

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

**Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione  
delle Camere federali**

del 19 gennaio 2009

---

---

## Compendio

*Il 14 novembre 2007 il Consiglio federale ha deciso di distruggere tutti i mezzi di prova sequestrati nell'ambito dell'inchiesta di polizia giudiziaria contro Urs, Marco e Friedrich Tinner. In particolare dovevano essere distrutti piani per la costruzione di armi nucleari di cui i Tinner erano giunti in possesso grazie alla rete di A. Q. Khan. Secondo quanto affermato dal Consiglio federale, la distruzione doveva impedire che i piani cadessero in cattive mani e potessero costituire una minaccia per la sicurezza internazionale. La DelCG ha verificato la legalità e l'opportunità delle circostanze e delle modalità che hanno portato alla decisione del Consiglio federale.*

*Nel luglio 2006 il DFGP è venuto per la prima volta a sapere che la Svizzera era in possesso di piani per la costruzione di armi nucleari. Secondo la DelCG, il DFGP ha informato il collegio governativo solo a tappe e gli ha comunicato in ritardo i problemi e l'importanza del caso. Di conseguenza il Consiglio federale si è occupato unicamente di problemi parziali e solo quando diventava necessario agire; era peraltro d'accordo che il DFGP lo informasse di volta in volta. Il Consiglio federale non ha mai chiesto una presentazione completa del caso né una strategia su come la Confederazione avrebbe dovuto affrontare le sfide che andavano delineandosi. La DelCG ritiene che l'organizzazione di progetto istituita dal DFGP non fosse in grado di fornire al Consiglio federale il sostegno di cui aveva bisogno sul piano direttivo. Le mancava un mandato chiaramente definito, non era stata messa al corrente di tutti gli aspetti del caso Tinner e la continuità del suo lavoro aveva sofferto a causa dei provvedimenti da adottare per tutelare il segreto.*

*Il Consiglio federale ha deciso di distruggere gli atti conformemente al suo diritto eccezionale di disporre (art. 184 e 185 Cost.). Queste basi legali sono applicabili solo se il provvedimento deciso è indispensabile, urgente, giustificato da interessi pubblici preponderanti e proporzionato allo scopo. La DelCG rileva che il Consiglio federale si è occupato concretamente del rischio che i piani per la costruzione di armi nucleari potevano rappresentare per la Svizzera solo sedici mesi dopo che il DFGP aveva saputo della loro esistenza. Fino a quel momento non vi erano stati momenti di pericolo e sarebbe stato ancora possibile rafforzare le misure di protezione. Ciò nonostante, per ragioni di sicurezza il Consiglio federale ha deciso di distruggere i piani per la costruzione di armi nucleari, ma anche tutti i mezzi di prova sequestrati, dato che i documenti sensibili non erano stati separati per tempo dagli altri mezzi di prova. Secondo la DelCG, le premesse non giustificavano l'applicazione dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. (gravi turbamenti della sicurezza interna o esterna). Neppure dal profilo del diritto internazionale, vi erano allora ragioni valide per dover rinunciare ai piani di costruzione come mezzi di prova in un procedimento penale.*

*Per tale motivo la DelCG ha esaminato se la distruzione degli atti poteva essere giustificata da considerazioni di politica estera, in applicazione dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. (tutela degli interessi del Paese). Gli Stati Uniti avevano suggerito alla Svizzera di affidare i piani per la costruzione di armi nucleari in suo posses-*

---

*so alla responsabilità di uno Stato autorizzato a detenere armi nucleari. Il Consiglio federale non ha tuttavia mai esaminato questa proposta, che pur prevedeva la possibilità di un ulteriore accesso delle autorità svizzere a questi documenti ai fini del procedimento penale. Il Consiglio federale ha preferito soddisfare le richieste degli Stati Uniti e sbarazzarsi di tutti i mezzi di prova, compresi i piani per la costruzione di armi nucleari. Nel ponderare gli interessi in gioco, il Consiglio federale non ha tuttavia fatto valere effetti concreti sulla politica estera della Svizzera che avrebbero potuto essere evitati solo con un intervento così gravido di conseguenze per l'indipendenza della Giustizia. Per tale ragione la DelCG non considera proporzionata la decisione di distruggere tutti i mezzi di prova presa dal Consiglio federale il 14 novembre 2007.*

*In linea di principio, la DelCG è stata informata regolarmente e correttamente dai servizi interessati della Confederazione sul procedimento penale e sugli aspetti del caso Tinner concernenti il servizio informazioni. La decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007 non è stata invece portata a sua conoscenza. La delegazione ritiene che il capo del DFGP avrebbe dovuto informarla tempestivamente.*

*La DelCG è stata informata della distruzione degli atti decisa dal Consiglio federale solo nel febbraio 2008, in seguito al suo intervento presso il DFGP. Da queste informazioni non poteva desumere che stavano per essere distrutti nello stesso mese di febbraio non solo i piani per la costruzione di armi nucleari, ma tutti i mezzi di prova sequestrati presso i Tinner, senza che il giudice istruttore federale avesse potuto accedervi. Le successive raccomandazioni formulate dalla DelCG al DFGP e al Consiglio federale per favorire l'istruzione preparatoria e limitare in un primo tempo la distruzione ai documenti problematici dal punto di vista del diritto internazionale non potevano di conseguenza più produrre nessuno effetto.*

*L'inchiesta della DelCG ha mostrato che i servizi di informazione svizzeri hanno svolto un ruolo secondario nel modo in cui il Consiglio federale ha gestito il caso Tinner. Il Consiglio federale ha valutato i rischi legati all'esistenza di piani per la costruzione di armi nucleari senza avvalersi dell'aiuto dei servizi di informazione svizzeri.*

*Il Consiglio federale era cosciente del fatto che la distruzione dei mezzi di prova avrebbe portato all'abbandono del procedimento penale contro i Tinner. Il MPC ha nondimeno chiesto al giudice istruttore federale di aprire l'istruzione preparatoria, e precisamente nel mese di marzo 2008. Quando quest'ultimo ha invitato la PGF ad aiutarlo a procurarsi copie dei documenti distrutti, il direttore dell'UFP ha vietato alla PGF di fornire la collaborazione richiesta. La responsabile del DFGP e il Consiglio federale hanno appoggiato tale decisione del direttore dell'UFP.*

---

*La DelCG ritiene che il giudice istruttore federale abbia un diritto legale all'aiuto della PGF. Dato che la PGF secondo l'articolo 17 PPF sottostà all'alta vigilanza della Prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, la DelCG le ha chiesto di valutare la decisione del direttore dell'UFP dal suo punto di vista di autorità di vigilanza. La Prima Corte dei reclami penali si è tuttavia dichiarata formalmente e materialmente non competente. La DelCG ritiene che gli argomenti formulati dalla Prima Corte dei reclami penali manchino di consistenza, ragione per cui invita il Tribunale federale a esaminare la vigilanza che il Tribunale penale federale esercita sul MPC e sulla PGF.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>4354</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>4359</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>4361</b>
<b>2 Oggetto dell'inchiesta</b>	<b>4361</b>
<b>3 Compiti e diritti all'informazione della DelCG</b>	<b>4362</b>
<b>4 Sviluppi del caso Tinner fino all'autunno 2008</b>	<b>4364</b>
4.1 Le analisi e gli accertamenti preliminari dei servizi di informazione	4364
4.2 L'inchiesta di polizia giudiziaria contro Urs, Marco e Friedrich Tinner	4366
4.3 La decisione del Consiglio federale del 1° novembre 2006	4367
4.3.1 Il capo del DFGP è informato dei piani per la fabbricazione di armi nucleari nel procedimento penale contro i Tinner	4367
4.3.2 Il Consiglio federale è informato della presenza in Svizzera di piani per la fabbricazione di armi nucleari e permette all'AIEA di consultare gli atti	4368
4.3.3 Le reazioni americane	4369
4.4 La decisione del Consiglio federale del 29 agosto 2007	4370
4.4.1 Intervento degli Stati Uniti a favore dei Tinner	4370
4.4.2 Il Consiglio federale rifiuta l'autorizzazione di perseguire penalmente i presunti reati politici ai sensi degli art. 271 e 301 CP	4371
4.5 La decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007	4373
4.5.1 L'attività del gruppo di lavoro	4373
4.5.2 Il Consiglio federale si pronuncia a favore della distruzione dei mezzi di prova sequestrati	4374
4.5.3 I contatti bilaterali fra il capo del DFGP e i rappresentanti degli Stati Uniti	4376
4.6 L'attuazione della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007	4376
4.7 L'istruzione preparatoria del giudice istruttore federale	4378
<b>5 Informazione a titolo di sorveglianza e di alta vigilanza</b>	<b>4379</b>
5.1 Informazione del Tribunale penale federale e del Tribunale federale	4379
5.2 Informazione della DelCG negli anni 2004–2007	4380
5.3 Informazione della DelCG nel 2008	4382
<b>6 Valutazioni della DelCG</b>	<b>4384</b>
6.1 Processi decisionali e direttivi del Consiglio federale	4384
6.2 Modo di procedere e processo a livello di Amministrazione federale	4388
6.3 La problematica dal punto di vista del diritto internazionale	4389
6.4 Stralcio di mezzi di prova durante e dopo un procedimento penale	4392
6.5 Proporzionalità della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007	4393
6.5.1 I criteri della necessità e dell'urgenza esaminati nell'ottica del trattato di non proliferazione e i rischi in materia di sicurezza	4394
	4357

6.5.2 I criteri della necessità e dell'urgenza esaminati nell'ottica della politica estera	4397
6.5.3 Ponderazione tra interessi di politica estera e indipendenza della Giustizia	4398
6.6 Il ruolo e l'efficacia dei servizi di informazione	4399
6.7 Il ruolo della GSic	4401
6.8 Informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza da parte del Consiglio federale	4402
6.9 Vigilanza del Tribunale penale federale	4404
<b>7 Raccomandazioni della DelCG</b>	<b>4407</b>
<b>8 Seguito dei lavori</b>	<b>4408</b>
<b>Liste delle persone sentite</b>	<b>4409</b>

## Elenco delle abbreviazioni

AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica
BAC	Base d'aiuto alla condotta
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze
GSic	Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FBI	Federal Bureau of Investigation
LBDI	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (Legge sul controllo dei beni a duplice impiego; RS 946.202)
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
OBDI	Ordinanza del 25 giugno 1997 sull'esportazione, l'importazione e il transito dei beni utilizzabili a fini civili e militari e dei beni militari speciali (Ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego; RS 946.202.1)
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFP	Ufficio federale di polizia
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
OMSI	Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120.2)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
ODSic	Organo direttivo in materia di sicurezza
Org-DFGP	Ordinanza del 17 dicembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (RS 172.213.1)
PGF	Polizia giudiziaria federale
PPF	Legge federale del 15 giugno 1934 sul procedimento penale (RS 312.0)

SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SIS	Servizio informazioni strategico



# Rapporto

## 1 Introduzione

Quello della rete Khan è il più importante caso sinora noto di coinvolgimento di privati nella proliferazione delle armi nucleari. A. Q. Khan, il «padre» della bomba atomica pachistana, era riuscito a realizzare il programma pachistano di arricchimento dell'uranio grazie a un grande numero di fornitori, prevalentemente europei. Successivamente, con queste imprese aveva creato una rete internazionale che avrebbe dovuto fornire alla Libia, chiavi in mano, un impianto di centrifughe a gas destinate all'arricchimento dell'uranio. La Libia ha anche ricevuto piani per la costruzione di un'arma nucleare.

Il 4 ottobre 2003 sono state sequestrate nel porto italiano di Taranto componenti di centrifughe spedite dalla rete Khan alla Libia. Il 19 dicembre 2003 la Libia ha annunciato di aver deciso di rinunciare al suo programma nucleare militare dopo trattative pluriennali con gli Stati Uniti e la Gran Bretagna. Dalle indagini svolte in seguito a questi due eventi sono emerse sempre più informazioni sull'implicazione della rete Khan nel programma per dotare la Libia di armi nucleari e diversi Paesi sono stati indotti ad avviare inchieste penali. Nel 2004 le autorità svizzere si sono messe a indagare su Friedrich Tinner e i suoi figli Urs e Marco e, dando seguito a una domanda di assistenza giudiziaria della Germania, hanno arrestato Gotthard Lerch, un cittadino tedesco accusato di sostenere il programma nucleare libico.

L'azione penale promossa contro i Tinner ha posto la Confederazione davanti a sfide nuove e complesse. A causa della dimensione internazionale del caso, il Consiglio federale se ne è occupato più volte; il 14 novembre 2007 ha infine ordinato, basandosi direttamente sulla Costituzione, di distruggere tutti i mezzi di prova sequestrati nell'ambito dell'inchiesta in corso. Il 23 maggio 2008 il Presidente della Confederazione ha informato l'opinione pubblica della decisione.

Il 27 maggio 2008 la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) ha deciso di trasformare le indagini in corso sul caso Tinner in un'ispezione formale e di redigere un rapporto prima della fine dell'autunno 2008. Lo stesso giorno, la delegazione ha informato il Consiglio federale e l'opinione pubblica della decisione.

## 2 Oggetto dell'inchiesta

Il presente rapporto si articola nei seguenti assi principali:

- presentazione del caso e della maniera in cui è stato trattato dai vari servizi della Confederazione, soprattutto per quanto riguarda le procedure e le decisioni del Consiglio federale,
- valutazione della legalità e della proporzionalità della decisione presa dal Consiglio federale il 14 novembre 2007 di distruggere i mezzi di prova sequestrati nell'ambito del procedimento penale contro i Tinner,

- valutazione dell'adeguatezza dell'operato del Consiglio federale nel caso Tinner, in particolare per quel che concerne la maniera in cui ha gestito gli affari ed esercitato la sua responsabilità direttiva,
- valutazione del ruolo e dell'efficacia dei servizi di informazione nel caso Tinner,
- valutazione della maniera in cui il Consiglio federale e i dipartimenti hanno informato la DelCG e gli altri organi di vigilanza.

Obiettivo dell'ispezione è stato anche quello di mostrare in che modo il Consiglio federale ha gestito l'obbligo di serbare il segreto e come tale obbligo si sia ripercosso sulla sua capacità direttiva.

### 3 **Compiti e diritti all'informazione della DelCG**

La DelCG esercita l'alta vigilanza parlamentare sulle attività nel settore della sicurezza dello Stato e dei servizi di informazione. Il controllo della protezione dello Stato non si limita al servizio informazioni interno, ma si estende anche alle indagini del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) in ambiti come i servizi d'informazione proibiti o le infrazioni alla legge sul materiale bellico (LMB)<sup>1</sup>. Il caso Tinner concerne un procedimento penale nell'ambito della protezione dello Stato e il lavoro dei servizi di informazione: esso rientra dunque nell'ambito di competenza della DelCG.

Come le Commissioni della gestione (CdG), la DelCG esercita la sua attività di vigilanza principalmente riguardo alla legalità, all'adeguatezza e all'efficacia dell'attività dello Stato. In questo contesto, la DelCG si adopera per esaminare in maniera continua e approfondita le attività segrete della Confederazione al fine di rilevare tempestivamente i punti che giustificano un intervento politico. La delegazione esercita questa alta vigilanza concomitante da una parte chiedendo regolarmente al Consiglio federale e ai dipartimenti informazioni o rapporti e dall'altra formulando raccomandazioni. Nel suo rapporto annuale, la DelCG rende solo parzialmente pubblica questa parte delle sue attività di alta vigilanza.

Se deve affrontare problemi o questioni di portata generale, la DelCG avvia un'inchiesta formale e presenta le sue conclusioni in un rapporto. La delegazione può effettuare simili ispezioni su richiesta delle CdG oppure, essendo in gioco l'interesse pubblico, di propria iniziativa.

Conformemente alla legge sul Parlamento (LParl)<sup>2</sup>, la DelCG dispone degli stessi diritti d'informazione di una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI). Secondo l'articolo 169 capoverso 2 della Costituzione (Cost.)<sup>3</sup>, l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alla DelCG. Diversamente dalle CdG, la DelCG può anche consultare i documenti sui quali il Consiglio federale si è direttamente basato per prendere una decisione. Di conseguenza, solo la DelCG disponeva di diritti

<sup>1</sup> Legge federale del 13.12.1996 sul materiale bellico (LMB; RS **514.51**).

<sup>2</sup> Legge del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**). L'art. 166 cpv. 1 LParl dispone che «Nell'adempimento del suo mandato, [...], la Commissione d'inchiesta ha gli stessi diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza».

<sup>3</sup> Costituzione federale (Cost.; RS **101**). L'art. 169 cpv. 2 Cost. si applica a tutte le delegazioni delle commissioni di vigilanza, cioè alla Delegazione delle finanze e alla DelCG.

d'informazione sufficienti per poter esaminare le decisioni del Consiglio federale nel caso Tinner.

Agli ampi diritti d'informazione della delegazione sono tuttavia legati anche obblighi: la DelCG è tenuta al segreto d'ufficio (art. 8 LParl); di conseguenza dà la priorità assoluta al trattamento confidenziale delle informazioni classificate sull'attività dei servizi di informazione e adotta disposizioni particolari per garantire la segretezza.

Conformemente ai suoi principi operativi<sup>4</sup>, la DelCG promuove la legittimazione democratica del Consiglio federale e dell'Amministrazione e la trasparenza e la fiducia nel loro operato. A tal fine, s'impegna a perseguire una politica d'informazione attiva adatta agli eventi e a evitare voci e speculazioni. La DelCG propone di regola alle CdG di pubblicare i risultati delle sue ispezioni, se non vi si oppongono interessi degni di protezione.

Prima di rendere conto dei suoi lavori alle Commissioni della gestione o di pubblicare le sue constatazioni, la DelCG deve ponderare l'interesse legittimo al mantenimento del segreto del Consiglio federale con l'interesse pubblico alla trasparenza (art. 158, LParl). Per questa ragione, deve dare all'autorità interessata la possibilità di esprimersi su eventuali errori di fondo e sull'interesse al mantenimento del segreto (art. 157 LParl).

La DelCG è nominata dalle CdG. Si compone di tre membri di ogni commissione. La delegazione si costituisce autonomamente e sceglie il suo presidente di regola per due anni.

Nella presente ispezione, la DelCG si componeva di:

- Hugo Fasel, consigliere nazionale, presidente
- Claude Janiak, deputato al Consiglio degli Stati, vicepresidente
- Alex Kuprecht, deputato al Consiglio degli Stati
- Isabelle Moret, consigliera nazionale
- Hansruedi Stadler, deputato al Consiglio degli Stati
- Pierre-François Veillon, consigliere nazionale.

Dal mese di dicembre 2008, la consigliera nazionale Therese Frösch è subentrata al consigliere nazionale Hugo Fasel; nel gennaio 2009, ha partecipato ai lavori conclusivi della DelCG in vista della pubblicazione del rapporto.

Al momento della sua entrata in funzione il 1° giugno 2008, la segretaria della DelCG si è ricusata per l'inchiesta dato che si era occupata del caso Tinner già nella sua precedente funzione presso la Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

<sup>4</sup> La DelCG ha adottato i suoi principi operativi il 16.11.2005 e li ha sottoposti per informazione alle CdG e al Consiglio federale.  
([www.parlament.ch/SiteCollection Documents/i/de-gpdel-handlungsgrundsaeetze.pdf](http://www.parlament.ch/SiteCollection/Documents/i/de-gpdel-handlungsgrundsaeetze.pdf)).

## 4 Sviluppi del caso Tinner fino all'autunno 2008

### 4.1 Le analisi e gli accertamenti preliminari dei servizi di informazione

Nell'ambito del rapporto periodico del capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), il Servizio informazioni strategico (SIS) descrive per la seduta del Consiglio federale del 21 gennaio 2004 l'ampiezza della rete Khan; ritiene che anche la Svizzera e il Liechtenstein siano implicati nella rete di fornitori internazionali creata da A. Q. Khan. Per la seduta del Consiglio federale del 10 febbraio 2004, il SIS commenta la reazione del governo pachistano alle attività di A. Q. Kahn mettendolo in guardia sul fatto che con ogni probabilità, nell'ambito delle sue indagini relative alla rete Khan, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) avrebbe chiesto alla Svizzera di fornire informazioni sulle attività di questa rete sul suo territorio.

Il 17 febbraio 2004 l'AIEA informa la missione svizzera presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) a Vienna di sospettare che alcuni cittadini e imprese svizzere abbiano lavorato per la rete Khan. Friedrich e Urs Tinner figurano nella lista mostrata alla rappresentanza svizzera. L'AIEA invita la Svizzera a fornirle informazioni complementari su queste due persone.

Il 20 febbraio 2004 la polizia malese pubblica in Internet un rapporto sull'indagine relativa alle attività della rete Khan. Il rapporto accusa l'uomo d'affari dello Sri Lanka Buhary Seyed Abu Tahir di aver utilizzato un'impresa malese per produrre componenti di centrifughe di arricchimento dell'uranio destinate al programma volto a dotare la Libia di armi nucleari.

Il rapporto malese accusa anche lo svizzero Urs Tinner nonché suo padre e suo fratello (Friedrich e Marco Tinner): il primo di aver assistito Tahir nella realizzazione della produzione di componenti di centrifughe e gli altri di aver collaborato al programma libico di arricchimento dell'uranio. Secondo la polizia malese, Urs Tinner ha lasciato la Malaysia nel mese di ottobre 2003.

