

**Messaggio  
concernente la consultazione dei documenti  
del Ministero pubblico della Confederazione**

del 23 ottobre 1991

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale concernente la consultazione dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo gli interventi parlamentari seguenti:

- |                    |  |
|--------------------|--|
| 1990 P 90.781      | Liquidazione della pratica delle schede<br>(S 3.10.90, Hunziker)   |
| 1989 M 2 ad 89.006 | Protezione dei dati nel settore del Ministero pubblico della Confederazione<br>(Mozione 2 n. 3 CPI DFGP)           |
| 1990 P 89.744      | Schedario della polizia politica<br>(N 6.3.90, Gruppo dei Verdi)   |
| 1990 P 89.749      | Schedario presso il Ministero pubblico della Confederazione, Rapporto del Consiglio federale<br>(N 6.3.90, Hänggi) |
| 1990 P 90.341      | Distruzione delle schede<br>(N 6.3.90, Oehler)   |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 ottobre 1991

In nome del Consiglio federale svizzero:  
Il presidente della Confederazione, Cotti  
Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

---

## Compendio

*Primo intento del decreto federale è lo svolgimento efficiente della procedura di consultazione nonché il rapido ritiro e la distruzione dei documenti non più necessari del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione, nella misura in cui siano custoditi dall'incaricato speciale per i documenti di sicurezza dello Stato. I provvedimenti straordinari, adottati in seguito al rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli avvenimenti in seno al DFGP, dovranno essere smantellati il più rapidamente possibile.*

*Onde poter abbreviare la durata dell'intero processo di consultazione, prevista dall'ordinanza del 5 marzo 1990 concernente il trattamento dei documenti della Confederazione in materia di sicurezza dello Stato (OTDS), la consultazione non sarà più concessa incondizionatamente, bensì fatta dipendere da determinate premesse adeguate. Sarà così possibile ridurre il numero delle domande, senza tuttavia pregiudicare i diritti degni di protezione delle persone interessate. In contrapposizione all'ordinanza menzionata, il decreto federale fa dipendere la concessione della consultazione dal fatto che gli interessati rendano attendibile di avere subito un danno o che i documenti sono necessari in un procedimento. Soltanto a queste condizioni gli interessati otterranno l'autorizzazione di consultare gli atti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione. Grazie al riconoscimento del diritto di consultare i documenti, essi potranno sincerarsi se il danno sia effettivamente causato dal comportamento di collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione e quindi, se del caso, inoltrare richiesta di risarcimento alla Confederazione.*

*La consultazione dei fascicoli non è subordinata a una domanda di consultazione presentata entro il 31 marzo 1990. Tutti gli interessati devono avere la possibilità di inoltrare, alle condizioni menzionate, domanda di consultazione. A conclusione della procedura di consultazione delle schede, l'OTDS sarà abrogata. Le persone che hanno presentato domanda di consultazione del fascicolo già prima del 1° aprile 1990, non devono far valere di aver subito un danno. Esse ottengono d'ufficio la consultazione dei fascicoli, nella misura in cui questi contengano molte più informazioni delle schede.*

*La separazione nonché la distruzione o archiviazione, entro un termine adeguato, dei documenti superati sono intenti ulteriori del decreto federale. I documenti non più necessari all'attività del Ministero pubblico della Confederazione dovranno essere distrutti dopo l'entrata in vigore del decreto, eccetto che si tratti di documenti a proposito dei quali è in corso una procedura di consultazione o ancora necessari per fare valere interessi giustificati. Documenti storicamente importanti non vengono distrutti bensì archiviati.*

*Procedura di consultazione nonché selezione dei documenti sono attuate dall'incaricato speciale per i documenti di sicurezza dello Stato.*

---

*Il presente disegno propone una soluzione che, nel rispetto dei diritti costituzionali dei cittadini, permette di concludere la procedura di consultazione dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione entro un termine ragionevole e con un esborso sopportabile.*

## **1 Situazione iniziale**

## **11 Antefatti**

## **111 Rapporto CPI**

Il 22 novembre 1989 la Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) presentava il rapporto sulle indagini concernenti gli avvenimenti in seno al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). La Commissione rilevava che il Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione, procedendo alla raccolta e all'elaborazione delle informazioni, aveva allestito fascicoli con relazioni e relativi allegati e registrato su schede i dati più importanti, classificandoli secondo persone, organizzazioni e avvenimenti (Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta [CPI] sugli avvenimenti in seno al DFGP, FF 1990 I 578 segg.).

La CPI aveva criticato il fatto che siano state raccolte numerose informazioni inesatte e inutili, giungendo quindi alla conclusione che iscrizioni e documenti superati dovevano essere distrutti (FF 1990 I 583 segg., segnatamente 585 segg.).

## **112 Ordinanza del 5 marzo 1990 concernente il trattamento dei documenti della Confederazione in materia di sicurezza dello Stato**

Sulla base dei lavori della CPI iniziarono a giungere, nell'autunno 1989 e nell'inverno 1990, le domande di consultazione dei documenti della Confederazione in materia di sicurezza dello Stato. Nel mese di dicembre 1989 il nostro Consiglio decise che ai richiedenti dovesse essere concessa la consultazione personale delle schede. Allorquando il numero delle domande di consultazione raggiunse il numero di diverse decine di migliaia e continuò ad aumentare nonostante l'istituzione di un mediatore, decidemmo, con l'ordinanza del 5 marzo 1990 concernente il trattamento dei documenti della Confederazione in materia di sicurezza dello Stato (OTDS; RS 172.014), la nomina di un incaricato speciale per il trattamento dei documenti della Confederazione in materia di sicurezza. Questi fu incaricato di prendere in custodia tutti i documenti di sicurezza dello Stato, di garantire la consultazione secondo norme unitarie e di concedere al Ministero della Confederazione accesso a tali documenti soltanto nella misura necessaria all'adempimento dei suoi compiti.

