sufficiente per prepararsi alla nuova funzione.

Il mandato affidato al gruppo consultivo dal capo del DDPS consisteva nel proporre una lista allargata di candidati entro la fine del marzo 2007 e una «short-list» per la fine dell'aprile 2007. Fu convenuto che soltanto il capo del DDPS avrebbe effettuato

i colloqui con i candidati e che se quest'ultimo l'avesse ritenuto necessario avrebbe coinvolto nel processo il capo dell'esercito.

Il gruppo consultivo si è riunito cinque volte tra il gennaio e il maggio 2007, sempre alla presenza dei quattro membri e del capo del DDPS. Il lavoro del gruppo era definito sulla base di un mandato affidato e accettato oralmente. Ad eccezione di Peter Arbenz, che ha ricevuto un'indennità forfettaria di 8000 franchi, i membri del gruppo consultivo non hanno percepito nessuna remunerazione.

Il gruppo si è riunito per la prima volta il *18 gennaio 2007*. Sulla base di un «profilo ideale del capo dell'esercito» elaborata dal capo dell'esercito e dal servizio del personale del DDPS e completato da un catalogo di caratteristiche di cui secondo il capo dell'esercito un capo dell'esercito deve disporre («Muss-Kriterien»), il gruppo consultivo ha allestito un profilo di esigenze. I criteri menzionati erano i seguenti:

- «personalità integra, leale e convincente, leader
- diploma universitario o formazione equivalente
- grande facilità di comunicazione
- competenze in materia di politica di sicurezza
- conoscenze dell'esercito
- esperienza riconosciuta come comandante di truppa
- ufficiale di carriera
- esperienza riconosciuta in materia di relazioni con le autorità federali e cantonali
- attitudine a convincere
- capacità d'imporsi
- capacità di fungere da esempio / di modello da seguire
- grande resistenza fisica e psichica
- umanità (apertura di spirito)».

Su questa base, il gruppo consultivo ha definito così il profilo di esigenze:

- «diploma universitario con formazione continua corrispondente
- esperienza nel management e nella conduzione a livello elevato in seno all'economia privata o all'Amministrazione (esercito)
- esperienza come comandante di truppe e ufficiale di stato maggiore generale
- esperienza all'estero
- adesione a Esercito XXI
- competenze sociali e di conduzione (attitudine alla comunicazione e alla motivazione)
- sensibilità per le questioni politiche e della società in generale
- personalità di conduzione integrativa, attitudine a ispirare fiducia, a farsi rispettare e accettare
- conoscenza di due lingue ufficiali e dell'inglese
- età massima: 58 anni».

Nella prima seduta del *18 gennaio 2007*, i membri del gruppo consultivo hanno studiato l'elenco di tutti gli alti ufficiali di stato maggiore attivi (circa 40 persone). Sulla base dei criteri relativi all'età, la formazione scolastica, la conoscenza delle lingue straniere, l'esperienza nell'Amministrazione e nella truppa, hanno allestito una prima lista di 12 candidati potenziali per il posto di capo dell'esercito. Ognuno dei membri ha in seguito preparato separatamente un ordine di preferenza. Dopo aver paragonato questi ordini di preferenza, il gruppo ha classificato sette candidati nella categoria A (prima preferenza) e cinque candidati nella categoria B (secondo preferenza), tra i quali figurava il brigadiere Roland Nef.

Gli incarti personali di questi candidati (CV, stato di servizio, eventuali valutazioni ecc.) sono stati messi a disposizione dei membri del gruppo consultivo. Era stato previsto che i membri del gruppo avrebbero cercato di osservare in modo informale i candidati nell'ambito del loro lavoro.

Il lavoro di selezione fatto dal gruppo consultivo è stato caratterizzato da una questione centrale, ossia se si dovesse privilegiare un candidato di transizione (nella fascia di età 52/53 anni e più) o un candidato più giovane, che avrebbe potuto costituire una soluzione a più lungo termine. Dato che molti altri posti alla testa dell'esercito erano vacanti o sul punto di diventarlo, si è discusso anche su quale configurazione scegliere per avere a disposizione una squadra capace di capirsi e di funzionare al meglio. Inoltre, si è discusso anche sull'opportunità di scegliere un candidato di milizia o un militare di carriera.

Il *26 gennaio 2007* è stata eseguita una perquisizione al domicilio di Roland Nef alla presenza della procuratrice incaricata del caso. Il giorno stesso è stato perquisito anche l'ufficio che Roland Nef aveva allora a Winterthur. Secondo quanto afferma, Roland Nef sarebbe stato condotto ammanettato dal suo domicilio al posto di polizia, dove avrebbe appreso che la sua ex-compagna aveva presentato una denuncia penale contro di lui. Quest'ultima è stata sentita come testimone in un locale separato. Roland Nef è stato poi interrogato dalla procuratrice e messo a confronto con le dichiarazioni della sua ex-compagna. Roland Nef afferma che la procuratrice gli ha esposto il seguito della procedura in presenza degli avvocati delle parti. Essa ha spiegato che, d'intesa con gli avvocati, avrebbe lasciato in sospenso il procedimento per circa sei mesi, dopodiché si sarebbe dovuto discutere che cosa farne. Gli avvocati sarebbero stati invitati a una discussione in merito.

Roland Nef è stato rilasciato il giorno stesso. Secondo lui, dopo di allora non vi sarebbero stati più contatti tra lui e la procuratrice incaricata della causa (né oralmente, né per scritto). Vi sono invece stati contatti tra gli avvocati delle due parti.

Come convenuto, la procuratrice ha informato il *26 gennaio 2007* il capo supplente del servizio giuridico dell'UC della perquisizione già in corso. Quest'ultimo ha informato l'uditore in capo, che a sua volta ha riferito al capo dell'esercito.

Il *26 gennaio 2007* un brigadiere che lavorava negli stessi locali ha informato telefonicamente l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito che nell'ufficio del brigadiere Roland Nef era stata effettuata una perquisizione con sequestro del computer portatile. Gli ha riferito che a delle persone che apparentemente avevano un appuntamento con Roland Nef era stato detto che questi non era disponibile; le persone erano dovute andarsene. Il giorno stesso, l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito ha trasmesso quest'informazione al capo dell'esercito.

Su domanda del Ministero pubblico zurighese, alcuni rappresentanti della PIO hanno presenziato alla perquisizione dell'ufficio di Roland Nef a Winterthur. Dopo la perquisizione, il capo della PIO ne ha informato l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito.

In occasione di un ulteriore incontro (la data esatta non è nota), il capo dell'esercito ha informato il capo del DDPS che era stata fatta una perquisizione.

La seconda seduta del gruppo consultivo si è tenuta il *15 febbraio 2007*. In seguito a questa seduta, i candidati e la loro classificazione nelle categorie A e B sono rimasti immutati, ma è stato allestito un primo ordine di preferenza in seno a queste categorie. Il gruppo ha constatato che gli incarti dei candidati messi a disposizione presentavano un livello qualitativo molto diverso tra di loro ed erano in parte lacunosi. Il gruppo ha chiesto di ricevere documenti supplementari relativi ad alcuni candidati del gruppo A, ma ha rinunciato a completare tutti gli incarti.

Nella terza seduta del *14 marzo 2007*, il brigadiere Roland Nef è stato trasferito dalla categoria B alla categoria A. È stata definita una prima «short-list» di cinque candidati, tra i quali Roland Nef. Fra i motivi adottati per spiegare il trasferimento di Roland Nef dalla categoria B alla categoria A vi è in primo luogo il fatto che nel corso del processo di selezione diversi candidati che si trovavano inizialmente nelle prime posizioni erano stati in un secondo tempo arretrati per differenti ragioni e che, soprattutto, non era ancora stata chiarita la scelta tra un candidato di transizione o una soluzione a più lungo termine. Mentre in un primo tempo l'idea predominante era piuttosto di scegliere un candidato di transizione, era poi prevalsa l'idea che se era disponibile un buon candidato «di lunga durata», era meglio osare il cambiamento subito piuttosto che attendere qualche anno.

Il capo del DDPS ha condotto colloqui con i cinque candidati della «short-list» tra il *14 marzo 2007* e la quarta seduta del gruppo consultivo tenutasi il *16 aprile 2007*.

*All'inizio di aprile del 2007*, Roland Nef ha ricevuto un messaggio di posta elettronica con cui il divisionario Markus Rusch lo informava che il capo del DDPS voleva parlargli e gli domandava di prendere contatto con lui telefonicamente allo scopo di fissare un incontro.

In occasione di questo incontro *all'inizio di aprile*, il capo del DDPS ha spiegato a Roland Nef che egli stava cercando un successore al posto di capo dell'esercito e che lui figurava sull'elenco dei potenziali candidati. Roland Nef si è detto sorpreso che il capo del DDPS avesse pensato a lui. I due hanno convenuto che Roland Nef riflettesse a questa nuova situazione e che si mettesse a disposizione per un secondo colloquio.

In questo colloquio (circa *due settimane dopo* il primo), Roland Nef ha comunicato al capo del DDPS che dopo un'approfondita riflessione era pronto a mettersi a disposizione per la procedura di selezione del nuovo capo dell'esercito.

Al termine di questo colloquio, Roland Nef ha dichiarato di avere ancora un affare privato di cui parlare. Secondo le affermazioni di Roland Nef, egli avrebbe spiegato che contro di lui era pendente un procedimento penale ordinario e ne avrebbe esposto a grandi linee il contenuto: la sua ex-compagna aveva presentato una denuncia penale nei suoi confronti, si trattava di una questione privata conseguente alle tensioni della loro vecchia relazione che non aveva nessun nesso con la sua attività professionale. Roland Nef non avrebbe fornito una qualificazione giuridica di questa denuncia e non avrebbe detto per quale motivo era stata presentata.

Secondo quanto afferma Roland Nef, il capo del DDPS avrebbe risposto di essere già informato del fatto, dato che il capo dell'esercito lo aveva informato in occasione della nomina di Roland Nef al posto di comandante della Formazione d'addestramento blindati/artiglieria. Egli avrebbe aggiunto che già in occasione di questa nomina nel gennaio 2007 non era stata data importanza a tale circostanza e che dopo 25 anni di esperienza come giurista e avvocato era in grado di immaginarsi ciò che poteva capitare in una relazione e come era possibile venirsi a trovare in un momento o nell'altro in una simile situazione. Il capo del DDPS non avrebbe posto altre domande.

Secondo il capo del DDPS, Roland Nef gli avrebbe detto, rispondendo a una domanda del capo del DDPS sulla sua situazione privata e familiare, che vi era un procedimento penale pendente. Gli avrebbe fatto capire che era in vista l'abbandono del procedimento e che la questione sarebbe stata regolata tra le parti; il procedimento concerneva una precedente relazione sentimentale di natura strettamente privata. Il capo del DDPS conferma il fatto che, per rispetto della protezione della personalità a cui Roland Nef si era appellato, egli non aveva cercato di saperne di più né aveva posto altre domande. Egli ha spiegato alla CdG-N di non aver voluto «guardare sotto le lenzuola» e di non aver voluto pretendere da un'eventuale futuro subordinato diretto che gli fornisse informazioni di natura intima che erano già state esaminate da altri (le autorità penali zurighesi) e che sarebbero state ulteriormente passate al vaglio del Servizio specializzato CSP.

La CdG-N non ha potuto determinare con certezza in che momento Roland Nef ha informato il capo del DDPS dell'esistenza di segnali concreti indicanti che il procedimento era sulla buona strada e che sarebbe probabilmente sfociato in un abbandono.

Secondo il capo del DDPS, quest'informazione sarebbe stata data non prima del colloquio di aprile nel corso del quale Roland Nef ha parlato della sua vicenda privata e poi ripetuta a più riprese. Secondo Roland Nef, quest'informazione sarebbe stata data in occasione di uno dei colloqui dell'aprile o del maggio 2007, in ogni caso prima della sua nomina al posto di capo dell'esercito. Non ricorda tuttavia più con certezza il momento in cui il suo avvocato gli avrebbe comunicato telefonicamente che si stava profilando un accordo bonario tra le parti sotto l'egida del Ministero pubblico. Solamente a partire da questo momento avrebbe potuto informare il capo del DDPS.

Le affermazioni degli interessati concordano sul fatto che il capo del DDPS aveva chiaramente detto a Roland Nef prima della sua nomina a capo dell'esercito che sarebbe potuto entrare in funzione come capo dell'esercito il 1° gennaio 2008 soltanto a condizione che il procedimento fosse stato liquidato entro quella data.

Nel corso di una delle sedute seguenti del gruppo consultivo, il capo del DDPS avrebbe fatto riferimento di passaggio al fatto che era ancora pendente un affare privato per quanto concerneva il candidato Nef. Benché gli interessati non si ricordino più con esattezza di quanto sia stato detto o addirittura non si ricordano più del tutto che qualcosa sia stato detto, le loro affermazioni concordano nel senso che quest'informazione sarebbe al massimo stata fatta «incidentalmente» e che il capo del DDPS non avrebbe esplicitamente detto che si trattava di un procedimento penale pendente. Egli avrebbe parlato di «difficoltà che Roland Nef avrebbe avuto in una relazione sentimentale precedente ma che nel frattempo erano state risolte», oppure di «un affare privato di natura del tutto personale che sarebbe stato presto

regolato». Per questa ragione i membri del gruppo consultivo non avrebbero dunque fatto altre domande e non si sarebbero preoccupati di saperne di più.

Quest'informazione non è del resto stata ripresa nelle annotazioni fatte dopo ogni seduta del gruppo consultivo e le persone interessate concordano nell'affermare che essa non ha influenzato la procedura di selezione.

Benché gli interessati non si ricordino più con precisione del momento in cui quest'informazione sarebbe stata data, si tratta verosimilmente della seduta del gruppo consultivo del *16 aprile 2007* o dell'*8 maggio 2007*.

Il capo del DDPS ha informato il gruppo consultivo in occasione della quarta seduta del *16 aprile 2007* in merito ai risultati dei colloqui condotti con i cinque candidati della «short-list». In questa seduta è stata definita una nuova «short-list» di quattro candidati. Tra questi, tre figuravano già nella precedente lista, due nomi erano stati stralciati ed era stato inserito un nuovo nome. Dopo una discussione con il capo dell'esercito, il capo del DDPS ha infatti proposto di inserire un nuovo candidato nella procedura di selezione.

Il *25 aprile 2007* il capo del DDPS ha affidato a Stephan Bieri (ex vice-presidente del Consiglio dei PF) il mandato di procedere a una valutazione esterna dei quattro candidati rimasti. Dato che le qualifiche militari di questi ultimi erano già state valutate, si trattava ora di esaminare la personalità dei candidati, in particolare la loro compatibilità politica e sociale e la loro capacità di assumersi responsabilità globali.

Questo mandato è stato affidato sulla base di un accordo orale fra le parti, che prevedeva un'indennità forfettaria di 7500 franchi. Conformemente a quanto auspicato da Bieri, gli sono stati forniti soltanto un CV standardizzato di ogni candidato e il catalogo di caratteristiche di cui un capo dell'esercito deve disporre («Muss-Kriterien»). Il capo del DDPS ha attirato inoltre l'attenzione di Bieri sull'importanza che il candidato possedesse capacità comunicative e fosse dotato di sensibilità nei confronti della politica. A quanto afferma Stephan Bieri, il capo del DDPS ha mostrato in quest'occasione un'eccellente conoscenza degli incarti dei candidati.

In occasione della sua audizione, Stephan Bieri ha dichiarato alla CdG-N di aver dapprima ricevuto una lista con sette nominativi, poi una seconda lista che ne comprendeva solo quattro. Tra l'una e l'altra lista vi erano stati cambiamenti di nominativi. Questa versione dei fatti non ha trovato conferma nei lavori della CdG-N.

Dal *1° al 4 maggio 2007* Stephan Bieri ha incontrato in un colloquio strutturato di 90 minuti ognuno dei candidati. Lo scopo di questi colloqui era di paragonare le personalità dei candidati per mezzo di una «check-list» di punti predefiniti. Si trattava in primo luogo di valutare elementi quali la competenza, l'esperienza, la capacità di conduzione e di gestione, la stabilità della personalità e le conoscenze tecnologiche. Bieri non ha ricevuto indicazioni particolari in merito all'integrità personale del candidato da selezionare. Secondo l'esperienza di Bieri, sarebbe stato d'altronde estremamente difficile applicare un simile criterio nell'ambito di colloqui di 90 minuti.

Il *6 maggio 2007* Stephan Bieri ha consegnato al capo del DDPS un rapporto contenente i risultati dei colloqui strutturati effettuati con i quattro candidati. Sulla base di tali colloqui, egli era giunto alla conclusione che da un punto di vista generale i quattro candidati potevano essere giudicati competenti, sperimentati e atti alla conduzione. Attirava tuttavia l'attenzione sulle differenze tra i candidati, in particolare

sui diversi punti forti e punti deboli di ciascuno di essi. Roland Nef era descritto alla fine di questo rapporto come una persona con le qualità necessarie per dirigere e per di più in una fascia d'età ideale per fare un passo avanti nella sua carriera. Egli aggiungeva che avrebbe potuto senza problemi occupare un posto di responsabilità nell'economia privata.