Dato che il rapporto di polizia malaysiano accerta pubblicamente l'esistenza di un legame fra la rete Khan e i Tinner, il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) interroga i membri della famiglia Tinner al loro domicilio in Svizzera il 24 febbraio 2004. I Tinner rispondono alle domande dei rappresentanti della Confederazione e consegnano loro disegni tecnici e documenti commerciali delle loro imprese. Le indagini, dirette dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), sono effettuate conformemente all'articolo 10 della legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)<sup>5</sup>. Secondo l'articolo 26 dell'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI)<sup>6</sup>, è il SAP che, per conto dell'Ufficio federale di polizia (UFP), deve assicurare il servizio d'informazione durante queste indagini.

<sup>5</sup> Legge federale del 13.12.1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (Legge sul controllo dei beni a duplice impiego, LBDI; RS 946.202).

<sup>6</sup> Ordinanza del 25.6.1997 sull'esportazione, l'importazione e il transito dei beni utilizzabili a fini civili e militari e dei beni militari speciali (Ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego, OBDI; RS 946.202.1).

Nel mese di aprile 2004 la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (GSic) fa per la prima volta il punto della situazione sulle conseguenze del caso Tinner per la Svizzera. La GSic ha il compito di rafforzare la capacità di condotta del Consiglio federale in materia di politica di sicurezza e, a tal fine, di preparare le decisioni del Consiglio federale<sup>7</sup>. La preparazione delle deliberazioni mensili della GSic incombe all'Organo direttivo in materia di sicurezza (ODSic). L'organo si compone dei capi dei servizi di informazione e dei capi degli altri servizi della Confederazione che si occupano di questioni di sicurezza dello Stato; essi riuniscono a intervalli regolari. Nell'ambito della discussione sul caso Tinner, il SIS è favorevole a chiarire ulteriormente le attività della rete Khan dato che ritiene che la rete sia costituita da un numero di attori superiore a quello finora comunicato dai media. Il SIS è dell'avviso che i servizi di informazione debbano assolutamente avere maggiori informazioni per poter valutare il più presto possibile le potenziali conseguenze per la Svizzera; ritiene che sia l'unica possibilità di mettere in guardia i responsabili politici prima che la stampa faccia nuove rivelazioni<sup>8</sup>.

Il SAP ritiene invece che sia la SECO a dover agire e non il servizio informazioni: la SECO deve chiarire se imprese svizzere hanno fornito, per il programma di armamento nucleare della Libia, direttamente o per il tramite di Paesi terzi, beni soggetti ad autorizzazione. L'apprezzamento da parte del SIS dell'importanza della rete Kahn è una mera congettura non verificabile<sup>9</sup>. Nel suo contributo alla presentazione della situazione della GSic, il SAP rileva sui Tinner che i contatti svizzeri della rete Khan sono sotto controllo e che i Tinner cooperano con le autorità<sup>10</sup>.

Nel maggio 2004 la GSic discute delle possibili ripercussioni nel caso che le attività illegali svolte dalla rete Khan in Svizzera fossero provate. La GSic prende atto che potrebbe essere stabilito un legame con la Svizzera per un decimo dei beni e servizi inclusi nel programma libico di arricchimento dell'uranio. Al riguardo, teme che la Svizzera sia oggetto non solo di critiche da parte della comunità internazionale, ma anche di pressioni esercitate mediante false accuse. Di conseguenza, incarica l'ODSic di proporre possibili contromisure sulla base di vari scenari.

La GSic prende atto dei risultati dei lavori dell'ODSic nella riunione del 22 giugno 2004. Nel documento redatto in quell'occasione giunge alla conclusione che, qualora sfociasse in una condanna definitiva, l'apertura di un procedimento penale contro i Tinner può costituire agli occhi della comunità internazionale una prova degli sforzi profusi dalla Svizzera in materia di politica di non proliferazione delle armi nucleari. La GSic ritiene che la collaborazione spontanea delle autorità svizzere con l'AIEA costituirebbe un credito a tutto vantaggio della Svizzera. Nel corso della seduta, l'ODSic attira l'attenzione della GSic sull'importanza di neutralizzare del tutto la rete Khan, unica misura per impedire ai suoi membri chiave di conservare le loro conoscenze e di trasmetterle non solo a Stati considerati proliferatori, ma anche a organizzazioni terroriste<sup>11</sup>. La maggior parte delle misure proposte mira a mettere a punto una politica d'informazione attiva. Tuttavia, di tutte queste misure solo il rafforzamento della collaborazione degli esperti svizzeri con l'AIEA sarà realizzato.

<sup>7</sup> Art. 3 dell'ordinanza del 24.10.2007 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (RS 120.71).

<sup>8</sup> Verbale della seduta dell'ODSic del 22.4.2004, pag. 2.

<sup>9</sup> Verbale della seduta dell'ODSic del 22.4.2004, pag. 3.

<sup>10</sup> Contributo del SAP alla presentazione della situazione della GSic del 22.4.2008, pag. 2.

<sup>11</sup> Verbale della seduta dell'ODSic del 22.4.2004, pag. 2.

Dagli accertamenti preliminari della SECO e del SAP emerge che imprese appartenenti a membri della famiglia Tinner hanno esportato una grande quantità di materiale destinandolo a imprese nelle mani della rete Khan, con sede a Dubai o in Malaysia. I primi accertamenti tecnici permettono di concludere che alcuni beni, in particolare componenti di centrifughe di arricchimento dell'uranio prodotte in Svizzera, sono stati esportati senza l'autorizzazione della SECO. È per questa ragione che, il 22 settembre 2004, la SECO e il SAP sporgono denuncia presso il MPC per violazione della legge sul controllo dei beni e della legge sul materiale bellico.

## **4.2 L'inchiesta di polizia giudiziaria contro Urs, Marco e Friedrich Tinner**

Il 13 ottobre 2004 il MPC apre un'inchiesta di polizia giudiziaria contro Urs e Marco Tinner. Urs Tinner era stato arrestato in Germania l'8 ottobre 2004. Dando seguito a una domanda di assistenza giudiziaria delle autorità tedesche, il MPC ordina una perquisizione domiciliare presso i Tinner, che la Polizia giudiziaria federale (PGF) effettua l'11 novembre 2004.

Il 30 maggio 2005, in virtù di un mandato di arresto internazionale, le autorità tedesche estradano Urs Tinner in Svizzera. L'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI) lo pone in carcerazione preventiva il 2 giugno 2005. Il 18 agosto 2005 il MPC estende il procedimento al padre Friedrich Tinner e aggiunge l'accusa di riciclaggio di denaro. Friedrich e Marco Tinner sono arrestati il 5 settembre 2005 e posti in carcerazione preventiva l'8 settembre 2005. Il 31 ottobre 2005 il MPC chiede alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale di prolungare di tre mesi la carcerazione preventiva di Friedrich Tinner. Il Tribunale federale respinge il ricorso interposto da quest'ultimo contro la decisione e Friedrich Tinner deve attendere la fine di gennaio 2006 prima di essere rimesso in libertà provvisoria.

Complessivamente il MPC ha presentato domande di assistenza giudiziaria a 17 Stati: Liechtenstein, Germania, Austria, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Gran Bretagna, Lituania, Turchia, Stati Uniti, Sudafrica, Bahama, Libia, Malaysia, Tailandia, Pakistan ed Emirati Arabi Uniti. Alla fine del 2005, il MPC interroga Buhary Seyed Abu Tahir detenuto in Malaysia dopo la scoperta della fornitura alla Libia di componenti di centrifughe. Nella primavera 2006, si recano in Libia anche rappresentanti del MPC per interrogare testimoni.

Nel novembre 2004 il MPC sequestra una grande quantità di dati elettronici al domicilio dei Tinner. Per valutare i documenti tecnici, si rivolge agli esperti dell'AIEA, i quali, nella primavera 2006, vi trovano piani per la fabbricazione di armi nucleari<sup>12</sup>.

In base allo stato delle indagini si può nutrire il sospetto che i Tinner siano coinvolti in attività di informazione illecite. Il 18 aprile e il 17 ottobre 2006, in applicazione dell'articolo 105 della legge sul procedimento penale (PPF)<sup>13</sup>, il MPC chiede al DFGP l'autorizzazione di promuovere l'azione giudiziaria per reati politici ai sensi

<sup>12</sup> Secondo i testimoni sentiti, questi piani corrispondono al contenuto di circa 1–2 raccoglitori federali, 30–40 archivi digitali o 200–220 pagine.

<sup>13</sup> Legge federale del 15.6.1934 sulla procedura penale (PPF; RS 321.0).

degli articoli 271 (atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero) e 301 (spionaggio in danno di Stati esteri) del Codice penale (CP)<sup>14</sup>.

### **4.3 La decisione del Consiglio federale del 1° novembre 2006**

#### **4.3.1 Il capo del DFGP è informato dei piani per la fabbricazione di armi nucleari nel procedimento penale contro i Tinner**

Il 12 luglio 2006 il capo del DFGP, accompagnato dal direttore dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) e dal procuratore generale ad interim della Confederazione, si reca a Washington per firmare un accordo fra i due Paesi (*Operative Working Arrangement*). Durante un colloquio personale con il segretario di Stato americano alla giustizia Alberto Gonzales, il capo del DFGP sente per la prima volta che la Svizzera è in possesso di piani per la fabbricazione di armi nucleari, sequestrati nell'ambito dell'inchiesta di polizia giudiziaria contro i Tinner.

A metà agosto 2006, a Washington alti funzionari americani parlano con i rappresentanti del MPC e li informano che gli atti procedurali del caso Tinner in possesso delle autorità giudiziarie svizzere contengono piani che descrivono la fabbricazione di armi nucleari. Il 21 agosto 2006, basandosi sull'articolo 102<sup>quater</sup> PPF secondo cui i dati risultanti dalle indagini preliminari della polizia giudiziaria possono essere comunicati al Consiglio federale, il procuratore generale ad interim della Confederazione informa il capo del DFGP che gli atti del caso Tinner riguardano l'arricchimento dell'uranio e la fabbricazione di armi nucleari. Il capo del DFGP è messo in guardia sul fatto che non si può escludere che membri della famiglia Tinner possano aver nascosto copie dei piani in Svizzera o all'estero.

Il 15 settembre 2006 una delegazione americana incontra a Berna il capo del DFGP e rappresentanti dell'Amministrazione federale. I membri della delegazione americana ricordano gli sforzi profusi dalla comunità internazionale per impadronirsi dei piani per la fabbricazione di armi nucleari in possesso dei membri della rete Khan e dei loro clienti; rivelano che A. Q. Khan ha fatto digitalizzare i piani estratti dal programma di armamento nucleare pachistano e che i Tinner hanno importato copie degli archivi in Svizzera e insistono sulla volontà degli Stati e dei gruppi terroristici che nutrono ambizioni nucleari di entrare in possesso dei piani; informano i loro interlocutori che gli Stati Uniti invitano la Svizzera ad affidare i piani a uno Stato dotato di armi nucleari e Parte al trattato di non proliferazione delle armi nucleari<sup>15</sup> (nel seguito: Stato autorizzato a detenere armi nucleari) e si mostrano disposti a riprendere questi documenti sensibili e a garantirne la sicurezza. Durante la discussione, la distruzione dei documenti sarebbe stata considerata dalla Svizzera anche come una possibile alternativa alla trasmissione dei documenti a uno Stato autorizzato a detenere armi nucleari.

<sup>14</sup> Codice penale (CP; RS 311.0).

<sup>15</sup> Trattato del 1.7.1968 di non proliferazione nucleare (RS 0.515.03).

### 4.3.2

## **Il Consiglio federale è informato della presenza in Svizzera di piani per la fabbricazione di armi nucleari e permette all'AIEA di consultare gli atti**

Il 16 ottobre 2006, in occasione di un simposio internazionale a Vienna, il direttore generale dell'AIEA Mohamed ElBaradei dichiara che l'AIEA prosegue le sue indagini sulla rete Khan. In questo contesto, ricorda che è possibile copiare in un solo CD-ROM i piani per la costruzione di centrifughe di arricchimento dell'uranio ed eventualmente anche di armi nucleari<sup>16</sup>.

Il 25 ottobre 2006 la missione del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) a Vienna avvisa il MPC che l'AIEA ha informato i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU del possesso da parte di uno Stato non dotato di armi nucleari di piani per la fabbricazione di armi nucleari. Sottolinea che, anche se la Svizzera non è stata menzionata esplicitamente, il legame con i Tinner è facile da intuire.

Sempre nell'ottobre 2006, l'AIEA prega la missione svizzera a Vienna di comunicare al MPC la sua richiesta di consultare gli atti del caso Tinner relativi alla proliferazione nucleare; auspica anche di poter ottenere una copia di alcuni documenti. Il 25 ottobre 2006 il procuratore generale ad interim della Confederazione comunica al capo del DFGP la richiesta dell'AIEA e gli chiede di informarne il Consiglio federale affinché quest'ultimo possa decidere ufficialmente in merito alla richiesta dell'AIEA.

Per preparare la decisione del Consiglio federale, il capo del DFGP istituisce un gruppo di lavoro *ad hoc* d'intesa con il DFAE. Presieduto dal direttore dell'UFG, questo gruppo è costituito dal direttore dell'UFP, dal procuratore generale ad interim della Confederazione, dal procuratore che dirige il procedimento Tinner, dalla responsabile dell'ispettorato nella Segreteria generale del DFGP e dal capo supplente della Direzione politica del DFAE.

Il gruppo di lavoro che si mette all'opera alla fine di ottobre 2006 constata che si deve agire su diversi fronti. Dato che gli atti del caso contengono piani per la costruzione di armi nucleari, è indispensabile garantirne la sicura conservazione. Inoltre devono essere trattate la richiesta presentata dal MPC nell'agosto 2006 di informare il Consiglio federale della presenza di questi piani in Svizzera e la richiesta dell'AIEA di consultare gli atti del caso relativi alla proliferazione nucleare.

Facendo per la prima volta il punto della situazione, il gruppo di lavoro rileva che gli originali dei dati sequestrati si trovano ancora presso i Tinner. Il 27 ottobre 2006, si effettua una nuova perquisizione presso i membri della famiglia Tinner per sequestrare tutti i documenti relativi alla proliferazione nucleare, in particolare i piani per la costruzione di armi nucleari.

Il gruppo di lavoro si occupa anche della sicurezza dei documenti sequestrati, giungendo alla conclusione che il MPC non è in grado di conservare in modo sicuro la massa di materiale sequestrato, cosa però che il MPC contesta. Su ordine del capo del DFGP, si incarica la PGF di assicurare e conservare tutti gli atti del caso. Unicamente il procuratore che dirige il procedimento è autorizzato a consultare gli atti, ma non a farne delle copie.

<sup>16</sup> Le dichiarazioni del direttore generale dell'AIEA sono state citate nell'articolo «*Stopping Illicit Trade in Nukes*» pubblicato il 30.11.2006 dalla rivista Newsweek.



Il gruppo di lavoro prepara la proposta di decisione del DFGP per la seduta del 1° novembre 2006. Anche la proposta è datata del 1° novembre 2006 ed è distribuita ai membri del Consiglio federale la mattina stessa della seduta.

Con il documento si informa il Collegio che nell'ambito di un procedimento contro tre cittadini svizzeri diretto dal MPC sono stati scoperti piani per la costruzione di armi nucleari dopo che l'AIEA aveva attirato l'attenzione della Svizzera su questi fatti; rappresentanti delle autorità americane hanno a più riprese avuto colloqui informali con il MPC e il capo del DFGP per chiedere la consegna dei documenti agli Stati Uniti affinché siano conservati in un posto sicuro e protetti contro ogni accesso non autorizzato. Nel documento si precisa anche che gli Stati Uniti attribuiscono grande importanza alla loro richiesta, per cui esercitano una conseguente pressione politica.

Nella sua proposta, il DFGP chiede al Consiglio federale di accogliere la richiesta dell'AIEA. Il DFGP rileva anche che il MPC può decidere di propria competenza di consegnare copie di documenti all'AIEA. Giusta le disposizioni che regolano l'assistenza giudiziaria, gli imputati presso cui sono stati sequestrati documenti dovrebbero essere informati della domanda di assistenza giudiziaria, in modo da dar loro di impugnare la decisione. Il DFGP sottolinea che attraverso il procedimento che ne seguirebbe diventerebbe pubblico che la Svizzera è in possesso di documenti sensibili.

Per tale ragione, nella sua richiesta del 1° novembre 2006, il DFGP propone che il Consiglio federale decida di collaborare con l'AIEA conformemente all'articolo 184 capoverso 3 Cost., perché questa è la sola soluzione che non lascia nessuna possibilità di ricorso alle parti in causa e permette di evitare pubblicità indesiderata<sup>17</sup>. Questa decisione è giustificata non solo per le ramificazioni internazionali, la necessità e l'urgenza, ma anche per il fatto che gli interessi di politica estera della Svizzera prevalgono sugli interessi privati degli imputati.

Il 1° novembre 2006 il Consiglio federale prende dunque conoscenza dell'importanza degli atti del caso Tinner con documenti relativi a tecnologie nucleari e, per quel che concerne la collaborazione con l'AIEA, approva la proposta del DFGP.

### **4.3.3 Le reazioni americane**

Il giorno dopo la decisione del Consiglio federale, il segretario di Stato americano alla giustizia scrive al capo del DFGP. Nella lettera datata del 2 novembre 2006, il Governo americano propone di ritirare le informazioni e i documenti «sensibili» dal procedimento di polizia giudiziaria contro i Tinner e di consegnarli alle autorità americane affinché possano garantirne la sicura conservazione. In questo documento, gli Stati Uniti si impegnano ad accordare alla Svizzera l'accesso agli atti ai fini del procedimento penale e perché possa adempiere i suoi obblighi derivanti dal trattato di non proliferazione.

Il 20 novembre 2006, il capo del DFGP, che ha incaricato il gruppo di lavoro di preparare la risposta, scrive al suo omologo americano che il Consiglio federale

<sup>17</sup> Proposta del DFGP del 1.11.2006 relativa alla consultazione da parte dell'AIEA di documenti «esplosivi» provenienti da un procedimento d'indagine di polizia giudiziaria del MPC e consegna di questi documenti all'AIEA, pag. 3.

accoglie in tutti i punti la richiesta dell'AIEA per quanto riguarda determinati documenti del procedimento di polizia giudiziaria contro i Tinner. Nella risposta, il capo del DFGP sottolinea anche che il rappresentante dell'AIEA era stato rassicurato per quanto riguarda la sicurezza dell'archiviazione dei mezzi di prova e la loro inaccessibilità alle persone non autorizzate.

Sempre nella lettera scritta al suo omologo americano, il capo del DFGP riferisce che sono in corso accertamenti per determinare la maniera di trattare i documenti sensibili; precisa anche che si prevede di consegnarli all'AIEA oppure di distruggerli sotto il controllo dell'AIEA e che la Svizzera cerca una soluzione che le permetta di rispettare i suoi impegni legali e di tenere conto degli interessi reciproci dei due Paesi. Il capo del DFGP rinuncia nel suo scritto a entrare nel merito della proposta degli Stati Uniti di riprendere i documenti sensibili del caso Tinner. Nei confronti della DelCG, il capo del DFGP lascia capire di non aver ritenuto opportuna questa opzione dal punto di vista della Svizzera.

#### **4.4 La decisione del Consiglio federale del 29 agosto 2007**

##### **4.4.1 Intervento degli Stati Uniti a favore dei Tinner**

Quando, all'inizio del 2004, il legame fra i Tinner e la rete Khan diventa pubblico, i servizi di informazione americani contattano il SAP e il SIS e li informano che i Tinner hanno anche lavorato per gli Stati Uniti e contribuito allo smantellamento della rete.

Il 4 marzo 2004, alla presenza del direttore dell'UFP, il SAP informa il capo del DFGP del coinvolgimento dei servizi di informazione americani. Tenuto conto della situazione e delle informazioni disponibili, il capo del DFGP decide di proporre al Consiglio federale di rifiutare, se del caso, l'autorizzazione ad avviare un procedimento penale<sup>18</sup>.

Nel mese di dicembre 2004 l'ambasciatrice americana in Svizzera chiede di incontrare il capo del DFGP. Durante l'incontro, al quale partecipa anche il direttore dell'UFP, si discute la questione dei rapporti dei Tinner con i servizi di informazione americani.

Il capo del DFGP e il direttore dell'UFP incontrano ancora una volta l'ambasciatrice americana il 19 gennaio 2006 per discutere il caso Tinner. Il 27 gennaio 2006, al margine del Forum economico mondiale, anche il segretario di Stato americano alla sicurezza interna Michael Chertoff affronta la questione del caso Tinner con il capo del DFGP, alla presenza dell'ambasciatrice degli Stati Uniti.

Il 15 dicembre 2006, cioè dopo il suo viaggio a Washington del 12 luglio 2006, il capo del DFGP riceve una delegazione americana a Berna (cfr. n. 4.3.1). Oltre alla questione del carattere esplosivo dei piani per la costruzione di armi nucleari nel procedimento di polizia giudiziaria contro i Tinner, i rappresentanti americani affrontano anche il tema del contributo dei Tinner all'abbandono del programma per dotare la Libia di armi nucleari. Chiedono l'aiuto della Svizzera affinché la collaborazione dei Tinner con i servizi di informazione americani non venga rivelata né perseguita nell'ambito del procedimento penale in corso.