Secondo il vigente diritto fissato dall'ordinanza, l'incaricato speciale per i documenti di sicurezza della Confederazione concede ai richiedenti, inviando loro una fotocopia, la consultazione delle schede che li concernono, senza esigere che gli interessati abbiano a fornire una motivazione della richiesta (art. 5 cpv. 1 OTDS). La consultazione dei fascicoli fu prorogata già nel corso del mese di marzo del 1990 dall'incaricato speciale ad interim, l'allora vicecancelliere François Couchepin, in applicazione dell'articolo 7 capoverso 2 OTDS, fino a conclusione della consultazione delle schede.

## 113 Svolgimento della procedura di consultazione

Fino al 31 marzo 1990 sono pervenute all'incaricato speciale ben 298 000 domande di consultazione. A circa 40 000 richiedenti schedati è già stata inviata copia della scheda. Entro la fine del 1991 dovrebbe essere concluso anche il trattamento delle circa 2000 domande inoltrate da organizzazioni. Entro l'inizio del 1992 sarà presumibilmente concluso anche il trattamento delle domande di consultazione inoltrate ai Cantoni che, giusta l'articolo 11 capoverso 1 OTDS, sono state rimesse all'incaricato speciale (circa 50 000). Per l'attuazione della procedura di consultazione delle schede, l'incaricato speciale ha dovuto fare ricorso fino ad oggi ad uno stato maggiore di 55 persone in media. I costi ammontano finora a 10 milioni di franchi circa.

Dei richiedenti schedati, circa 30 000 hanno chiesto, oltre alla consultazione delle schede, anche quella dei fascicoli. La procedura di consultazione dei fascicoli dovrebbe, secondo l'attuale situazione giuridica, essere iniziata dall'incaricato speciale dopo la conclusione della procedura di consultazione delle schede.

## 12 Interventi politici

Il postulato Eisenring del 27 settembre 1990 (90.742) ha chiesto al nostro Consiglio di esaminare se e in quale forma rispettosa delle norme dello Stato di diritto l'«affare delle schede» potesse essere regolato e concluso con decreto speciale. Nella nostra risposta, abbiamo detto di propugnare una conclusione rapida e corretta, nell'ottica del diritto, della faccenda delle schede. La procedura di consultazione delle schede doveva però essere portata a termine. Occorreva tuttavia ripensare la consultazione dei fascicoli che avrebbe occupato l'incaricato speciale per parecchi anni. Ove alla consultazione dei fascicoli fossero state poste esigenze qualificate, il numero delle domande di consultazione sarebbe risultato di parecchio ridotto. Occorreva fare in modo che non venissero inoltrate premature richieste di risarcimento o presentate denunce penali onde estorcere il diritto di consultazione. Abbiamo tuttavia respinto il postulato Eisenring con la motivazione che questi desideri sarebbero stati esauditi con l'accoglimento dei postulati Basler e Hunziker.

Nel suo postulato del 27 settembre 1990 (90.744), il consigliere nazionale Basler ci chiedeva di esaminare se fosse possibile fissare nuove modalità di consultazione dei documenti, concludere il più rapidamente possibile la procedura di consultazione nonché disciplinare la distruzione o l'archiviazione dei documenti. Il postulato Hunziker del 3 ottobre 1990 (90.781) ci invita a proporre una soluzione che permetta una liquidazione molto più rapida della pratica delle schede, senza trascurare la tutela dei diritti della personalità degli schedati. Ci siamo dichiarati pronti ad accogliere i postulati Basler e Hunziker. Il postulato Hunziker è stato accettato dal Consiglio degli Stati il 12 dicembre 1990.

La sezione DFGP della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CG CN), con scritto del 28 marzo 1991, esigeva pure dal nostro Consiglio che l'impiego di tempo e l'onere finanziario, come risultanti dalle norme dell'OTDS per la consultazione dei fascicoli, venissero ridotti in misura consistente.

## 13 Gruppo di lavoro «Consultazione dei fascicoli»

Il 26 settembre 1990, il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, Consigliere federale Arnold Koller, istituiva un gruppo di lavoro interno «Consultazione dei fascicoli». A tale gruppo di lavoro, operante sotto la direzione dell'incaricato speciale, spettava di elaborare varianti dell'esecuzione della consultazione dei fascicoli e di valutare con la maggiore precisione possibile le rispettive esigenze personali, materiali, finanziarie e temporali. Per quanto concerne l'aspetto giuridico, il gruppo di lavoro doveva esaminare se vi fossero alternative alla consultazione integrale.

Nel suo rapporto, il gruppo di lavoro rilevò che i fascicoli erano ordinati organicamente e non sistematicamente. Occorrerebbe quindi un periodo di tempo rilevante per ritrovare un determinato documento. Per ogni documento sarebbero necessari diversi processi di lavoro (ricerca del documento, fotocopia, occultamento, processo di scansione ecc.) onde rendere possibile al richiedente la consultazione richiesta. A questo scopo sarebbero necessarie attività in ampia misura manuali che richiedono un importante intervento di personale.

Sulla base di questa situazione di partenza il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione maggioritaria che il trattamento di 30 000 domande di consultazione dei fascicoli secondo le vigenti disposizioni dell'OTDS richiederebbe l'impiego di 449 anni di lavoro, corrispondente a un onere di circa 111 milioni di franchi.

Tenuto conto delle circostanze politiche, legali e reali, il gruppo di lavoro ha quindi raccomandato la seguente variante per la procedura di consultazione dei fascicoli: «La consultazione dei documenti che si trovano presso le istanze federali e cantonali è concessa nella misura in cui il richiedente fa valere di avere subito un danno ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 o dell'articolo 6 capoverso 2 della legge sulla responsabilità del 14 marzo 1958 (LR; RS 170.32), danno che risale a meno di 10 anni».