La quinta e ultima seduta del gruppo consultivo si è svolta l'8 maggio 2007. Il capo del DDPS ha informato il gruppo sugli ultimi colloqui condotti con i candidati e sui risultati della valutazione fatta da Stephan Bieri. In questa seduta, il gruppo consultivo ha considerato definitiva la «short-list» di quattro candidati allestita il 16 aprile 2007. Non è stata invece operata una scelta definitiva del nuovo capo dell'esercito; il brigadiere Roland Nef è stato descritto come candidato ideale per occupare il posto dopo un periodo di transizione.

Il capo del DDPS ha incontrato Stephan Bieri il 10 maggio 2007 per il «debriefing» del rapporto di quest'ultimo, consegnato il 6 maggio 2007. In tale occasione Bieri ha approfondito gli elementi già esposti nel suo rapporto e ha sconsigliato al capo del DDPS uno dei quattro candidati; il candidato in questione non era Roland Nef.

In nessun momento Stephan Bieri è stato messo al corrente di una «vicenda personale ancora da regolare» concernente il candidato Nef.

Secondo il capo dell'esercito, a Roland Nef sarebbe stato chiesto in più occasioni a che punto era il procedimento. Secondo Roland Nef, il capo dell'esercito avrebbe toccato questo tema una sola volta, in modo molto informale (la data non è conosciuta).

A partire dal loro rapporto mensile del 12 marzo 2007, la scelta del prossimo capo dell'esercito è stata regolarmente oggetto di discussione nel corso dei colloqui tra il capo del DDPS e il capo dell'esercito.

Il 6 giugno 2007 il capo del DDPS ha informato il capo dell'esercito sui nomi che figuravano nella «short-list» definitiva e sui risultati delle valutazioni di Stephan Bieri. Hanno discusso insieme di tutti i candidati e il capo del DDPS ha detto al capo dell'esercito che ora Roland Nef si trovava secondo lui in prima posizione. Il capo dell'esercito ha attirato l'attenzione del capo del DDPS sul fatto che nei confronti di Roland Nef era ancora in corso un procedimento e sul fatto che tra tutti i candidati era quello che conosceva meno bene. Il capo del DDPS gli ha dunque dato mandato di incontrare entro breve Roland Nef e di fargli un resoconto nelle 24 ore successive all'incontro.

L'incontro ha avuto luogo lo stesso giorno. Le dichiarazioni dei due interessati divergono su più punti, in particolare sulla durata e il contenuto di questa discussione.

Secondo il capo dell'esercito, la discussione sarebbe durata più ore. Egli avrebbe domandato a Roland Nef a che punto fosse il procedimento. Roland Nef avrebbe risposto che il procedimento si sarebbe presto concluso, che a livello di PIO tutto era in ordine e che si trattava di un affare puramente privato che per il momento era stato sospeso. Gli avrebbe detto che gli avvocati delle due parti si erano incontrati, che tutto sarebbe rientrato nell'ordine dopo qualche mese con il pagamento di un indennizzo in denaro e che questo affare non indeboliva la sua candidatura. Il capo dell'esercito l'avrebbe reso attento che, se fosse stato nominato capo dell'esercito, in un'eventuale conferenza stampa avrebbe potuto essere oggetto di domande su questo punto. Roland Nef si sarebbe detto in grado di gestire la situazione («Ich kann damit

umgehen»). Da ultimo, il capo dell'esercito avrebbe domandato a Roland Nef d'informare dettagliatamente il capo del DDPS sullo stato del procedimento, così da garantire che il capo del DDPS ed egli stesso disponessero delle stesse informazioni e che quest'ultime provenissero dalla stessa fonte. Non aveva verificato se fosse stato dato seguito a questa richiesta.

Il capo dell'esercito ha nuovamente precisato alla CdG-N che queste informazioni provenivano dal suo taccuino di note personali.

Secondo quanto afferma Roland Nef, la discussione sarebbe durata meno di un'ora. Alla domanda del capo dell'esercito in merito allo stato del procedimento, avrebbe risposto che il procedimento era sulla via di essere regolato e che partiva dal presupposto che esso sarebbe stato abbandonato, come tutto lasciava pensare. Essi avrebbero dunque parlato di quest'argomento, ma non in modo approfondito. Il capo dell'esercito non avrebbe posto altre domande, né espresso riserve in merito. Secondo Roland Nef, la questione della sua futura esposizione mediatica e dei problemi che sarebbero potuti nascere a causa del procedimento pendente non sarebbero stati trattati.

L'indomani mattina, il 7 giugno 2007, il capo dell'esercito ha riferito al capo del DDPS in merito a questa discussione e gli ha comunicato che non avrebbe opposto un veto alla nomina di Roland Nef. Nel corso della sua audizione, il capo dell'esercito ha detto alla Commissione di rimpiangere di non averlo fatto.

Dopo questo incontro del 7 giugno 2007, il capo del DDPS ha informato il capo dell'esercito della sua intenzione di proporre l'indomani al Consiglio federale la nomina di Roland Nef.

Il capo del DDPS ha informato telefonicamente della sua scelta i membri del gruppo consultivo (la data esatta non è nota). La decisione finale è stata dunque presa dal capo del DDPS sulla base di più fonti di informazioni, in particolare i consigli del gruppo consultivo, i colloqui condotti con i candidati, i risultati della valutazione di Stephan Bieri, lo studio degli incarti personali dei candidati e i risultati dell'analisi del potenziale esperita nel 2002 dalla ditta «Egon Zehnder». Il capo del DDPS ha inoltre avuto discussioni con persone che occupavano o avevano occupato funzioni direttive nell'esercito, allo scopo di conoscerne l'opinione su questioni quali l'opportunità di nominare un soldato di milizia o la probabilità che l'una o l'altra persona potesse essere accettata come capo dell'esercito dai suoi subordinati.

Nel corso di questa fase di selezione del nuovo capo dell'esercito, risulta dalle informazioni a disposizione della CdG-N che tra gli interessati al processo di selezione soltanto il capo del DDPS e il capo dell'esercito erano al corrente che un procedimento penale era pendente nei confronti del brigadiere Roland Nef. I membri del gruppo consultivo erano al più stati informati incidentalmente dell'esistenza di un affare privato, ma non sapevano che si trattasse di un procedimento penale. Stephan Bieri non sapeva dell'esistenza di un simile procedimento.

### **2.3 Nomina da parte del Consiglio federale**

Il presidente della Confederazione ha spiegato alla CDG-N che, in generale, quando il Consiglio federale è l'autorità di nomina i lavori preparatori competono al Dipartimento responsabile. Il capo del Dipartimento responsabile definisce il profilo richiesto e i criteri di selezione. Il Consiglio federale è informato oralmente e in

tempo utile del posto da occupare, del profilo richiesto e del calendario previsto. La nomina di Roland Nef alla testa dell'esercito avrebbe, sotto questi aspetti, rispettato la prassi usuale.

Il capo del DDPS ha sottoposto con invio postale la sua proposta in merito alla nomina del capo dell'esercito venerdì 8 giugno 2007, verso le 8.00. L'8 giugno 2007, qualche ora più tardi, il Consiglio federale ha approvato la proposta del DDPS e nominato Roland Nef a capo dell'esercito.

La sera della vigilia, il capo del DDPS aveva informato oralmente della sua decisione i membri del governo che erano raggiungibili. In precedenza, i membri del Consiglio federale sapevano soltanto che il capo del DDPS aveva l'intenzione di proporre un nuovo capo dell'esercito prima delle vacanze d'estate.

Secondo il presidente della Confederazione, è consuetudine che, quando il Consiglio federale deve pronunciarsi su questioni di personale, i documenti siano distribuiti abbastanza tardi (generalmente alla vigilia della seduta) allo scopo di garantire la confidenzialità. E' anche consuetudine che il capo del Dipartimento interessato informi a voce preventivamente gli altri membri del Collegio.

Un solo candidato è stato presentato al Consiglio federale: anche sotto questo aspetto è stata seguita la prassi usuale per i quadri del livello gerarchicamente più alto della Confederazione.

Sulla base dei documenti che ha potuto consultare, la Commissione non ha trovato indizi che questa nomina abbia dato luogo a una discussione approfondita in seno al Consiglio federale. La proposta del DDPS non è in particolare stata oggetto di controproposte.

Il capo del DDPS non ha informato i membri del Consiglio federale dell'esistenza di un procedimento penale in corso contro Roland Nef poiché non reputava tali informazioni rilevanti in questo ambito.

## **2.4 Dalla nomina di Roland Nef alla sua entrata in funzione**

Il capo della PIO ha appreso dalla stampa l'8 giugno 2007 che Roland Nef era stato nominato capo dell'esercito. A suo dire, sorpreso da questa nomina per il fatto del procedimento penale ancora pendente, sarebbe intervenuto il giorno stesso veementemente presso l'ufficiale aggiunto del capo dell'esercito attirando la sua attenzione sull'esistenza di questo procedimento. Quest'ultimo avrebbe trasmesso quest'informazione al capo dell'esercito, poi avrebbe risposto al capo della PIO che il capo dell'esercito era già al corrente della cosa e che non poteva più esercitare influenza sulla nomina.

L'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito ha confermato che quest'intervento del capo della PIO è effettivamente avvenuto, ma secondo lui soltanto il 5 luglio 2007: nei giorni seguenti avrebbe poi trasmesso l'informazione al capo dell'esercito.

Il capo dell'esercito non ha ricordi a questo proposito, e nemmeno ne ha il capo del DPS.

Secondo le affermazioni del capo del DDPS e del suo consigliere personale in materia militare, il capo del DDPS avrebbe domandato a Roland Nef, alla fine del rapporto di direzione (la data esatta non è nota) concernente diversi oggetti e al quale ha assistito anche il suo consigliere militare, se la sua faccenda era stata regolata. Avrebbe anche detto a Roland Nef che sperava che si rendesse conto del fatto che una volta capo dell'esercito la sua posizione lo avrebbe reso più vulnerabile agli attacchi, se qualcuno degli aspetti della vicenda non fosse stato ancora regolato. Gli interessati non ricordano più le parole esatte pronunciate in occasione di quest'incontro, ma sembrerebbe che Roland Nef abbia risposto che la faccenda era avviata a essere definitivamente regolata e che il procedimento non era più un tema di discussione. Benché la CDG-N non abbia potuto stabilire con certezza se questa discussione abbia avuto luogo prima o dopo la nomina di Roland Nef al posto di capo dell'esercito, sembra verosimile che essa si sia svolta poco tempo dopo la nomina.

Il 28 giugno 2007 Roland Nef ha dato il suo accordo all'esecuzione del controllo di sicurezza allargato ai sensi dell'articolo 12 OCSP (con audizione) apponendo la sua firma sul seguente formulario: «Con la sua firma, la persona sottoposta al controllo dichiara che le informazioni fornite sono complete e corrette. Essa autorizza l'autorità richiedente a trasmettere per via elettronica tali dati al servizio specializzato e a ricevere la decisione di quest'ultimo in materia di rischio. In caso di applicazione di un controllo di sicurezza allargato con audizione, l'abilitazione vale inoltre per la consegna del formulario «dati relativi alla persona». Essa permette esplicitamente al servizio specializzato di raccogliere le informazioni necessarie presso i registri del DFGP e presso altri servizi della Confederazione e dei Cantoni. Si tratta in primo luogo dei dati presenti nel casellario giudiziale (i dati concernenti le sentenze e i dati concernenti procedimenti penali pendenti che non sono stati eliminati) e i dati concernenti i procedimenti penali che si riferiscono al casellario giudiziale e provengono dagli incarti d'istruzione e dagli incarti giudiziari. Tale autorizzazione è valida per 6 mesi e può essere revocata per scritto in ogni momento.»

L'unità «Management Development Verteidigung (MDV, Stab CdA)»<sup>6</sup>, competente per chiedere un controllo di sicurezza di un alto ufficiale dello stato maggiore, ha rilasciato il 3 luglio 2007 un mandato corrispondente al servizio specializzato CSP.

Il controllo di sicurezza di Roland Nef è durato dal 3 luglio 2007 al 19 dicembre 2007. In un primo tempo dell'incarto si è occupato soprattutto il capo supplente del servizio specializzato CSP, che però ha cessato di lavorare per il DDPS nel novembre 2007.

Il servizio specializzato CSP ha appreso il 3 luglio 2007, dopo aver consultato la banca dati VOSTRA, che nei confronti di Roland Nef era in corso un procedimento penale.

Il servizio specializzato CSP ha rilasciato il 6 luglio 2007 un mandato d'esame al servizio di analisi e di prevenzione (SAP) affinché raccogliesse i dati conformemente all'articolo 20 capoverso 2 lettera a-d LMSI. Il direttore della fedpol ha spiegato alla CGD-N che, nel quadro del controllo di sicurezza allargato con audizione (art. 12 OCSP), il servizio specializzato CSP non consulta soltanto i registri del casellario giudiziale; procede anche a una raccolta dei dati presso la polizia cantona-

<sup>6</sup> In italiano: Management Development Défense (MD D, Stato maggiore del capo dell'esercito).

le, gli uffici di esecuzione e fallimento e, se del caso, presso gli organi di perseguimento penale competenti. La raccolta di queste informazioni è effettuata dal SAP su mandato del servizio specializzato CSP.

Lo *stesso giorno*, il SAP ha domandato alla polizia della Città di Zurigo un rapporto di informazione sulla persona di Roland Nef.

Secondo Roland Nef, il primo incontro con gli avvocati delle due parti e la procuratrice competente si è svolto il 17 luglio 2007. In questo incontro, le parti si sono accordate di proseguire in modo bilaterale i negoziati in merito al ritiro della denuncia presentata e il rilascio di una dichiarazione di avvenuto indennizzo, e di informare il Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo sui risultati di questi negoziati entro il 17 settembre 2007.

Il 23 luglio 2007 la polizia della Città di Zurigo ha trasmesso il suo rapporto d'informazione al SAP. Il rapporto fa menzione di un procedimento penale per «coazione ecc.» in corso contro Roland Nef.

Il 25 luglio 2007 il SAP ha domandato al Ministero pubblico zurighese di informarlo sullo stato attuale del procedimento. Il 26 luglio 2007 il Ministero pubblico zurighese ha confermato a destinazione del SAP che l'inchiesta penale per «coazione ecc.» era pendente e ha precisato che quest'ultimo avrebbe potuto verosimilmente essere chiuso nell'autunno del 2007.

Il 26 luglio 2007 il SAP ha trasmesso al servizio specializzato CSP il rapporto d'informazione della polizia della Città di Zurigo e la risposta scritta del Ministero Pubblico del Cantone di Zurigo ricevuta lo stesso giorno. Il direttore della fedpol ha spiegato alla Commissione che, conformemente al diritto e alla prassi vigente, il ruolo del SAP in questo tipo di controllo di sicurezza termina con la trasmissione delle informazioni al servizio specializzato CSP; il SAP fornisce giudizi o raccomandazioni su questi dati soltanto quando la persona è registrata nella banca dati ISIS, ciò che non era il caso di Roland Nef.

Il 2 agosto 2007 il capo supplente del servizio specializzato CSP ha telefonato alla procuratrice competente del Cantone di Zurigo per informarsi sullo stato del procedimento e sul suo contenuto. La procuratrice non ha voluto dare telefonicamente informazioni sul contenuto, ma ha comunicato che il servizio specializzato CSP avrebbe potuto prendere conoscenza dei documenti a condizione che gli avvocati delle due parti fossero presenti. I fatti sono anche descritti nell'annotazione del 2 agosto 2007 fatta dal collaboratore del servizio specializzato CSP e inserita nell'incarto di Roland Nef.

Secondo l'annotazione fatta dalla procuratrice zurighese in seguito al colloquio telefonico del 2 agosto 2007 con il collaboratore interessato del servizio specializzato CSP, essa avrebbe proposto a quest'ultimo di consultare nel suo ufficio tutti i documenti dell'incarto penale. Essa l'ha inoltre informato del fatto che l'avvocato dell'accusato chiedeva di incontrarlo dopo la consultazione dell'incarto per discuterne i risultati. Il collaboratore del servizio specializzato CSP avrebbe allora risposto che doveva dapprima parlarne con il suo superiore. Egli avrebbe richiamato la procuratrice un'ora dopo per spiegarle che il suo superiore, il capo della PIO, ed egli stesso ritenevano scabroso avere un colloquio con l'avvocato di Roland Nef dopo aver consultato l'incarto. La procuratrice ne avrebbe preso nota e avrebbe precisato che, indipendentemente da ciò, la sua offerta di consultare l'incarto rimaneva valida. Per finire, la procuratrice avrebbe detto al collaboratore del servizio specializzato

CSP che avrebbe potuto naturalmente aspettare fino a metà settembre e, a seconda delle circostanze, prendere contatto in merito con il consigliere federale Samuel Schmid.

La relativa annotazione del capo supplente del servizio specializzato CSP non menziona la richiesta summenzionata dell'avvocato di Roland Nef. Il capo della PIO contesta di aver detto che giudicava scabroso discutere con l'avvocato di Roland Nef dopo aver consultato l'incarto penale.