<sup>18</sup> Nota del SAP del 4.3.2004 relativa al colloquio con il consigliere federale Blocher.

Dall'11 al 13 aprile 2007, nell'ambito della visita di lavoro del capo del DDPS negli Stati Uniti, gli parlano del caso Tinner tutti i suoi interlocutori, tra cui il segretario di Stato americano alla sicurezza interna Michael Chertoff, il sottosegretario di Stato Charles Allen (capo del servizio informazioni del dipartimento della sicurezza interna), il segretario di Stato americano alla difesa Robert Gates, il vicesegretario di Stato americano alla difesa Gordon England e il padre del presidente degli Stati Uniti George Bush<sup>19</sup>.

#### **4.4.2 Il Consiglio federale rifiuta l'autorizzazione di perseguire penalmente i presunti reati politici ai sensi degli art. 271 e 301 CP**

Nel corso dell'estate 2007, il capo del DFGP decide di sottoporre alla decisione del Consiglio federale le due domande di autorizzazione di perseguire penalmente i reati politici ai sensi degli articoli 271 CP (atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero) e 301 CP (spionaggio in danno di Stati esteri) presentate dal MPC, in sospeso rispettivamente dall'aprile e dall'ottobre 2006. Secondo il legislatore, se si tratta di reati politici, la risoluzione per promuovere l'azione giudiziaria spetta infatti al Consiglio federale (art. 105 PPF)<sup>20</sup>.

Con lettera del 2 luglio 2007, il capo del DFGP chiede l'opinione del DFAE e del DDPS sull'opportunità di un procedimento penale contro il servizio informazioni estero sospettato da una parte e i Tinner dall'altra.

Nella lettera, il capo del DFGP spiega che, all'inizio del 2006, il MPC è venuto a sapere che sei agenti dei servizi di informazione americani avevano proceduto a una «perquisizione» al domicilio dei Tinner il 21 giugno 2003. In questo contesto, hanno indotto Marco Tinner a cooperare con le autorità americane. Aggiunge che, quel giorno, gli agenti americani hanno anche potuto accedere a tutti i documenti e fare copie di tutti i dati elettronici. Il capo del DFGP ritiene soddisfatte le condizioni per un procedimento penale contro gli agenti dei servizi di informazione americani e i Tinner per presunti reati ai sensi degli art. 271 e 301 CP, ragione per cui l'autorizzazione deve essere accordata.

Tre settimane dopo, cioè il 26 luglio 2007, il capo del DFGP si reca di nuovo negli Stati Uniti, dove incontra i segretari di Stato americani alla difesa e alla sicurezza interna nonché il direttore del FBI Robert Mueller e il direttore nazionale del servizio informazioni degli Stati Uniti John M. McConnell<sup>21</sup>. Durante il colloquio con quest'ultimo e alla presenza del direttore dell'UFG, il capo del DFGP precisa che il Consiglio federale avrebbe presto deciso in merito alle domande di autorizzazione ad avviare un procedimento contro i Tinner e i servizi di informazione americani depositate dal MPC. Secondo le sue dichiarazioni, il capo del DFGP avrebbe fatto capire al suo interlocutore, dopo consultazione del DFAE e del DDPS, che i tre dipartimenti avrebbero negato tale autorizzazione.

<sup>19</sup> Cfr. il comunicato stampa del DDPS del 11.4.2007.

<sup>20</sup> Nell'art. 3 dell'ordinanza del 17.11.1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP; RS 172.213.1), il Consiglio federale delega questa competenza al DFGP. In casi concernenti le relazioni con l'estero, decide previa consultazione del DFAE; il DFGP può sottoporre al Consiglio federale casi di particolare importanza.

<sup>21</sup> Cfr. il comunicato stampa del DFGP del 27.7.2007.

Il 9 agosto 2007 la segretaria di Stato americana agli affari esteri Condoleeza Rice prende contatto con la responsabile del DFAE per discutere un tema di politica esterna d'attualità. Nell'occasione, la segretaria di Stato esprime la propria soddisfazione per la soluzione positiva per i due Stati che si delinea nel caso Tinner.

Il 16 agosto 2007 la responsabile del DFAE fa pervenire al capo del DFGP il suo parere sulla questione dell'autorizzazione: è contraria a perseguire penalmente i reati politici. Rileva che i servizi di informazione americani hanno cercato direttamente la collaborazione dei Tinner per scoprire il programma per dotare la Libia di armi nucleari, senza curarsi di utilizzare la via dell'assistenza giudiziaria. In questo contesto, la responsabile del DFAE ricorda tuttavia anche che, negli anni precedenti, gli Stati Uniti avevano già informato le autorità svizzere in merito alle attività della rete Khan.

Sottolinea che la Svizzera avviando procedimenti giudiziari contro i servizi di informazione americani e i Tinner rischiava di suscitare l'impressione di ostacolare gli sforzi fatti dalla comunità internazionale per impedire la proliferazione delle armi nucleari e aggiunge che la pubblicità di un processo poteva compromettere gli sforzi dell'AIEA e degli Stati Uniti volti a individuare nuovi elementi della rete Khan per smantellarla definitivamente. Ritiene inoltre che un procedimento contro membri dei servizi di informazione americani avrebbe provocato un forte deterioramento delle relazioni internazionali con gli Stati Uniti.

Nel suo parere del 20 agosto 2007, anche il capo del DDPS si dichiara contrario a rilasciare l'autorizzazione chiesta dal MPC. Sottolinea che, da quasi 30 anni, le autorità svizzere sanno che vi sono persone e imprese in Svizzera che lavorano per la rete Khan. Considera gravi le lacune dei servizi svizzeri competenti nella lotta contro il più grande e pericoloso caso di proliferazione nucleare e deplora che il SAP abbia dato l'impressione di non essere interessato a cooperare con servizi esteri nella lotta contro questa proliferazione, aprendo così la porta a interventi unilaterali esteri.

Il 27 agosto 2007, basandosi sugli argomenti del DFAE e del DDPS, il DFGP propone al Consiglio federale di non autorizzare il MPC a perseguire penalmente gli agenti dei servizi di informazione americani e i Tinner per i presunti reati ai sensi degli articoli 271 e 301 CP. Secondo la proposta del DFGP, si poteva supporre che vi era stato un intervento illecito degli Stati Uniti sul territorio svizzero, e pertanto, che era stata violata la sovranità della Svizzera. Nello stesso tempo, la proposta del DFGP rileva che le attività dei servizi di informazione americani hanno fornito un contributo notevole all'interruzione del programma per dotare la Libia di armi nucleari. Il DFGP sottolinea inoltre che l'apertura di un procedimento per spionaggio contro gli Stati Uniti e i Tinner avrebbe attirato l'attenzione del mondo intero sui documenti sensibili detenuti dalla Svizzera.

Il 29 agosto 2007 il Consiglio federale approva la proposta del DFGP e rifiuta di autorizzare il MPC a promuovere un'azione penale contro gli agenti dei servizi di informazione americani e i Tinner per i reati ai sensi degli articoli 271 e 301 CP<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> In occasione dell'informazione alla stampa del 23 maggio 2008, il Presidente della Confederazione ha ricordato che le due procedure d'autorizzazione concernevano i fratelli Tinner, il loro padre e persone sconosciute.

## **4.5 La decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007**

### **4.5.1 L'attività del gruppo di lavoro**

Inizialmente, il gruppo di lavoro interdipartimentale istituito nel mese di ottobre 2006 dal capo del DFGP era stato istituito per preparare la decisione del Consiglio federale del 1° novembre 2006 e per occuparsi della sicurezza degli atti. Nel mese di novembre 2006, il gruppo di lavoro ha preparato la lettera del capo del DFGP al ministro della Giustizia americano. Successivamente, il gruppo di lavoro non aveva più un mandato preciso. Dalla primavera 2007 si riunisce nuovamente a più riprese con un organico ridotto e variabile e continua a occuparsi del caso Tinner e della questione della sicurezza dei piani per la costruzione di armi nucleari.

Da quando riprende le sue attività nella primavera 2007, il gruppo di lavoro parte dal presupposto che si dovrà trovare una soluzione definitiva per l'archiviazione dei piani al più tardi al momento della chiusura del procedimento penale. Ritiene che, per ragioni di sicurezza, sia indispensabile limitare, o addirittura vietare, l'accesso ai piani per la costruzione di armi nucleari durante il procedimento penale; le relative possibilità sono tuttavia piuttosto limitate secondo la perizia<sup>23</sup> ordinata il 19 settembre 2006 dal capo del DFGP, che l'UFG aveva redatto a partire da uno scenario del MPC. L'UFG era stato incaricato di esaminare, sulla base di un esempio fittizio se l'esistenza di un interesse generale preponderante permettesse al potere esecutivo di togliere mezzi di prova dagli atti di un'autorità incaricata del procedimento penale. In questa perizia, l'UFG era giunto alla conclusione che, in un procedimento penale in corso, si potevano togliere mezzi di prova dall'incarto solo con l'autorizzazione dell'imputato o degli imputati.

Nella riunione del gruppo di lavoro dell'11 settembre 2007, il MPC informa i suoi membri che è imminente un accordo con gli avvocati dei Tinner<sup>24</sup>. Sottolinea tuttavia che gli avvocati si oppongono alla distruzione dei documenti sensibili per riservarsi la possibilità di riutilizzarli nel procedimento giudiziario. Durante la seduta, il gruppo cerca anche soluzioni diverse dalla distruzione dei documenti sensibili dopo che la decisione è divenuta definitiva giungendo alla conclusione che è preferibile consegnarli all'AIEA che distruggerli. Nel contempo, il gruppo di lavoro conclude che per poter separare i documenti sensibili dal resto dei documenti si deve prima esaminare tutto il materiale sequestrato presso i Tinner.

Durante la stessa seduta, è risultato che avrebbero dovuto essere vagliati pure i documenti e il contenuto dei supporti elettronici sequestrati presso i Tinner il 27 ottobre 2006. Si è dunque moltiplicato il volume di materiale sequestrato da vagliare, comprendente molte copie di documenti già raccolti nel quadro della procedura d'accertamento della polizia giudiziaria per infrazione alla legge sul controllo dei beni e alla legge sul materiale bellico. Il materiale non era stato ancora esaminato al momento della seduta dato che non aveva nessuna incidenza o solamente un'incidenza marginale sul procedimento penale in corso. Considerato che l'obiettivo principale del rilevamento era proteggere le informazioni sensibili da ogni accesso non autorizzato, la PGF non aveva ritenuto necessario chiedere risorse supplementari per accelerarne l'esame.

<sup>23</sup> Perizia dell'UFG del 2.10.2006.

<sup>24</sup> Cfr. n. 2.5 e 2.6 delle decisioni del Tribunale federale relative alle istanze di scarcerazione di Urs Tinner (DTF 1B 175/2008) e di Marco Tinner (DTF 1B 177/2008).

Una parte dei membri del gruppo di lavoro si riunisce ancora una volta il 3 ottobre 2007. Il responsabile del gruppo informa i partecipanti che gli Stati Uniti continuano a esercitare pressioni e non sono disposti ad attendere la fine del procedimento davanti alla Giustizia svizzera<sup>25</sup>. Aggiunge che Washington non lascerà la presa fintanto che la Svizzera sarà in possesso dei documenti sensibili.

In un contesto del genere, aumenta ulteriormente l'importanza del vaglio dei documenti. Il gruppo di lavoro invita dunque il MPC a terminare il vaglio prima della fine di ottobre 2007 affinché il materiale sensibile possa essere consegnato all'AIEA prima della decisione definitiva. Decide inoltre di incaricare il DFAE di chiarire se l'AIEA sarebbe disposta a riprendere i documenti sensibili e in che modo, se del caso, potrebbe assicurarne l'accesso per il procedimento penale. Alcuni membri si chiedono inoltre se un'organizzazione internazionale come l'AIEA sia in grado di assicurare la sicurezza dell'archiviazione dei piani per la costruzione di armi nucleari.

Nel corso della seduta del 3 ottobre 2007, i partecipanti sono informati del risultato del sopralluogo dei locali di conservazione dei documenti sensibili effettuato dai direttori dell'UFG e dell'UFP. Secondo il direttore dell'UFG, tutte le misure di sicurezza possibili sul posto sono state adottate, ma, al pari del direttore dell'UFP, ritiene che non sia possibile garantire una sicurezza sufficiente per archiviare il materiale a lungo termine.

Il 3 ottobre 2007 il gruppo di lavoro incarica il DFAE di informarsi presso l'AIEA per ottenere precisazioni su un'eventuale consegna dei piani per la costruzione di armi nucleari. Secondo il capo del gruppo di lavoro, l'AIEA aveva tuttavia fatto capire già nell'autunno 2006, che riprendere i piani per la costruzione di armi nucleari non faceva parte dei suoi compiti. Il DFAE si rivolge all'AIEA a Vienna, il 19 ottobre 2007. In quell'occasione, i rappresentanti del dipartimento discutono già la questione della partecipazione dell'AIEA alla distruzione dei mezzi di prova del procedimento Tinner. Contrariamente all'incarico affidato dal gruppo di lavoro, le discussioni non riguardano più la consegna dei documenti sensibili all'AIEA.

Dopo il 3 ottobre 2007, il gruppo di lavoro non si riunirà più per trovare un'altra soluzione al problema dell'archiviazione dei documenti sensibili del caso Tinner. Il gruppo di lavoro non ha mai sottoposto al capo del DFGP la proposta di distruggere documenti sensibili. La delegazione ha potuto constatare che per il DFAE gli interessi in materia di politica estera e di sicurezza giustificavano una simile ingerenza nel procedimento penale. Dato che il MPC si è sempre opposto a questa opzione, non sarebbe mai stato possibile trovare nel gruppo di lavoro il consenso per la distruzione. Tuttavia, con alcuni membri del gruppo di lavoro il capo del DFGP ha proseguito la discussione su che cosa fare dei documenti sensibili.

#### **4.5.2                    Il Consiglio federale si pronuncia a favore della distruzione dei mezzi di prova sequestrati**

Nel mese di luglio 2007, come già esposto nel n. 4.4.2, il capo del DFGP si incontra a Washington, alla presenza del direttore dell'UFG, il direttore nazionale del servizio informazioni americano per discutere che cosa fare dei documenti sensibili del

<sup>25</sup> Nota del 14.10.2007 della seduta del 3.10.2007 del gruppo di lavoro, pag. 2.

caso Tinner. Durante l'incontro, il capo del DFGP insiste sull'indipendenza del MPC e spiega al suo interlocutore che per un processo a porte chiuse occorre l'autorizzazione del Tribunale.

Il 13 settembre 2007 il capo del DFGP informa la DelCG che il procedimento seguirà il corso normale (cfr. n. 5.2). Il 12 novembre 2007 propone tuttavia al Consiglio federale di trovare una soluzione per i documenti sensibili già prima della fine del procedimento giudiziario. Per preparare la proposta sono stati consultati anche i rappresentanti del DFAE nel gruppo di lavoro.

Nella proposta del 12 novembre 2007, il DFGP sottolinea che il possesso dei documenti rappresenta una grave problema per la Confederazione; le informazioni implicano il rischio di proliferazione e gli Stati Uniti insistono perché la Svizzera consegni loro i documenti o, al limite, distrugga tutte le informazioni sensibili<sup>26</sup>. Il DFGP rileva inoltre che, possedendo piani per la costruzione di armi nucleari, la Svizzera contravviene agli obblighi di diritto internazionale, ma che può sbarazzarsi dei documenti sensibili distruggendo i piani per la costruzione di armi nucleari sotto la sorveglianza dell'AIEA<sup>27</sup>.

La proposta del DFGP non nasconde che le informazioni da distruggere costituiscono mezzi di prova di un procedimento penale di uno Stato di diritto, nel quale il Consiglio federale non può per principio interferire. Oltre a limitare i diritti di proprietà e di procedura degli imputati, l'ordine di distruggere i mezzi costituirebbe un'ingerenza del Consiglio federale nell'autonomia del MPC nel caso in cui questi non ne approvasse la distruzione.

Nella ponderazione degli interessi, il DFGP fa valere che il carattere esplosivo dei documenti, i rischi straordinari che fanno correre alla sicurezza della Svizzera e della comunità internazionale, gli obblighi di diritto internazionale della Svizzera e gli argomenti di politica estera prevalgono sull'interesse a un procedimento penale conforme a uno Stato di diritto. L'argomento principale a favore della distruzione dei mezzi di prova è il pericolo che rappresentano per la sicurezza della comunità internazionale per il semplice fatto di trovarsi in Svizzera<sup>28</sup>.

Nella proposta, il DFGP parla solo di una distruzione parziale dei mezzi di prova, limitata cioè alle informazioni relative alla costruzione di armi nucleari. Tuttavia, è stata preferita la distruzione di tutti i documenti sequestrati durante il procedimento contro i Tinner per le seguenti ragioni:

- primo: la separazione dei documenti relativi alla costruzione di armi nucleari da quelli meno sensibili sarebbe complessa e onerosa; inoltre, non sarebbe sicura per quanto riguarda la distruzione completa delle informazioni relative all'armamento nucleare,
- secondo: per la separazione si dovrebbero impiegare esperti e si allargherebbe così la cerchia delle persone aventi accesso alle informazioni sensibili,
- terzo, non sarebbe garantito che la Svizzera rispetti gli impegni risultanti dal trattato di non proliferazione,

<sup>26</sup> Proposta del DFGP del 12.11.2007 relativa alle informazioni sensibili in materia di tecnologia nucleare del procedimento nei confronti di T., pag. 2.

<sup>27</sup> Proposta del DFGP del 12.11.2007 relativa alle informazioni sensibili in materia di tecnologia nucleare del procedimento nei confronti di T., pag. 3.

<sup>28</sup> Proposta del DFGP del 12.11.2007 relativa alle informazioni sensibili in materia di tecnologia nucleare del procedimento nei confronti di T., pag. 2.

- quarto: gli Stati Uniti affermano che il processo di arricchimento dell'uranio permetterebbe di costruire le cosiddette bombe sporche<sup>29</sup>; una distruzione parziale dei dati lascerebbe sussistere un rischio di sicurezza sostanziale per la comunità internazionale.

La proposta che il DFGP fa pervenire al Consiglio federale il 12 novembre 2007 sottolinea che la distruzione di tutto il materiale sequestrato priverebbe il procedimento contro i Tinner di quasi tutti i mezzi di prova e di conseguenza quest'ultimo dovrebbe essere sospeso.

Il Consiglio federale approva la proposta del DFGP. Decide anche che la distruzione avrà luogo sotto la sorveglianza dell'AIEA. Inoltre, premesso l'accordo dell'AIEA, il Consiglio federale decide che uno Stato autorizzato a detenere armi nucleari dovrà accompagnare la distruzione. Nel Consiglio federale, è stata proposta la partecipazione degli Stati Uniti. Il DFGP si è quindi assunto l'incarico di attuare le decisioni prese.

#### **4.5.3 I contatti bilaterali fra il capo del DFGP e i rappresentanti degli Stati Uniti**

Nell'ambito della sua indagine, la DelCG è venuta a conoscenza di diversi contatti diretti fra il capo del DFGP e rappresentanti degli Stati Uniti durante i quali è emerso l'interesse delle due parti alla distruzione di tutti i mezzi di prova. A causa del legittimo interesse del Consiglio federale al segreto, la DelCG rinuncia a dilungarsi sul contenuto di questi contatti.

#### **4.6 L'attuazione della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007**

Nella seduta del 14 novembre 2007, il Consiglio federale ha incaricato il capo del DFGP di creare un'organizzazione di progetto per l'attuazione della decisione di distruggere i mezzi di prova. Lo stesso giorno, il capo del DFGP rende operativa la nuova organizzazione presieduta dal direttore dell'UFG e informa i membri della stessa della decisione del Consiglio federale. Ne fanno parte diversi membri del gruppo di lavoro precedente, fra cui il procuratore generale della Confederazione, il direttore fedpol e il capo supplente della direzione politica del DFAE.

Dopo questa informazione, rispondendo di no alla domanda del procuratore generale della Confederazione se il Consiglio federale ha anche deciso di sospendere l'inchiesta di polizia giudiziaria, il capo del DFGP precisa che il Consiglio federale lascia al MPC la cura di valutare se è ancora in grado di portare il caso davanti al Tribunale penale federale. Incarica quindi il direttore dell'UFG di attuare la decisione del Consiglio federale con un'organizzazione di progetto appropriata. Il 27 novembre 2007 il procuratore generale della Confederazione e il direttore

<sup>29</sup> Secondo alcuni esperti della Confederazione, le diverse sostanze radioattive che i terroristi cercano di acquistare per la costruzione di una bomba sporca possono essere utilizzate senza che sia necessario arricchirle. Il loro arricchimento non aumenterebbe la potenza della bomba, ma richiederebbe la costruzione di un impianto apposito, che costerebbe diverse centinaia di milioni di franchi.



dell'UFP informano i collaboratori interessati del MPC e della PGF della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007.