## 2 Principi del decreto federale concernente la consultazione dei documenti

### 21 Scopo

Il presente decreto federale fa in principio dipendere la consultazione degli atti dall'esistenza di un interesse degno di protezione. Esso riprende la prassi seguita dal Tribunale federale in materia di diritto alla consultazione degli atti. Ottengono inoltre d'ufficio il diritto di consultare il fascicolo le persone che hanno presentato pertinente richiesta già prima del 1° aprile 1990, indipendentemente dal fatto che facciano valere o meno di avere subito un danno, tuttavia soltanto nella misura in cui il fascicolo contenga, rispetto alla scheda, informazioni suppletive.

Al momento in cui fu emanata l'OTDS si prevedevano globalmente 20 000-30 000 domande di consultazione delle schede e un numero corrispondentemente minore di richieste di consultazione dei fascicoli. Supponendo che circa il 15 per cento dei richiedenti fosse schedato, la consultazione illimitata giusta

l'OTDS sarebbe senz'altro stata attuabile. La marea di richieste giunte in seguito richiederebbe però, con le attuali domande di consultazione dei fascicoli (oltre 30 000 persone e organizzazioni che hanno ricevuto copia della loro scheda hanno poi anche chiesto di consultare i fascicoli), circa dieci anni di lavoro. Questo fatto avrebbe come conseguenza che le persone che hanno richiesto la consultazione per meri motivi di curiosità sminuiscono i diritti di coloro che hanno un diritto degno di protezione alla consultazione. La consultazione dei fascicoli giusta l'OTDS risponderebbe quindi meno al mandato di uguaglianza di trattamento secondo il diritto costituzionale di quanto non faccia la consultazione dei fascicoli limitata a tenore del presente decreto federale

## **22 Diritto alla consultazione dei documenti**

### **221 Documenti del Ministero pubblico della Confederazione**

Il presente decreto federale concerne soltanto atti che non siano oggetto di una procedura in corso. La consultazione dei documenti di procedure in corso è retta dalle disposizioni applicabili al rispettivo procedimento (ad es. art. 26 della legge sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968, PA, RS 172.021; art. 116 segg. della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale, PPF, RS 312.0).

I documenti che entrano nel campo d'applicazione del decreto federale sono informazioni, accessibili secondo i nominativi delle persone, che si trovano nelle schede e nei fascicoli del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione, allestiti prima del 16 maggio 1990, nonché le comunicazioni dei servizi speciali o d'informazione dei Cantoni, nella misura in cui siano state raccolte su mandato della Confederazione e fatte pervenire prima del 16 maggio 1990.

Il 16 maggio 1990 l'incaricato speciale per il trattamento dei documenti di sicurezza ha «congelato» gli atti della Polizia federale. Portata e contenuto delle schede e dei fascicoli non potevano più essere modificati. A partire da questo momento dovettero essere approntate nuove schede separate. Alla consultazione dei documenti della Polizia federale stesi dopo il 16 maggio 1990 si applicano le disposizioni sulla protezione dei dati personali.

Le schede rinviano anche a fascicoli che contengono i doppi di documenti facenti parte di procedimenti penali, sottoposti alla giurisdizione penale federale e conclusi con sentenza cresciuta in giudicato. Nella misura in cui tali procedimenti siano stati conclusi con sentenza prima del 16 maggio 1990 e le copie degli atti siano affidate alla custodia dell'incaricato speciale, la consultazione è retta dalle disposizioni del presente decreto federale. I documenti allestiti nel corso di un procedimento penale constano dei risultati delle indagini della polizia giudiziaria, dell'istruzione preparatoria, dell'atto d'accusa nonché della sentenza.

Il decreto federale si riferisce quindi alla stessa nozione di documento dell'OTDS. Non vi sono tuttavia più comprese le copie di documenti federali che si trovano presso i Cantoni nonché i lavori preliminari cantonali relativi a documenti federali.

Le schede rinviano in non minima parte anche a fascicoli di procedimenti penali nel frattempo sospesi.

Secondo l'articolo 124 PPF, per la consultazione degli atti dell'istruzione sospesa giusta l'articolo 120 PPF è competente il procuratore generale. Secondo prassi costante del Ministero pubblico della Confederazione, tale disposizione si applica anche a procedure d'inchiesta di polizia giudiziaria, sospese dal procuratore generale in base all'articolo 106 PPF. Il presente decreto modifica tale disciplinamento, in modo transitorio, per i procedimenti sospesi prima del 16 maggio 1990 e prevede che in merito alla consultazione di questi documenti è competente l'incaricato speciale.

Secondo il tenore dell'articolo 124 PPF, è concessa la consultazione degli atti di inchieste sospese alle persone che possono far valere un interesse tutelato dalla legge. Per quanto concerne le persone incolpate in una procedura, tale interesse è di norma presunto, secondo la prassi vigente del Ministero pubblico della Confederazione, nella misura in cui alla consultazione non si oppongano interessi pubblici preminenti. Si accorda la consultazione anche a terze persone non direttamente partecipanti alla procedura, sempre che possano far valere un interesse legalmente protetto. Così, ad esempio, è stata concessa la consultazione degli atti di una procedura d'inchiesta sospesa nel contesto di un processo per offesa all'onore. Secondo il presente decreto federale, terze persone hanno un interesse degno di protezione alla consultazione degli atti di una procedura sospesa prima del 16 maggio 1990 soltanto ove possano far valere un danno subito in relazione ai documenti del Servizio di polizia.