Il 2 agosto 2007 il capo della PIO, dopo discussione con il capo supplente del servizio specializzato CSP, ha deciso di rinunciare per il momento a consultare i documenti concernenti il procedimento penale pendente. I principali argomenti che motivavano questa decisione erano i seguenti: la valutazione del rischio deve fondarsi soltanto su informazioni confermate, il tempo a disposizione era sufficiente e secondo la procuratrice competente il procedimento sarebbe probabilmente terminato nell'autunno 2007; di conseguenza era preferibile attendere il risultato del procedimento e prendere soltanto allora dei documenti. Il capo della PIO ha informato l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito di questa decisione. Quest'ultimo non vi si è opposto.

Dato che il capo della PIO sapeva che la direzione del DDPS era venuta a conoscenza dell'esistenza del procedimento penale al più tardi dopo la perquisizione del 26 gennaio 2007, non gli è sembrato necessario informare il capo dell'esercito e/o il capo del DDPS sulla sua esistenza per mezzo di una decisione incidentale.

Il capo della PIO afferma di aver informato a più riprese l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito sullo stato d'avanzamento del procedimento e ha dunque dato per scontato che l'informazione sarebbe stata trasmessa ai superiori di quest'ultimo, ossia al capo dell'esercito e al capo del DDPS. A suo dire, l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito gli ha confermato a voce di avere a sua volta trasmesso l'informazione al capo dell'esercito.

Secondo le spiegazioni del capo della PIO, i controlli di sicurezza sono discussi tra lui e l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito quando questi ultimi concernono alti quadri dell'Amministrazione, quando appaiono irregolarità nell'esame e vi è necessità da parte del superiore di agire.

In generale, quando nel corso di un controllo appaiono elementi che facciano pensare a un eventuale rischio per la sicurezza, il flusso d'informazioni segue la via gerarchica. Ciò significa che i collaboratori del servizio specializzato CSP ne informano il capo del servizio, che in funzione della gravità del caso e della posizione della persona controllata decide sulla necessità di informare il capo della PIO. Quest'ultimo, a sua volta, decide secondo gli stessi criteri sulla necessità di informare l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito, che a sua volta decide se occorre informare il capo dell'esercito.

Secondo quanto afferma l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito, il corso normale del flusso di informazioni ha seguito effettivamente la via gerarchica. Il capo della PIO l'ha infatti informato nelle diverse fasi della procedura. Tuttavia, a partire dal luglio 2007, l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito ha voluto definire chiaramente le competenze. Il capo della PIO ed egli stesso avrebbero dunque convenuto nell'agosto 2007 che il capo della PIO avrebbe potuto informare direttamente il capo dell'esercito e il capo del DDPS. Un simile accordo, secondo il capo della PIO, non ci sarebbe invece stato.

Secondo l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito, il fatto di essere stato contattato nel febbraio o marzo 2007 dal capo del DDPS come candidato potenziale al posto di capo dell'esercito supplente lo aveva indotto, benché non fosse stato informato del nome degli altri candidati, a non immischiarsi più direttamente in taluni incarti, tra cui quello di Roland Nef. A partire dall'autunno 2007 non avrebbe dunque praticamente più discusso del caso di Roland Nef con il capo dell'esercito.

La CdG-N non ha potuto determinare chiaramente, sulla base delle risposte dell'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito, in che misura e durante quale periodo egli era stato tenuto informato dello svolgimento del controllo di sicurezza di Roland Nef e in che misura abbia trasmesso queste informazioni al capo dell'esercito.

Secondo quanto afferma il capo dell'esercito, egli non avrebbe mai ricevuto informazioni intermedie precise sullo svolgimento del controllo di sicurezza di Roland Nef. Non sarebbe dunque stato informato della decisione del capo della PIO di rinunciare per il momento a consultare i documenti concernenti il procedimento penale in corso.

Secondo le dichiarazioni del capo dell'esercito, Roland Nef l'avrebbe informato il *13 agosto 2007* che gli avvocati avevano trovato un terreno d'intesa, che la questione finanziaria era stata chiarita e che il procedimento sarebbe stato concluso definitivamente a fine settembre.

A fine *luglio 2007* il servizio specializzato CSP ha deciso di convocare Roland Nef per l'audizione l'*11 settembre 2007*, partendo dall'idea che il procedimento penale sarebbe stato a quel momento chiuso. Poiché tale non fu il caso, il servizio specializzato CSP ha deciso di rimandare l'audizione di Roland Nef a una data successiva.

Come convenuto il *17 luglio 2007* con la procuratrice competente, le due parti hanno depositato il *2 ottobre 2007* un accordo comune. Secondo quanto afferma Roland Nef, l'accordo conteneva una dichiarazione della sua ex-compagna secondo cui quest'ultima metteva fine a tutte le azioni penali dirette contro di lui, nonché una dichiarazione con la quale riconosceva di essere stata risarcita. Inoltre, le parti si impegnavano a non divulgare fatti relativi al procedimento. Nell'accordo era chiaramente detto che nessun documento relativo all'inchiesta penale né alcuna informazione orale concernente il procedimento penale sarebbe stato trasmesso ai media o a terzi.

Il procedimento penale è stato formalmente sospeso con decisione del *23 ottobre 2007*.

Roland Nef ha informato a voce il capo del DDPS di questa decisione (la data precisa non è nota). Non gli ha dato invece una copia della decisione di sospensione e nemmeno il capo del DDPS l'ha domandata.

Il *23 novembre 2007* il servizio specializzato CSP ha domandato per fax al Ministero pubblico zurighese di trasmettergli la decisione di sospensione menzionando i motivi a fondamento della decisione.

Il *23 novembre 2007* il servizio specializzato CSP ha convocato Roland Nef per un'audizione il 3 dicembre 2007.

Il *27 novembre 2007* la segretaria di Roland Nef ha preso contatto con il servizio specializzato CSP per spostare l'audizione al *13 dicembre 2007*, poiché Roland Nef aveva un appuntamento medico previsto il 3 dicembre 2007.

*Il 29 novembre 2007* Roland Nef ha revocato l'autorizzazione data in giugno al servizio specializzato CSP di raccogliere informazioni su di lui presso i registri del DFGP e presso altri servizi della Confederazione e dei Cantoni. Il servizio specializzato CSP ha precisato alla Commissione che questa revoca concerneva soltanto l'accesso ai dati summenzionati (vale a dire ai dati relativi al contenuto del procedimento penale ora sospeso) e non l'esecuzione del controllo di sicurezza nel suo insieme. L'audizione prevista il 13 dicembre 2007 veniva dunque mantenuta.

Il capo della PIO e il capo del servizio specializzato CSP hanno accolto con sorpresa la decisione di Roland Nef di revocare quest'autorizzazione, decisione che non si aspettavano. Il capo del servizio specializzato CSP ha spiegato alla CDG-N che simili revoche sono rare e i due sono stati ancor più sorpresi dal fatto che questa decisione veniva dal futuro capo dell'esercito.

A causa della revoca, il Ministero pubblico zurighese non ha trasmesso al servizio specializzato CSP la decisione di sospensione che menzionava i motivi della decisione. Per contro, gli ha trasmesso il *5 dicembre 2007* la notifica del passaggio in giudicato della decisione di sospensione del procedimento penale. Il documento non recava alcuna indicazione sugli articoli legali in base ai quali il procedimento era stato sospeso.

Il capo della PIO afferma di aver informato l'ufficiale aggiunto del capo dell'esercito il *10 dicembre 2007* in merito alla revoca da parte di Roland Nef dell'autorizzazione d'accesso ai documenti e della sua intenzione di esigere per scritto da Roland Nef che informasse il capo del DDPS in modo completo sul contenuto del procedimento. Non avrebbe invece informato direttamente il capo dell'esercito né il capo del DDPS. L'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito afferma di aver appreso dal capo della PIO soltanto dopo la fine del controllo di sicurezza di Roland Nef che quest'ultimo aveva revocato l'autorizzazione.

Secondo le loro dichiarazioni, il capo dell'esercito e il capo del DDPS non erano stati informati di questa revoca.

Il *13 dicembre 2007* si è svolta l'audizione di Roland Nef da parte di due rappresentanti del servizio specializzato CSP (il capo «Risk-Profiling» e uno psicologo in materia di formazione). Il colloquio è durato circa due ore.

Dopo questo colloquio, il servizio specializzato CSP ha chiesto a Roland Nef di informare in modo completo il capo del DDPS sul contenuto del procedimento penale sospeso e, allo scopo di ottenere una conferma scritta, ha consegnato a quest'ultimo un documento denominato «attestazione d'audizione» sul quale figura quanto segue:

«Attesto con la presente di essere stato informato dagli auditori del servizio specializzato incaricato dei controlli di sicurezza relativi alle persone circa le basi legali applicabili. Sono stato inoltre informato del fatto di essere obbligato a collaborare, vale a dire di fornire risposte complete conformi alla verità, giusta l'articolo 13 della legge federale sulla procedura amministrativa.

- Non vi sono a mia conoscenza fatti che potrebbero rendermi vulnerabile a un ricatto,
- non sono mai stato oggetto di una condanna a una pena privativa della libertà (da espiare o con la condizionale),
- la mia situazione personale è a posto,

- la mia situazione finanziaria è a posto,
- ho risposto alle domande che mi sono state poste in modo conforme alla verità,
- **ho informato il capo del DDPS consigliere federale Samuel Schmidt in modo completo sul contenuto del procedimento condotto dal Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo e attualmente sospeso.**» (Il passaggio è stato contrassegnato in grassetto dalla CdG-N)

Tale documento è stato firmato il 13 dicembre 2007 da Roland Nef e l'indomani 14 dicembre 2007 dal capo del DDPS, con la menzione «eingesehen»<sup>7</sup>.

A partire da questo punto, le versioni dei diversi attori interessati divergono considerevolmente sul significato dell'ultimo paragrafo di questo documento.

Secondo il servizio specializzato CSP, questa «informazione completa sul contenuto» era una condizione di base affinché esso potesse rilasciare una decisione positiva per quanto concerne il rischio. I rappresentanti del servizio specializzato CSP avrebbero chiaramente spiegato a Roland Nef da un lato che si trattava di una *conditio sine qua non* affinché potessero emanare una decisione positiva relativamente al rischio, e d'altro lato ciò che intendevano con l'espressione «inhaltlich vollumfänglich»<sup>8</sup>. Questa definizione non lasciava secondo loro spazio a interpretazioni.

La decisione di porre questa condizione è stata presa dal capo del servizio specializzato CSP d'intesa con il capo della PIO.

Secondo le spiegazioni di questi ultimi, davanti a loro si presentava la seguente situazione: nonostante fosse pendente un procedimento penale nei suoi confronti, Roland Nef era già stato nominato in giugno capo dell'esercito. Quest'ultimo rifiutava ora di informarli sul contenuto del procedimento penale sospeso il 23 ottobre 2007. Benché fondandosi sull'idea che la sospensione del procedimento tendeva a indicare che i fatti trattati nel quadro di questo procedimento non si erano verificati o erano di così esigua importanza che non erano pertinenti per quanto concerne la funzione di Roland Nef, il servizio specializzato CSP era tuttavia del parere che l'esistenza di questo procedimento sospeso rappresentava un rischio nel senso che sarebbe potuto essere utilizzato per esercitare un ricatto.

Secondo la giurisprudenza del TAF (e in precedenza della Commissione di ricorso DDPS), il servizio specializzato CSP sarebbe giunto alla conclusione che gli elementi a disposizione non erano sufficienti per giustificare il mancato rilascio di una decisione positiva relativa al rischio. Secondo il servizio specializzato CSP, le altre possibilità previste dall'articolo 21 OCSP (decisione relativa al rischio accompagnata da riserve, decisione negativa relativa al rischio e decisione di accertamento per mancanza di dati disponibili) sarebbero state verosimilmente respinte dal TAF in caso di ricorso, in particolare per il fatto che il procedimento penale era stato sospeso e che Roland Nef non aveva rifiutato l'accesso a tutti i dati che lo concernevano ma soltanto ad alcuni di essi.

Tuttavia, allo scopo di ridurre questo rischio di ricattabilità e poter emanare una decisione positiva per quanto concerne il rischio, il servizio specializzato CSP avrebbe reputato necessario che Roland Nef informasse il capo del DDPS in modo completo sul contenuto del procedimento penale. Il capo del servizio specializzato

<sup>7</sup> In italiano «visto».

<sup>8</sup> In italiano «in modo completo sul contenuto».

CSP e il capo della PIO hanno spiegato alla Commissione che l'idea secondo cui il rischio di ricattabilità diminuisce se il superiore è al corrente – perché il ricattato non avrebbe più paura che un terzo informi il suo superiore e di perdere l'impiego – si basa sulla giurisprudenza del TAF. Il capo della PIO e il capo del servizio specializzato CSP hanno a più riprese attirato l'attenzione della CdG-N sul fatto che nell'applicazione del diritto il servizio deve seguire la giurisprudenza.

Nel corso dell'audizione del 13 dicembre 2007 Roland Nef avrebbe detto che il capo del DDPS era beninteso già al corrente dell'esistenza del procedimento. Il servizio specializzato CSP voleva tuttavia averne conferma.

Il motivo principale di questa condizione era del resto la volontà di ridurre il rischio di ricattabilità dell'interessato, ma il servizio specializzato CSP voleva anche tutelarli nel caso in cui l'affare volgesse al peggio.

Secondo il capo della PIO, Roland Nef non rappresentava, dopo la sospensione del procedimento pendente nei suoi confronti, nessun rischio per la sicurezza della Confederazione ai sensi della LMSI. Per contro, esisteva un rischio politico in termine di «valori mediatico» («Spektakelwert») per il fatto che si trattava del futuro capo dell'esercito. Questo rischio non era sufficiente per giustificare una decisione negativa; era invece necessario assicurarsi che chi prendeva politicamente la decisione, ossia il capo del DDPS, disponesse effettivamente di tutte le informazioni.

Nel corso degli ultimi venti minuti dell'audizione di Roland Nef, i rappresentanti del servizio specializzato CSP gli avrebbero spiegato in modo chiaro quale informazione si attendevano da lui e gli avrebbero detto in modo esplicito che senza di ciò non avrebbero potuto rilasciare una decisione positiva per quanto concerne il rischio.

Roland Nef si sarebbe mostrato scontento di dover adempiere questa condizione e avrebbe spiegato che non voleva legare («binden») il capo del DDPS. Dopo una discussione approfondita nel corso della quale i rappresentanti del servizio specializzato CSP avrebbero insistito più volte su questo punto, Roland Nef si sarebbe dichiarato pronto ad accettare questa condizione.

Il capo della PIO ha informato l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito dell'esistenza di questa condizione e del documento che Roland Nef e il capo del DDPS avrebbero dovuto sottoscrivere. Secondo le affermazioni del capo della PIO, era partita dal principio che questa informazione avrebbe seguito la via gerarchica.

Roland Nef non si ricorda di essere stato invitato nel corso dell'audizione a informare il capo del DDPS in modo completo sul contenuto del procedimento penale. In particolare, non si ricorda che il senso dei termini «inhaltliche Vollumfänglichkeit» sia stato oggetto di discussione. In occasione di questa audizione, egli ha effettivamente firmato un'attestazione scritta sulla quale figurava questo passaggio ed è stato pregato di farla controfirmare dal capo del DDPS.

Secondo Roland Nef, egli avrebbe chiaramente detto nella sua audizione che il contenuto della denuncia era coperto dall'accordo di non divulgazione concluso con la sua ex-compagna e che dunque egli non avrebbe fatto comunicazioni in proposito. Egli avrebbe effettivamente anche detto che non voleva legare («binden») il capo del DDPS, ma intendeva con ciò dire che non voleva fargli carico («belasten») di un affare privato. Il capo del DDPS aveva posto come condizione per la sua entrata in funzione che il procedimento fosse prima regolato. Essendo questa condizione ora adempiuta in seguito alla sospensione del procedimento, l'affare era dunque terminato. Roland Nef avrebbe dunque spiegato ai rappresentanti del servizio specializza-

to CSP che non voleva esporre retroattivamente al capo del DDPS i suoi «panni sporchi».

Dall'audizione tenutasi il 13 dicembre 2007 e di cui il presidente della Sottocommissione e il segretario delle CdG hanno potuto ascoltare la registrazione, risulta che il servizio specializzato CSP non era più in grado, in seguito alla revoca da parte di Roland Nef il 29 novembre 2007 dell'autorizzazione di consultare l'incarto penale, di chiarire la questione del rischio per la sicurezza, rischio che il servizio aveva in un primo tempo considerato come esistente a causa del procedimento penale in corso.

In queste condizioni e partendo dall'idea, verificata nel corso dell'audizione, secondo cui Roland Nef era poco incline a fornire loro informazioni sul contenuto del procedimento penale e a spiegare in modo dettagliato i fatti che gli erano rimproverati, i due rappresentanti del servizio specializzato CSP gli hanno dunque presentato l'«attestazione» menzionata sopra.

La discussione su questo punto è durata praticamente venti minuti e si è svolta secondo lo schema classico del «gatto e del topo».

Roland Nef ha continuato a rifiutarsi di fornire le informazioni richieste, e analogamente ha fatto di tutto per non rispondere all'obbligo d'informazione a cui era sottoposto. Soltanto sotto la minaccia implicita di una decisione negativa per quanto concerne il rischio, di una decisione accompagnata da riserve o da una decisione di accertamento, Roland Nef ha accettato di prendere il modulo per sottoporlo al capo del DDPS per firma.