L'organizzazione di progetto inizia a confiscare tutti i documenti che non si trovano ancora sotto il controllo della PGF. Il 27 novembre 2007 il capo progetto (cioè il responsabile del gruppo di lavoro) decide che devono essere distrutti anche i documenti delle inchieste preliminari svolte dalla SECO e dal SAP nel 2004. Copie di una parte di questi documenti erano state consegnate anche al SIS.

Il 29 agosto 2006, durante una visita non annunciata presso il SAP<sup>30</sup>, la DelCG aveva consultato i documenti relativi all'inchiesta preliminare e potuto constatare che si trattava di documenti commerciali dei Tinner e di disegni tecnici di componenti di centrifughe di arricchimento dell'uranio. Non vi erano piani per la costruzione di armi nucleari.

Nel mese di settembre 2004, dopo la denuncia della SECO e del SAP, i documenti che i Tinner avevano spontaneamente consegnato alla SECO sono stati inclusi nel procedimento di polizia giudiziaria. Non sono dunque stati sequestrati ed erano in possesso della Confederazione prima dell'apertura del procedimento penale. Ciò nonostante l'organizzazione di progetto decide di distruggerli. La centralizzazione dei documenti è portata a termine verso la fine del mese di dicembre 2007.

Incaricato dell'esecuzione di questa parte della decisione del 14 novembre 2007, il DFAE si rivolge all'AIEA affinché vigili sulla distruzione dei documenti, che si trovano in tre locali sotto il controllo della PGF. L'AIEA invia tre esperti in missione esplorativa il 4 e 5 dicembre 2007. Sono incaricati di assicurarsi che i documenti non contengano informazioni importanti sfuggite durante gli accertamenti precedenti. In occasione degli accertamenti effettuati dal 2005 all'inizio del 2007 per conto del MPC, l'AIEA aveva potuto accedere solo a una parte dei documenti. Le ricerche per campione che i tre specialisti dell'AIEA fanno nel corso dei due giorni non portano a risultati spettacolari sul piano tecnologico, ma permettono loro di trovare un certo numero di nuove informazioni sulle relazioni d'affari della rete Khan.

Il 16 gennaio, gli esperti dell'AIEA redigono un rapporto sulla loro visita del 4 e del 5 dicembre 2007 e propongono una distruzione graduale, cominciando dai documenti su supporto cartaceo concernenti l'arricchimento dell'uranio e dai piani e dalle istruzioni per la costruzione di componenti di armi nucleari. L'AIEA considera questo materiale il più sensibile sotto l'aspetto dei rischi di proliferazione. Gli esperti propongono tuttavia di aspettare prima di distruggere il resto degli elementi dato che possono permettere all'AIEA di approfondire le conoscenze sul modus operandi della rete Khan e di conseguenza rivelarsi utili nella lotta contro nuovi tentativi di proliferazione. Nel rapporto l'AIEA propone che, al termine della distruzione dei documenti relativi alla costruzione di armi nucleari e all'arricchimento dell'uranio, le siano consegnati i documenti restanti.

Dal 5 all'8 febbraio 2008, gli esperti dell'AIEA consultano ancora una volta i documenti destinati alla distruzione. L'8 febbraio, dopo questo esame, il direttore generale aggiunto dell'AIEA chiede per fax al DFAE di aspettare prima di distruggere i dati giudicati non sensibili sotto l'aspetto del rischio di proliferazione nucleare. Gli esperti dell'AIEA desiderano utilizzare questo tempo per cercare indizi che permettano di identificare attori (persone fisiche e imprese) della rete Khan non ancora noti.

<sup>30</sup> Cfr. comunicato stampa della DelCG del 30.8.2006.

Da parte sua, il 7 febbraio 2008, il procuratore generale della Confederazione fa pervenire al DFGP, a destinazione del Consiglio federale, una domanda di riesame dello stesso tenore. Come l'AIEA, chiede di distruggere solo il materiale militarmente e politicamente sensibile.

Il 13 febbraio 2008 il Consiglio federale decide di distruggere, in un primo tempo, solamente il materiale che contiene informazioni relative alle tecnologie del nucleare e di aspettare il 30 maggio 2008 prima di distruggere il resto, a meno che non sia necessario prolungare brevemente il termine per le esigenze del procedimento penale<sup>31</sup>.

Il 14 febbraio 2008 la responsabile del DFGP approva la strategia del capo progetto responsabile della distruzione degli incarti, secondo la quale si prevede di distruggere nella prima fase tutto il materiale che non interessa più l'AIEA, ma in ogni caso, tutti i documenti sensibili relativi alle tecnologie nucleari e in caso di dubbio tutti i dati la cui natura non può essere identificata con certezza.

Dal 18 al 22 febbraio, l'AIEA ha la possibilità di selezionare i documenti che desidera ancora analizzare. Tali documenti sono quindi sottoposti ai rappresentanti americani che verificano che non rientrino nella categoria di quelli che devono essere distrutti nella prima fase. A questo punto, l'AIEA dispone di circa 20 raccoglitori da sottoporre a un ulteriore esame. I documenti riguardano essenzialmente il caso Gotthard Lerch di cui la Svizzera si era occupata nel 2004 nell'ambito di una domanda di assistenza giudiziaria della Germania. Il resto dei mezzi di prova è distrutto nella settimana dal 25 al 27 febbraio 2008.

In una lettera del 13 marzo 2008, il direttore generale aggiunto dell'AIEA ringrazia il DFAE per il differimento alla fine di maggio 2008 del termine per la distruzione dei documenti restanti, affinché l'AIEA abbia il tempo di analizzarli. Dal 7 al 9 aprile 2008 gli esperti dell'AIEA esaminano ancora una volta i documenti che saranno finalmente distrutti sotto sorveglianza il 6 giugno 2008.

#### **4.7 Istruzione preparatoria del giudice istruttore federale**

Il 29 marzo 2007 il MPC chiede una prima volta l'apertura da parte dell'UGI di un'istruzione preparatoria nel caso Tinner. Il giudice istruttore federale incaricato del caso ritiene tuttavia che il Consiglio federale prima di poter aprire l'istruzione preparatoria propriamente detta debba decidere in merito alla questione dell'autorizzazione per i reati politici ai sensi degli articoli 271 e 301 CP. Nel giugno 2007, dopo che il MPC aveva stabilito che erano necessari complementi di indagine di polizia giudiziaria, il giudice istruttore federale decide di rinunciare provvisoriamente ad aprire un'istruzione preparatoria. Alla fine di agosto 2007 il Consiglio federale rifiuta di autorizzare il MPC a perseguire penalmente agenti dei servizi di informazione esteri e i Tinner per i reati ai sensi degli articoli 271 e 301 CP.

Il 9 ottobre 2007 il Tribunale federale respinge la domanda di scarcerazione del 20 aprile 2007 presentata da Urs Tinner all'UGI.

<sup>31</sup> Decisione del Consiglio federale del 13.2.2008.

Il 31 gennaio 2008 il MPC presenta all'UGI la seconda domanda di apertura di un'istruzione preparatoria. Dopo una prima consultazione dei documenti, il giudice istruttore federale apre l'istruzione preparatoria il 7 marzo 2008. Secondo la strategia approvata dalla responsabile del DFGP il 14 febbraio 2008, l'AIEA aveva il diritto di separare atti del caso Tinner per poterli esaminare, a Berna, prima della distruzione prevista alla fine di maggio 2008. Il diritto di consultarli era accordato anche all'UGI. Nel mese di aprile 2008, quest'ultimo consulta a più riprese il contenuto dei venti raccoglitori federali. Essendo solo autorizzato a prendere appunti, è difficile per lui trovare informazioni utili in una documentazione così voluminosa, costituita essenzialmente di documenti tecnici e di trasporto. Il 25 aprile 2008 l'UGI fa sapere alla responsabile del DFGP di non aver più bisogno di consultare i documenti.

Nel mese di giugno 2008 l'UGI prega il direttore dell'UFP di accordargli il sostegno della PGF. L'11 luglio 2008, ritenendo che la decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007 proibisse implicitamente anche ogni tentativo di recuperare copie di documenti già distrutti e che, grazie alle conoscenze che i collaboratori della PGF avevano del caso, l'UGI potesse procurarsi e sequestrare copie di documenti già distrutti su ordine del Consiglio federale, il direttore dell'UFP informa il giudice istruttore federale di aver ordinato al capo della PGF di rifiutare che la sua divisione principale fornisca all'UGI qualsivoglia aiuto a titolo di polizia giudiziaria federale nell'ambito dell'istruzione preparatoria del caso Tinner<sup>32</sup>.

Il 5 agosto 2008, seguendo la Prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale che aveva accolto il ricorso interposto dal MPC contro la scarcerazione pronunciata dal giudice istruttore federale, il Tribunale federale respinge le domande di scarcerazione presentate il 16 aprile 2008 da Urs (è la sua seconda domanda) e Marco Tinner.

## **5 Informazione a titolo di sorveglianza e di alta vigilanza**

### **5.1 Informazione del Tribunale penale federale e del Tribunale federale**

Il 28 dicembre 2007, a Berna, alla presenza del segretario generale del DFGP e del direttore dell'UFG, il capo del DFGP informa a voce il presidente del Tribunale penale federale della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007. Il procuratore generale della Confederazione non partecipa alla riunione.

Il Tribunale penale federale menziona nella lettera scritta alla DelCG di essere stato informato della decisione segreta del Consiglio federale secondo la quale una parte dei documenti del procedimento Tinner, cioè quelli concernenti l'arricchimento dell'uranio, doveva essere distrutta per motivi di sicurezza nazionale<sup>33</sup>. Nella lettera, il Tribunale penale federale sottolinea anche che il MPC era rappresentato nel gruppo di lavoro che ha preparato la decisione del Consiglio federale e che anche gli avvocati degli imputati sono stati informati della decisione. Alla DelCG, il DFGP precisa che il Tribunale penale federale è stato informato per evitare che possa

<sup>32</sup> Lettera del direttore dell'UFG del 11.7.2008 al giudice istruttore federale Andreas Müller.

<sup>33</sup> Lettera del Tribunale penale federale del 17.6.2008 alla DelCG.

perseguire dal punto di vista del diritto della sorveglianza il MPC a causa di una decisione del Consiglio federale. Il capo del DFGP ha dichiarato alla DelCG di aver attirato l'attenzione del Tribunale penale federale sulle riserve del MPC nei confronti della distruzione dei mezzi di prova.

All'inizio del 2008, il presidente del Tribunale penale federale informa il presidente della Prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. Il 22 gennaio 2008, quest'ultimo porta la decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007 a conoscenza della Corte dei reclami penali quale autorità di vigilanza giudiziaria del MPC.

Su richiesta della DelCG, la Commissione amministrativa del Tribunale federale comunica che il Tribunale federale non è stato informato della decisione del Consiglio federale di distruggere gli atti<sup>34</sup>. Il Tribunale federale precisa di non essersi più occupato del caso dato che se ne occupava già il Parlamento quale autorità di alta vigilanza e che il suo riserbo rispettava i principi di vigilanza convenuti con il Parlamento e permetteva di evitare doppioni. Dato che non aveva approfondito i fatti e le circostanze, il Tribunale federale non era in grado di pronunciarsi sul caso in qualità di autorità di vigilanza.

## **5.2 Informazione della DelCG negli anni 2004–2007**

Nella primavera 2004 il DDPS e il DFGP informano la DelCG in modo generale sulle attività della rete Khan. Il 5 luglio 2004 gli uffici federali ai quali la DelCG si era rivolta la mettono al corrente delle misure di lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa<sup>35</sup>. In questo contesto, la DelCG prende conoscenza dei risultati delle indagini preliminari effettuate dal SAP e dalla SECO nel caso Tinner.

Il 30 agosto 2004, nell'ambito del rendiconto annuale sulle sue operazioni<sup>36</sup>, il SAP informa la DelCG che il caso Tinner viene trattato sotto gli aspetti del controspionaggio e del trasferimento di tecnologie proibite. Il SAP informa la delegazione che i Tinner hanno collaborato con i servizi di informazione americani.

Il 6 settembre 2004 la DelCG affronta con il capo del DFGP la questione del controllo politico esercitato dal capo del dipartimento sul SAP conformemente all'articolo 2 capoverso 4 dell'ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI)<sup>37</sup>. Il capo del DFGP menziona il caso Tinner quale esempio di avvenimento particolare che deve essere oggetto di informazione al di fuori del rapporto annuale.

Durante il successivo rapporto normale sulle operazioni del SAP, tenutosi il 10 ottobre 2005, quest'ultimo informa la DelCG della denuncia sporta dal SECO e dal SAP al MPC nel mese di settembre 2004 e del fatto che dunque il caso Tinner

<sup>34</sup> Lettera del Tribunale federale del 13.6.2008 alla DelCG.

<sup>35</sup> Cfr. rapporto annuale 2004 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 21.1.2005 (FF **2005** 1707), pag. 1960.

<sup>36</sup> Cfr. n. 3.9.12 sulla gestione delle fonti da parte del SAP nel rapporto annuale 2006 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 19.1.2007 (FF **2007** 2791), pag. 2902–2904.

<sup>37</sup> Ordinanza del 27.6.2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS **120.2**).

era passato al MPC. Il SAP comunica alla DelCG anche che il capo del DFGP era stato informato della collaborazione dei Tinner con i servizi di informazione americani il 4 marzo 2004 e che non aveva ritenuto opportuno un eventuale procedimento penale in questa vicenda.<sup>38</sup>

A partire dall'aprile 2005 il MPC ha informato regolarmente la DelCG, nell'ambito dei suoi rapporti semestrali sugli affari relativi alla sicurezza dello Stato, dei progressi dell'inchiesta di polizia giudiziaria aperta contro i Tinner<sup>39</sup>.

Il 20 febbraio 2006, in occasione di un colloquio con il capo del DFGP, la DelCG si informa su come si sarebbe comportato il Consiglio federale se il MPC avesse deciso di chiedere l'autorizzazione di promuovere, nel caso Tinner, l'azione giudiziaria per reati politici. Il capo del DFGP risponde descrivendo la procedura che il Consiglio federale avrebbe dovuto seguire in un caso del genere. Il Presidente della delegazione prega quindi il capo del DFGP di informare la DelCG nel caso che il MPC formulasse una simile richiesta.

Durante il colloquio del 21 novembre 2006 con il capo del DFGP, la DelCG gli chiede di informarla sugli sviluppi del caso Tinner. Il capo del DFGP le presenta nelle grandi linee lo stato delle sue conoscenze in materia e sottolinea in particolare che il Consiglio federale si era poco prima occupato del caso, ma aggiunge che non vuole informare la DelCG in modo più approfondito senza l'accordo del collegio governativo.

Informata nell'ambito dei rapporti semestrali del MPC, la DelCG era al corrente della prima domanda di autorizzazione del 18 aprile 2006 (atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero ai sensi dell'art. 271 CP). Quando il 21 novembre 2006 la DelCG chiede se vi siano state nuove domande d'autorizzazione, il capo del DFGP non è in grado di fornire informazioni aggiornate in proposito. Per questa ragione la DelCG invita con lettera del 1° dicembre 2006 il capo del DFGP a farle un rapporto scritto su tutte le domande d'autorizzazione di aprire un procedimento giudiziario decise o in sospeso dal febbraio 2006.

Il 21 febbraio 2007 la DelCG discute con il capo del DFGP in merito al rapporto dettagliato redatto dal proprio dipartimento sulle domande d'autorizzazione di aprire un procedimento giudiziario. In questo contesto la delegazione è messa al corrente della seconda richiesta depositata il 17 ottobre 2006 relativa all'inchiesta penale contro dei membri della famiglia Tinner (per spionaggio militare in danno di uno Stato estero ai sensi dell'art. 301 CP).

Il 16 agosto 2007 la DelCG invia al capo del DFGP una lettera in cui chiede di fare il punto della situazione sul caso Tinner e di informarla sullo stato e sulla continuazione del procedimento in occasione del successivo colloquio già fissato per il 13 settembre 2007<sup>40</sup>. Nella lettera, la delegazione chiede anche al capo del DFGP e al Consiglio federale di intraprendere il necessario perché la DelCG possa essere

<sup>38</sup> Nota del SAP del 4.3.2004 sul colloquio con il consigliere federale Blocher.

<sup>39</sup> Cfr. n. 10.3.4 esercizio dell'alta vigilanza sul MPC nel rapporto annuale 2004 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 21.1.2005 (FF 2005 1707) pag. 1764. Il sistema di rendiconto convenuto fra la DelCG e il MPC è basato su una definizione stretta della nozione di protezione dello Stato (ad esempio le attività vietate dei servizi di informazione, le violazioni della LFMG o della legge sull'energia atomica, i reati di gruppi di estrema sinistra o di estrema destra o gli atti terroristici).

<sup>40</sup> Lettera della DelCG del 16.8.2007 al capo del DFGP.

informata senza restrizione su tutti gli aspetti del caso Tinner<sup>41</sup>. La delegazione precisa, da una parte, che si aspetta dal capo del DFGP che le faccia il punto della situazione in modo completo e attuale e, dall'altra, che non avrebbe accettato eventuali riserve di segretezza con riferimento a un'autorizzazione preliminare del Consiglio federale.

Durante il colloquio del 13 settembre 2007, il capo del DFGP fornisce alla delegazione le informazioni che aveva chiesto sullo stato del caso Tinner. Il capo del DFGP informa la DelCG sulla decisione di fine agosto 2007 con la quale il Consiglio federale respingeva la domanda d'autorizzazione a promuovere l'azione giudiziaria per reati politici ai sensi degli articoli 271 e 301 CP. Informa la delegazione anche del fatto che la Svizzera è in possesso di piani di costruzione di armi nucleari e dei suoi contatti con gli Stati Uniti, che vogliono assumersi la protezione di questo materiale sensibile contro ogni accesso non autorizzato. Inoltre, durante tale colloquio la delegazione è messa per la prima volta al corrente del contenuto della decisione del Consiglio federale del 1° novembre 2006 e dell'istituzione del gruppo di lavoro nell'ottobre 2006.

Durante il colloquio del 13 settembre 2007, il capo del DFGP spiega che, giusta il trattato di non proliferazione delle armi nucleari, la Svizzera non ha il diritto di possedere piani per la costruzione di armi nucleari. Riferendosi alla sua nota di presentazione, il capo del DFGP sottolinea che prima dell'accusa i mezzi di prova devono essere sottoposti all'UGI, che anche questo passaggio deve essere accuratamente regolato e che, una volta chiuso il procedimento, occorre trovare una soluzione per i documenti sensibili e decidere se distruggerli in Svizzera o consegnarli all'AIEA<sup>42</sup>. Le spiegazioni del capo del DFGP non contengono elementi che facciano pensare che il Consiglio federale possa prendere in considerazione l'eventualità di distruggere i documenti prima di un giudizio definitivo.

Dopo questo colloquio, la DelCG non incontra più il capo del DFGP nel 2007 e quest'ultimo non la informa della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007.

### **5.3 Informazione della DelCG nel 2008**

Il 7 febbraio 2008 i media cominciano a riferire di una decisione segreta del Consiglio federale che prevede la distruzione di mezzi di prova del caso Tinner<sup>43</sup>. Il giorno dopo il primo articolo, il presidente della DelCG chiede alla responsabile del DFGP di concederle un colloquio sul caso Tinner. Durante la discussione, il presidente della delegazione è ufficialmente messo al corrente della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007. La consigliera federale responsabile del DFGP promette che nella sua riunione del 13 febbraio 2008 il Consiglio federale si occuperà ancora una volta della decisione del novembre 2007. Il 15 febbraio 2008 informa il presidente della delegazione sulle deliberazioni del Consiglio federale.

<sup>41</sup> Lettera della DelCG del 16.8.2007 al capo del DFGP.

<sup>42</sup> Nota di presentazione del capo del DFGP per la seduta della DelCG del 13.9.2007, pag. 10.

<sup>43</sup> Il primo articolo è stato pubblicato il 7.2.2008 dal Blick: «*Atombombe für Gaddafi. Lässt Schweiz Beweise verschwinden?*».

Quest'ultimo la invita a fare il punto con la delegazione sugli ultimi sviluppi del caso Tinner nella riunione del 21 febbraio 2008.

Il 21 febbraio 2008 la consigliera federale responsabile del DFGP spiega che il vaglio dei documenti sequestrati presso i Tinner avrà luogo in due tappe, che i documenti relativi alle tecnologie nucleari e sottoposti ai trattati internazionali saranno distrutti nella prima tappa e il resto alla fine di maggio 2008. La responsabile del DFGP spiega che optando per una distruzione in due tappe, il Consiglio federale aveva aderito alla richiesta dell'AIEA e che gli esperti dell'AIEA e il giudice istruttore federale erano stati incaricati di separare il materiale che doveva essere distrutto nella seconda tappa. Sottolinea che la distruzione avverrà sotto la sorveglianza comune di rappresentanti degli Stati Uniti e dell'AIEA.

Il 29 febbraio 2008 la DelCG ricorda ancora una volta per scritto alla consigliera federale responsabile del DFGP che nella prima tappa devono essere distrutti solo i documenti più problematici dal punto di vista del diritto internazionale. Con la stessa lettera, invita la responsabile del DFGP a vigilare anche affinché non siano distrutti altri documenti prima che la delegazione abbia avuto la possibilità di parlare con il procuratore generale della Confederazione.