### **223      Prassi del Tribunale federale in materia di diritto alla consultazione degli atti**

Il diritto alla consultazione degli atti è una garanzia procedurale dedotta dall'articolo 4 capoverso 1 della Costituzione federale. Nelle sue anteriori decisioni, il Tribunale federale ha riconosciuto il diritto di consultazione degli atti soltanto in merito a procedure amministrative o penali pendenti. Nella prassi più recente, il massimo consesso giudiziario ha riconosciuto il diritto di consultazione degli atti anche a persone direttamente interessate, indipendentemente da una *procedura conclusa o imminente, nella misura in cui queste siano in grado di far valere un interesse degno di protezione*. Un interesse degno di protezione alla consultazione degli atti è segnatamente riconosciuto dal Tribunale federale allorchando l'Amministrazione conserva per lungo tempo i dati personali accessibili mediante registrazione e, se del caso, ove altri servizi amministrativi vi abbiano accesso per un tempo indeterminato. La conservazione di dati personali e la possibilità d'accedervi da parte dell'Amministrazione hanno, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, una stretta correlazione con il diritto fondamentale della libertà personale; da tale circostanza risulta un interesse rilevante alla consultazione e verificaione (DTF 113 Ia 5 segg.; 113 Ia 261 segg.; 112 Ia 101; 110 Ia 86; 95 I 108; Alexander Dubach, *Das Recht auf Akteneinsicht*, Zurigo 1990, pag. 83 segg.).

La lacuna principale in materia di registrazione e gestione degli atti del Servizio di polizia consisteva nel fatto che il Ministero pubblico della Confederazione poteva risalire a documenti che contenevano molte informazioni superate e presumibilmente non più rispondenti alla realtà o che non avevano alcun rilievo per i suoi compiti quotidiani. Istituito l'incaricato speciale per i documenti di sicurezza dello Stato, il nostro Consiglio ha profondamente modificato tale situazione. L'incaricato speciale ha preso in custodia i documenti e garantisce che ne venga data conoscenza soltanto nell'ambito di quanto è assolutamente indispensabile per le future attività del Ministero pubblico della Confederazione. Gli atti cui si riferisce il decreto federale saranno in principio distrutti a conclusione della procedura di consultazione. I documenti scientificamente importanti che in casi eccezionali sono stati archiviati non sono più senz'altro a disposizione del Ministero pubblico della Confederazione o di altre autorità. Con poche eccezioni, vien quindi meno l'interesse all'esattezza e all'attualità degli atti riconosciuto degno di protezione dal Tribunale federale.

Il Tribunale federale ha deciso che in presenza di interessi degni di protezione la consultazione degli atti debba essere accordata, indipendentemente da una procedura in corso. Il presente decreto prevede che hanno un diritto degno di protezione alla consultazione degli atti, al di fuori di una procedura pendente, le persone che rendano attendibile di aver subito illegalmente un danno in seguito alla trasmissione di informazioni inesatte e irrilevanti per la sicurezza dello Stato. La conoscenza del contenuto di tali atti è necessaria, nella maggior parte dei casi, per la motivazione di un'istanza di risarcimento, poiché altrimenti la persona lesa non potrebbe praticamente dimostrare che sono dati gli estremi della responsabilità. Poiché l'esistenza dei documenti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione non era per lungo tempo nota al pubblico, viene statuito, per quanto concerne gli atti che entrano nell'ambito d'applicazione del decreto federale, un ristretto «obbligo della Confederazione di produrre i documenti».

## **23      Danno**

### **231      Verosimiglianza di un danno**

La concessione della consultazione degli atti del Ministero pubblico della Confederazione, allestiti o pervenuti entro il 15 marzo 1990, è vincolata a una duplice premessa. Da un canto il danno subito dev'essere addotto; d'altro canto, dev'essere stato causato da un'attività in relazione ai documenti del Ministero pubblico della Confederazione. Ambedue le premesse devono essere rese verosimili dalla persona che chiede la consultazione. Onde rendere verosimile un danno è sufficiente far constatare un grado rilevante di attendibilità a riprova di un danneggiamento subito (cfr. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2 ed., Berna 1983, pag. 272). Per concedere la consultazione, l'incaricato speciale non deve in altri termini essere necessariamente convinto che siano dati gli estremi della fattispecie del danneggiamento, ma accontentarsi della prova

di una certa attendibilità che le affermazioni della persona o delle persone presunte lese siano esatte (cfr. DTF 110 II 427 segg. 430).

Per rendere verosimile il danno e quindi giustificare la consultazione, le persone interessate possono in primo luogo avvalersi delle fotocopie delle schede spedite loro in base all'articolo 5 OTDS dall'incaricato speciale per il trattamento dei documenti di sicurezza dello Stato. L'esistenza di una scheda, rispettivamente di un'iscrizione sulla scheda, non basta di per sé a costituire un danno. Il contenuto effettivo dell'informazione rilevata sulla scheda può essere indizio concreto del danneggiamento presunto. L'interesse sufficiente che il decreto esige per la consultazione dei documenti può però essere reso verosimile anche con altri mezzi. Sarebbe ad esempio pensabile un'osservazione sulla scheda di una terza persona o le dichiarazioni di destinatari di un'informazione della Polizia federale.

### **232 Danno vantato e attuazione della domanda di risarcimento**

La consultazione degli atti del Ministero pubblico della Confederazione concessa nel rispetto delle condizioni fissate dal presente decreto federale deve permettere alle persone consultanti di farsi un'idea della presenza e della portata del danno e delle presumibili conseguenti pretese di risarcimento. Il decreto federale non si esprime tuttavia in merito al modo di far valere l'eventuale danno, e di attuare un eventuale domanda di risarcimento. Alle richieste di risarcimento contro la Confederazione si applicano, senza riserve, le disposizioni della legge sulla responsabilità del 14 marzo 1958 (LR; RS 170.32). L'attuazione di altre pretese di risarcimento è retta dalle pertinenti disposizioni del Codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911 (RS 220) o dagli atti legislativi cantonali relativi alla responsabilità dello Stato.