Durante tutto il colloquio, difficile e teso, tra il servizio specializzato CSP e Roland Nef, i due rappresentanti del servizio non hanno menzionato una sola volta in modo esplicito le parole «informare in modo completo sul contenuto del procedimento oggi sospeso». Uno dei due uditori ha letto a Roland Nef il passaggio corrispondente del modulo omettendo tuttavia le parole «in modo completo sul contenuto» («inhaltlich vollumfänglich»). I due rappresentanti non hanno detto a Roland Nef, nemmeno implicitamente, che doveva informare dettagliatamente il capo del DDPS sul procedimento penale che lo riguardava. Si era parlato soltanto del fatto che il capo del DDPS doveva sapere che nei confronti di Nef era stato condotto un procedimento penale, ciò che era necessario per minimizzare i rischi di ricatto, e che il capo del DDPS doveva poi confermare di essere stato tenuto effettivamente informato.

Secondo quanto afferma Roland Nef, egli si sarebbe recato dal capo del DDPS il 14 dicembre 2007 e gli avrebbe consegnato il documento per la firma. Avrebbe attirato l'attenzione del capo del DDPS sull'ultimo passaggio del documento e gli avrebbe spiegato che a suo parere i dettagli intimi che la sua ex-compagna o egli stesso hanno raccontato o le loro dichiarazioni su ciò che era successo tra di loro e le difficoltà che avevano incontrato nella loro relazione non potevano essere oggetto dell'informazione data al suo datore di lavoro. Il capo del DDPS non avrebbe posto ulteriori domande. Avrebbe detto che per lui questo affare era terminato in seguito alla sospensione del procedimento e all'esecuzione del controllo di sicurezza.

Secondo Roland Nef, il termine «vollumfänglich»<sup>9</sup> può essere interpretato in diversi modi. Roland Nef è ancor oggi del parere che le informazioni che aveva fornito fossero complete.

<sup>9</sup> In italiano «completamente».

Secondo il capo del DDPS, egli avrebbe effettivamente discusso con Roland Nef in merito a questo passo del testo. Avrebbe chiesto a Roland Nef ciò che esso significava e sarebbe partito dal principio che ciò era stato discusso tra Roland Nef e la PIO. Roland Nef gli avrebbe spiegato che questa «informazione completa in merito al contenuto» corrispondeva a ciò di cui era già stato informato, ossia che contro Roland Nef era stato aperto un procedimento penale concernente la sfera intima delle sue relazioni interpersonali. È dunque Roland Nef che avrebbe definito il contenuto di questa informazione.

Il capo del DDPS avrebbe sì trovato strano questo modo di agire. Poiché che doveva attestare con la sua firma che il documento era stato «eingesehen»<sup>10</sup> e non «bestätigt»<sup>11</sup>, non si sarebbe reso conto dell'importanza di quest'ultimo.

Inoltre, il capo del DDPS non avrebbe saputo che la sua firma su questo documento era una *conditio sine qua non* per il rilascio da parte del servizio specializzato CSP di una decisione positiva per quanto concerne il rischio. Non si sarebbe nemmeno reso conto che l'obiettivo del servizio specializzato CSP era di ridurre in questo modo il rischio che Roland Nef potesse essere ricattabile.

Le dichiarazioni dei diversi interessati concordano nel dire che non vi è stato contatto diretto tra il servizio specializzato CSP o la PIO e il capo del DDPS durante tutto questo periodo. Secondo il capo del DDPS, egli non ha ricevuto in nessun momento informazioni intermedie. In particolare, non sapeva che il servizio specializzato CSP non aveva avuto accesso ai documenti delle autorità zurighesi.

Secondo il capo del servizio specializzato CSP, non vi è stato di principio, per ragioni di protezione della personalità, un contatto tra il servizio specializzato CSP e i superiori delle persone controllate. Simili contatti necessiterebbero d'altronde del consenso della persona controllata. Sarebbe inoltre molto inconsueto che il servizio specializzato CSP prenda contatto direttamente con il capo del DDPS; se vi deve essere un contatto, quest'ultimo dovrebbe seguire la via gerarchica, vale a dire l'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito poi il capo dell'esercito.

Il capo del servizio specializzato CSP, il capo della PIO e il capo del DDPS hanno dichiarato alla Commissione di aver tratto insegnamento da questo affare per quanto concerne la comunicazione tra il servizio specializzato CSP e i superiori delle persone controllate. In particolare, il capo della PIO ha affermato che se potesse tornare indietro cercherebbe il contatto diretto con il capo del DDPS. Tutti i tre hanno affermato la loro intenzione di prendere misure affinché in futuro una situazione simile non si ripeta.

Il 19 dicembre 2007 il servizio specializzato CSP ha rilasciato una decisione positiva per quanto concerne il rischio.

L'incarto raccolto dal servizio specializzato CSP su Roland Nef contiene una «analisi definitiva dei rischi» datata 19 dicembre 2007. Essa menziona, in una rubrica concernente la situazione attuale del candidato, che quest'ultimo si trovava in una situazione critica. Il documento precisava che Roland Nef era oggetto di una denuncia per coazione e che, nonostante la sospensione del procedimento, aveva chiesto che il servizio specializzato CSP non chiedesse nessun altro documento (come la decisione di sospensione). Il documento precisava inoltre che Roland Nef aveva

<sup>10</sup> In italiano «visto».

<sup>11</sup> In italiano «confermato».

revocato la sua autorizzazione che permetteva al servizio di raccogliere informazioni sul procedimento. La rubrica dedicata all'analisi dei fatti giungeva tuttavia alla conclusione che la situazione di Roland Nef non rappresentava un pericolo.

Dall'analisi risulta che, considerato il carattere sensibile della funzione in questione e del fatto che il suo casellario giudiziale menzionava l'esistenza di un procedimento penale pendente, il servizio specializzato era in un primo tempo partito dall'idea dell'esistenza di un rischio elevato per la sicurezza. Il rischio che una persona sia sottoposta a un ricatto non deriva tuttavia unicamente da fatti oggettivi, ma anche in ampia misura dalla personalità della persona controllata. Dall'audizione di Roland Nef non è emerso nessun elemento rilevante riguardo al suo carattere. Di conseguenza e vista l'affermazione di lealtà pronunciata da quest'ultimo, il servizio specializzato CSP è giunto alla conclusione che il rischio che egli si piegasse a un ricatto era minimo. L'analisi precisava tuttavia che non era stato possibile verificare le dichiarazioni di Roland Nef relative al procedimento penale nei suoi confronti.

Per ridurre l'eventuale rischio di un tentativo di ricatto, il servizio specializzato CSP ha dunque domandato al capo del DDPS di confermarli per scritto di essere stato informato in modo completo sul contenuto del procedimento penale sospeso, ciò che il capo del DDPS ha fatto firmando l'attestazione di audizione il 14 dicembre 2007. Su questa base, il servizio specializzato CSP ha potuto accertare che il candidato non presentava rischi in materia di sicurezza né dal profilo di un'eventuale ricattabilità né dal profilo dell'affidabilità. Il documento rilevava tuttavia che, se l'esistenza del procedimento penale fosse venuta a conoscenza dei media, non era escluso che avrebbe sollevato un grande interesse da parte loro. Tuttavia, questa possibilità non costituiva di per sé un motivo sufficiente per affermare che il candidato rappresentasse un rischio per la sicurezza ai sensi della LMSI e dell'OCSP.

Conformemente alle disposizioni della legge, l'analisi finale dei rischi non è stata trasmessa al capo del DDPS, che ha ricevuto soltanto la decisione positiva in materia di rischio.

Il 1° gennaio 2008 Roland Nef è entrato in funzione come previsto a capo dell'esercito.

## **2.5 Epilogo: Dall'entrata in funzione di Roland Nef allo scioglimento del rapporto di lavoro**

Il 26 giugno 2008 un giornalista della *SonntagsZeitung* ha inviato un messaggio di posta elettronica al segretario generale del DDPS nel quale spiegava che il giornale era giunto a conoscenza di una denuncia presentata il 27 settembre 2006 contro Roland Nef per coazione. La giornalista gli domandava se poteva confermare questa informazione e quale era lo stato attuale del procedimento. Il segretario generale del DDPS ne ha informati immediatamente il capo del DDPS e il capo dell'informazione del DDPS.

Secondo le affermazioni del segretario generale del DDPS, egli e il capo dell'informazione del DDPS avrebbero il giorno stesso messo al corrente Roland Nef delle informazioni contenute nel messaggio di posta elettronica. Roland Nef avrebbe risposto che «sì, c'era stato qualcosa, ma che tutto era ora terminato e regolato». Sulla base di questa risposta, il DDPS ha inviato alla *SonntagsZeitung* una breve risposta spiegando che «il capo dell'esercito non ha precedenti giudiziari d'ordine

penale o civile e nessuna inchiesta o procedimento civile o penale è in corso nei suoi confronti».

L'indomani 27 luglio 2008, il segretario generale del DDPS ha ricevuto un secondo messaggio di posta elettronica dalla *SonntagsZeitung* contenente una lunga lista di gravi accuse nei confronti di Roland Nef. Lo stesso giorno, il capo del DDPS, il capo dell'informazione del DDPS e il segretario generale del DDPS avrebbero mostrato a Roland Nef questo nuovo messaggio di posta elettronica e gliene avrebbero domandato ragione. Quest'ultimo avrebbe risposto che «niente di tutto ciò era vero». Avrebbe anche dichiarato che in caso di pubblicazione avrebbe preso posizione davanti ai media e avrebbe denunciato i giornali in questione.

Dato che Roland Nef non ha voluto prendere posizione sulle affermazioni summenzionate del segretario generale del DDPS, la CdG-N non è in grado di riportare la sua versione dei fatti.

Il 13 luglio 2008 la *SonntagsZeitung* ha pubblicato un articolo che rivelava che un'indagine penale era in corso contro Roland Nef al momento della sua nomina a capo dell'esercito l'8 giugno 2007 da parte del Consiglio federale. L'articolo precisava che il capo del DDPS era informato dell'esistenza di questa inchiesta, ma non ne aveva informati gli altri membri del Collegio.

Secondo il capo del DDPS, era previsto inizialmente che Roland Nef e la sua ex-compagna sarebbero apparsi insieme davanti ai media. Roland Nef avrebbe tuttavia in seguito scelto un altro modo di procedere.

Secondo Roland Nef, egli avrebbe chiaramente fatto sapere che si sarebbe attenuto all'accordo di non divulgazione e che non voleva esprimersi sulla vicenda.

Il 14 luglio 2008 la patrocinatrice della sua ex-compagna ha scritto alla *SonntagsZeitung* per precisare che il motivo della denuncia fatta dalla sua cliente non era la violenza domestica. Essa ha comunicato anche che in seguito al primo interrogatorio le due parti rappresentate dai loro avvocati avevano trovato un accordo bonario, hanno firmato una convenzione e hanno convenuto di osservare il silenzio sull'affare.

Il 15 luglio 2008 Roland Nef ha inviato ai media una dichiarazione personale scritta nella quale riprendeva il contenuto della lettera della patrocinatrice della sua ex-compagna e affermava la sua intenzione di mantener fede all'accordo di non divulgazione concluso tra le parti. Precisava inoltre che si trattava di un affare privato, che si poteva dedurre dalla sospensione del procedimento che non vi era interesse pubblico a un suo perseguimento penale e che era riconoscente al capo del DDPS di aver protetto i suoi diritti della personalità, tanto più che la via della sospensione del procedimento sotto l'egida del Ministero pubblico si era già delineata al momento dei suoi colloqui preliminari come candidato al posto di capo dell'esercito.

Il 17 luglio 2008 Roland Nef è intervenuto davanti ai media. Ha ammesso di avere vissuto male la fase di rottura con la sua ex-compagna e di non aver sempre agito in modo ragionevole. Ha ammesso inoltre di aver pagato del denaro alla sua ex-compagna nel quadro di un accordo bonario come previsto dal Codice penale. Egli ha ribadito che si trattava di un affare privato senza nessun legame con la sua funzione e ha dichiarato di non aver intenzione di dimissionare. Ha annunciato di aver presentato una denuncia contro il Blick per lesione ai diritti della personalità.

Il 18 luglio 2008 il capo del DDPS ha tenuto a sua volta una conferenza stampa, nella quale ha ribadito la sua fiducia in Roland Nef, ma ha ammesso di aver ignorato

al momento della sua nomina a capo dell'esercito il contenuto della denuncia. Ha aggiunto di essere stato informato durante la fase preparatoria della nomina del fatto che era in corso un procedimento nei confronti di Roland Nef e che quest'ultimo gli aveva garantito che il procedimento sarebbe stato presto sospeso. Nel corso dell'audizione del 25 luglio 2008 del capo del DDPS davanti alle due CPS, il capo del DDPS ha detto di aver ricevuto la prima informazione sul procedimento e sul fatto che esso sarebbe stato presto sospeso in occasione del colloquio con Roland Nef nell'aprile 2007. Ha confermato inoltre di non aver informato i colleghi del Consiglio federale. Ha detto di aver voluto rispettare la sfera privata di Roland Nef. Ha poi affermato che Roland Nef mostrava un carattere esente da ogni critica.

Il 20 luglio 2008 la *SonntagsZeitung* ha pubblicato passi tratti dal verbale della polizia zurighese.

Il 21 luglio 2008 il capo del DDPS è intervenuto nuovamente nei media, questa volta per dire che Roland Nef era stato sospeso dalle sue funzioni e che aveva tempo fino al 20 agosto 2008 (data della successiva seduta del Consiglio federale) per confutare in modo plausibile e senza margini d'interpretazione tutte le ipotesi, voci e critiche nei suoi confronti.

Il capo del DDPS ha spiegato alla Commissione di essere stato spinto a cambiare il suo modo di vedere dalla pubblicazione nella stampa domenicale del giorno prima dei passi del verbale della polizia zurighese. Fino ad allora era stato sì al corrente dell'esistenza di una denuncia, ma non si era immaginato che si trattasse di accuse così gravi. Non aveva del resto avuto accesso ai documenti che gli avrebbero permesso di giudicare di persona la gravità dei fatti.

Il 21 luglio 2008 Roland Nef ha presentato denuncia contro ignoti all'autorità penale zurighese per violazione del segreto di funzione.

Il 25 luglio 2008 le CPS si sono riunite in seduta straordinaria, nel corso della quale hanno sentito Roland Nef e il capo del DDPS in merito alle circostanze della nomina di Roland Nef nell'ottica del procedimento penale pendente.

Il giorno stesso il capo del DDPS ha preso conoscenza della domanda di cessazione di comune accordo del rapporto di lavoro di Roland Nef.

Nel corso dell'estate 2008 (la data esatta non è nota), il capo del DDPS ha, secondo quanto afferma, chiesto a più riprese a Roland Nef di dirgli apertamente a che punto era la questione. Dice di non aver tuttavia appreso granché di nuovo.

Nell'estate 2008 il capo del DDPS ha domandato di aver accesso alla decisione di sospensione del procedimento penale. Si è rivolto tramite fax agli avvocati delle parti e ha ricevuto qualche ora dopo una copia del documento richiesto, in cui però diversi passaggi erano stati resi illeggibili. Soltanto la decisione di sospensione del procedimento, l'accordo di non divulgazione e le parti rimanevano visibili.

Per contro, nell'agosto 2008 Roland Nef ha accolto la domanda del capo del DDPS di poter consultare l'incarto di Roland Nef presso il servizio specializzato CSP, compresa la registrazione dell'audizione del 13 dicembre 2007.

Il 20 agosto 2008 il Consiglio federale ha approvato la proposta del DDPS di disdire al 28 febbraio 2009 il rapporto di lavoro del comandante di corpo Roland Nef di comune accordo con quest'ultimo. Roland Nef conserva il grado di comandante di corpo (fuori servizio) e viene incorporato nell'esercito a titolo di militare in soprannumero. La proposta del DDPS prevedeva che l'accordo vertesse sui seguenti punti:

Roland Nef rimarrà libero dalle sue funzioni fino al 28 febbraio 2009 e riceverà un'indennità di 275 000 franchi. La proposta del DDPS prevedeva anche che nel caso in cui quest'accordo non dovesse essere concluso, il capo del DDPS sarebbe stato abilitato a disdire unilateralmente al 31 marzo 2009 il rapporto di lavoro di Roland Nef.

La carica di capo dell'esercito è stata messa a concorso. Secondo il comunicato stampa del DDPS del 20 agosto 2008, era previsto che la nomina del nuovo capo dell'esercito da parte del Consiglio federale sarebbe intervenuta a inizio dicembre 2008 e l'entrata in funzione il 1° gennaio 2009.

Il 1° settembre 2008 la Direzione della giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo ha pubblicato un rapporto<sup>12</sup> sullo svolgimento dell'inchiesta penale condotta dal Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo nei confronti di Roland Nef. Tale rapporto giunge alla conclusione che l'inchiesta è stata condotta in modo corretto, indipendentemente dalla persona e dalla situazione del prevenuto e che la sospensione del procedimento in base all'articolo 53 CP era giustificata. Il rapporto precisava che il prevenuto aveva risarcito i danni provocati e che aveva messo in atto tutti gli sforzi che si potevano ragionevolmente aspettarsi da lui per compensare il torto causato.