Il 26 marzo 2008 la DelCG incontra il procuratore generale della Confederazione e discute in merito agli effetti della distruzione dei documenti per l'atto d'accusa. Lo stesso giorno, la delegazione invia una lettera al Consiglio federale raccomandandogli di differire la distruzione dei documenti non problematici dal punto di vista degli obblighi della Svizzera risultanti dal trattato di non proliferazione, così da permettere alle autorità di perseguimento penale di portare a termine le loro indagini. Tuttavia, le informazioni del direttore dell'UFG del 16 aprile 2008 smentiscono in parte le dichiarazioni fatte dalla responsabile del DFGP il 21 febbraio 2008: nella prima tappa sono stati distrutti non solo i piani per la fabbricazione di armi nucleari, ma anche tutti gli altri documenti per i quali l'AIEA non aveva mostrato nessun interesse.

Il 2 aprile 2008 il Consiglio federale discute in merito alla raccomandazione formulata il 26 marzo 2008 dalla DelCG. Il 7 maggio 2008 informa la delegazione che si riserva il diritto di differire la data prevista per la distruzione dei documenti che non erano ancora stati distrutti nel caso in cui una simile misura si rivelasse indispensabile per le esigenze del procedimento penale.

All'inizio di luglio 2008, consultando la nota dell'organizzazione di progetto istituita per la distruzione dei documenti sequestrati presso i Tinner, la DelCG viene a sapere che la distruzione dei documenti è stata portata a termine il 6 giugno 2008. Con la comunicazione scritta che fa pervenire alla delegazione, la consigliera federale responsabile del DFGP soddisfa gli obblighi imposti dalla decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007 che la incaricava di informare la delegazione sulle misure decise e sulla loro esecuzione.

Il 21 agosto 2008, nell'ambito delle audizioni relative al caso Tinner, la DelCG apprende che il direttore dell'UFP ha informato il giudice istruttore federale che non avrebbe ricevuto alcun aiuto della PGF per la sua istruzione preparatoria, informazione che verrà confermata dalla responsabile del DFGP il 22 agosto 2008.

Il 5 settembre 2008, la DelCG scrive al Consiglio federale per chiedergli in virtù di quali basi legali il direttore dell'UFP abbia proibito alla PGF di collaborare con l'UGI.

Nella lettera del 19 settembre 2008 alla DelCG, il Consiglio federale riferisce che, il 27 agosto 2008, la responsabile del DFGP l'aveva informato a voce sulle circostanze menzionate. Secondo il verbale della seduta il Consiglio federale ha espressamente aderito alla posizione del direttore dell'UFP e rifiutato la domanda di assistenza dell'UGI, ma il rifiuto non è stato oggetto di una decisione formale del Consiglio federale.

## **6 Valutazioni della DelCG**

### **6.1 Processi decisionali e direttivi del Consiglio federale**

Secondo la DelCG il Consiglio federale quale collegio si è occupato solo puntualmente del caso Tinner e ogni volta sotto un aspetto parziale. Nelle tre sedute menzionate, non ha mai analizzato il caso Tinner nel suo insieme né discusso delle questioni che si ponevano nella prospettiva di una soluzione globale e coerente, perdendo di conseguenza ogni volta una parte del margine di manovra. Il Consiglio federale non ha in particolare creato sufficientemente presto le condizioni necessarie non solo per reagire, ma anche per prendere l'iniziativa e rispondere in maniera opportuna alla sfida straordinaria che il caso Tinner rappresentava per la Svizzera.

La DelCG ha anche appurato che, in qualità di dipartimento incaricato del caso, il DFGP ha consultato il Consiglio federale solo quando una decisione dell'organo esecutivo supremo della Confederazione diventava inevitabile.

Il capo del DFGP ha appreso dell'esistenza di piani per la costruzione di armi nucleari il 12 luglio 2006, durante una visita a Washington. Il 21 agosto 2006 il procuratore generale ad interim della Confederazione gli ha chiesto per scritto di informare il Consiglio federale sul carattere sensibile di alcuni documenti. Il capo del DFGP non ha dato seguito a questa richiesta. Nel mese di ottobre del 2006, dopo che l'AIEA aveva presentato al MPC una richiesta ufficiale di accesso ad alcuni documenti del caso Tinner, il procuratore generale ad interim della Confederazione ha di nuovo chiesto al capo del DFGP di informare il Consiglio federale sull'aspetto estremamente sensibile dei documenti e, contemporaneamente, di sottoporgli la richiesta dell'AIEA. È solo al momento in cui era divenuto necessario decidere su questa richiesta ufficiale dell'AIEA che il capo del DFGP ha deciso di informare il Consiglio federale sui piani per la costruzione di armi nucleari che facevano parte dei mezzi di prova del caso Tinner, cosa che ha fatto il 1° novembre 2006. Considerato il carattere sensibile dell'informazione, la DelCG non riesce a comprendere per quale motivo il capo del DFGP abbia atteso tanto prima di avvisare il Consiglio federale.

La DelCG non ha trovato indizi che permettano di concludere che il Consiglio federale fosse informato dell'esistenza delle due domande d'autorizzazione di avviare i procedimenti penali contro i Tinner e diversi agenti dei servizi di informazione americani per reati politici già nella riunione del 1° novembre 2006. Il MPC aveva tuttavia già presentato la sua prima domanda (concernente reati politici ai sensi dell'art. 271 CP) mezzo anno prima e la seconda (concernente reati politici ai sensi dell'art. 301 CP) il 17 ottobre 2006. Dopo questa seduta sono passati altri dieci mesi prima che, il 29 agosto 2007, il capo del DFGP sottoponesse finalmente le due domande alla decisione del Consiglio federale.



Dalla proposta del DFGP del 1° novembre 2006 non risulta che la Svizzera fosse in una situazione delicata a causa degli obblighi di diritto internazionale e questo aspetto non è più stato trattato nella seduta del Consiglio federale dello stesso giorno. Dagli elementi in suo possesso la DelCG deduce che il Consiglio federale non si è preoccupato della questione, nondimeno cruciale, di come reagire quale Stato non dotato di armi nucleari che si trova da un momento all'altro in possesso di piani per la costruzione di armi del genere, una situazione che la Svizzera non si era mai trovata ad affrontare prima di allora.

Nell'ambito della valutazione giuridica sommaria contenuta nella proposta del DFGP del 12 novembre 2007 si giunge alla conclusione che il semplice possesso di questi piani contravviene al trattato di non proliferazione. Nella valutazione si elude invece la questione dell'importanza dei piani quali mezzi di prova in un procedimento penale. Il DFGP non ha più ritenuto necessario chiedere una perizia sugli impegni internazionali della Svizzera risultanti dal trattato di non proliferazione. Avrebbe avuto ampiamente il tempo di farlo dato che la decisione del 14 novembre 2007 è stata presa sedici mesi dopo che un membro del Collegio federale aveva appreso per la prima volta che i mezzi di prova del caso Tinner contenevano piani per la costruzione di armi nucleari. La DelCG non vede nessuna ragione oggettiva che possa giustificare questo lungo indugiare. Il 1° novembre 2006 il capo del DFGP disponeva già di tutti gli elementi sui quali il Consiglio federale ha fondato la sua decisione del 14 novembre 2007. La DelCG è dell'avviso che avrebbe dovuto sottoporli già allora al Collegio federale.

Per la delegazione è pure incomprensibile che il Consiglio federale, dopo essere venuto a conoscenza dell'estrema sensibilità di alcuni documenti del caso Tinner il 1° novembre 2006, non abbia incaricato né il dipartimento responsabile, né il DFAE di analizzare la situazione in maniera approfondita e di presentargli possibili soluzioni. Il Consiglio federale era invece manifestamente d'accordo che il capo del DFGP tenesse il collegio informato dell'evoluzione del caso in funzione della situazione e, al momento opportuno, gli indicasse la via da seguire per i documenti sensibili sequestrati dal MPC<sup>44</sup>. Interrogati dalla DelCG, i capi del DFAE e del DDPS hanno ritenuto che questa fosse la maniera più opportuna di procedere.

La DelCG giunge alla conclusione che, nelle circostanze descritte, il Consiglio federale non poteva assumere la propria responsabilità di autorità direttiva suprema della Confederazione e riconoscere per tempo di dover trovare una soluzione al problema che i piani per la costruzione di armi nucleari ponevano alla Svizzera dal 2006. Nei confronti della DelCG, il capo del DFGP ha sostenuto che la maniera in cui il caso era stato trattato dal Consiglio federale non poteva essere giudicata unicamente sulla base delle informazioni sul lavoro del Collegio e che aveva regolarmente discusso del caso Tinner con singoli membri del Consiglio federale e con il Presidente della Confederazione in carica.

Il Consiglio federale si è per la prima volta occupato delle possibilità legali di trattare i piani per la costruzione di armi nucleari poco prima della decisione del 14 novembre 2007. Prima di aver preso conoscenza della proposta del DFGP del 12 novembre 2007, il Consiglio federale ignorava che sarebbe stato necessario vagliare i documenti sequestrati per separare quelli problematici dal punto di vista del rispetto dei trattati internazionali dal resto dei documenti. Solo il vaglio dei

<sup>44</sup> Proposta del capo del DFGP del 27.8.2007 al Consiglio federale, pag. 3.

documenti sequestrati avrebbe permesso di limitare la distruzione allo stretto necessario evitando pertanto di distruggere tutti i mezzi di prova sequestrati.

Ordinando sufficientemente presto questo vaglio, il Consiglio federale sarebbe ampiamente riuscito a mantenere il suo margine di manovra in previsione della decisione del 14 novembre 2007. Il Consiglio federale avrebbe potuto rendersi conto della necessità di ordinare per tempo tale vaglio solo se il DFGP l'avesse messo in guardia sull'importante mole di lavoro causato dall'ulteriore sequestro di materiale effettuato nel mese di ottobre 2006.

La segretezza ha svolto un ruolo importante per il Consiglio federale, che si è sforzato sistematicamente, riuscendoci per un periodo relativamente lungo, di celare la presenza in Svizzera di piani per la costruzione di armi nucleari. Così, il 1° novembre 2006, conformemente all'articolo 184 capoverso 3 Cost. il Consiglio federale ha segretamente accolto la richiesta dell'AIEA di consultare i documenti sensibili del caso Tinner. Gli imputati, non essendo informati della decisione, non potevano neanche ricorrere contro la consegna all'AIEA di copie di documenti concernenti il loro caso. Il Consiglio federale ha così evitato che la presenza in Svizzera di questi mezzi esplosivi potesse essere scoperta in seguito a un'eventuale procedura di ricorso. Il 29 agosto 2007 il Consiglio federale ha inoltre autorizzato il capo del DFGP a prendere le misure necessarie per assicurare che le implicazioni del caso relative alla politica di sicurezza e alla protezione dello Stato restassero segrete<sup>45</sup>.

L'esclusione della Cancelleria della Confederazione in occasione dell'esame da parte del Consiglio federale della richiesta dell'AIEA il 1° novembre 2006 è stata decisa per ragioni di segretezza. La DelCG ritiene questa misura di esclusione illecita, dato che secondo l'articolo 18 capoverso 2 della legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA)<sup>46</sup> il cancelliere della Confederazione partecipa alle deliberazioni del Consiglio federale con voto consultivo. La legge permette unicamente di escludere i vicecancellieri. Dall'inchiesta della DelCG è emerso che il Consiglio federale ha riconosciuto in un secondo tempo il suo «errore»<sup>47</sup> e che successivamente avrebbe agito conformemente alla legge.

La DelCG constata che, con la sua decisione del 14 novembre 2007, il Consiglio federale ha accettato la possibilità che l'inchiesta di polizia giudiziaria dovesse essere sospesa. Ai membri dell'organizzazione di progetto incaricata dell'attuazione della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007, il capo del DFGP ha solamente indicato che il Consiglio federale lasciava al MPC la cura di decidere se riteneva di essere o no in grado di portare il caso davanti al Tribunale penale federale.

I piani per la costruzione di armi nucleari sono stati al centro delle riflessioni alla base della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007. Secondo l'argomentazione della proposta che il DFGP ha sottoposto al Consiglio federale il 12 novembre 2007, la distruzione dei piani era indispensabile e urgente a causa della loro natura medesima. Tutti gli altri mezzi di prova dovevano essere distrutti poiché non era più possibile separarli in tempo utile dai documenti sensibili. Quando ha deciso di distruggere tutti i mezzi di prova in suo possesso, il Consiglio federale

<sup>45</sup> Proposta del capo del DFGP del 27.8.2007 al Consiglio federale, pag. 9.

<sup>46</sup> Legge del 21.3.1997 sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA; RS 172.010).

<sup>47</sup> Lettera del Consiglio federale del 21.8.2008 alla DelCG, pag. 3.

potrebbe immaginarsi che vi fossero, in Svizzera e all'estero, altre copie di molti documenti. Inoltre sapeva dell'esistenza di copie di documenti di minor sensibilità presso tribunali che si erano già occupati del caso Tinner. Queste informazioni non hanno tuttavia impedito al Consiglio federale di decidere di distruggere per motivi di sicurezza internazionale le copie dei documenti che si trovavano fra gli atti del procedimento penale.

Il MPC non ha voluto sabotare la decisione del Governo cercando di procurarsi ancora una volta mediante assistenza giudiziaria documenti sequestrati nell'ambito del procedimento penale contro i Tinner, che il Consiglio federale aveva deciso di distruggere il 14 novembre 2007. La decisione del Consiglio federale non imponeva tuttavia nessuna riserva per l'istruzione preparatoria, che il giudice istruttore federale ha aperto solo il 7 febbraio 2008.

Quando il giudice istruttore federale ha chiesto l'aiuto della PGF, tra l'altro per procurarsi nuovamente mezzi di prova, il direttore dell'UFP ha, in data 11 luglio 2008, vietato alla PGF di fornire qualsiasi aiuto all'UGI nell'ambito del caso Tinner. Come la consigliera federale responsabile del DFGP, il Consiglio federale, che aveva informato a voce il 27 agosto 2008, era d'accordo con la decisione del direttore dell'UFP.

La DelCG constata che, secondo la PPF, la polizia giudiziaria è diretta dal procuratore generale della Confederazione. Inoltre, conformemente alla prassi, l'obbligo della polizia giudiziaria federale di collaborare con l'UGI è incontestato, anche se manca una corrispondente disposizione formale<sup>48</sup>. Il divieto di collaborare con il giudice istruttore federale incaricato del caso Tinner, che il direttore dell'UFP ha imposto alla PGF, è criticabile dal punto di vista giuridico. Solamente il Consiglio federale sarebbe autorizzato a prendere una misura del genere, che lede il principio della separazione dei poteri, su richiesta e sulla base del diritto costituzionale.

Dalla breve perizia dell'UFG del 12 settembre 2008 – redatta su richiesta della DelCG – risulta che, nel caso in questione, il divieto pronunciato dal direttore dell'UFP trova la sua giustificazione legale nella decisione stessa che il Consiglio federale ha preso il 14 novembre 2007 e che, a sua volta, si fonda direttamente sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.<sup>49</sup> L'UFG precisa anche che la decisione di distruggere documenti che costituiscono un pericolo per la sicurezza dello Stato e della comunità internazionale implica anche il divieto di ripristinarli e recuperarli; un'altra interpretazione sarebbe contraria alla logica e costituirebbe una chiara elusione della decisione del Consiglio federale<sup>50</sup>.

La delegazione constata che, in ultima analisi, l'argomentazione dell'UFG si basa unicamente sulla pericolosità dei piani per la costruzione di armi nucleari nel procedimento penale contro i Tinner. Non comprende pertanto come mai questa logica sia valsa anche per gli altri documenti che non rappresentano invece nessun rischio per la sicurezza dello Stato e della comunità internazionale, come gli estratti di banca, documenti di spedizione o titoli di trasporto, in particolare in considerazione delle conseguenze per l'indipendenza della Giustizia. La difficoltà di separare i documenti sensibili dal resto dei mezzi di prova è l'unico argomento a favore della distruzione dei documenti non sensibili del caso Tinner evidenziato dalla proposta del DFGP del

48 Breve perizia dell'UFG del 12.9.2008, pag. 2.

49 Breve perizia dell'UFG del 12.9.2008, pag. 2.

50 Breve perizia dell'UFG del 12.9.2008, pag. 2.

12 novembre 2007. La DelCG non comprende dunque le ragioni che hanno spinto il Consiglio federale a impedire all'UGI di procurarsi nuovamente mezzi di prova che non fossero piani per la costruzione di armi nucleari.

La DelCG constata che, come le decisioni precedenti sul caso Tinner, quella del 14 novembre 2007 del Consiglio federale era una decisione isolata, presa senza una strategia globale. A quel momento, il Consiglio federale non voleva evidentemente assumersi la responsabilità della sospensione del procedimento. Dopo che il MPC aveva trasmesso il procedimento all'UGI e dopo che il giudice istruttore federale aveva chiesto l'aiuto della PGF, è emerso che il Consiglio federale non aveva considerato le cose sino in fondo prima di prendere la decisione del 14 novembre 2007. Per questa ragione secondo la DelCG il rinvio a questa decisione non è una base legale sufficiente per impedire alla PGF di collaborare con l'UGI.

## **6.2                   Modo di procedere e processo a livello di Amministrazione federale**

La DelCG ritiene che il capo del DFGP abbia agito con tempestività quando, già nell'autunno 2006, ha istituito a livello di Amministrazione federale un gruppo di lavoro interdipartimentale con il mandato di aiutarlo nella gestione del caso Tinner. È tuttavia dell'avviso che il capo del DFGP avrebbe anche dovuto affidargli l'incarico di sviluppare una strategia a lungo termine per le decisioni del Consiglio federale, invece di chiedergli essenzialmente di assisterlo al momento in cui sorgevano problemi in un contesto in costante mutamento. Il capo del DFGP non ha mai redatto un capitolato d'oneri relativo ai compiti e alle competenze di questo gruppo di lavoro.

Inoltre, il capo del DFGP non ha mai reso il gruppo di lavoro partecipe di tutti gli aspetti del caso Tinner. Le due domande di autorizzazione per promuovere l'azione giudiziaria per i reati politici ai sensi degli articoli 271 e 301 CP presentate dal MPC e la preparazione della decisione del Consiglio federale del 29 agosto 2007 sono state trattate unicamente dalla Segreteria generale del dipartimento. La decisione di distruggere i documenti sequestrati presso i Tinner è stata presa senza consultare il gruppo di lavoro. I membri del gruppo di lavoro non sono stati neppure messi al corrente dei contatti che il capo del DFGP aveva avuti con le autorità americane né delle sue intenzioni in merito.

La DelCG è dell'opinione che, considerata l'importanza del caso Tinner, il Consiglio federale avrebbe dovuto dotarsi degli strumenti che gli avrebbero permesso di affrontare le sfide straordinarie che lo attendevano. Richiedere i servizi del gruppo di lavoro solo puntualmente e in funzione dell'emergere dei problemi non costituiva una risposta adeguata. Il gruppo di lavoro avrebbe dovuto disporre di un mandato che lo incaricasse chiaramente di sostenere il Consiglio federale nella gestione del caso Tinner nonché delle competenze, delle risorse e, in particolare, di tutte le informazioni necessarie. Avrebbe anche dovuto poter accedere in maniera adeguata alle importanti informazioni di base del SIS sulla rete Khan e sulla proliferazione delle armi nucleari.

Uno degli elementi della strategia di protezione delle informazioni adottata dal DFGP era di evitare la produzione di documenti e la redazione di verbali sul caso Tinner. Dato che la delegazione non ha più trovato traccia di varie proposte che il

gruppo di lavoro aveva sottoposto al capo del DFGP, si deve concludere che i documenti corrispondenti sono stati integralmente distrutti subito dopo aver soddisfatto la loro funzione. La DelCG rileva che questa strategia del DFGP ha pregiudicato successivamente l'esercizio dell'alta vigilanza.

A causa dell'assenza di documenti il gruppo di lavoro non ha potuto operare in maniera sistematica. Dato che spesso si riuniva con un effettivo incompleto, i suoi membri faticavano a mantenere la visione d'insieme. Le poche note che sono state redatte erano unicamente destinate al responsabile del gruppo di lavoro per facilitarli il compito al momento di presentare le proposte del gruppo al capo del DFGP. La DelCG ritiene che, per funzionare correttamente a lungo termine, un simile gruppo di lavoro avrebbe dovuto disporre di un'infrastruttura minima permanente.

La DelCG ha invece trovato documenti relativamente completi sulle attività dell'organizzazione di progetto decisa conformemente alla decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007, alla quale il DFGP si è rivolto per la distruzione dei documenti sequestrati presso i Tinner. Durante questa fase, l'organizzazione di progetto responsabile disponeva anche delle competenze e delle capacità necessarie per soddisfare il suo mandato. La distruzione dei documenti è stata evidentemente organizzata meglio della preparazione delle decisioni del Consiglio federale che hanno portato all'attuazione di questa misura.