Con la concessione della consultazione, il presente decreto federale intende da un canto facilitare alla persona interessata la possibilità di far valere il danno o, dall'altro, convincere tale persona che il danno non è stato causato dalla Polizia federale. Per questo motivo si rinuncia a far dipendere la consultazione degli atti da una pertinente domanda inoltrata già prima del 31 marzo 1990.

Poiché la richiesta di risarcimento giusta la legge sulla responsabilità può essere avanzata indipendentemente dal presente decreto federale, è possibile che qualcuno, senza preventiva consultazione della scheda o del fascicolo, avanzi pretesa di risarcimento contro la Confederazione avvalendosi direttamente della legge sulle responsabilità. Poiché però l'onere di sostanziare incombe all'interessato e la sua istanza di risarcimento deve contenere l'esposizione dei fatti essenziali, affinché si possa entrare nel merito dell'azione (Gygi, Bundesrechtspflege, pag. 79), una richiesta diretta di risarcimento risulta sensata soltanto in pochi casi.

### **233 Danno materiale e immateriale**

Il decreto federale, nell'articolo 4, parla in generale di «danno». Esso si ricollega alla nozione di danno giusta la legge sulla responsabilità ed il Codice delle obbligazioni e comprende sia il danno materiale, sia il danno immateriale.

La Confederazione risponde del danno patrimoniale cagionato illecitamente a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa del funzionario (art. 3 cpv. 1 LR). Chi è pregiudicato nelle sue relazioni personali può chiedere il risarcimento dei danni e, quando sia giustificato dalla speciale gravità del pregiudizio e della colpa del funzionario, anche un'indennità a titolo di riparazione (art. 6 cpv. 2 LR).

## **234 Prescrizione**

Conseguentemente, il decreto federale non contiene disposizioni speciali in merito alla questione della prescrizione. Anche a questo proposito si applica la legge sulla responsabilità, rispettivamente il Codice delle obbligazioni.

La responsabilità della Confederazione si estingue se il danneggiato non domanda il risarcimento, o l'indennità pecuniaria a titolo di riparazione, nel termine di un anno dal giorno in cui conobbe il danno e, in ogni caso, nel termine di dieci anni dal giorno in cui il funzionario commise l'atto che l'ha cagionato (art. 20 cpv. 1 LR). Il termine di prescrizione di un anno decorre il più tardi al momento in cui al danneggiato sarà stata concessa la consultazione degli atti ai sensi del presente decreto federale.

L'incaricato speciale non è autorizzato a negare un'eventuale consultazione degli atti, neppure nel caso di pretese di risarcimento prescritte. È quindi possibile che la consultazione dei documenti del Servizio di polizia debba essere concessa secondo le disposizioni del decreto federale, ma che tuttavia la pretesa di risarcimento non possa più essere fatta valere per motivi inerenti al termine assoluto di prescrizione.

## **24 Selezione, distruzione e archiviazione dei documenti di sicurezza dello Stato non più usati**

Con la mozione 2 numero 3 la CPI esige la distruzione degli atti di sicurezza superati (FF 1990 I 618). Il nostro Consiglio ha soddisfatto questa esigenza con l'articolo 10 dell'OTDS pretendendo dall'incaricato speciale la distruzione degli atti non più necessari, a meno che non costituiscano oggetto di una domanda di consultazione o di un procedimento giudiziario.

Nel corso del 1990, la distruzione dei documenti in materia di sicurezza dello Stato è stata oggetto di postulati contrari al principio della distruzione (Bührer nel Consiglio degli Stati/90.463; Leuenberger/SO in Consiglio nazionale / 90.441). Il Consiglio degli Stati ha respinto il postulato Bührer il 18 giugno 1990 con 17 voti contro 4 (cfr. Boll. uff. CS 1990, pag. 443 seg.). Anche i tre postulati concernenti la liquidazione dell'affare delle schede (Eisenring/90.744; Hunziker/90.781) chiedono una soluzione per la distruzione o l'archiviazione degli atti (cfr. più sopra n. 12). Posizione contraria assunsero in seguito diversi storici che ritengono l'archiviazione dei documenti di sicurezza dello Stato la premessa incondizionata per un'indagine storica genuina.

Il decreto federale tiene conto degli interventi politici fin qui inoltrati in materia anche nell'interesse dell'indagine storica. Per principio i documenti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione, allestiti prima del 16 maggio 1990, dovranno essere distrutti. Con la distruzione dei documenti si tiene senz'altro conto nel migliore dei modi possibili dell'esigenza di mettere un punto finale all'affare delle schede.

L'incaricato speciale inizierà, immediatamente dopo l'entrata in vigore del decreto federale, la cernita dei documenti affidatigli in custodia, separando quelli non più necessari all'attività di sicurezza dello Stato. Nella misura in cui la Polizia federale debba poter ancora contare sui documenti di sicurezza dello Stato necessari all'adempimento dei compiti previsti dalla legge, tali documenti le saranno messi a disposizione. In base alla prassi di registrazione criticata dalla CPI/DFGP e alle pertinenti disposizioni del disegno di legge federale sulla protezione dello Stato, la maggior parte dei documenti è però superflua per la futura attività di polizia. I documenti inutili saranno distrutti, a meno che non siano pendenti domande di consultazione. L'incaricato speciale inizierà la distruzione il più presto 6 mesi dopo l'entrata in vigore del decreto federale. Chi dopo tale termine inoltra domanda di consultazione deve attendersi che i documenti siano stati eventualmente già distrutti. Saranno in primo luogo distrutti gli atti il cui allestimento risale a oltre 10 anni prima. Si intende così garantire che non vengano distrutti documenti che possono ancora tornare utili per l'attuazione di intenti giustificati. A partire dal momento in cui, secondo il normale svolgimento delle cose, non vi saranno più domande di consultazione, saranno distrutti anche i documenti restanti. Sarà evitata nondimeno la distruzione dei documenti di sicuro interesse per la ricerca storica. Gli atti che sono di particolare importanza per la ricerca storica saranno archiviati. Si tratterà segnatamente di schede e fascicoli relativi a partiti, organizzazioni nonché a personalità note a tutti e facenti parte della vita pubblica. Il Consiglio federale stabilirà nell'ordinanza i singoli criteri determinanti per l'archiviazione.