Il 3 settembre 2008 un comunicato stampa del DDPS ha confermato l'informazione data il giorno stesso dalla radio DRS secondo cui il capo del DDPS era stato informato già il 14 novembre 2006 dall'uditore in capo dell'esistenza di un'inchiesta penale contro Roland Nef.

Secondo quanto afferma il capo del DDPS, egli non ha nemmeno oggi conoscenza del contenuto preciso del procedimento penale in corso contro Roland Nef al momento della sua nomina a capo dell'esercito.

### **3 Fondamenti legali**

#### **3.1 Fondamenti legali e rapporto di lavoro con il capo dell'esercito**

La funzione di capo dell'esercito è stata istituita il 1° gennaio 2004. L'articolo 10 capoverso 1 Org-DDPS precisa inoltre che il capo dell'esercito dirige l'aggruppamento difesa del DDPS. Egli è di conseguenza responsabile dello sviluppo e del comando dell'esercito: parallelamente al suo stato maggiore, egli dirige le forze terrestri, le forze aeree, la formazione superiore dei quadri dell'esercito, la base logistica dell'esercito, la base d'aiuto alla condotta, lo stato maggiore di pianificazione dell'esercito e lo stato maggiore di condotta dell'esercito. In qualità di capo dell'aggruppamento difesa, egli ha ai suoi ordini diversi direttori d'ufficio. Fa parte degli ufficiali generali a titolo principale (uff gen) e riveste il grado di comandante di corpo (cdt C), ossia il grado più elevato dell'esercito.

Conformemente all'articolo 8 capoverso 1 LPers, il capo dell'esercito è assunto nel quadro di un contratto di lavoro di durata indeterminata di diritto pubblico. La costituzione, la modifica e la risoluzione del rapporto di lavoro con il capo del-

<sup>12</sup> Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Bericht zur Strafuntersuchung im Fall Nef durch die Strafverfolgung Erwachsene des Kantons Zürich vom 1. September 2008, <http://www.sk.zh.ch/internet/sk/di/mm/2008/227.html>

l'esercito e qualsiasi inchiesta o misura disciplinare presa nei suoi confronti sono di competenza del Consiglio federale (art. 2 cpv. 1 lett. c e art. 98 cpv. 1 OPers). La funzione di capo dell'esercito è collocata nella classe di salario più alta, ossia la classe 38: di conseguenza, il salario annuo corrisposto si situa in una forbice che va da 319 104 a 339 472 franchi. Anche la promozione al grado di comandante di corpo è di competenza del Consiglio federale, che si fonda sulla proposta del capo del DDPS.

Conformemente al diritto del personale, il capo dell'esercito è direttamente subordinato al capo del DDPS. Quest'ultimo è incaricato di preparare e di presentare proposte sulle quali il Consiglio federale si fonda per prendere le decisioni concernenti il capo dell'esercito. Inoltre, egli dirige le procedure di selezione dei candidati al posto di capo dell'esercito. Secondo la legge, è libero di proporre al Consiglio federale uno o più candidati per questo posto; il presidente della Confederazione ha tuttavia detto alla Commissione che è consuetudine, nel quadro della procedura di designazione del capo dell'esercito o dei più alti quadri dell'Amministrazione federale, che il capo del Dipartimento interessato proponga un solo candidato.

La nomina di un candidato al posto di capo dell'esercito sottostà alle condizioni vigenti nel quadro del diritto del personale, che comprendono le attitudini tecniche e personali del candidato. Il Consiglio federale può anche prendere in considerazione criteri quali l'età o la formazione preliminare (art. 24 cpv. 1 OPers). Inoltre, gli ufficiali di professione, di cui il capo dell'esercito fa parte, devono godere «di una reputazione incensurabile» (art. 5 cpv. 1 lett. f OPers mil). Secondo il Tribunale federale, una reputazione è incensurabile quando il casellario giudiziale dell'interessato non menziona una condanna non cancellata. Tuttavia, se si tratta dell'esercizio di una professione sottoposta ad autorizzazione, le autorità competenti, non dovrebbero, secondo il Tribunale federale, attenersi a una definizione puramente formale della reputazione ma, al contrario, verificare concretamente che la vita del candidato non sia macchiata da un atto che gli vieti di esercitare la professione in questione (DTF 104 Ia 187 consid. 2b). La legge è silente per quanto concerne le conseguenze di un eventuale riesame della buona reputazione di un ufficiale di professione già in funzione in seguito alla consultazione del suo casellario giudiziale.

Inoltre, il capo dell'esercito deve avere il grado di comandante di corpo. Se uno dei candidati al posto non ha raggiunto questo grado, occorre che alla data dell'entrata in funzione le condizioni siano adempiute per accordargli una promozione al grado di comandante di corpo e in particolare che il controllo di sicurezza relativo alla persona sia passato in giudicato (art. 57 cpv. 3 lett. c OOPSM).

Il quadro legale è abbastanza ampio e lascia un grande margine d'apprezzamento al capo del DDPS sulla selezione del candidato. Considerando l'importanza della funzione di capo dell'esercito e soprattutto la posizione di fiducia che essa presuppone, è indispensabile che il capo del DDPS ponga l'asticella delle esigenze molto in alto, sia riguardo alle qualità professionali sia a quelle personali e in particolare all'integrità del candidato che vuole proporre. Dal canto suo, il candidato che ha un posto in seno a uno degli organi della Confederazione ha il dovere di fornire tutte le informazioni che lo concernono (d'ordine professionale o privato) che siano pertinenti tenuto conto del posto a cui ambisce. Tale esigenza di informazione deve essere tanto più elevata quando il candidato punta al posto di capo dell'esercito.

Una parte della dottrina considera che il datore di lavoro e il candidato a un posto devono informare l'altra parte di ogni fatto o situazione che potrebbe obbiettivamente

te avere un impatto diretto sui rapporti di lavoro, per quanto questi fatti non siano già conosciuti dai datori di lavoro o che sia ragionevolmente esigibile da quest'ultimo che ponga domande concernenti questi fatti. In quale misura il candidato debba rispondere alle domande che vertono sulla sua vita privata rimane controverso. Tuttavia, prevalgono i pareri secondo cui la sfera privata del candidato non è integralmente protetta. Di conseguenza il datore di lavoro può avere interesse a conoscere talune informazioni concernenti questa sfera privata, a condizione però che le informazioni abbiano un nesso diretto con l'adeguatezza professionale e la disponibilità del candidato. Si ammette generalmente che tanto più il legame contrattuale è personale, maggiore è la necessaria fiducia reciproca che il lavoro implica e maggiori sono gli obblighi di estesa informazione reciproca del datore di lavoro e dell'impiegato (cfr. per es. la decisione del Tribunale federale DTF 122 V 276 consid. 3b e i numerosi riferimenti e la decisione della Commissione federale di ricorso in materia di personale federale del 22 settembre 2005, anch'essa con numerosi riferimenti).

Queste esigenze d'informazione (obbligo di rivelare e di dichiarare) devono essere ancor più elevate quando il candidato mira al posto di capo dell'esercito.

### 3.2 Controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP)

In virtù della LMSI<sup>13</sup>, gli agenti della Confederazione e i militari che, nell'ambito della loro attività, hanno conoscenza dell'attività governativa o di importanti incarti della politica di sicurezza, oppure hanno accesso a segreti nell'ambito della sicurezza interna o esterna devono essere sottoposti a un controllo di sicurezza: si tratta di determinare se tali persone possono rappresentare un rischio per la sicurezza del Paese. Il controllo consiste nel raccogliere i dati rilevanti in materia di sicurezza concernenti il modo di vita della persona interessata, segnatamente le relazioni personali strette e quelle famigliari, la situazione finanziaria, i rapporti con l'estero e le attività atte a minacciare in maniera illegale la sicurezza interna ed esterna (art.20 cpv.1 LMSI).

Il Consiglio federale ha in effetti sottolineato nel suo messaggio sulla LMSI che una delle minacce più grandi e più acute per la sicurezza interna viene dalle persone che occupano posti chiave e che commettono un tradimento lavorando contro lo Stato stesso o volendo modificare in modo illecito le sue istituzioni. Le persone che vengono assunte dovrebbero, secondo il Consiglio federale, essere atte a non cedere a ricatti e offrire la garanzia che non abuseranno della fiducia riposta in loro<sup>14</sup>. Ai sensi della LMSI, i rischi per la sicurezza dello Stato comprendono il terrorismo, il traffico proibito di informazioni, l'estremismo violento, gli atti criminali, i fatti di corruzione, i problemi finanziari, le dipendenze, i rischi latenti di ricatto e un modo di vita disordinato<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

<sup>14</sup> Messaggio del Consiglio federale concernente la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e sull'iniziativa popolare «S.o.S. – per una Svizzera senza polizia ficcanaso» del 7 marzo 1994 (FF 1994 II 1004 segg., 1069).

<sup>15</sup> Cfr. decisioni della Commissione di ricorso del DDPS del 6 aprile 2006, consid. 4b, e del 19 novembre 2004, consid. 3a).

L'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone distingue tre gradi di controllo: il controllo di sicurezza di base (art.10 OCSP)<sup>16</sup>, il controllo di sicurezza ampliato (art. 11 OCSP) e il controllo di sicurezza ampliato con audizione (art.12 OCSP). Le funzioni esercitate in seno all'Amministrazione federale e all'esercito che richiedono un controllo di sicurezza sono elencate negli allegati dell'ordinanza: secondo questa lista, il capo dell'esercito deve subire un controllo ampliato con audizione.

La procedura di controllo è aperta dall'autorità che prepara la nomina o che attribuisce nuovi compiti. Per quanto concerne il capo dell'esercito, l'organo competente è il «Management Development Defense» (MD D), subordinato allo stato maggiore del capo dell'esercito. L'inchiesta è condotta dal servizio specializzato CSP, che fa parte della PIO. Questo servizio procede ogni anno a circa 36 000 controlli di cui 25 000 concernono militari. I controlli il cui grado di sicurezza è elevato (controllo ampliato con audizione secondo l'art. 12 OCSP) rappresentano però soltanto una piccola parte di questi controlli.

L'articolo 19 capoverso 3 LMSI prevede, secondo il testo tedesco, che il controllo di sicurezza relativo alle persone sia effettuato «prima che il posto o la funzione sia attribuito»<sup>17</sup>, ciò che è spesso interpretato come «prima dell'entrata in funzione» o «prima che sia assunta la funzione». La formulazione francese reca al contrario «... avant la nomination à la fonction ...». Nel suo messaggio, il Consiglio federale va nello stesso senso affermando: «Il controllo di sicurezza viene eseguito prima che una persona sia proposta per l'attribuzione di una funzione»<sup>18</sup>. Secondo il servizio specializzato CSP, era finora consuetudine che, nell'ambito della nomina dei quadri superiori, il Dipartimento procedesse a questi controlli soltanto dopo la nomina.

Il controllo di sicurezza è ripetuto al più tardi dopo cinque anni (art. 19 cpv. 1 OCSP). Tuttavia, l'autorità richiedente può domandare che sia effettuato un nuovo controllo prima della scadenza del termine di cinque anni se ha motivo di ritenere che dall'ultimo controllo sono sorti nuovi rischi, in particolare prima di una promozione militare, prima dell'assunzione di nuovi compiti nonché per quanto concerne il personale destinato a un impiego all'estero (art. 19 cpv. 3 OCSP).

Il controllo di sicurezza può essere effettuato soltanto con l'accordo scritto dell'interessato. Quest'ultimo può in qualsiasi momento revocare per scritto questa autorizzazione (art. 15 OCSP).

In caso di controllo ampliato, il servizio specializzato CSP raccoglie informazioni a partire dai registri degli organi di sicurezza e di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni, del casellario giudiziale e degli uffici cantonali delle esecuzioni e dei fallimenti. Esso consulta anche i rapporti della polizia cantonale e domanda agli organi del perseguimento penale competente informazioni concernenti procedimenti penali pendenti. Da ultimo, esso ha direttamente accesso alle banche di dati interessate o si procura le informazioni tramite il SAP della fedpol. Quando il controllo concerne un posto che richiede un livello elevato di sicurezza, il servizio specializzato procede inoltre all'audizione del candidato.

<sup>16</sup> Art. 19-21 dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS 120.4).

<sup>17</sup> Testo tedesco: «bevor das Amt oder die Funktion übertragen wird».

<sup>18</sup> Messaggio del Consiglio federale del 7 marzo 1994 (FF 1994 II 1187 seg.).

Conformemente all'articolo 21 OCSP, il servizio specializzato emana di regola una decisione in merito all'esito del controllo entro tre mesi dal ricevimento della richiesta di controllo. Può essere emanata:

- a. una decisione sui rischi positiva: il servizio specializzato ritiene che la persona interessata non rappresenti un rischio per la sicurezza;
- b. una decisione sui rischi vincolata: il servizio specializzato ritiene che la persona interessata rappresenti un rischio per la sicurezza con riserva;
- c. una decisione sui rischi negativa: il servizio specializzato ritiene che la persona interessata rappresenti un rischio per la sicurezza;
- d. una decisione d'accertamento: per mancata disponibilità di dati, il servizio specializzato non è in grado di rilevare i dati necessari per emanare una decisione sui rischi.

Quando prevede di prendere una decisione sui rischi vincolata a riserve, il servizio specializzato CSP concede all'interessato il diritto di essere sentito, dandogli la possibilità di pronunciarsi per scritto sul risultato del controllo o di apportare eventuali elementi di prova.

Se la dichiarazione di sicurezza è negativa o è vincolata a riserve, la persona interessata può ricorrere al TAF (art. 21 cpv. 3 LMSI).

Il servizio specializzato CSP sottopone per scritto la valutazione del rischio per la sicurezza all'autorità competente in merito alla nomina o al conferimento della funzione. L'autorità non è vincolata dalla valutazione fornita dal servizio specializzato CSP: essa può dunque assumere la persona in questione, benché il servizio specializzato CSP abbia emesso una decisione negativa o vincolata a riserve (art. 21 cpv. 4 LMSI).

### **3.3 Risoluzione del rapporto di lavoro con il capo dell'esercito**

Il contratto di diritto pubblico di durata indeterminata concluso tra la Confederazione e l'impiegato può essere risolto dall'una o l'altra parte rispettando il termine di disdetta previsto; in questo caso la Confederazione deve tuttavia indicare i motivi di risoluzione del contratto, motivo che deve essere compreso tra quelli elencati nell'articolo 12 capoverso 6 lettere a–f della legge sul personale federale (LPers). Il contratto di lavoro può anche comportare condizioni di assunzione specifiche e il venire meno di tali condizioni costituisce un motivo di disdetta del rapporto di lavoro da parte della Confederazione (art. 12 cpv. 6 lett. f LPers). Per quanto concerne gli ufficiali generali, l'articolo 26 capoverso 5 OPers prevede che il Consiglio federale può in ogni momento sollevare dalla propria funzione o dal proprio comando alti ufficiali superiori oppure attribuire loro un'altra funzione o un altro comando. Il contratto di lavoro stipulato con gli ufficiali generali prevede che vi è motivo di disdetta ordinaria in virtù dell'articolo 12 capoverso 6 lettera f LPers quando non può essere attribuita un'altra funzione o un altro comando. Il contratto concluso con Roland Nef in occasione della sua nomina a capo dell'esercito comportava una simile clausola.

Inoltre, le due parti possono, di comune intesa, porre fine in qualsiasi momento al rapporto di lavoro, senza che vi sia risoluzione del contratto da parte di una o dell'altra parte (art. 10 cpv. 1 e 2 LPers).

Se la Confederazione recede dal rapporto di lavoro senza colpa della persona interessata, quest'ultima ha diritto a un'indennità secondo le condizioni stabilite nella legge (art. 19 cpv. 2 LPers). Analogamente, è versata un'indennità in caso di disdetta abusiva o ingiustificata conformemente alle disposizioni dell'articolo 14 LPers (art. 19 cpv. 3 e 4 LPers). La legge precisa inoltre che il Consiglio federale può stabilire mediante ordinanza che altre persone ricevano un'indennità. Il Consiglio federale definisce le condizioni quadro per il versamento di eventuali indennità di partenza in caso di risoluzione del rapporto di lavoro di comune intesa secondo l'articolo 10 capoverso 1 (art. 19 cpv. 5 LPers).

Le disposizioni dell'articolo 19 LPers si applicano solo nel caso in cui la Confederazione mette fine al rapporto di lavoro. Il Consiglio federale non ha finora disciplinato a livello d'ordinanza la possibilità di versare indennità in caso di risoluzione di comune intesa del contratto di lavoro secondo l'articolo 10 capoverso 1 LPers. Tuttavia, ha già accordato indennità di partenza in diversi casi di risoluzione di comune intesa, per esempio al momento della risoluzione del contratto dell'ex procuratore della Confederazione<sup>19</sup>.

### **3.4 Esenzione da pena in seguito a riparazione (art. 53 CP)**

Nel quadro della revisione totale della parte generale del Codice penale (CP), la riparazione è stata inserita nell'articolo 53 CP come un nuovo motivo di esenzione dalla pena. La norma corrispondente è entrata in vigore il 1° gennaio 2007 (RU 2006 3459 3535). Secondo tale disposizione:

«Se l'autore ha risarcito il danno o ha intrapreso tutto quanto si poteva ragionevolmente pretendere da lui per riparare al torto da lui causato, l'autorità competente prescinde dal procedimento penale, del rinvio a giudizio o dalla punizione qualora:

- a. le condizioni per la sospensione condizionale della pena siano adempiute (art. 42); e
- b. l'interesse del pubblico e del danneggiato all'attuazione del procedimento penale sia di scarsa importanza.»