### **6.3 La problematica dal punto di vista del diritto internazionale**

La Svizzera ha ratificato il trattato di non proliferazione delle armi nucleari (trattato di non proliferazione) il 9 marzo 1977. Giusta l'articolo II di questo trattato, ciascuno degli Stati militarmente non nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna a non produrre né altrimenti procurarsi armi nucleari, e a non chiedere né ricevere aiuto per la fabbricazione di armi nucleari. Lo scopo del trattato di non proliferazione in generale e del suo articolo II in particolare è di vietare qualsiasi atto che può portare all'acquisizione di armi nucleari.

Nel suo messaggio del 30 ottobre 1974 sul trattato di non proliferazione, il Consiglio federale partiva dal principio che la Svizzera dispone di un diritto molto ampio che le consente di disporre di conoscenze sul funzionamento di armi nucleari. Relativamente all'articolo II del trattato, il messaggio sottolinea che lascia agli Stati parti non dotati di armi nucleari la possibilità di fare studi teorici e ricerche nel settore delle armi nucleari. Secondo il Consiglio federale, l'articolo IV del trattato «non contraddice l'interpretazione [...] giusta la quale gli Stati partecipi, militarmente non nucleari, mantengono anch'essi il diritto di fare degli studi e delle ricerche nel settore delle armi nucleari<sup>51</sup>.»

La DelCG parte dal principio che i confini fra uno studio sui principi di costruzione di un'arma nucleare e le istruzioni per l'uso che spiegano come fabbricarla non sono sempre netti e che i piani per la costruzione di componenti di armi nucleari e le istruzioni per l'uso di fabbricazione di armi nucleari (libro di ricette)<sup>52</sup> che si trova-

<sup>51</sup> Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sul trattato di non proliferazione delle armi nucleari del 30.10.1974 (FF 1974 II 989), pag. 1013.

<sup>52</sup> Una nota dell'AIEA del 16.1.2008 concernente l'esame degli atti del caso Tinner svolto dal 4 al 5.12.2007 fa stato di «*drawings of weapons components and recipe manuals*».

vano tra i documenti sequestrati nell'ambito dell'inchiesta di polizia giudiziaria contro i Tinner contenevano certamente anche informazioni che oltrepassavano il quadro di studi teorici.

Su richiesta della delegazione, il Consiglio federale ha proceduto a un'analisi giuridica di numerose questioni relative al trattato di non proliferazione. Secondo l'analisi, occorre «considerare che piani per la fabbricazione di armi nucleari [...] rientrano nella definizione dell'articolo II [del trattato di non proliferazione], se sono acquistati da uno Stato nell'intento (nascosto) di sviluppare delle armi nucleari<sup>53</sup>». L'analisi sottolinea che, per valutare la legalità dell'accettazione o dell'acquisizione di piani per la costruzione di armi nucleari da parte di uno Stato occorre «sempre tenere conto dello scopo e dell'impiego che ne vengono fatti<sup>54</sup>». La Svizzera non sarebbe dunque in nessun caso autorizzata ad acquistare simili piani nell'ambito di un programma di armamento nucleare. La delegazione constata tuttavia che il trattato di non proliferazione non si pronuncia sulla legalità del possesso di piani per la costruzione di armi nucleari per fini diversi dalla costruzione di un'arma del genere.

Nel caso in questione, è evidente che il sequestro di piani per la costruzione di armi nucleari nell'ambito di un procedimento penale non poteva essere assimilato a un'acquisizione effettuata dalla Confederazione per dotarsi di una forza nucleare. Le autorità di perseguimento penale della Confederazione sono entrate in possesso di piani per la costruzione di armi nucleari unicamente poiché facevano parte dei mezzi di prova sequestrati nell'ambito di un procedimento penale.

Il sequestro è una misura indispensabile per provare che un imputato si è effettivamente reso colpevole di una violazione della LMB. L'articolo 7 capoverso 1 LMB vieta in particolare di sviluppare, di acquistare delle armi nucleari o di disporne in altro modo e di indurre altri a commettere un atto del genere. La Svizzera è inoltre legata dalla risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza dell'ONU del 24 aprile 2004 secondo la quale tutti gli Stati devono adottare ed attuare adeguate leggi efficaci che proibiscano a qualsiasi soggetto non-statale di fabbricare, acquisire, possedere, sviluppare o usare armi nucleari, chimiche o biologiche e reprimono ogni tentativo di dedicarsi a una di queste attività. Questa risoluzione deve essere vista come in grande parte una reazione alla scoperta nel 2004 delle attività della rete Khan.

Riassumendo, la DelCG constata che il trattato di non proliferazione non vieta l'impiego di piani per la costruzione di armi nucleari destinati a servire unicamente da mezzi di prova in un procedimento penale. Un simile divieto impedirebbe agli Stati di applicare la loro legislazione e sarebbe contrario allo scopo perseguito dal trattato di non proliferazione che è, appunto, di impedire ogni proliferazione delle armi nucleari. Il trattato di non proliferazione e gli accordi con l'AIEA relativi all'applicazione di garanzie nell'ambito di quest'ultimo<sup>55</sup> non contengono prescrizioni neppure per quanto riguarda la maniera in cui la Confederazione deve agire se

<sup>53</sup> Obblighi della Svizzera nell'ambito del trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari, lettera del Consiglio federale alla DelCG del 25.6.2008, pag. 2.

<sup>54</sup> Obblighi della Svizzera nell'ambito del trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari, lettera del Consiglio federale alla DelCG del 25.6.2008, pag. 2.

<sup>55</sup> Accordo del 6.9.1987 tra la Confederazione Svizzera e l'Agenzia internazionale dell'energia nucleare concernente l'applicazione di garanzie nell'ambito del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (RS **0.515.031**) e il Protocollo aggiuntivo del 16.6.2000 all'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Agenzia internazionale dell'energia nucleare concernente l'applicazione di garanzie nell'ambito del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (RS **0.515.031.1**).

entra in possesso di piani per la costruzione di armi nucleari sequestrati nel corso di un procedimento penale. La delegazione constata tuttavia anche che il possesso di piani per la costruzione di armi nucleari non è coperto dall'impiego pacifico dell'energia nucleare garantito dal trattato di non proliferazione. La DelCG giunge dunque alla conclusione che, secondo questo trattato, la Svizzera non è autorizzata a tenere per un lungo periodo piani per la costruzione di armi nucleari.

La delegazione ritiene tuttavia anche che il trattato menzionato lasci alla Svizzera la libertà necessaria per consentirle in particolare di utilizzare piani per la costruzione di armi nucleari in un procedimento penale a livello nazionale. In questo caso, la comunità internazionale deve avere la garanzia che i piani non saranno utilizzati abusivamente per uno scopo vietato dalle convenzioni internazionali. È per questa ragione che, in un caso del genere, l'AIEA deve essere informata immediatamente della scoperta di simili informazioni e che tocca a lei prendere le misure di sicurezza necessarie. La durata della conservazione di questi documenti sensibili sul territorio della Svizzera deve essere quanto più breve possibile, ridotta cioè al tempo strettamente necessario per portare efficacemente a termine il procedimento penale.

Il trattato di non proliferazione avrebbe inoltre permesso alla Svizzera di consegnare i piani per la costruzione di armi nucleari a una delle cinque potenze nucleari per la durata del procedimento e di negoziare con tale Stato l'accesso ai documenti per le esigenze dell'inchiesta. La delegazione rileva che nel novembre 2006 gli Stati Uniti hanno presentato al capo del DFGP un'offerta in tal senso. Se avesse accettato l'offerta, la Svizzera avrebbe anche avuto la possibilità di far sorvegliare il trasferimento e la conservazione dei documenti dall'AIEA.

Giusta il trattato di non proliferazione, la Svizzera poteva sbarazzarsi dei documenti sensibili in due modi. Avrebbe potuto distruggerli sotto la vigilanza dell'AIEA o fornirli a uno Stato dotato dell'arma nucleare. Questa seconda via è quella che la Libia ha scelto nel gennaio 2004 quando ha consegnato agli Stati Uniti i piani per la costruzione di armi nucleari che si era procurati per il tramite della rete Khan. L'AIEA ha sigillato i documenti e ha ottenuto la garanzia degli Stati Uniti di potervi accedere per le esigenze dell'inchiesta contro la rete Khan. Alla fine del 2003, dopo trattative pluriennali con gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, la Libia ha accettato di porre termine al suo programma nucleare militare. Il Consiglio dei governatori dell'AIEA<sup>56</sup> e, in una dichiarazione del 23 dicembre 2003, il Presidente del Consiglio di sicurezza dell'ONU hanno sottolineato il ruolo svolto da questi due Paesi.

Per quanto riguarda il diritto internazionale, la situazione dei documenti tecnici relativi all'arricchimento dell'uranio facenti parte dei mezzi di prova dell'inchiesta di polizia giudiziaria contro i Tinner è chiara e non ha bisogno di altre considerazioni. Il trattato di non proliferazione non impone alla Svizzera restrizioni al possesso di conoscenze tecniche in materia. La Svizzera sarebbe addirittura autorizzata a costruire e a esercitare un impianto di arricchimento dell'uranio come fanno il Brasile, il Giappone o, in collaborazione, i Paesi Bassi, la Germania e la Gran Bretagna. Se del caso, l'AIEA deve poter accedere agli impianti per garantire la registrazione alla fonte dell'uranio arricchito affinché il sistema di controllo dell'AIEA possa impedirne l'impiego a fini militari. Il diritto di accesso a tutta la tecnologia

<sup>56</sup> Nella lettera i del preambolo della risoluzione del 10.3.2004, il Consiglio dei governatori dell'AIEA da atto del lavoro svolto dal Regno Unito e dagli Stati Uniti d'America su richiesta della Grande Jamahiriya araba libica popolare socialista per smontare ed eliminare ogni materiale, equipaggiamento e programma relativi all'armamento nucleare.

nucleare civile è un'esigenza importante a cui il Consiglio federale ha accordato grande importanza nel suo messaggio del 30 ottobre 1974, che menziona perfino la tecnica di centrifugazione dei gas come una tecnologia che la Svizzera potrebbe importare dall'estero a condizione di permettere all'AIEA di sorvegliarne l'impiego a fini pacifici.

#### **6.4 Stralcio di mezzi di prova durante e dopo un procedimento penale**

Giusta l'articolo 69 CP, il giudice ordina, indipendentemente dalla punibilità di una data persona, la confisca degli oggetti che hanno servito a commettere un reato se tali oggetti compromettono la sicurezza delle persone o l'ordine pubblico. Il giudice può ordinare che gli oggetti sequestrati siano resi inservibili o distrutti (cpv. 2). Nel presente caso, ciò significa che il giudice avrebbe potuto ordinare la distruzione dei piani per la costruzione di armi nucleari o la loro consegna a uno Stato autorizzato a conservarli o a distruggerli.

Le autorità di perseguimento penale dispongono solo di possibilità limitate per stralciare mezzi di prova da un caso penale durante un'inchiesta. Il 2 ottobre 2006, l'UFG ha redatto una perizia su queste differenti possibilità.

Secondo la perizia il MPC può decidere quali mezzi di prova forniti dall'inchiesta di polizia giudiziaria vuole utilizzare per l'accusa. D'intesa con l'imputato, può stralciare documenti dagli atti. Se manca l'accordo, l'imputato deve essere informato che vengono stralciati mezzi di prova ed è legittimato a ricorrere al Tribunale penale federale.

L'UFG ha anche esaminato se il Consiglio federale può ordinare che vengano stralciati mezzi di prova da un procedimento in corso. La sorveglianza amministrativa esercitata dal DFGP per conto del Consiglio federale, che gliene ha delegato la competenza, non permette al DFGP di intervenire in un caso del genere per influire sull'apertura, l'espletamento o la conclusione di un procedimento penale. Anche se, sotto l'aspetto istituzionale, il MPC è un organo del potere esecutivo, un'ingerenza del genere è di natura tale da inficiare la separazione dei poteri e l'indipendenza della Giustizia<sup>57</sup>.

Nella perizia, l'UFG giunge alla conclusione che, giusta gli articoli 184 o 185 Cost., il Consiglio federale può ingerire a titolo eccezionale nell'indipendenza del potere giudiziario. Ad esempio, per far fronte a gravi turbamenti che minacciano la sicurezza interna o esterna, l'articolo 185 capoverso 3 Cost. autorizza il Consiglio federale a prendere decisioni per le quali mancano le basi legali richieste normalmente (*praeter legem*). D'accordo con una parte della dottrina, l'UFG ritiene che l'articolo 185 capoverso 3 Cost. autorizzi addirittura il Consiglio federale a prendere misure in contraddizione con il diritto vigente (*contra legem*)<sup>58</sup>.

Secondo la perizia, invece, il Consiglio federale può ricorrere al regime d'eccezione previsto dall'articolo 185 capoverso 3 Cost. solo in maniera restrittiva e rispettando

<sup>57</sup> Perizia dell'UFG del 2.10.2006, pag. 3.

<sup>58</sup> Cfr. Urs Saxer, *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, 2<sup>a</sup> ed. Zurigo 2008, pag. 2722; Daniel Thürer, *ibidem*, pag. 2704.



le condizioni stabilite dalla Costituzione<sup>59</sup>. Le misure decise conformemente a questa disposizione devono di conseguenza essere indispensabili, urgenti, giustificate da interessi pubblici preponderanti e proporzionate allo scopo. Occorre inoltre che il loro scopo sia quello di far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico che non possano essere affrontati o affrontati per tempo nell'ambito dell'attività normativa ordinaria o urgente. Rientrano ad esempio in questo ambito gravi disordini, minacce militari, catastrofi naturali ed epidemie.

Secondo l'UFG, le competenze delegate al Consiglio federale giusta l'articolo 184 capoverso 3 Cost. sono più estese di quelle che gli sono delegate conformemente all'articolo 185 capoverso 3 Cost. dato che la definizione degli interessi in materia di politica estera è più ampia di quella dei turbamenti che minacciano la sicurezza interna o esterna. Tuttavia, in ambedue i casi, le misure devono essere giustificate da interessi pubblici preponderanti e proporzionate allo scopo.

## **6.5 Proporzionalità della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007**

La perizia dell'UFG del 2 ottobre 2006 sottolinea che, nel caso normale, il Consiglio federale non dispone di una base legale adeguata che gli consente di ordinare che mezzi di prova siano stralciati da un'indagine di polizia giudiziaria in corso. Il Consiglio federale avrebbe pertanto dovuto fondarsi direttamente sulla Costituzione per poter ordinare, come ha fatto il 14 novembre 2007, la distruzione di tutti i mezzi di prova sequestrati nell'ambito del caso Tinner.

Questa decisione del Consiglio federale rinvia alla proposta del DFGP del 12 novembre 2007 che si fonda sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.:

*Art. 184 capoverso 3 Cost. (Relazioni con l'estero):*

*Se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, [il Consiglio federale] può emanare ordinanze e decisioni. La validità delle ordinanze dev'essere limitata nel tempo.*

*Art. 185 capoverso 3 Cost. (Sicurezza esterna e interna):*

*[Il Consiglio federale] fondandosi direttamente sul presente articolo, può emanare ordinanze e decisioni per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna. La validità di tali ordinanze dev'essere limitata nel tempo.*

Quando il Consiglio federale si fonda direttamente sulla Costituzione per prendere una decisione, questa deve essere giustificata da interessi pubblici preponderanti ed essere proporzionata allo scopo. Deve inoltre essere urgente e, in mancanza di un'alternativa meno radicale, deve anche essere adeguata e necessaria.

Queste condizioni devono essere soddisfatte anche dalle decisioni fondate sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. che, per quanto riguarda lo scopo delle misure da prendere, lascia una libertà più ampia al Consiglio federale.

<sup>59</sup> Perizia dell'UFG del 2.10.2006, pag. 4.

La nota di verbale sulle deliberazioni relative alla decisione del 14 novembre 2007 non contiene elementi che rimandano a una valutazione e a una ponderazione degli interessi pubblici che la distruzione degli atti del caso Tinner avrebbe permesso di proteggere o avrebbe potuto pregiudicare.

La proposta del DFGP del 12 novembre 2007 elenca gli interessi seguenti:

- primo: la Svizzera deve impedire che i piani per la costruzione di armi nucleari cadano in cattive mani perché le informazioni faciliterebbero notevolmente i tentativi di un'organizzazione terrorista o di uno Stato che nutre ambizioni nucleari di costruire una bomba atomica,
- secondo: a causa dei rischi derivanti da questa situazione, la Svizzera subisce la pressione degli Stati Uniti che insistono perché la Confederazione distrugga i documenti o li trasferisca sotto la loro responsabilità e vigilanza,
- terzo: il semplice possesso di queste informazioni contravviene al trattato di non proliferazione; la proibizione fatta nell'articolo II di questo trattato a ogni Stato parte di chiedere o ricevere aiuto per la fabbricazione di armi nucleari si applica anche al possesso delle istruzioni per la fabbricazione di armi nucleari come quelle sequestrate presso i Tinner,
- quarto: vi è un interesse manifesto a un procedimento che rispetti i principi di uno Stato di diritto nei confronti del quale si deve procedere a una ponderazione degli interessi.

La delegazione ha esaminato sotto l'aspetto dei criteri della necessità e dell'urgenza i tre primi interessi invocati dal DFGP, prima di verificare se il risultato della loro ponderazione rispetto all'interesse pubblico all'esecuzione di un procedimento penale nel rispetto dei principi di uno Stato di diritto permetta di giustificare la distruzione degli atti del caso Tinner.

### **6.5.1 I criteri della necessità e dell'urgenza esaminati nell'ottica del trattato di non proliferazione e i rischi in materia di sicurezza**

La distruzione dei piani per la costruzione di armi nucleari è una misura fondamentalmente adeguata per eliminare il rischio di proliferazione che deriva da queste informazioni. Riguardo agli obblighi che incombono alla Svizzera in forza del trattato di non proliferazione, la DelCG è arrivata alla conclusione che la Confederazione – in particolare le sue autorità di perseguimento penale – non aveva il diritto di conservare per lungo tempo piani per la costruzione di armi nucleari come quelli sequestrati nell'ambito dell'inchiesta di polizia giudiziaria contro i Tinner.

La DelCG è tuttavia anche dell'avviso che il trattato di non proliferazione lasci alla Svizzera quel margine di manovra che le permette di mantenere il potere di decisione su questi piani durante il tempo necessario per il procedimento penale e almeno fintanto che il procedimento non sia inutilmente prolungato. Dalle indagini è emerso che, al momento della decisione del Consiglio federale, tutto lasciava presagire che l'inchiesta potesse essere chiusa prima della fine del 2007; la DelCG giunge pertanto alla conclusione che, a quel momento, gli impegni internazionali non obbligavano ancora la Svizzera a distruggere i piani per la costruzione di armi nucleari.

Secondo la DelCG, per il Consiglio federale sarebbe anche difficile giustificare l'urgenza della distruzione dei documenti fondandosi sugli impegni internazionali della Svizzera. Quando, il 1° novembre 2006, si è per la prima volta occupato della questione della presenza di piani per la costruzione di armi nucleari tra i documenti del caso Tinner, il Consiglio federale disponeva già di tutte le informazioni sulle quali ha basato la decisione presa nella riunione del 14 novembre 2007 e che gli hanno permesso di rendersi conto della dimensione internazionale legata al possesso dei piani. Tuttavia, il Consiglio federale vi si è interessato solo al momento di giustificare la decisione del 14 novembre 2007.

La DelCG ha anche cercato di sapere se l'AIEA avesse insistito presso le autorità svizzere perché distruggessero i piani per la costruzione di armi nucleari. La corrispondenza con l'AIEA non contiene indizi in tal senso e tutte le persone sentite hanno risposto negativamente alla domanda.

Nella proposta del 12 novembre 2007, il DFGP ritiene che l'argomento principale a favore della distruzione dei mezzi di prova sia il pericolo che rappresentano per la sicurezza della comunità internazionale per il semplice fatto della loro esistenza<sup>60</sup>. La delegazione ha perciò anche voluto sapere se, oltre ad essere adeguata, la distruzione fosse anche una misura necessaria per proteggere i piani contro ogni accesso non autorizzato.

Nel corso dell'autunno 2006, il gruppo di lavoro ha fatto migliorare le misure di sicurezza per rafforzare la protezione degli atti del caso Tinner. I documenti sono stati riuniti geograficamente e ogni persona che voleva accedervi doveva non solo essere debitamente autorizzata, ma anche essere accompagnata da un'altra persona pure titolare di un'autorizzazione. La delegazione non ha trovato indizi che permettessero di pensare che, dall'attuazione di queste misure e sino all'autunno 2007, le autorità di perseguimento penale avessero ritenuto insufficiente la sicurezza della conservazione dei documenti sensibili. Inoltre, secondo tutte le persone che la delegazione ha sentite e che hanno lavorato direttamente su questi documenti sensibili, la sicurezza era garantita.

Nel mese di settembre 2007 i direttori dell'UFG e dell'UFP hanno ispezionato il luogo di conservazione dei documenti e le misure di sicurezza. Al direttore dell'UFG la sicurezza dei documenti sensibili non è sembrata sufficiente, per lo meno non a lungo termine. Né il direttore dell'UFP né quello dell'UFG hanno tuttavia contestato che, in caso di bisogno, sarebbe stato possibile rafforzare questa sicurezza.