## **25      Rapporto con l'OTDS**

La consultazione dei fascicoli prevista nell'OTDS viene modificata dal presente decreto federale per un duplice aspetto. Le persone che giusta le disposizioni dell'OTDS avevano presentato richiesta di consultazione dei fascicoli entro il 31 marzo 1990, ottengono d'ufficio di prendere visione dei documenti che contengono un numero maggiore di informazioni per rapporto alla scheda. Rispetto alla consultazione integrale dei fascicoli, questo modo di procedere richiede un impegno lavorativo otto volte inferiore, senza che la portata dell'informazione di cui fruiscono le persone interessate sia minore di quella fornita con la consultazione dei fascicoli prevista dall'OTDS. Il decreto federale modifica la procedura di consultazione dell'OTDS per ragioni ben ponderate. Il fatto che l'incaricato speciale, in occasione dell'invio della fotocopia della scheda, avesse annunciato ai cittadini la consultazione integrale dei loro fascicoli, non è contrario al decreto federale odierno. Le conoscenze raccolte dopo l'emanazione dell'ordinanza, segnatamente a proposito della durata di una

procedura illimitata di consultazione degli atti, fanno apparire la soluzione prevista giustificata anche per l'aspetto della vietata efficacia retroattiva degli atti legislativi.

Il presente decreto costituisce un ampliamento rispetto all'OTDS, poiché anche le persone che prima del 1° aprile 1990 non avevano ancora presentato domanda di consultazione, otterranno il diritto di consultare gli atti. Tale consultazione è tuttavia possibile soltanto a condizione che i richiedenti siano in grado di far valere di aver subito un danno. Questa condizione suppletiva è giustificata per più d'un motivo. Soltanto in questo modo è possibile aiutare, entro i più brevi termini, le persone che hanno subito un danno effettivo. Ove si dovesse concedere a tutte le persone, senza condizioni, di prendere visione degli atti, non sarebbe possibile trattare con la celerità che s'impone le richieste di consultazione veramente importanti. E d'altro canto abbiano già rilevato come anche motivi d'ordine finanziario abbiano importanza nella prevista procedura di consultazione degli atti.

### **3            Commento dei singoli articoli**

#### *Articolo 1*    Scopo e campo d'applicazione

Il decreto federale deve rendere possibile, con un esborso e un lavoro sopportabili, l'attuazione corretta, nell'ottica dello Stato di diritto, della consultazione dei documenti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione. Le restrizioni della consultazione sono giustificate poiché in pari tempo è garantito che i documenti in questione non potranno in principio più essere utilizzati per l'attività futura della polizia. L'incaricato speciale mette a disposizione dell'attività futura del Ministero pubblico della Confederazione soltanto documenti ben precisi. A conclusione della procedura di consultazione saranno distrutti o archiviati tutti i documenti di sicurezza non più necessari.

Soggiacciono al decreto federale tutte le schede e i fascicoli del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione allestiti o pervenuti a quest'ultimo prima del 16 maggio 1990 (a proposito della nozione di documento cfr. più in alto n. 221 e 222).

#### *Articolo 2*    Principi

L'articolo 2 si riallaccia alla prassi del Tribunale federale relativa al diritto di consultazione. Esso si attiene al principio centrale di tale giurisprudenza giusta il quale può chiedere consultazione al di fuori di una procedura chi prova di avere un interesse degno di protezione alla consultazione (cfr. a questo proposito più sopra, n. 223). Ove sia dato un interesse sufficiente a ottenere la consultazione, i cittadini interessati possono esigere di consultare le schede nonché i documenti che li concernono. La consultazione dei documenti assoggettati al decreto federale non è fatta dipendere, come ancora previsto dall'articolo 9 OTDS, dal fatto che gli interessati abbiano presentato domanda di consultazione entro il 31 marzo 1990. Si intende così garantire il diritto di consultare gli atti anche alle persone che nel frattempo sono venute a sapere che potrebbero avere subito un danno. L'articolo 2 riconosce inoltre il diritto di consul-

tare gli atti alle persone che avevano già inoltrato domanda di consultazione prima del 1° aprile 1990 (cpv. 1).

Poiché molte persone mostravano ancora generale sfiducia nei confronti del Ministero pubblico della Confederazione, con l'OTDS il nostro Consiglio aveva istituito l'incaricato speciale per il trattamento dei documenti della Confederazione in materia di sicurezza dello Stato che avesse per l'appunto a decidere in merito alla consultazione di tali documenti. Il presente decreto federale si attiene e questa istituzione che ha fornito buone prove (cpv. 2).

L'incaricato speciale ha preso in custodia gli atti del Ministero pubblico della Confederazione. Agli atti allestiti presso i suoi servizi o pervenutigli prima del 16 maggio 1990 il Ministero pubblico della Confederazione può avere accesso soltanto ancora in determinati casi eccezionali, fintanto che tali atti non siano ritirati dall'incaricato speciale ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 del decreto federale. Il nostro Consiglio emanerà le pertinenti disposizioni d'esecuzione necessarie. Il Ministero pubblico della Confederazione avrà accesso a tali atti segnatamente per l'esecuzione di procedure d'indagine nei settori della lotta contro il terrorismo, del controspionaggio nonché della lotta contro l'estremismo violento e la criminalità organizzata, nella misura in cui ciò sarà necessario in relazione a determinati provvedimenti di polizia. Ove siano ad esempio inoltrate domande di revisione o istanze di riesame, l'incaricato speciale sarà competente a decidere, nei singoli casi, in merito alla consegna di documenti affidatigli in custodia (cpv. 3).