I procedimenti avviati devono imperativamente essere abbandonati e nessuna pena dev'essere pronunciata quando sono adempiute le tre condizioni seguenti:

- l'autore deve aver risarcito integralmente il danno, o almeno aver intrapreso tutto quanto si poteva ragionevolmente pretendere da lui per riparare al torto da lui causato,
- l'interesse pubblico e del danneggiato all'attuazione del procedimento penale è di poca importanza,

<sup>19</sup> Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 5 settembre 2007. Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione (FF 2008 1687).

- le condizioni per la concessione della sospensione condizionale definite nell'articolo 42 devono essere adempiute; per il delitto commesso è combinata una pena pecuniaria o una pena detentiva di meno di due anni e l'esecuzione di tale pena non sembra necessaria per trattenere l'autore dal commettere nuovi crimini o delitti (cpv. 1). Inoltre, nei cinque anni prima del reato, l'autore non deve essere stato condannato a una pena detentiva di almeno 6 mesi, con o senza condizionale, o una pena pecuniaria di almeno 180 aliquote giornaliere, a meno che ci si trovi in presenza di circostanze particolarmente favorevoli (cpv. 2).

Se una di queste condizioni non è adempiuta, l'autorità competente deve proseguire il procedimento in corso, sempre che non vi sia un altro motivo per prescindere dal procedimento penale (cfr. art. 52 e 54 CP). L'autorità incaricata del procedimento deve allora chiudere il procedimento e trasmettere i documenti dell'incarto al tribunale, che deve statuire<sup>20</sup>.

Quando decidono di applicare l'articolo 53 CP e dunque di prescindere dal procedimento penale o di rinunciare al rinvio a giudizio, le autorità si fondano su un giudizio anticipato in merito ai fatti e alla colpa del prevenuto<sup>21</sup>; non è tuttavia certo, a questo stadio, se quest'ultimo sarà o no condannato.

Il fatto di sospendere il procedimento nella fase d'indagine sulla base di questa disposizione presuppone chiaramente che qualcosa è effettivamente capitato e che il reato è stato secondo ogni verosimiglianza commesso. In caso contrario, le autorità avrebbero dovuto sospendere il procedimento perché non erano in grado di accertare l'esistenza di fatti riprovevoli o perché avevano concluso che i fatti presentati non erano costitutivi di un qualsiasi reato.

Se è stato commesso un reato ma non è stato provocato nessun danno materiale, o almeno non soltanto un danno materiale, non è possibile risarcire interamente il danno. In questo caso, la questione centrale è di determinare se l'autore del reato ha veramente intrapreso tutto quanto si poteva ragionevolmente pretendere da lui per riparare al torto causato. Per questo motivo le esigenze su quest'ultimo punto devono essere elevate.

La dottrina è tuttavia divisa sul punto di sapere se l'applicazione dell'articolo 53 si giustifica unicamente quando il prevenuto mostra un certo pentimento o rimorso ai sensi dell'articolo 48 lettera d CP<sup>22</sup> o se, essendo adempiute le altre condizioni di legge, è sufficiente che il prevenuto riconosca la sua responsabilità senza però manifestare un pentimento<sup>23</sup>.

Nel suo messaggio sulla modifica del Codice penale svizzero, il Consiglio federale afferma che il nuovo sistema di sanzioni è stato tra l'altro articolato con diversi gradi di sanzione allo scopo di sgravare in una certa misura le autorità penali e i tribunali. È dunque possibile prescindere dal procedimento penale o da una pena se manca la

<sup>20</sup> Questa disposizione non si applica ai reati perseguiti su querela di parte se non è stata presentata querela, se la parte lesa rinuncia a presentare querela o desista dalla querela (cfr. art. 30 segg. CP).

<sup>21</sup> Cfr. Schwarzenegger Christian, Hug Markus, Jositsch Daniel, *Strafrecht II – Strafen und Massnahmen*, 8a ed. Zurigo/Basilea/Ginevra, 2007, pag. 62.

<sup>22</sup> Cfr. in part. Jositsch Daniel, *Strafbefreiung gemäss Art. 52 ff. StGB neu und prozessrechtliche Umsetzung*, RSJ 100 (2004) p. 2 seg., pag. 8.

<sup>23</sup> Cfr. in part. Exquis Dominique, *Sinn und Gesinnung: Bemerkungen zu Art. 53 rev. StGB*, PJA 14 (2005) pag. 309 seg., pag. 313 seg.

necessità di sanzionare. Tale sarebbe tra l'altro il caso quando il prevenuto ripara al torto da lui causato o quando ha intrapreso tutto quanto si poteva ragionevolmente pretendere da lui per riparare il danno da lui causato<sup>24</sup>. In proposito, occorre prendere in considerazione il fatto che la riparazione del danno da parte dell'autore è soprattutto nell'interesse del danneggiato. Per questo motivo «è opportuno considerare non solo gli sforzi che l'autore ha intrapreso di propria iniziativa, ma anche quelli che ha intrapreso perché incitato da altri»<sup>25</sup>.

Nella sola decisione emanata in merito a questa disposizione, il Tribunale federale non ha esplicitamente preso posizione su questo punto molto discusso in dottrina. Ha tuttavia precisato che, nell'ottica della prevenzione generale, un'esonazione dalla pena secondo l'articolo 53 CP entra in linea di conto soltanto se l'autore riconosce di aver violato la norma, si fa carico della sua responsabilità, contribuisce a rendere efficace la norma e si sforza di ristabilire la pace pubblica<sup>26</sup>.

È dunque chiaro che le ragioni sulle quali le autorità si fondano per determinare che il proseguimento del procedimento penale ha poco interesse non sono né il sentire soggettivo del danneggiato né il fatto che quest'ultimo sia eventualmente d'accordo di rinunciare al procedimento. La questione centrale in questo caso è soltanto quella di sapere se, ai termini di legge, esiste un interesse pubblico al proseguimento del procedimento.

Per quanto riguarda gli interessi pubblici, ciò significa che essi rimangono limitati agli obiettivi della prevenzione speciale e della prevenzione generale. Tali interessi assumono un ruolo importante soltanto nei casi in cui il reato commesso non ha recato pregiudizio a una persona determinata. Occorre tuttavia tenere in considerazione il fatto che vi è sempre un interesse pubblico a perseguire i reati perseguibili d'ufficio. Per questa ragione l'articolo 53 CP, in quanto disposizione di natura eccezionale, dev'essere applicato in modo restrittivo.

## **4 Valutazione della CdG-N, conclusioni e raccomandazioni**

### **4.1 Procedura di selezione**

#### **4.1.1 Lavori preparatori del capo del DDPS**

In generale, la CdG-N constata che il capo del DDPS ha preso molto seriamente la procedura di selezione di un nuovo capo dell'esercito e vi ha dedicato risorse importanti in termini di personale e di tempo.

Se la Commissione riconosce gli aspetti positivi della procedura attuata e apprezza in particolare la disponibilità del capo del DDPS a farsi consigliare da più parti<sup>27</sup>, deve tuttavia rilevare considerevoli punti deboli in questo modo di procedere.

<sup>24</sup> Messaggio del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, FF 1999 1669.

<sup>25</sup> Messaggio FF 1999 1669 segg., 1750.

<sup>26</sup> Decisione del TF 6B\_152/2007 del 13 maggio 2008, consid. 5.2.

<sup>27</sup> Gruppo consultivo comprendente rappresentanti del mondo politico, della milizia, dell'esercito e dell'Amministrazione, colloqui con il capo dell'esercito, valutazione da parte di un esperto esterno, ecc.

Nel corso dei suoi lavori la CdG-N ha in effetti constatato che le diverse procedure di consultazione organizzate dal capo del DDPS erano separate le une dalle altre. In particolare, non ci sono stati contatti tra il capo dell'esercito e il gruppo consultivo o l'esperto esterno, né tra questi ultimi tra di loro. In conclusione, soltanto il capo del DDPS disponeva di una visione d'insieme sulla procedura di selezione e sulle informazioni raccolte.

La Commissione è del parere che il carattere compartimentato di queste differenti procedure abbia aumentato il rischio che talune informazioni chiare – in particolare nella fattispecie l'esistenza di un procedimento penale in corso contro Roland Nef – passassero tra le maglie della rete senza far scattare un segnale d'allarme.

Con la decisione di strutturare la procedura di selezione in questo modo (p. es. conducendo da solo i colloqui con i candidati), il capo del DDPS si è messo da solo in una posizione in cui lui soltanto aveva tutte le carte in mano: si è assunto così una responsabilità personale accresciuta. In particolare, non informando i membri del gruppo consultivo in modo esplicito sull'esistenza di un procedimento penale in corso contro uno dei candidati, si è privato della possibilità di ricevere i consigli in proposito o eventuali avvertimenti da parte di queste persone.

Inoltre, la CdG-N constata che è stata rivolta una grande attenzione alle competenze militari e di condotta dei candidati, mentre alle attitudini caratteriali e personali (cfr. pag. 11–12) non è stata dedicata la stessa cura. Sebbene sia indiscutibile la necessità di valutare le competenze tecniche dei candidati, la Commissione considera che, viste le responsabilità legate alla funzione di capo dell'esercito, anche la valutazione delle loro attitudini in termini di carattere e in particolare di integrità richieda un esame approfondito.

Per questa ragione, la Commissione critica il fatto che né al momento dell'«appraisal» realizzato da Stephan Bieri né in seguito non siano state messe meglio in luce le eventuali insufficienze nella personalità e nella biografia del candidato.

Da ultimo, la Commissione constata che in tutta la procedura di selezione non ci si è mai avvalsi di una donna. Senza giungere ad affermare che con la presenza di una o più donne si sarebbe necessariamente giunti a un risultato differente o almeno a una miglior presa in considerazione di taluni elementi, la CdG-N reputa che, visti i numerosi studi che sottolineano i vantaggi di équipe di reclutamento miste, sarà il caso di accordare una maggiore attenzione in futuro a tale aspetto.

#### **4.1.2 Ruolo del Consiglio federale**

Secondo la prassi attualmente vigente, le nomine individuali non sono oggetto di discussione in seno al Consiglio federale. Tuttalpiù quest'ultimo veglia a una ripartizione equa delle funzioni più elevate dell'Amministrazione in funzione dell'appartenenza politica, della regione d'origine o degli interessi economici. La responsabilità in merito alla verifica delle attitudini professionali e personali dei candidati incombe dunque al capo del Dipartimento interessato.

Sulla base dei presenti lavori, la Commissione è giunta alla conclusione che, sebbene il Consiglio federale sia l'organo di nomina competente, la procedura di selezione degli alti quadri dell'Amministrazione federale è nella prassi delegata quasi esclusivamente ai capi dei dipartimenti interessati.

Secondo la CdG-N, questa prassi pone problemi in particolare quando si tratta di funzioni della massima responsabilità come quella del capo dell'esercito o quella del procuratore generale della Confederazione.

Secondo la Commissione, è opportuna una riflessione su un miglior coinvolgimento del Consiglio federale al momento della procedura di selezione delle persone destinate a svolgere simili funzioni.

*Raccomandazione 1*                      Procedura di selezione delle persone destinate a occupare posti della massima responsabilità

La CdG-N domanda al Consiglio federale di indicarle quali misure intende prendere sulla base del presente rapporto per migliorare il processo di selezione delle persone destinate a occupare posti della massima responsabilità e per garantire che oltre alle qualifiche tecniche e di condotta venga in futuro rivolta un'attenzione adeguata anche alle esigenze in termini di attitudini caratteriali e personali dei candidati. Inoltre, la Commissione si aspetta dal Consiglio federale che le misure proposte testimonino una riflessione di fondo sul ruolo di quest'ultimo nella nomina dei quadri più alti dell'Amministrazione.

#### **4.1.3                      Comportamento del capo del DDPS rispetto al procedimento penale in corso**

Secondo la Commissione, il capo del DDPS ha valutato in modo errato l'importanza dell'esistenza di un procedimento penale in corso per coazione e altri reati contro un candidato al posto di capo dell'esercito e non ha dunque in questo caso agito con la necessaria avvedutezza.

Se la CdG-N può accettare che la presa in considerazione di un simile procedimento nei confronti di un candidato non sia fatta in modo sistematico, reputa però che in questo caso particolare, vista la funzione in questione e il tipo di accuse, sarebbe stato necessario procedere con estrema attenzione.

Partendo dall'idea che doveva trattarsi di una separazione difficile come tante altre, il capo del DDPS non ha cercato di sapere ciò che si celava dietro l'accusa di «coazione ecc.». Desideroso di rispettare la vita privata dei candidati, egli ha inoltre ritenuto che non toccava a lui giudicare il contenuto del procedimento penale in corso, ma in primo luogo al Ministero pubblico zurighese e in secondo luogo al servizio specializzato CSP. E ciò benché il capo del DDPS sapesse che la decisione delle autorità penali zurighesi e quella del servizio specializzato CSP sarebbero intervenute solo *dopo* la nomina.

La Commissione è del parere che indipendentemente dalla valutazione fatta dal Ministero pubblico zurighese (apprezzamento penale) e dal servizio specializzato CSP (apprezzamento dei rischi per la sicurezza), il capo del DDPS avrebbe dovuto pretendere queste informazioni per valutare se il candidato prescelto disponeva delle caratteristiche richieste a un futuro capo dell'esercito in termini di personalità (integrità, resistenza alle situazioni di stress, ecc.).

La CdG-N condivide l'idea che un'inchiesta penale può rivelarsi in seguito senza fondamento (principio della presunzione d'innocenza) e che la sola esistenza di

un'inchiesta penale non è sufficiente per eliminare un candidato in una procedura di selezione, ma è dell'avviso che visto il tipo di accuse (coazione ecc.) e della funzione messa a concorso (capo dell'esercito), sarebbe stato necessario prendere conoscenza del contenuto esatto del procedimento allo scopo di disporre di tutte le informazioni necessarie a una valutazione in conoscenza di causa del rischio che si affrontava proponendo al Consiglio federale un tale candidato.

La Commissione reputa dunque che sarebbe stato dovere del capo del DDPS esigere da Roland Nef che lo informasse sul contenuto esatto del procedimento prima della sua nomina da parte del Consiglio federale.

Nel caso in cui un candidato rifiuti di fornire le informazioni richieste, occorre esaminare la possibilità di escluderlo dalla procedura di selezione. Nel caso in questione, questo principio avrebbe dovuto portare all'esclusione di Roland Nef.

Nel dicembre 2006 il capo del DDPS aveva affidato al capo dell'esercito il mandato di seguire gli sviluppi del procedimento penale in corso.

Anche il capo dell'esercito ha sottovalutato le potenziali implicazioni del procedimento (v. qui di seguito n. 4.1.4.); d'altra parte, il modo in cui questo mandato è stato affidato e seguito dimostra che il capo del DDPS non era pienamente cosciente della posta in gioco.

In effetti, al capo dell'esercito era stato domandato di seguire la vicenda, ma non di prendere conoscenza del contenuto esatto del procedimento allo scopo di poter giudicare se il candidato era adeguato per il posto e consigliare il capo del DDPS di conseguenza. E nemmeno vi sono indizi secondo cui, una volta assegnato il mandato, il capo del DDPS ne abbia di persona garantito il seguito. In particolare, il capo dell'esercito non ha informato il capo del DDPS del fatto che non si trattava soltanto di seguire questo la vicenda in connessione a un trasferimento orizzontale di posto ma in vista di un'eventuale nomina al posto di capo dell'esercito.

Contrariamente a quanto dichiarato dal capo del DDPS ai media e alle due CPS nel luglio 2008, è stato accertato nelle diverse audizioni che egli non è stato informato per la prima volta dell'esistenza di un procedimento penale nell'aprile 2007, bensì ne aveva già sentito parlare il 14 novembre 2006, anche se in modo generale dall'uditore in capo dell'esercito. In seguito, il capo del DDPS è stato reso attento a più riprese dal capo dell'esercito sul procedimento in corso. È dunque difficile credere che il capo del DDPS non se ne sia ricordato, quando invece aveva ordinato di seguire l'affare. Il capo del DDPS porta dunque la responsabilità principale del fatto che, dal novembre 2006 fino alla nomina di Roland Nef al posto di capo dell'esercito da parte del Consiglio federale, rispettivamente fino alla sua entrata in funzione all'inizio del 2008, sono stati trascurati tutti i segnali sul procedimento penale in corso. Il fatto che Roland Nef abbia fatto di tutto per minimizzare i motivi e gli esiti del procedimento penale non attenua in nessun modo la responsabilità del capo del DDPS.

Da ultimo, la scarsa attenzione che il capo del DDPS ha dedicato al procedimento penale emerge anche dal fatto che il 6 giugno 2007, poco prima della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito da parte del Consiglio federale, il capo dell'esercito ha ricordato una volta ancora al capo del DDPS che il procedimento penale era sempre in corso e che a questo punto il capo del DDPS ha incaricato il capo dell'esercito di procedere a un colloquio a breve termine con Roland Nef e di tenerlo informato sui risultati entro le 24 ore – tutto ciò quando il capo del DDPS aveva già

deciso di proporre al Consiglio federale di nominare Roland Nef a capo dell'esercito in occasione della seduta dell'8 giugno 2007.