Secondo la DelCG, sarebbe bastato rafforzare i compiti degli agenti di sicurezza della Confederazione. Questo rafforzamento sarebbe stato una valida soluzione alternativa alla distruzione dei documenti sensibili. Più in generale, la delegazione ritiene che la Svizzera, quale Stato sovrano, deve essere in grado di proteggere efficacemente informazioni sensibili relative al servizio informazioni, a un procedimento penale o a qualsiasi altro ambito.

Nella proposta del 12 novembre 2007, il DFGP sottolinea che una conservazione duratura dei documenti sensibili avrebbe esposto non solo la Svizzera, ma anche

<sup>60</sup> Proposta del DFGP del 12.11.2007 relativa alle informazioni sensibili in materia di tecnologia nucleare del procedimento nei confronti di T., pag. 2.

alcune persone a un rischio di estorsione<sup>61</sup>. Su richiesta della delegazione, il Consiglio federale ha precisato che «il rischio d'estorsione concerneva meno la Svizzera quale Stato che uno o più collaboratori dell'Ufficio federale di polizia o del Ministero pubblico della Confederazione, che avevano accesso ai documenti<sup>62</sup>».

La DelCG ha di conseguenza voluto sapere se elementi concreti d'interesse manifestati da persone non autorizzate nei confronti degli atti del caso Tinner avessero dato luogo a una riconsiderazione delle misure di sicurezza. Le persone interrogate in merito non erano a conoscenza di elementi che avrebbero permesso di pensare che terzi avevano manifestato un simile interesse. Alcuni collaboratori della Confederazione che lavoravano sul caso Tinner sono stati avvicinati per strada da ignoti o hanno ricevuto chiamate anonime, ma questi incidenti non hanno mai potuto essere messi concretamente in relazione con i documenti sensibili. Inoltre, nessuno degli incidenti ha avuto luogo dopo il 2006.

È innegabile che la probabilità di una violazione del segreto e che terzi cerchino di accedere ai documenti sensibili aumenti con il tempo. La DelCG è però dell'avviso che un rafforzamento della sicurezza sarebbe bastato a prevenire tali rischi.

La DelCG considera che se già nel novembre 2007, per quanto riguarda il trattato di non proliferazione e i rischi in materia di sicurezza, i criteri della necessità e dell'urgenza non erano soddisfatti per giustificare la distruzione dei piani per la costruzione di armi nucleari, lo erano ancora meno per giustificare quella del resto dei documenti sequestrati nell'ambito dell'inchiesta di polizia giudiziaria contro i Tinner.

La DelCG è dell'avviso che gli argomenti a favore della distruzione di tutti i mezzi di prova del caso Tinner presentati nella proposta del 12 novembre 2007 non reggano a un esame approfondito. Per giustificare la necessità di una distruzione integrale, il dipartimento ha menzionato gli sforzi considerevoli che sarebbero stati necessari per esaminare ogni atto per identificare con certezza i documenti sensibili di cui s'imponeva la distruzione. Secondo le stime della PGF, sarebbero stati necessari alcuni anni-persona per effettuare tale vaglio. La delegazione ritiene tuttavia che avrebbe potuto essere effettuato per tempo se il Consiglio federale l'avesse ordinato già alla fine del 2006.

Nella sua proposta, il DFGP era contrario alla realizzazione di una separazione dato che l'operazione avrebbe richiesto l'impiego di personale supplementare. È certamente vero che l'operazione avrebbe comportato spese supplementari legate alla sicurezza; non vi è comunque motivo di supporre che la sicurezza del materiale non avrebbe potuto essere garantita durante tale separazione.

Nella proposta presentata al Consiglio federale, il DFGP non escludeva che informazioni relative alla costruzione di armi nucleari potessero sfuggire a un controllo, anche se rigoroso. Questo problema, molto ipotetico, non poteva assolutamente essere decisivo tenuto conto del fatto che le autorità di perseguimento penale non potevano in nessun caso garantire di aver sequestrato tutte le copie dei piani in possesso dei Tinner. Sarebbe inoltre stato possibile risolvere il problema una volta per tutte confiscando e distruggendo tutti i documenti dopo il giudizio definitivo.

<sup>61</sup> Proposta del DFGP del 12.11.2007 relativa alle informazioni sensibili in materia di tecnologia nucleare del procedimento nei confronti di T., pag. 3.

<sup>62</sup> Lettera del Consiglio federale del 21.8.2008 alla DelCG, pag. 1.

Secondo la DelCG, i rischi in materia di sicurezza avanzati dal DFGP non sono sufficienti a giustificare né la necessità né l'urgenza della distruzione parziale o integrale dei mezzi di prova nel caso Tinner. Secondo la DelCG, il Consiglio federale non può giustificare la decisione del 14 novembre 2007 fondandosi sull'articolo 185 capoverso 3 Cost.

## **6.5.2 I criteri della necessità e dell'urgenza esaminati nell'ottica della politica estera**

L'esame al quale ha proceduto la delegazione nell'ottica del diritto internazionale e della sicurezza dei documenti rappresentanti un rischio sotto l'aspetto della proliferazione delle armi nucleari ha mostrato che la decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007 non soddisfa le condizioni dell'urgenza e della necessità. Occorre dunque verificare se la distruzione di tutti i mezzi di prova sequestrati presso i Tinner sia giustificata sotto l'aspetto della politica estera. Se non ci si può riferire all'articolo 185 capoverso 3 Cost., è dunque principalmente l'articolo 184 capoverso 3 Cost. che potrebbe nella fattispecie giustificare la decisione del Consiglio federale.

Il ruolo svolto dagli interessi in materia di politica estera traspare dalla proposta del DFGP del 1° novembre 2006, che rende conto della grande importanza attribuita dal governo americano alla richiesta degli Stati Uniti e della pressione politica esercitata per questo motivo<sup>63</sup>. Nella proposta, il DFGP precisa che, su richiesta del presidente degli Stati Uniti, il segretario di Stato americano alla Giustizia aveva a più riprese contattato il capo del DFGP per sottolineare l'importanza della richiesta del governo americano. La proposta del DFGP del 12 novembre 2007 mostra l'insistenza con la quale gli Stati Uniti chiedono che la Svizzera consegni loro i documenti in questione o, al limite, distruggano tutte le informazioni sensibili<sup>64</sup> e afferma che l'obiettivo degli Stati Uniti è di evitare che le informazioni cadano nelle mani di un'organizzazione terrorista o di uno Stato non dotato di armi nucleari considerato come proliferatore. Il comunicato stampa del presidente della Confederazione del 23 maggio 2008 mostra che il Consiglio federale ha ripreso questa argomentazione.

Nel luglio 2006 il capo del DFGP era stato informato che la Svizzera possedeva piani per la costruzione di armi nucleari. La sicurezza di questi documenti è stato aumentata solo tre mesi dopo. Quando, il 1° novembre 2006, il Consiglio federale si è per la prima volta occupato del problema del carattere esplosivo di alcuni documenti del caso Tinner, la proposta di decisione che il DFGP gli aveva sottoposta non menzionava problemi di sicurezza. Soltanto la pressione esercitata per sedici mesi dagli Stati Uniti sulla Svizzera ha fatto sì che il Consiglio federale prendesse coscienza il 14 novembre 2007 dell'esistenza di un problema di sicurezza da risolvere. Pur avendo recepita la valutazione dei rischi del governo americano, il Consiglio federale ha, dal punto di vista formale, agito di propria iniziativa nell'intento di eliminare un rischio per la sicurezza della comunità internazionale. La delegazione non può tuttavia fare a meno di pensare che, nel caso Tinner, sia stata più la pressio-

<sup>63</sup> Proposta del DFGP del 1.11.2006 relativa alla consultazione da parte dell'AIEA di documenti «esplosivi» nell'ambito di una procedura d'inchiesta giudiziaria del MPC e consegna di tali documenti all'agenzia, pag. 1.

<sup>64</sup> Proposta del DFGP del 12.11.2007 relativa alle informazioni sensibili in materia di tecnologia nucleare del procedimento nei confronti di T., pag. 2.

ne esercitata dagli Stati Uniti che il rischio di proliferazione ad aver preoccupato il dipartimento incaricato del caso e il Consiglio federale.

La distruzione di tutti i mezzi di prova del caso Tinner era un mezzo per cedere rapidamente alla pressione esercitata da Washington. Dato che questa soluzione non richiedeva tempo per vagliare e separare i documenti, la distruzione di tutti i documenti sequestrati era la soluzione più rapida per sbarazzarsi dei documenti sensibili.

La proposta del DFGP non proponeva nessuna alternativa. Era incentrata sulla distruzione integrale dei documenti del caso Tinner mentre è appurato che, nel mese di novembre 2006, il segretario di Stato americano alla Giustizia ha, a nome del suo governo, proposto alla Svizzera di consegnare i documenti sensibili nelle mani americane precisando che gli Stati Uniti si impegnavano a garantirne l'accesso alle autorità di perseguimento penale svizzere perché potessero portare a termine il procedimento penale<sup>65</sup>. Nessuna delle proposte che il DFGP ha fatto al Consiglio federale menziona quest'offerta del governo americano.

Alla domanda posta dalla DelCG per sapere per quale motivo non aveva discusso la proposta degli Stati Uniti, il Consiglio federale ha risposto che, «all'epoca [nel 2006], sia il gruppo di lavoro che il capo del DFGP hanno ritenuto inopportuna una trasmissione dei documenti agli Stati Uniti a causa di considerazioni legate alla sovranità del nostro Paese<sup>66</sup>.» I consiglieri federali che la delegazione ha sentito sulla decisione del 14 novembre 2007 condividono questa opinione. Dato che il Consiglio federale è tenuto a rispettare l'ordinamento giuridico della Svizzera, le stesse considerazioni legate alla sovranità del nostro Paese avrebbero dovuto dissuaderlo dal prendere una decisione che ingeriva così pesantemente nell'indipendenza della Giustizia svizzera.

### **6.5.3 Ponderazione tra interessi di politica estera e indipendenza della Giustizia**

Prendendo la sua decisione del 14 novembre 2007, il Consiglio federale ha dovuto procedere a una ponderazione degli interessi in gioco. Doveva confrontare l'interesse a un procedimento penale rispettoso dei principi di uno Stato di diritto con quello di cedere alla pressione americana. La proposta del DFGP del 12 novembre 2007 era molto esplicita sulle conseguenze che una distruzione di tutti i mezzi di prova sequestrati presso i Tinner avrebbe avuto sul procedimento penale. Sottolineava chiaramente che una simile distruzione privava quasi del tutto il caso a carico dei Tinner dei mezzi di prova a sostegno dell'accusa e che non vi sarebbe stata altra soluzione che sospendere definitivamente il procedimento<sup>67</sup>. I documenti relativi alla seduta del Consiglio federale del 14 novembre 2007 non consentono per contro di sapere se, durante questa seduta, il Consiglio federale si è effettivamente occupato della questione degli svantaggi che la Svizzera avrebbe subiti, ammesso che cui ve ne fossero, se avesse deciso di aspettare la fine del procedimento giudiziario prima di far procedere alla distruzione dei documenti sensibili.

<sup>65</sup> Lettera del segretario di Stato americano alla Giustizia del 2.11.2006 al capo del DFGP.

<sup>66</sup> Lettera del Consiglio federale del 21.8.2008 alla DelCG, pag. 2.

<sup>67</sup> Proposta del DFGP del 12.11.2007 relativa alle informazioni sensibili in materia di tecnologia nucleare del procedimento nei confronti di T., pag. 4.

La legge non autorizza il Consiglio federale a decidere sull'opportunità di un procedimento giudiziario per le infrazioni di diritto comune. La DelCG è dell'avviso che il Consiglio federale avrebbe potuto fondarsi sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. per giustificare una decisione *contra legem* così carica di conseguenze solo se avesse proceduto a una ponderazione plausibile tra i prevedibili svantaggi in materia di politica estera da un lato e la violazione del principio dell'indipendenza della Giustizia dall'altro. La delegazione non è riuscita a trovare, oltre ai superficiali argomenti attinenti alla sicurezza avanzati dal Consiglio federale, conseguenze concrete per la politica estera della Svizzera che, all'epoca, avrebbero potuto giustificare la resa della Confederazione alla pressione americana e la distruzione di tutti i mezzi di prova sequestrati nell'ambito del caso Tinner. Gli interessi politici invocati senza essere stati delucidati in modo compiuto sono manifestamente poco consistenti rispetto alla gravità dell'ingerenza nell'indipendenza della Giustizia. Secondo la DelCG la decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007 non era dunque proporzionata.

## **6.6 Il ruolo e l'efficacia dei servizi di informazione**

Già nel gennaio 2004 il SIS aveva avvisato il Consiglio federale che la rete Khan aveva con ogni probabilità legami con la Svizzera. Il Consiglio federale disponeva dunque di questa informazione prima che l'AIEA intervenisse presso la missione svizzera a Vienna e prima che il rapporto d'inchiesta della polizia malaysiana del 20 febbraio 2004 stabilisse per il vasto pubblico un legame fra la rete Khan e la Svizzera.

Il SIS ha cercato attraverso le analisi effettuate per la GSic nel corso della primavera 2004 di motivare i servizi ad agire ed esaminare sistematicamente il ruolo degli attori svizzeri nella rete Khan. Considerato che le varie indagini internazionali potevano in ogni momento rivelare altri legami con la Svizzera, era indispensabile che il Consiglio federale fosse in grado di farsi quanto più rapidamente possibile un'idea della dimensione del caso Tinner.

Da parte sua, il SAP si è limitato a cercare, con l'aiuto della SECO, le prove della partecipazione dei Tinner alle esportazioni illegali destinate al programma libico di arricchimento dell'uranio. Lo scopo di queste indagini era di raccogliere abbastanza elementi per provare la violazione della LBDI.

Il fenomeno della proliferazione delle armi di distruzione di massa non può essere ridotto alla semplice questione dell'esistenza delle necessarie autorizzazioni d'esportazione. Dato che le esportazioni erano destinate a un programma di armi di distruzione di massa estero, ogni singolo caso aveva anche una dimensione che concerneva la sicurezza e la politica estera. Questo aspetto era particolarmente importante a causa della ramificazione internazionale della rete Khan, di cui facevano parte anche i Tinner.

Nel caso in questione, il servizio informazioni interno e il servizio informazioni esterno avrebbero dovuto collaborare strettamente. Sarebbe in particolare stato necessario che il SAP svolgesse le sue indagini sul territorio svizzero tenendo anche conto degli aspetti internazionali del caso. Il fatto che il SAP sia stato poco incline a interessarsi agli aspetti concernenti la sicurezza della comunità internazionale ha pesato sui rapporti comuni che il SAP e il SIS hanno redatto per la GSic. Le analisi

si limitavano spesso al minimo comun denominatore invece di incitare ad analizzare e a comprendere le attività dei Tinner alla luce della dimensione internazionale della rete Khan. Un'analisi sotto questo aspetto sarebbe stata necessaria per poter riconoscere tutta l'importanza del caso Tinner per la Svizzera.

L'assenza di una direzione gerarchica superiore comune ai due servizi di informazione civile e la mancanza di volontà di cooperare sistematicamente hanno motivato la DelCG a depositare nel mese di marzo 2007 l'iniziativa parlamentare Hofmann (07.404). Le Camere federali hanno adottato la legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC) nel corso della sessione d'autunno 2008. I risultati delle indagini sul caso Tinner hanno confermato la necessità delle riforme chieste dalla DelCG.

Dopo che il SAP e la SECO avevano sporto denuncia al MPC il 22 settembre 2004, il SAP ha riservato al caso Tinner solo un'attenzione limitata. Nella lettera scritta alla delegazione<sup>68</sup>, il capo del SAP ha spiegato che il suo servizio aveva rinunciato a continuare le indagini sul caso Tinner dato che non avrebbero in nessun caso potuto essere portate a termine senza conoscenze approfondite e che simili indagini non rientravano nel suo campo di competenza fintanto che il procedimento era in corso; ha aggiunto che il capo del DFGP non aveva mai incaricato il SAP di fornirgli una valutazione del caso Tinner.

I rapporti che il SAP ha redatto per il capo del DFGP e altri clienti dall'estate 2004 si limitavano a riportare fatti noti e alcune informazioni della PGF sui progressi dell'inchiesta. È anche limitandosi a questi aspetti che, ogni anno dal 2004, il rapporto sulla sicurezza interna della Svizzera ha trattato la rete Khan e il caso Tinner.

Dalla fine del 2004 il SIS ha seguito le differenti procedimenti e inchieste penali aperti all'estero contro la rete Khan, giungendo alla conclusione che le autorità estere competenti avrebbero gradualmente scoperto informazioni sulle attività della rete Khan in Svizzera. Le analisi del SIS hanno fornito sempre più informazioni sull'ampiezza della rete Khan e sulla pericolosità delle sue attività.

Così, nel mese di agosto 2005, basandosi su informazioni del SIS, il coordinatore delle informazioni ha sottolineato in un rapporto alla GSic che alcuni individui della rete Khan disponevano non solo delle tecnologie per l'arricchimento dell'uranio, ma anche di piani per la costruzione di armi nucleari<sup>69</sup>. Le informazioni del SIS non permettevano tuttavia di concludere che anche i Tinner fossero in possesso dei piani. In occasione della seduta della GSic del 30 agosto 2005, i consiglieri federali presenti sono stati resi attenti al fatto che la Svizzera poteva contribuire alla non proliferazione di armi di distruzione di massa procedendo a un'inchiesta approfondita sulle attività della famiglia Tinner e sequestrando i documenti in loro possesso per evitare che altri Stati ne prendessero conoscenza<sup>70</sup>. In altre parole, il Consiglio federale era stato messo al corrente del fatto che i documenti in possesso dei Tinner costituivano un rischio importante sotto il profilo della proliferazione nucleare oltre due anni prima che ordinasse di distruggere non solo i documenti sensibili, ma anche tutti gli altri documenti sequestrati nell'ambito del caso Tinner.

<sup>68</sup> Lettera del SAP del 2.9.2008 alla DelCG.

<sup>69</sup> *I paesi sulla soglia nucleare e il Pakistan: fattori chiave della proliferazione nucleare*, rapporto dell'ODSic del 30.8.2005, pag. 5; anche questo rapporto è stato presentato alla DelCG il 12.9.2005.

<sup>70</sup> Verbale della seduta della GSic del 30.8.2005, pag. 3.



Nella primavera 2006, in un rapporto segreto al capo del DDPS, il SIS sottolineava che, grazie alla loro appartenenza alla rete Khan, i Tinner disponevano di piani per la costruzione di centrifughe destinate all'arricchimento dell'uranio praticamente completi e che, essendo digitalizzati, questi piani rappresentavano un grave pericolo poiché molto facili da trasferire per posta elettronica. Il 30 ottobre 2006 il SIS ha redatto un nuovo rapporto segreto secondo il quale le autorità della Confederazione svizzera erano in possesso di piani per la costruzione di un'arma nucleare che, per gli esperti, erano quasi completi e permettevano di produrre un'arma del genere<sup>71</sup>. Il rapporto sottolineava che i piani per la costruzione erano problematici per la Svizzera a causa degli obblighi risultanti dal diritto internazionale e delle conseguenze di politica estera che potevano derivarne.

Il SIS non aveva accesso alle informazioni dell'inchiesta di polizia giudiziaria e il DDPS non era rappresentato nel gruppo di lavoro istituito nel mese di ottobre 2006. Indipendentemente da ciò, il SIS era giunto alla conclusione, sulla base di informazioni provenienti dall'estero, che i Tinner possedevano piani per la costruzione di armi nucleari e che li avevano introdotti in Svizzera. Grazie agli sforzi del SIS, il DDPS era al corrente del carattere esplosivo del caso Tinner due giorni prima della seduta del 1° novembre 2006, nel corso della quale il capo del DFGP ha informato gli altri membri del Consiglio federale della presenza in Svizzera di piani per la costruzione di armi nucleari.

Diversamente dal capo del DFGP, il capo del DDPS aveva incaricato il suo servizio informazioni di tenerlo al corrente della situazione. Il SIS gli ha pertanto fatto regolarmente pervenire informazioni aggiornate sulla rete Khan e sulle implicazioni delle attività di questa rete per la Svizzera. Anche se complessivamente valuta positivamente i contributi del servizio informazioni del DDPS, la delegazione ritiene però che il governo ne abbia fatto un impiego più che lacunoso.

Il DDPS disponeva delle informazioni che avrebbero permesso di rendersi conto del carattere eccezionale del caso Tinner già nell'autunno 2006. Il Consiglio federale non ha tuttavia mai tenuto conto di queste conoscenze nelle sue riflessioni. Il DFGP, dipartimento incaricato del caso Tinner in quanto gli sono attribuite amministrativamente le autorità di perseguimento penale, ha, da parte sua, rinunciato completamente ad avvalersi del servizio informazioni per valutare le implicazioni per la sicurezza e i rischi di proliferazione che la presenza in Svizzera dei piani per la costruzione di armi nucleari presentava. Il DFGP si è soprattutto fondato sulla valutazione della situazione da parte delle autorità americane senza chiedere ai servizi svizzeri di procedere a un'analisi indipendente.