### *Articolo 3* Domande di consultazione già inoltrate

Agli interessati che, giusta l'articolo 9 OTDS hanno presentato, prima del 1° aprile 1990, oltre alla domanda di consultazione della scheda, anche richiesta di prendere visione del fascicolo, viene concesso di consultare il fascicolo, nella misura in cui questo contenga molte più informazioni di quelle fornite dalle iscrizioni sulla scheda. In occasione dell'accantonamento degli atti non più necessari, gruppi di periti, sotto vigilanza dell'incaricato speciale, provvederanno a controllare se la portata delle informazioni dei fascicoli è di parecchio superiore a quella risultante dalle schede. Tali atti saranno comunicati d'ufficio ai richiedenti. Questa procedura si svolgerà in modo semplice e celere; quale conseguenza sarà escluso l'accesso ai rimedi di diritto contro le decisioni che stipulano se e quali atti debbano essere comunicati agli interessati, oltre alle informazioni fornite dalla scheda.

### *Articolo 4* Interesse sufficiente alla consultazione

Ottengono di poter consultare gli atti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione e soggiacenti al decreto federale le persone in grado di rendere verosimile di aver patito un danno e che tale danno è stato causato da un'informazione risultante dai documenti o da un'atto compiuto da collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione in relazione a tali documenti (a proposito della nozione di danno si veda più sopra n. 23). Un atto del genere sarebbe ad esempio la comunicazione a terzi di un fatto o di una circostanza indicati nei documenti, comunicazione che sarebbe in seguito all'origine del danno patito dall'interessato. La consultazione deve permettere alle persone

interessate di sapere con certezza se sono effettivamente state danneggiate e se tale danno sia stato cagionato da collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione (cpv. 1).

A mò di chiarimento rileviamo che alla consultazione dei documenti in un procedimento in corso si applicano le prescrizioni determinanti per quel procedimento (cpv. 2; vedasi a tal proposito anche il n. 221).

Il decreto federale intende impedire che qualcuno abbia ad ottenere la consultazione di documenti del Ministero pubblico della Confederazione scegliendo la via di una denuncia penale temeraria, eludendo così l'articolo 4 capoverso 1 del decreto federale. Una denuncia penale collegata con l'affermazione che dai documenti del Ministero pubblico risulta un comportamento punibile - non basta quindi per ottenere la consultazione personale dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione. Se sulla base della denuncia penale viene avviata una procedura, la persona denunciante potrà consultare i documenti contemporaneamente alla persona incolpata. I documenti relativi sono preventivamente esaminati d'ufficio dagli organi competenti; l'incaricato speciale ricerca i documenti pertinenti e li consegna all'autorità preposta al perseguimento penale che valuta tali documenti dal punto di vista del diritto penale.

#### *Articolo 5* Eccezioni al diritto di consultazione

A determinate condizioni, la consultazione dei documenti può eccezionalmente essere negata, limitata o sospesa. L'elencazione dei motivi del diniego della consultazione è esaustiva (interessi preponderanti pubblici o privati, procedure in corso, obblighi di mantenimento del segreto) (cpv. 1).

Il nostro Consiglio è autorizzato a definire in dettaglio le eccezioni (cpv. 2).

Interessi pubblici preponderanti nel settore della sicurezza dello Stato che giustificano un limitazione della consultazione sono dati ad esempio nel caso di procedure d'indagine in corso. Un rifiuto del diritto di consultazione sarebbe possibile anche se singole persone intendessero prendere visione di collezioni di dati del Ministero pubblico della Confederazione e se con il rilascio dell'informazione venissero resi noti risultati e metodi d'indagine (cfr. anche Messaggio concernente la legge federale sulla protezione dei dati, FF 1988 II 353 segg. 395). Interessi privati preponderanti dovrebbero essere ritenuti qualora si dovesse temere che il richiedente, prendendo visione dei dati che lo concernono, venisse contemporaneamente a conoscenza di informazioni che non concernono l'evento dannoso e quindi potrebbero essere lesi gli interessi di tali terze persone (cfr. FF 1988 II 396).

La definizione delle eccezioni terrà conto anche delle esperienze raccolte nella consultazione delle schede. L'OTDS prevede che i dati relativi ai collaboratori che hanno trattato la pratica e ai servizi esteri d'informazione e di sicurezza vengano occultati (art. 5 cpv. 2 OTDS). La consultazione giusta l'OTDS può inoltre essere negata o limitata se fornisce informazioni su procedure d'inchiesta in corso o su conoscenze in materia di lotta contro il terrorismo, di controspionaggio o di lotta contro la criminalità organizzata oppure se violasse interessi preponderanti, degni d'essere protetti, di terzi o violasse obblighi di tutela

del segreto, in particolare nei confronti di servizi di sicurezza e d'informazione esteri (art. 5 cpv. 3 OTDS).

#### *Articolo 6* Documenti non più usati

Dopo l'entrata in vigore del decreto federale, l'incaricato speciale sottopone i documenti in sua custodia al vaglio e li suddivide in due gruppi. La prima categoria comprende i documenti sicuramente ancora necessari per l'ulteriore trattamento da parte del Ministero pubblico della Confederazione e che quindi l'incaricato speciale deve rimettere a tale autorità. Si tratta soprattutto dei documenti che contengono informazioni relative a organizzazioni, ancora attive, del terrorismo o dell'estremismo violento nonché dei documenti relativi a servizi stranieri d'informazione tuttora attivi oppure di informazioni in merito ad atti di rilievo penale non ancora prescritti. La seconda categoria di documenti comprende i documenti non più necessari. Fra quest'ultimi tutte le schede e i fascicoli che contengono informazioni non più rilevanti per la futura attività di sicurezza dello Stato. Si tratta segnatamente di documenti su fatti rilevanti nell'ottica del diritto penale che non hanno più importanza per il Ministero pubblico della Confederazione essendone prescritto il perseguimento, oppure di documenti che sulla base della cosiddetta lista negativa non possono più essere raccolti o che per altri motivi non sono più esatti oppure sono senza rilievo (cpv. 1).