La CdG-N, è dell'avviso che il comportamento del capo del DDPS dimostri un eccesso di fiducia nei confronti di Roland Nef – e in particolare nelle sue affermazioni secondo cui il procedimento stava per essere sospeso –, che non può trovare giustificazione quando si tratta di nominare un nuovo capo dell'esercito. Vi è stata dunque una mancanza di diligenza.

Sulla scorta dei suoi lavori, la Commissione giunge alla conclusione che il capo del DDPS ha commesso un errore gravido di conseguenze proponendo al Consiglio federale di nominare Roland Nef a capo dell'esercito. Il Consiglio federale ha dovuto decidere su una nomina di estrema importanza politica senza disporre di tutte le informazioni necessarie per farlo.

#### **4.1.4 Comportamento degli altri attori rispetto alla procedura penale in corso**

Secondo le informazioni raccolte dalla CdG-N, molte altre persone che lavoravano al DDPS hanno avuto conoscenza dell'esistenza di un procedimento penale in corso contro Roland Nef e/o della perquisizione condotta a fine gennaio 2007, in particolare l'uditore in capo dell'esercito, il capo dell'esercito, il capo della PIO e l'ufficiale aggiunto del capo dell'esercito.

La Commissione non ha potuto stabilire con certezza in che misura altre persone abbiano potuto avere conoscenza dell'affare.

È importante precisare che nel momento in cui le persone sopra menzionate presero conoscenza di questa informazione (fine 2006–inizio 2007), nessuna di loro sapeva che Roland Nef sarebbe stato candidato al posto di capo dell'esercito, e ancor meno che egli sarebbe stato poi scelto per questa funzione.

La Commissione considera che, indipendentemente dalla candidatura di Roland Nef a capo dell'esercito, il fatto che un procedimento penale per coazione accompagnato da una perquisizione sia stata condotta contro un alto ufficiale di stato maggiore costituisce già di per sé un problema sul quale occorre imperativamente chinarsi.

La CdG-N reputa che l'uditore in capo abbia reagito in modo appropriato informando il capo del DDPS, poi il capo dell'esercito, che l'uditore in capo aveva autorizzato le autorità di perseguimento penali zurighesi ad aprire, poi a continuare, un procedimento penale per coazione contro il brigadiere Roland Nef. Per contro, il fatto che abbia trasmesso questa informazione oralmente alla fine di una discussione su un altro tema ha aumentato il rischio che il capo del DDPS non vi dedicasse l'attenzione necessaria.

Inoltre, la Commissione ritiene che l'uditore in capo non avrebbe dovuto rispondere, o almeno non in questo modo, alla domanda del capo dell'esercito vertente sulla possibilità che l'esistenza di un procedimento penale in corso potesse porre problemi a proposito di un eventuale trasferimento orizzontale di funzione di Roland Nef. L'uditore in capo ha sì spiegato alla CdG-N di aver risposto negativamente soltanto basandosi su criteri formali (trasferimento orizzontale di posto e non promozione) e non su una valutazione delle eventuali implicazioni di questo procedimento sulle qualifiche professionali di Roland Nef. Ha inoltre spiegato di aver dato in quel-

l'occasione soltanto un parere, essendo chiaro che egli non aveva in alcun modo competenze decisionali in materia. La CdG-N è tuttavia del parere che la sua risposta avrebbe dovuto essere più prudente e meno netta. L'uditore in capo doveva partire dall'idea che la sua prima valutazione avrebbe potuto avere conseguenze; non avrebbe dovuto dare questa valutazione senza essersi informato preventivamente in modo più preciso sulla fattispecie.

Il 18 dicembre 2006 il capo del DDPS ha incaricato il capo dell'esercito di seguire lo sviluppo del procedimento penale in corso. Pure quest'ultimo ha sottovalutato le potenziali implicazioni del procedimento: anche il suo comportamento mostra un eccesso di fiducia nei confronti di Roland Nef. Il capo dell'esercito ha spiegato alla CdG-N che, fondandosi sulle affermazioni di Roland Nef secondo cui in discussione erano le richieste finanziarie avanzate dalla sua ex-compagna, anch'egli era partito dal principio che doveva unicamente trattarsi di una separazione difficile come tante altre e non aveva cercato di saperne di più.

Se la CdG-N può comprendere le spiegazioni del capo dell'esercito secondo cui non voleva immischiarsi in un procedimento giudiziario in corso in ragione della separazione dei poteri e teneva a rispettare la vita privata dei suoi subordinati, essa è dell'avviso che visto il mandato ricevuto dal capo del DDPS avrebbe dovuto non soltanto interrogare Roland Nef sullo stato del procedimento, ma esigere da quest'ultimo che desse informazioni sul contenuto del procedimento, e ciò già quando si trattava soltanto del trasferimento orizzontale di posto e del comando della formazione blindati/artiglieria.

Il fatto che un controllo di sicurezza relativo alle persone sia obbligatorio o no in una determinata situazione non basta a rispondere all'interrogativo se l'esistenza di un procedimento penale in corso per coazione costituisca o possa costituire un problema in relazione con un certa funzione.

Di tutte le persone menzionate all'inizio di questo capitolo che hanno avuto conoscenza del procedimento penale, il capo dell'esercito è il solo ad aver appreso prima della nomina che Roland Nef era stato scelto per succedergli.

La Commissione ritiene che egli si sia lasciato rassicurare in modo eccessivo dalle affermazioni di Roland Nef in occasione del loro colloquio del 6 giugno 2007 – di cui occorre ricordare che le versioni del capo dell'esercito e di Roland Nef divergono sia sulla durata sia sul contenuto della discussione – e avrebbe dovuto esigere da quest'ultimo informazioni più concrete allo scopo di poter valutare la situazione in tutta conoscenza di causa e consigliare il capo del DDPS di conseguenza. La CdG-N ha preso atto del rammarico espresso in proposito dal capo dell'esercito e della sua affermazione secondo cui oggi si comporterebbe in modo diverso se venisse a trovarsi in una stessa situazione.

La Commissione rileva che il capo dell'esercito non aveva fatto parte del gruppo consultivo e aveva dunque saputo soltanto il 6 giugno 2007 che Roland Nef era diventato il candidato favorito.

Inoltre, come già menzionato nel numero 2.2, alcuni membri del gruppo consultivo hanno sentito al massimo di passaggio che Roland Nef aveva ancora un affare privato da regolare, ma non sono stati informati che si trattava di un procedimento penale per coazione e altri reati.

La CdG-N è del parere che la procedura scelta fosse fundamentalmente corretta, ma che la sua attuazione abbia lasciato a desiderare e non abbia favorito una visione

d'insieme che avrebbe permesso agli attori implicati di rendersi conto delle implicazioni potenziali del procedimento penale in corso e di mettere sull'attenti il capo del DDPS sui rischi e sulle conseguenze di una nomina di Roland Nef a capo dell'esercito.

## **4.2 Esecuzione del controllo di sicurezza relativo alle persone concernente Roland Nef**

### **4.2.1 Nomina di Roland Nef al posto di comandante della formazione blindati/artiglieria**

In quanto ufficiale generale, Roland Nef era già sottoposto all'obbligo di subire un controllo di sicurezza ampliato, senza audizione, conformemente all'articolo 11 LMSI. Il suo ultimo CSP ha avuto luogo nel 2005 e si è svolto senza problemi. Quando si è trattato, il 18 dicembre 2006, di preparare la proposta al Consiglio federale di affidare al brigadiere Roland Nef la funzione di comandante della formazione blindati/artiglieria, il procedimento penale in corso è stato oggetto di discussione durante il colloquio tra il capo dell'esercito e il capo del DDPS. Tuttavia, essi non hanno ritenuto necessario né opportuno chiedere un controllo anticipato, visto che si trattava di una destinazione a un altro posto senza promozione a un grado militare superiore.

È vero che la legge non prescrive imperativamente una ripetizione del controllo in una situazione di questo tipo. La ripetizione è però possibile; infatti l'ordinanza in questione prevede espressamente che una ripetizione del controllo può essere chiesta prima dell'assunzione di nuovi compiti (art. 19 cpv. 3 OCSP).

La CdG-N, è del parere che il capo del DDPS e il capo dell'esercito abbiano perso già con questa nomina una prima occasione di esaminare se il procedimento poteva costituire o no un problema per la sicurezza.

### **4.2.2 Nomina di Roland Nef a capo dell'esercito**

#### **4.2.2.1 Estate 2007: il servizio specializzato CSP rinuncia a consultare l'incarto**

La Commissione ha esaminato lo svolgimento del CSP di Roland Nef in seguito alla sua nomina a capo dell'esercito. L'inchiesta ha rivelato sia errori da parte di alcune persone implicate che difetti e lacune sistematiche nella regolamentazione e nella prassi vigente in materia di controlli di sicurezza relativi alle persone.

Il capo della PIO e il capo del servizio specializzato CSP non hanno risposto alla CdG-N in modo concludente quando è stato chiesto loro di spiegare le ragioni per cui il 2 agosto 2007 è stata presa la decisione di rinunciare a consultare i documenti relativi al procedimento penale in corso per coazione e altri reati. Sulla scorta di passate esperienze, il servizio specializzato CSP avrebbe dovuto sapere che, a causa della mancanza di una base legale sufficiente, avrebbe potuto non più essere possi-

bile consultare l'incarto in un secondo tempo, vale a dire dopo la chiusura o la sospensione del procedimento<sup>28</sup>.

La CdG-N non è riuscita a chiarire con precisione le ragioni per cui il capo della PIO e il capo supplente del servizio specializzato CSP abbiano deciso, il 2 agosto 2007, di non consultare l'incarto del procedimento penale in corso per coazione e altri reati. Le ragioni invocate dal capo del servizio specializzato CSP e dal capo della PIO secondo cui essi avrebbero deciso di attendere poiché la valutazione del rischio doveva fondarsi soltanto su informazioni verificate<sup>29</sup> e che non vi era urgenza, non hanno convinto la CdG-N. Viste le conseguenze che una decisione negativa relativa ai rischi avrebbe comportato per Roland Nef, per l'esercito o per il capo del DDPS, la Commissione ritiene che vi fosse una grande urgenza, trattandosi di chiarire se Roland Nef presentasse o no un rischio per la Svizzera in termini di sicurezza. Tanto più che dopo aver appreso l'esistenza del procedimento penale in corso il servizio specializzato CSP, secondo l'incarto CSP di Roland Nef, partiva anch'esso dal principio che un tale rischio poteva esistere.

Secondo la Commissione, rimane aperta la questione se e, nel caso affermativo, in che misura l'intenzione dichiarata dall'avvocato di Roland Nef di discutere col servizio specializzato CSP del risultato della consultazione dell'incarto penale da parte di questo servizio abbia influito sulla decisione successiva del servizio specializzato CSP di rinunciare, per il momento, alla consultazione. L'obiettivo a cui tendeva questa dichiarazione d'intenti da parte dell'avvocato di Roland Nef non è deducibile dai documenti dell'incarto che le autorità di perseguimento penale competenti hanno messo a disposizione della CdG-N. Comunque sia, emerge che proprio su questo punto l'annotazione della procuratrice non corrisponde a quella del capo supplente del servizio specializzato CSP del 2 agosto 2007, dato che quest'ultima non menziona quest'elemento (cfr. pag. 2903).

#### **4.2.2.2 La decisione positiva relativa al rischio**

La CdG-N reputa che i responsabili del servizio specializzato CSP siano stati sottoposti a una pressione considerevole per far loro prendere una decisione positiva relativa al rischio. Hanno subito questa pressione sia nella fase di preparazione dell'audizione del 13 dicembre 2007, sia in occasione dell'audizione stessa e al mo-

<sup>28</sup> La LMSI prevede che il servizio specializzato CSP può domandare informazioni solo su procedimenti penali in corso (art. 20 cpv. 2 lett. d LMSI). I lavori preparatori relativi all'articolo in questione permettono di concludere che la CAG-S, che aveva trattato allora quest'oggetto, voleva regolare esplicitamente la questione delle informazioni su procedimenti penali in corso, particolarmente delicata alla luce della presunzione d'innocenza. Da questi lavori preparatori non risulta tuttavia manifestamente che la CAG-S volesse in questo modo impedire l'ottenimento di informazioni sui procedimenti penali chiusi. Poiché può essere opportuno che il servizio specializzato CSP possa ottenere informazioni anche su procedimenti chiusi o sospesi, la DelCdG aveva raccomandato già nel 2004 ai capi del DDPS e del DFGP di menzionare anche in occasione della prossima revisione della LMSI, i procedimenti penali chiusi nell'articolo 20 capoverso 2 lettera d. Questa raccomandazione non è stata tuttavia presa in considerazione in occasione della revisione in corso e per questo motivo la DelCdG ha pregato la CAG-N, il 28 febbraio 2008, di informarsi in seguito presso il DFGP sui motivi di questa scelta.

<sup>29</sup> Se così fosse, la LMSI non prevedrebbe espressamente che il Servizio specializzato CSP possa domandare informazioni in merito a procedimenti «penali in corso», ciò che per definizione implica che si tratti di una o più fattispecie che non sono ancora state chiarite.

mento di emanare la decisione finale relativa al rischio, tanto più che Roland Nef aveva revocato, il 29 novembre 2007, la sua autorizzazione al servizio specializzato CSP di raccogliere informazioni presso i servizi del DFGP e gli altri servizi federali e cantonali.

A ciò si aggiunge il fatto che i collaboratori del servizio specializzato CSP occupandosi di Roland Nef dovevano trattare con il futuro capo del loro servizio e con il capo del DDPS, il loro superiore più elevato, una situazione che la garanzia formale d'indipendenza della valutazione dei rischi e del servizio speciale CSP non poteva infirmare. Per quanto la CdG-N abbia potuto giudicare, i superiori gerarchici non hanno tuttavia esercitato nessuna pressione – in ogni caso nessuna pressione palese o diretta.

Il servizio specializzato CSP doveva essere cosciente del fatto che qualsiasi altra decisione da parte sua avrebbe probabilmente condotto alla necessità per il capo del DDPS di sospendere l'entrata in funzione di Roland Nef.

In un simile contesto, la CdG-N reputa che l'audizione di Roland Nef sarebbe stata compito del capo del servizio specializzato CSP. Infatti, l'audizione ha dimostrato che i due inquirenti non erano all'altezza dei loro compiti. Essi erano desiderosi di non scontentare il futuro capo dell'esercito, sia facendogli domande sgradevoli o chiedendogli in modo chiaro e inequivocabile di informare il capo del DDPS in modo completo sul contenuto del procedimento penale in corso contro di lui per coazione e altri reati. Il loro disagio li ha spinti a più riprese a dare interpretazioni positive a risposte ambigue o parziali di Roland Nef senza che vi fosse una ragione che li obbligasse oggettivamente a un simile comportamento.

La soluzione preparata su misura dal servizio specializzato CSP, che consisteva nell'includere il capo del DDPS per il tramite di un'attestazione imperfetta firmata dalle due parti allo scopo di poter nonostante tutto rilasciare una decisione positiva relativa al rischio, ha irritato la CdG-N.

Benché il servizio specializzato CSP abbia constatato un rischio accresciuto per la sicurezza a causa del procedimento penale avviato per coazione e altri reati, non ha insistito presso Roland Nef affinché quest'ultimo gli rilasciasse di nuovo l'autorizzazione necessaria per consultare l'incarto penale. Esigendo da Roland Nef che informasse il capo del DDPS in modo completo sul contenuto, ha invece delegato tacitamente al capo del DDPS la responsabilità di valutare il rischio in termini di sicurezza. Così facendo, ha lasciato interamente a Roland Nef la possibilità di decidere se informare realmente e in che misura il capo del DDPS. Roland Nef è stato così posto in una situazione che gli lasciava la possibilità di soddisfare solo parzialmente la richiesta che gli era stata fatta.

Inoltre, le cose sono state complicate ancor di più dal fatto che il servizio specializzato CSP manifestamente non conosceva la portata delle nuove disposizioni introdotte nel Codice penale (cfr. n. 3.4) e ha dunque creduto che la sospensione del procedimento penale poteva significare soltanto che la fattispecie in questione non si era verificata.

Il servizio specializzato CSP giustifica questo modo di procedere con il fatto che si trattava, conformemente alla giurisprudenza del TAF e della Commissione di ricorso del DDPS, di ridurre i rischi che una persona possa essere ricattabile assicurandosi che il superiore di tale persona fosse informato del contenuto del procedimento

penale. La giurisprudenza in questione considera infatti che una persona non è più ricattabile se il superiore è già informato.

Il servizio specializzato CSP non si è reso conto che nel caso di Roland Nef una simile informazione non poteva essere sufficiente, poiché il capo dell'esercito occupa una posizione particolarmente esposta sul piano mediatico. Secondo le loro dichiarazioni, il capo dell'esercito e il capo del DDPS avrebbero espressamente accennato con Roland Nef a un possibile interesse dei media per il procedimento in corso, ma quest'ultimo si sarebbe mostrato sicuro di sé e avrebbe fugato tutti i loro timori.