## 6.7 Il ruolo della GSic

La GSic è stata istituita per potenziare la capacità direttiva del Consiglio federale in materia di politica di sicurezza e, a tal fine, per preparare le decisioni del Consiglio federale<sup>72</sup>. La GSic è incaricata da una parte di vegliare affinché l'ODSic la informi il più presto possibile sull'evoluzione della situazione nell'ambito della sicurezza e

<sup>71</sup> *Politische Aufarbeitung der Affäre Khan*, rapporto del SIS del 30.10.2006, pag. 1.

<sup>72</sup> Art. 3 dell'ordinanza del 24.10.2007 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (RS 120.71).

dall'altra di preparare gli affari concernenti la politica di sicurezza sottoposti alla decisione del Consiglio federale.

La delegazione ha constatato che, nel 2004, diversi servizi rappresentati nell'ODSic hanno a più riprese sottolineato il rischio potenziale inerente al caso Tinner. La GSic ha preso atto puntualmente delle informazioni dell'ODSic. Tuttavia, nel 2004 e nel 2005, i capi dei dipartimenti interessati non hanno dato prova di interesse duraturo nei confronti del caso Tinner. Neanche il rapporto che il coordinatore delle informazioni ha redatto per la GSic nel mese di agosto 2005<sup>73</sup>, nel quale diceva che membri della rete Khan erano in possesso di piani per la costruzione di armi nucleari, è riuscito ad attirare l'attenzione della GSic sul caso Tinner.

Quando, nel mese di luglio 2006, è venuto a sapere che tra i mezzi di prova del caso Tinner vi erano piani per la costruzione di armi nucleari, il capo del DFGP ha riferito queste informazioni direttamente al Consiglio federale, senza passare attraverso la GSic per prepararle. Anche i due altri capidipartimento membri della GSic erano evidentemente disposti a far trattare il caso Tinner al di fuori della GSic e a lasciare al DFGP e al gruppo di lavoro da lui istituito tutti i lavori preparatori. La DelCG constata dunque che il Consiglio federale ha voluto gestire il caso Tinner mediante strutture *ad hoc* invece di avvalersi degli organi di direzione della politica di sicurezza da lui stesso istituiti.

## **6.8 Informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza da parte del Consiglio federale**

I servizi competenti hanno regolarmente e spontaneamente tenuto la DelCG informata dell'evoluzione del caso Tinner fino alla decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007.

Per quanto concerne l'informazione fornita dal capo del DFGP, la valutazione deve essere tuttavia differenziata: ogni volta che gli chiedeva un'informazione scritta, la delegazione ha ricevuto informazioni dettagliate e corrette; per contro, quando gli chiedeva un'informazione nel corso di un colloquio – senza precedente richiesta scritta –, il capo del DFGP non la informava sempre in modo completo.

Così, durante il colloquio del 21 novembre 2006, invitato a informare la delegazione della decisione del Consiglio federale del 1° novembre 2006, il capo del DFGP ha detto che doveva prima avere l'accordo del Collegio federale. La decisione del Consiglio federale del 1° novembre 2006 tuttavia non conteneva nessuna disposizione prevedente un'informazione attiva della delegazione e non limitava il diritto all'informazione della DelCG. È solo dalla decisione del 29 agosto 2007 che il Consiglio federale ha ritenuto necessario informare la delegazione spontaneamente.

Quando, successivamente, la DelCG ha insistito per essere messa completamente al corrente del contenuto della decisione del 1° novembre 2006, il capo del DFGP l'ha informata in maniera dettagliata il 13 settembre 2007.

Dato che, giusta l'articolo 169 capoverso 2 Cost., l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alla DelCG, il capo del DFGP avrebbe dovuto informare la delegazione dettagliatamente già durante il colloquio del 21 novembre 2006. Il Consiglio

<sup>73</sup> *I paesi sulla soglia nucleare e il Pakistan: fattori chiave della proliferazione nucleare*, rapporto dell'ODSic del 30.8.2005, pag. 5.

federale non può limitare per sua decisione il diritto costituzionale all'informazione della DelCG.

Per quanto riguarda la terza decisione del Consiglio federale, cioè quella del 14 novembre 2007 relativa alla distruzione degli atti del caso Tinner, il capo del DFGP avrebbe dovuto informare la DelCG senza indugio e ufficialmente. Non è ammissibile che egli abbia voluto attendere la successiva discussione regolare della primavera 2008 prima di informare la delegazione, mentre era stato previsto di distruggere i documenti già alla fine del 2007. Inoltre, la decisione di distruggere i mezzi di prova era in contraddizione con quanto affermato dal capo del DFGP durante il colloquio del 13 settembre 2007 nel corso del quale aveva assicurato la delegazione che il procedimento penale contro i Tinner avrebbe seguito uno sviluppo normale. Tenuto conto dell'importanza dell'oggetto e dell'interesse che la delegazione ha manifestato sempre per il caso, il Consiglio federale avrebbe dovuto informarla senza indugio di questo cambiamento fondamentale del modo di procedere.

La delegazione sottolinea inoltre che la decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007 incaricava esplicitamente «il capo del DFGP [di informare] la DelCG adeguatamente sulle misure decise dal Consiglio federale e sulla loro esecuzione<sup>74</sup>.» Su richiesta della delegazione, il Consiglio federale ha confermato di non aver tuttavia determinato la data per farlo<sup>75</sup>. Secondo la DelCG non vi era nessun motivo perché il capo DFGP non la informasse già prima della prevista esecuzione sulla decisione di distruggere i documenti presa dal Consiglio federale.

La DelCG non ammette assolutamente la mancanza di informazione da parte del capo del DFGP anche perché, solamente alcuni giorni dopo la decisione del 14 novembre 2007, ne ha informato gli Stati Uniti a livello ministeriale e diplomatico. Successivamente, cioè il 28 dicembre 2007, ha informato anche il Tribunale penale federale nella sua qualità di autorità di vigilanza incaricata della vigilanza giudiziaria del MPC: neanche allora ha ritenuto opportuno informare l'organo incaricato di esercitare l'alta vigilanza parlamentare.

La DelCG ha dovuto attendere fino all'8 febbraio 2008 prima che la nuova responsabile del DFGP informasse ufficialmente il presidente della delegazione, che aveva preteso di essere ricevuto il giorno dopo che la stampa aveva pubblicato notizie concernenti la distruzione di mezzi di prova relativi al caso Tinner. Da questo momento, il DFGP ha provveduto a tenere la delegazione regolarmente e spontaneamente informata dell'evoluzione del caso Tinner. Il DFGP ha anche intrapreso grandi sforzi affinché la DelCG potesse disporre dei documenti necessari per svolgere l'inchiesta.

Retrospectivamente, la delegazione constata tuttavia anche che, nel mese di febbraio 2008, la responsabile del DFGP non era in grado di informarla in modo sufficientemente preciso sulla distruzione dei documenti. Secondo la decisione del Consiglio federale del 13 febbraio 2008, la distruzione si sarebbe limitata in una prima fase ai soli documenti contenenti informazioni sulle tecnologie del nucleare. Dato che le spiegazioni fornite alla delegazione nella riunione del 21 febbraio 2008 dalla responsabile del DFGP non facevano distinzioni tra documenti contenenti informazioni

<sup>74</sup> Decisione del Consiglio federale del 14.11.2007 relativa alle informazioni sensibili in materia di tecnologia nucleare del procedimento nei confronti di T.

<sup>75</sup> Lettera del Consiglio federale del 21.8.2008 alla DelCG, pag. 1.

rilevanti sulle tecnologie del nucleare e documenti problematici per quanto riguarda il rispetto dei trattati internazionali, la DelCG doveva partire del presupposto che nel corso della prima fase dovevano essere distrutti solo questi ultimi. Per poter comprendere pienamente la portata della prima fase di distruzione, la DelCG avrebbe dovuto però disporre della strategia di distruzione approvata dalla responsabile del DFGP il 14 febbraio 2008.

Secondo la strategia di distruzione, i piani per la costruzione di armi nucleari e i documenti relativi all'arricchimento dell'uranio dovevano essere distrutti immediatamente. Per quanto riguarda gli altri documenti del caso Tinner, la strategia precisava che l'AIEA era autorizzata a selezionare i documenti sequestrati che desiderava ancora analizzare e che questi sarebbero stati conservati a tal fine sino a maggio<sup>76</sup>. Non era pertanto garantito che nel corso della prima fase ci si limitasse a distruggere solo i documenti relativi alle tecnologie del nucleare. Si deve al contrario constatare che solo le esigenze dell'AIEA hanno determinato quali mezzi di prova il giudice istruttore federale poteva ancora consultare dopo la prima fase di distruzione.

Si trattava essenzialmente di copie dei documenti che la Svizzera aveva sequestrato presso Gotthard Lerch nel 2004 nell'ambito della domanda di assistenza giudiziaria presentata dalla Germania. È tuttavia solo durante una delle audizioni svolte a metà aprile 2008 che la DelCG ha appreso che tutti i mezzi di prova sequestrati presso i Tinner erano già stati distrutti prima della fine del febbraio 2008.

La DelCG constata dunque che le raccomandazioni formulate alla consigliera federale responsabile del DFGP (29 febbraio 2008) e al Consiglio federale (26 marzo 2008) per limitare le distruzioni in corso ai documenti problematici per quanto riguarda il rispetto dei trattati internazionali non potevano più esplicitare nessuno effetto. Così, decidendo il 2 febbraio 2008 di dare seguito alla raccomandazione della delegazione di differire il termine di distruzione dei documenti non ancora distrutti nel caso in cui fosse indispensabile per le esigenze del procedimento penale, il Consiglio federale ha dato solo formalmente atto di buona volontà. Avrebbe in effetti potuto sapere che con i documenti non ancora distrutti non poteva più rispettare materialmente la raccomandazione della DelCG. La delegazione si rammarica che il Consiglio federale, nella sua risposta, non l'abbia informata di questa situazione.

La DelCG ha anche verificato se la Delegazione delle finanze (DelFin) aveva ricevuto per informazione le cinque decisioni del Consiglio federale relative al caso Tinner. Nel suo scritto dell'8 ottobre 2008 la DelFin ha risposto negativamente. Secondo l'articolo 154 capoverso 3 LParl, la DelFin deve ricevere correntemente e regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federale, corapporti inclusi.

## **6.9 Vigilanza del Tribunale penale federale**

Nella lettera del 17 giugno 2008, il Tribunale penale federale ha risposto negativamente alla domanda posta il 2 giugno 2008 dalla DelCG che voleva sapere se la Prima Corte dei reclami penali si era pronunciata sulla distruzione dei mezzi di

<sup>76</sup> Proposta del capo progetto alla responsabile del DFGP relativa all'esecuzione della decisione del Consiglio federale del 14.2.2008, pag. 2.

prova del caso Tinner nella sua veste di autorità di vigilanza giudiziaria o di istanza giurisdizionale.

Il 22 gennaio 2008, dopo che il suo presidente l'aveva informata della decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007, la Prima Corte dei reclami penali non ha ritenuto necessario intervenire immediatamente in qualità di organo di vigilanza giudiziaria sul MPC dato che, all'epoca, non sapeva che i documenti non erano stati ancora distrutti<sup>77</sup>. A suo avviso, non era il caso di intervenire d'ufficio in qualità di autorità di vigilanza dato che, essendo informati della distruzione, la difesa e il MPC potevano rivolgersi alla Prima Corte dei reclami penali; inoltre, quale autorità incaricata di dirigere il procedimento, il MPC disponeva dei documenti e sarebbe stato *de facto* in grado di opporsi alla loro distruzione<sup>78</sup>. Tenuto conto delle informazioni limitate di cui disponeva e in mancanza di richieste concrete delle parti, la Prima Corte dei reclami penali non ha ritenuto necessario occuparsi materialmente della questione della distruzione dei documenti.

La delegazione ha anche esaminato la legalità dell'istruzione con la quale il direttore dell'UFP aveva ordinato al capo della PGF di rifiutare che la sua divisione principale fornisse aiuto all'UGI nell'ambito dell'istruzione preparatoria del caso Tinner. Giusta l'articolo 17 capoverso 1 PPF, la polizia giudiziaria è diretta dal procuratore generale e sottostà all'alta vigilanza<sup>79</sup> della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. Con lettera del 5 settembre 2008, la DelCG ha pertanto invitato la Prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale a valutare l'istruzione del direttore dell'UFP quale organo di vigilanza.

Nella sua risposta scritta del 23 settembre 2008, la Prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale informa di non essere né formalmente né materialmente in grado di procedere alla valutazione richiesta dalla delegazione, dato che fino a quel momento non era in corso un procedimento di vigilanza né era previsto da parte del procuratore generale della Confederazione, che dirige la polizia giudiziaria e pertanto esercita il primo livello di vigilanza (art. 17, 15 e 105<sup>bis</sup> cpv. 1 PPF), sia perché l'istruzione preparatoria sottostà alla vigilanza esercitata dalla Prima Corte dei reclami penali (art. 28 cpv. 2 della legge federale sul Tribunale penale federale)<sup>80</sup>.

La delegazione ha anche consultato la decisione non pubblicata della I<sup>a</sup> Corte dei reclami penali del 28 maggio 2008 sulla domanda di scarcerazione di Urs Tinner. In questa decisione sottolinea che le autorità competenti non hanno ancora portato a termine le indagini; più avanti ritiene che, in considerazione del principio di celerità, sarebbe incomprensibile se le autorità di perseguimento penale volessero recuperare documenti già distrutti. La Corte dei reclami penali ritiene inoltre che Urs Tinner non sia responsabile dei ritardi del procedimento né delle relative conseguenze, per cui non ha da subirne svantaggi, tanto più che, nell'ambito della precedente richiesta di scarcerazione, il Tribunale federale aveva già sottolineato che il caso doveva essere trattato in modo particolarmente rapido (decisione del Tribunale federale IB\_205/2007 del 9 ottobre 2007, consid. 5.6 *in fine*). La Corte dei reclami penali ha ancora precisato che, dopo altri otto mesi, occorreva attribuire una priorità ancora

<sup>77</sup> Lettera del Tribunale penale federale del 17.6.2008 alla DelCG, pag. 2.

<sup>78</sup> Lettera del Tribunale penale federale del 17.6.2008 alla DelCG, pag. 2.

<sup>79</sup> Cfr. art. 17 cpv. 1 PPF.

<sup>80</sup> Lettera del Tribunale penale federale del 23.9.2008 alla DelCG, pag. 1.

più alta al principio di celerità e che si doveva rapidamente chiudere l'istruzione preparatoria<sup>81</sup>.

Nei considerandi della decisione, il Tribunale federale ha scritto che la chiusura dell'inchiesta svolta dal MPC era imminente e che la richiesta di quest'ultimo di aprire un'istruzione preparatoria era stata respinta solo provvisoriamente e per ragioni formali. Il Tribunale federale ha tuttavia aggiunto che, tenuto conto della durata della carcerazione, insisteva perché il caso fosse trattato in modo particolarmente rapido<sup>82</sup>.

Nella decisione del 28 maggio 2008, il Tribunale penale federale ha, secondo le proprie dichiarazioni, chiaramente e palesemente dato la priorità al principio di celerità a svantaggio del recupero di documenti del caso Tinner senza però contestare l'ammissibilità di un recupero dei mezzi di prova distrutti<sup>83</sup>. La delegazione può partire dal presupposto che, nella sua decisione, non è in qualità di istanza giurisdizionale che la Prima Corte dei reclami penali ha insistito per una chiusura rapida dell'istruzione preparatoria. Ne consegue che la Prima Corte dei reclami penali si è pronunciata al riguardo in veste di autorità di vigilanza giudiziaria.

In considerazione di questo modo di procedere, la DelCG si chiede se, il 28 maggio 2008, fosse ancora opportuno da parte della Prima Corte dei reclami penali insistere affinché il giudice istruttore federale rinunciaste a procurarsi copie dei mezzi di prova distrutti. A questo riguardo, si riferiva alla raccomandazione formulata dal Tribunale federale (decisione del 9 ottobre 2007) di accelerare l'istruzione preparatoria, che quest'ultimo aveva tuttavia pronunciata senza essere a conoscenza della distruzione dei mezzi di prova; inoltre, quando la Prima Corte dei reclami penali ha pronunciato la sua decisione del 28 maggio 2008, il giudice istruttore federale aveva già avviato l'istruzione preparatoria.

Secondo la DelCG, il rispetto del principio di celerità doveva essere valutato, nel mese di maggio 2008, in relazione al fatto che al procedimento penale erano stati tolti tutti i mezzi di prova. La delegazione non riesce a comprendere per quale motivo la Prima Corte dei reclami penali abbia ritenuto che una rapida chiusura dell'istruzione preliminare fosse più importante del recupero dei mezzi di prova necessari allo svolgimento del procedimento penale.

La DelCG non comprende neanche per quale motivo la Prima Corte dei reclami penali abbia, da una parte, insistito su una rapida chiusura del procedimento senza recupero di copie dei mezzi di prova distrutti e, dall'altra, abbia sostenuto nei confronti della delegazione di non ritenere necessario occuparsi, nella veste di organo di vigilanza, della distruzione dei mezzi di prova del caso Tinner e delle relative conseguenze. Dato che l'istruzione con la quale il direttore dell'UFP aveva ordinato al capo della PGF di rifiutare di fornire aiuto al giudice istruttore federale poteva difficilmente accelerare l'istruzione preliminare, la Prima Corte dei reclami penali avrebbe logicamente dovuto occuparsene quando la DelCG gliene ha comunicato l'esistenza. In questo contesto, avrebbe dovuto rispondere alla domanda se parti dei mezzi di prova distrutti fossero indispensabili per un'accusa e se non fosse l'istruzione con la quale il direttore dell'UFP ordinava al capo della PGF di rifiutare di fornire aiuto al giudice istruttore federale a violare il principio di celerità.

<sup>81</sup> Decisione non pubblicata della I<sup>a</sup> Corte dei reclami penali del 28.5.2008, consid. 6.3.

<sup>82</sup> Decisione del Tribunale federale IB 205/2007 del 9.10.2007, consid. 5.6.

<sup>83</sup> Lettera della I<sup>a</sup> Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale del 15.10.2008 alla DelCG, pag. 2.

La DelCG constata che la I<sup>a</sup> Corte dei reclami penali, quando ha esercitato i suoi obblighi in materia di vigilanza nei confronti del MPC e della PGF nel caso Tinner, lo ha fatto solo in modo lacunoso. La delegazione non condivide l'opinione della Prima Corte dei reclami penali quando afferma di essere tenuta ad assumere i propri obblighi in materia di vigilanza solo al momento in cui il MPC esercita la sua vigilanza sulla PGF oppure ricorre al Tribunale penale federale quale autorità di vigilanza del. La DelCG considera che faccia parte del compito di vigilanza affidato alla Prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale vegliare che venga esercitata una vigilanza sulla PGF.

## **7 Raccomandazioni della DelCG**

Nel corso della sua inchiesta, la DelCG ha constatato lacune nella direzione del Consiglio federale, il quale non si è attenuto a varie disposizioni legali. Per trarre gli insegnamenti dal caso Tinner, la DelCG rivolge al Consiglio federale le raccomandazioni seguenti:

### *Raccomandazione 1*

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

### *Raccomandazione 2*

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

### *Raccomandazione 3*

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

### *Raccomandazione 4*

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

### *Raccomandazione 5*

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

### *Raccomandazione 6*

La DelCG invita il Tribunale federale a esaminare in che modo la Prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale esercita la vigilanza sul MPC e sulla PGF.

## 8

### Seguito dei lavori

La Delegazione delle Commissioni della gestione invita il Consiglio federale e il Tribunale federale a comunicare il loro parere sul presente rapporto e sulle raccomandazioni entro la fine di *giugno 2009*.

19 gennaio 2009

In nome della Delegazione delle Commissioni della gestione:

Il presidente, Claude Janiak, deputato al Consiglio degli Stati

Il segretario supplente, Ivo Kreiliger

Le Commissioni della gestione hanno preso atto del presente rapporto il 22 gennaio 2009 e ne hanno approvato la pubblicazione.

22 gennaio 2009

In nome delle Commissioni della gestione:

Il presidente della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, Hans Hess, deputato al Consiglio degli Stati

Il presidente della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, Pierre-François Veillon, consigliere nazionale



## Liste delle persone sentite

Beyeler, Erwin	Procuratore generale della Confederazione, MPC
Blocher, Christoph	Ex consigliere federale, ex capo del DFGP
Calmy-Rey, Micheline	Consigliera federale, capo del DFAE
Fels, Michel-André	Ex procuratore generale ad interim della Confederazione, MPC
Fritschi, Thomas	PGF, UFP, DFGP
Lehmann, Peter	Procuratore federale, MPC
Leupold, Michael	Direttore dell'Ufficio federale di giustizia, DFGP
Meli Andres, Beatrice	Ex capo dell'ispettorato del DFGP
Montanari, Ruedi	Procuratore supplente della Confederazione, MPC
Müller, Andreas	Giudice istruttore federale, UGI
Schmid, Samuel	Consigliere federale, capo del DDPS
Thalmann, Anton	Ambasciatore, direttore politico aggiunto, DFAE
Veiz, Jean-Luc	Direttore dell'Ufficio federale di polizia, DFGP
Widmer-Schlumpf, Eveline	Consigliera federale, capo del DFGP
Esperto nucleare	Servizio informazioni strategico, DDPS