La giurisprudenza si riferisce al valore mediatico («Spektakelwert») di un'informazione compromettente per designare una situazione di questo tipo.

Il servizio specializzato CSP ha riferito in proposito alla CdG-N che la giurisprudenza aveva sempre rifiutato di riconoscere il valore mediatico come un elemento pertinente dal profilo della sicurezza. Quest'affermazione non è però del tutto esatta. In una decisione della Commissione di ricorso DDPS, si può leggere che il solo riferimento al valore mediatico non giustifica un rischio accresciuto per la sicurezza, ma che il valore mediatico di un reato svolge un ruolo nella valutazione del rischio quando vi è il pericolo che la persona valutata compia per questa ragione, vale a dire allo scopo di evitare di essere messa alla gogna, atti che comportano un pregiudizio o una minaccia per la sicurezza pubblica. Soltanto a partire da questo momento questa persona rappresenta effettivamente un rischio per la sicurezza (decisione della Commissione di ricorso DDPS del 19 novembre 2004, 410.10/04 in lingua tedesca).

Inoltre, il TAF ha osservato che, per valutare se una persona rappresenta nell'esercizio della sua funzione un rischio accresciuto per la sicurezza ai sensi della LMSI, occorre prendere in considerazione l'interesse concreto di protezione dello Stato. «Sono decisivi la funzione o l'attività precisa della persona in questione rispettivamente il fatto che essa occupi una funzione sensibile dal profilo della sicurezza. Quanto più questa sensibilità è elevata, tanto più diventa probabile l'esistenza di un rischio per la sicurezza.» (decisione del TAF del 6 agosto 2007, consid. 9.1, HA-705/2007 in lingua tedesca, non tradotta). È superfluo aggiungere che il capo dell'esercito occupa una delle funzioni più sensibili del nostro Paese dal profilo della sicurezza.

In queste condizioni, il fatto che il servizio specializzato CSP non avesse più accesso ai dati pertinenti in seguito alla revoca da parte di Roland Nef dell'autorizzazione a consultare l'incarto e che questi non fosse disposto a dare informazioni sul contenuto del procedimento penale sarebbe dovuto sfociare perlomeno in un accertamento per mancanza di dati disponibili<sup>30</sup>, oppure in una decisione sul rischio accompagnata da riserve<sup>31</sup>, o in una decisione negativa relativamente al rischio<sup>32</sup>. Un avvertimento in questo senso da parte del servizio specializzato CSP avrebbe almeno permesso che vi fosse una possibilità reale di ottenere le informazioni richieste prima dell'entrata in funzione di Roland Nef o di ritardarne l'entrata in funzione.

<sup>30</sup> Art. 21 cpv. 1 lett. d, OCSP: per mancata disponibilità di dati il servizio specializzato non è in grado di rilevare i dati necessari per emanare una decisione sui rischi.

<sup>31</sup> Art. 21 cpv. 1 lett. b; il servizio specializzato ritiene che la persona interessata rappresenti un rischio per la sicurezza

<sup>32</sup> Art. 21 cpv. 1 lett. c; il servizio specializzato ritiene che la persona interessata rappresenti un rischio per la sicurezza.

La decisione positiva relativa al rischio che è stata per finire presa dal servizio specializzato CSP era atta a rafforzare nel capo del DDPS l'impressione che il procedimento penale fosse del tutto infondato. Il capo del DDPS non aveva conoscenza della valutazione finale del rischio fatta internamente dal servizio specializzato CSP. Egli ignorava che quest'ultimo non aveva avuto conoscenza del contenuto del procedimento penale, come ignorava che Roland Nef aveva revocato la sua autorizzazione a consultare l'incarto. Soltanto un contatto diretto tra il servizio specializzato CSP e il capo del DDPS avrebbe permesso a quest'ultimo di giudicare la situazione conformemente ai fatti.

La CdG-N ritiene che, anche su questo punto, il capo del DDPS abbia trascurato un segnale d'allarme, o in ogni caso lo abbia preso troppo alla leggera, apponendo un «visto» («eingesehen») su una dichiarazione di Roland Nef che confermava di averlo informato in modo completo («inhaltlich vollumfänglich») sul contenuto del procedimento, anche se il capo del DDPS sapeva che una simile informazione non vi era mai stata.

#### **4.2.2.3 Trasmissione delle informazioni**

La CdG-N constata che si sono posti numerosi problemi a livello di trasmissione delle informazioni. In particolare, il capo del servizio specializzato e il capo della PIO sono partiti dal principio che le informazioni che trasmettevano all'ufficiale generale aggiunto del capo dell'esercito sarebbero state inoltrate al capo del DDPS per il tramite del capo dell'esercito, ciò che non è stato il caso per ragioni che non è stato possibile chiarire in modo definitivo.

Nella fattispecie, sarebbe stato necessario che il servizio specializzato CSP informasse per scritto il capo del DDPS dei problemi che si erano posti nel quadro dell'esecuzione del controllo di sicurezza di Roland Nef affinché fosse in grado di valutare la situazione in conoscenza di causa.

La Commissione è, in effetti, molto sensibile agli argomenti concernenti la protezione dei dati personali. Ritiene che, proprio per questa ragione, queste informazioni molto sensibili non dovrebbero uscire dal servizio specializzato CSP se non per essere trasmesse al superiore diretto. A maggior ragione se si tiene conto che il servizio specializzato è responsabile dei controlli per tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale e non soltanto per quelli del DDPS.

Secondo la Commissione, è necessario che siano emanate direttive che sanciscano chiaramente il principio dell'indipendenza del servizio specializzato CSP e che disciplinino il flusso di informazioni tenendo conto di questa indipendenza.

#### **4.2.2.4 Momento dell'esecuzione del controllo di sicurezza**

La CdG-N ha constatato che il tenore dell'articolo 19 capoverso 3 LSMI non è identico nelle tre lingue ufficiali riguardo al momento prescritto per procedere a un controllo di sicurezza (cfr. n. 3.2). Questa situazione non è soddisfacente e dev'essere chiarita e corretta al più presto.

Secondo la Commissione, ci si deve anche domandare se per le più alte funzioni dell'Amministrazione federale il controllo di sicurezza non debba per principio essere effettuato prima della nomina.

La CdG-N ha preso conoscenza delle misure prese immediatamente dal DDPS nel settore del CSP. Oltre a queste misure, essa formula le seguenti raccomandazioni:

*Raccomandazione 2* Consultazione degli incarti concernenti procedimenti penali chiusi o sospesi

La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di vegliare affinché, nell'ambito della revisione in corso della LMSI, siano prese le misure necessarie affinché, in occasione di controlli di sicurezza relativi alle persone al più alto livello, il servizio specializzato CSP possa controllare anche gli incarti relativi a procedimenti penali chiusi o sospesi.

*Raccomandazione 3* Subordinazione del servizio specializzato CSP

Il Consiglio federale veglia affinché il servizio specializzato CSP sia scorporato dal DDPS ed esamina la possibilità di farlo dipendere dalla Cancelleria federale o da un Dipartimento nel quale soltanto poche funzioni siano sottoposte al controllo di sicurezza relativo alle persone.

*Raccomandazione 4* Direttive sullo statuto del servizio specializzato CSP e sulla trasmissione delle informazioni

La CdG-N chiede al Consiglio federale di vegliare all'elaborazione di direttive che sanciscano chiaramente il principio dell'indipendenza del servizio specializzato CSP e regolino il flusso di informazioni nel rispetto di tale indipendenza.

*Raccomandazione 5* Momento dell'esecuzione del controllo di sicurezza relativo alle persone

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di effettuare un controllo di sicurezza relativo alle persone prima della nomina a talune alte funzioni di grande responsabilità. Inoltre, la Commissione domanda al Consiglio federale di vegliare affinché, nell'ambito della revisione in corso della LSMI, siano prese le misure necessarie affinché il contenuto dell'articolo 19 capoverso 3 LMSI sia identico nelle tre lingue ufficiali.

### 4.3

### Comportamento di Roland Nef

La Commissione ha constatato che durante tutta la procedura di selezione Roland Nef si è dato da fare per separare ciò che considerava concernere la sua vita privata da ciò che considerava riguardare la sua funzione e a segretare di conseguenza l'informazione.

Tenuto conto dell'importanza della funzione di capo dell'esercito, l'obbligo di informare e il dovere di lealtà avrebbero preteso da Roland Nef che, *prima* di essere nominato a capo dell'esercito, egli informasse spontaneamente il capo del DDPS e/o il capo dell'esercito sul contenuto esatto del procedimento in corso.

Secondo la Commissione, quando un candidato intende dirigere l'esercito svizzero non può più partire dal principio che un procedimento penale in corso nei suoi confronti sia un affare unicamente personale, e ciò anche se il procedimento concerne la sfera privata.

Visto quanto precede, la CdG-N reputa che il dovere di informazione di Roland Nef in quanto candidato al posto di capo dell'esercito comprendesse non soltanto il dovere di informare sull'esistenza di un procedimento penale in corso ma anche sul suo contenuto pertinente, indipendentemente dall'opinione di Roland Nef sul carattere del tutto privato della vicenda.

La CdG-N ha potuto constatare nelle sue audizioni che il capo del DDPS e il capo dell'esercito avevano riposto una grande fiducia in Roland Nef, in particolare perché conoscevano le sue competenze professionali – del resto incontestate dalle persone sentite – e i suoi 20 anni di servizio nell'esercito. Secondo la CdG-N, Roland Nef avrebbe dovuto contraccambiare questa grande fiducia con altrettanta apertura.

Se da un lato la Commissione considera che il capo del DDPS e il capo dell'esercito avrebbero dovuto pretendere in modo esplicito informazioni complete, d'altro lato essa considera anche che l'atteggiamento di Roland Nef abbia ampiamente contribuito a far sì che il procedimento penale in corso non fosse considerato con l'attenzione richiesta e che di conseguenza non fossero pretese le informazioni che lo concernevano.

Inoltre, la CdG-N constata che il comportamento di Roland Nef in occasione dell'esecuzione del controllo di sicurezza relativo alle persone testimonia anch'esso della ripetuta segretazione delle informazioni che egli considerava attinenti alla sua vita privata rispetto a quelle che considerava pertinenti in vista della sua futura funzione.

Poiché l'atteggiamento di Roland Nef nel corso dell'esecuzione di questo controllo è già stato descritto nel numero 2.4, la Commissione rinuncia a maggiori dettagli.

Da ultimo, Roland Nef si è rifiutato anche nei confronti della CdG-N di dare informazioni sul contenuto del procedimento penale e di accordarle l'autorizzazione di prendere atto dei relativi documenti. Per questa ragione, la CdG-N non è stata in grado di valutare se queste informazioni contenessero elementi in suo favore.

#### 4.4

#### **Importanza del procedimento penale per l'esame della CdG-N**

La CdG-N non dubita – come dichiarato il 1° settembre 2008 dalla Direzione della Giustizia e dell'Interno del Cantone di Zurigo – che l'inchiesta penale su Roland Nef non sia stata condotta correttamente, vale a dire indipendentemente dalla persona e dalla situazione del prevenuto, e che la sospensione del procedimento sulla base dell'articolo 53 CP fosse giustificata.

Nell'ambito della sua inchiesta, è importante per la Commissione constatare che il procedimento penale nei confronti Roland Nef per coazione e altri reati è stato sospeso perché le condizioni di un'esenzione dalla pena secondo l'articolo 53 CP erano adempiute. La questione dell'assenza o dell'esistenza di atti penalmente rilevanti rimane tuttavia aperta.

Pertanto, non si può dunque dedurre dalla chiusura del procedimento che esso non avesse fondamento e che non esistesse o non sia esistito un interesse a che l'organo di nomina conoscesse il contenuto concreto del procedimento.

Al contrario, dato che la funzione di capo dell'esercito esige una grande integrità personale e una reputazione irreprensibile secondo le esigenze legate alla funzione previste nell'articolo 5 capoverso 1 lettera f Opers mil, esisteva un interesse pubblico a conoscere quale presunto comportamento di Roland Nef aveva condotto all'apertura di un procedimento penale, motivato dalla necessità di procedere all'analisi dei rischi e all'esame dei suoi tratti caratteriali richiesti dalla procedura di selezione.

Ci si deve poter attendere da un futuro capo dell'esercito che sia dotato di qualità personali che garantiscano che, in situazioni di crisi o in circostanze particolari o eccezionali, egli non abuserà della sua posizione.

Sul punto di sapere quanto sarebbe stato importante conoscere il contenuto concreto del procedimento penale sospeso in virtù dell'articolo 53 CP per giudicare in merito a un eventuale rischio per la sicurezza della Svizzera, rinviando a quanto esposto in precedenza (cfr. n. 4.2).

Poiché non ha potuto consultare l'incarto dell'inchiesta raccolto dall'autorità di perseguimento penale competente, la CdG-N non è stata in grado di giudicare in quale misura questi documenti avrebbero potuto permettere di scoprire in Roland Nef eventuali lacune sulle sue attitudini caratteriali rispetto alla funzione a cui mirava, che avrebbero potuto presentare un interesse vista la funzione e la reputazione irreprensibile che essa presuppone. La Commissione non è nemmeno stata in grado di determinare se gli atti eventualmente compiuti da Roland Nef avrebbero potuto costituire un futuro rischio per la sicurezza nazionale.

In considerazione dell'alta funzione del capo dell'esercito, la CdG-N reputa che l'interesse pubblico avrebbe preteso che le autorità federali competenti facessero luce, almeno a grandi linee, sui motivi e i risultati del procedimento penale avviato contro Roland Nef. La Commissione si è fatta un'opinione sulla base dei documenti che le autorità di perseguimento penale zurighesi le hanno messo a disposizione. Il Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo ha dichiarato che il procedimento penale era stato condotto per coazione e altri reati in seguito ad accuse di molestie non insignificanti relative a fatti che si sarebbero svolti tra il marzo 2005 e il dicembre 2006 e che sarebbero collegati con la separazione tra Roland Nef e la sua ex-

compagna. Tale procedimento è stato sospeso il 23 ottobre 2007 sulla base dell'articolo 53 CP. La CdG-N ritiene tuttavia che non tocchi all'alta sorveglianza sostituirsi agli organi controllati; per questo motivo ha deciso di rinunciare a ricorrere contro la decisione del Ministero pubblico I del Cantone di Zurigo del 6 novembre 2008.

#### **4.5 Cessazione del rapporto di lavoro e indennità di partenza**

Il 20 agosto 2008, su proposta del capo del DDPS, il Consiglio federale ha deciso di porre fine per il 28 febbraio 2009, di comune accordo, al rapporto di lavoro con Roland Nef come capo dell'esercito ai sensi dell'articolo 10 LPers. Come elemento essenziale dell'accordo, il Consiglio federale ha deciso in particolare che Roland Nef riceverà un'indennità di 275 000 franchi alla fine di febbraio 2009. Per quanto concerne la base legale dell'indennità di partenza, si rinvia all'articolo 19 capoversi 5 e 6 LPers in combinato disposto con gli articoli 78 e 79 OPers. L'indennità stabilita è leggermente inferiore all'attuale salario annuo di Roland Nef. Nel caso in cui l'accordo non si concretizzasse, il Consiglio federale ha autorizzato il DDPS a sciogliere, nel senso degli elementi essenziali da egli stesso definiti, il rapporto di lavoro con Roland Nef per il 31 marzo 2009.

Secondo la CdG-N, non è soddisfacente che il Consiglio federale opti per la cessazione del rapporto di lavoro di comune accordo, concedendo al tempo stesso un'indennità di partenza. Da un lato, questa soluzione non si fonda su una base legale sufficiente; d'altro lato, secondo l'articolo 19 LPers, un'indennità di partenza è prevista soltanto quando il contratto di lavoro è sciolto senza che vi sia colpa dell'impiegato.

Nel suo rapporto sull'esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, la CdG-N ha già rilevato che non vi era base legale sufficiente che permetta di versare indennità di partenza nel caso di una cessazione di comune accordo del rapporto di lavoro.

Spetta d'altronde al capo del DDPS, rispettivamente al Consiglio federale, determinare se vi è eventualmente stata violazione dell'obbligo d'informare da parte di Roland Nef nell'ambito del suo rapporto di lavoro e di decidere se, in caso affermativo, si giustifichi effettivamente il versamento di un'indennità di partenza.

##### *Raccomandazione 6*      Indennità di partenza

La CdG-N chiede al Consiglio federale di disciplinare in modo cogente la situazione giuridica circa il versamento dell'indennità di partenza in caso di cessazione di comune accordo del rapporto di lavoro.

## 5

### Seguito dei lavori

La CdG-N trasmette al Consiglio federale il presente rapporto accompagnato da sei raccomandazioni, invitandolo a esprimere il suo parere entro la *fine aprile 2009*. Essa invita il Consiglio federale a comunicarle quali misure intende prendere su questa base e i termini della loro attuazione.

Il presente rapporto è trasmesso per informazione alle Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere e alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati.

28 novembre 2008

Per la Commissione della gestione del Consiglio nazionale:

Il presidente, Pierre-François Veillon

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione DFAE/DDPS,  
Ruedi Lustenberger

La segretaria della Sottocommissione DFAE/DDPS,  
Jacqueline Dedeystère