La selezione dei documenti relativi a procedimenti penali è disciplinata separatamente. Gli atti procedurali di inchieste o indagini preliminari sospese (cfr. in proposito n. 222) devono essere ritirati dall'incaricato speciale, vale a dire essere qualificati come documenti non più necessari per la sicurezza dello Stato e, quindi, per il Ministero pubblico della Confederazione, ove sia nel frattempo sopraggiunta la prescrizione del perseguimento penale. Da questo momento un procedimento sospeso non può più essere ripreso e l'interesse alla conservazione quindi scompare. I documenti relativi a procedure concluse con una sentenza cresciuta in giudicato e il cui doppio si trova nei fascicoli (cfr. a questo proposito n. 221) devono pure essere ritirati e sottratti all'accesso da parte del Ministero pubblico della Confederazione. La possibilità di revisione di una sentenza non osta all'accantonamento di tali documenti. In ogni caso in cui un procedimento penale è stato concluso con una sentenza, gli atti sono disponibili in qualità di atti primari presso il tribunale giudicante. Se del caso, il procuratore generale può, in qualità di parte, richiedere la consultazione degli atti (cpv. 2).

Gli atti non più necessari sono in principio distrutti, non appena non siano più usati per la consultazione dei fascicoli. La distruzione degli atti avviene il più presto 6 mesi dopo l'entrata in vigore del decreto federale, non appena sia chiaro che non sono più necessari e che non è stata presentata nessuna domanda di consultazione. È necessario che la distruzione degli atti avvenga prima che scade la durata di validità del decreto federale (cpv. 3).

Alla distruzione si rinuncia soltanto se i documenti risultano di particolare importanza per la ricerca storica. Il Consiglio federale emanerà la necessaria ordinanza d'esecuzione. Per quanto attiene all'ulteriore utilizzazione, gli atti archiviati soggiacciono per principio al campo d'applicazione del Regolamento per l'Archivio federale (RS 432.11). Il decreto federale rileva tuttavia in modo uni-

voco che i documenti depositati nell'Archivio federale sono ormai sottratti alla consultazione da parte dell'Amministrazione. Il decreto federale è quindi preminente per rapporto all'articolo 7 capoverso 6 del Regolamento per l'Archivio federale. Affinché questo principio valga anche dopo l'abrogazione del decreto federale, il Regolamento per l'Archivio federale dovrà nel frattempo essere adeguato. Le prescrizioni del Regolamento per l'Archivio federale ottengono peraltro validità soltanto allorché gli atti che sono di particolare importanza per la ricerca storica sono rimessi all'Archivio federale per essere archiviati (cpv. 3). I documenti archiviati, giusta l'articolo 8 capoverso 1, secondo periodo, del Regolamento sottostanno per il trattamento scientifico a un termine assoluto d'attesa di 35 anni (cpv. 4).

#### *Articolo 7* Incaricato speciale

Si veda quanto rilevato a proposito dell'articolo 2.

#### *Articolo 8* Rimedi di diritto

Un eventuale ricorso contro una decisione dell'incaricato speciale può essere inoltrato al Dipartimento federale di giustizia e polizia. Si applicano le disposizioni della legge federale sulla procedura amministrativa.

Per la procedura di consultazione si rinuncia all'ufficio del mediatore. Poiché il numero delle domande di consultazione dei fascicoli sarà minore delle richieste di consultazione delle schede giusta l'ODTS, l'incaricato speciale potrà occuparsi, per quanto concerne l'aspetto temporale e giuridico, più intensamente delle singole domande.

#### *Articolo 9* Esecuzione

Si veda più in alto, numero 62.

#### *Articolo 10* Disposizione transitoria

La consultazione delle schede sarà portata a termine secondo le disposizioni dell'OTDS. L'OTDS sarà in seguito abrogata. Per quanto attiene alla consultazione dei documenti, sono determinanti unicamente il decreto federale e le relative disposizioni d'esecuzione.

#### *Articolo 11* Disposizione finale

La validità del decreto federale si confà alla durata del termine assoluto di prescrizione di dieci anni valido per le pretese di risarcimento. Poiché l'incaricato speciale ha preso in custodia gli schedari del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione il 16 maggio 1990, il termine assoluto di prescrizione, per i documenti più recenti, decorre da tale data.

## **4 Riperussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

### **41 Riperussioni per la Confederazione**

Nel momento attuale è difficile valutare esattamente le riperussioni finanziarie per la Confederazione, poiché il numero esatto delle domande di consultazione

non è noto. Ove si presuma però che circa 30 000 persone schedate abbiano chiesto in virtù dell'OTDS, oltre alla consultazione delle schede anche quella dei fascicoli, si può attendere che saranno inoltrate relativamente poche nuove domande. Per quanto concerne le domande di consultazione, presentate prima del 1° aprile 1990, da valutazioni di massima risulta che dovrebbero essere preparati e spediti per consultazione circa 60-100 000 documenti. Per questa procedura occorre calcolare circa 60 anni di lavoro. Per la separazione, la distruzione e l'archiviazione dei documenti giusta l'articolo 6 del decreto federale dovrebbero essere previsti altri 20 anni di lavoro.

La procedura di consultazione delle schede secondo l'OTDS, che è in corso e si concluderà entro un termine non troppo lontano, non è toccata dal decreto federale. I fondi stanziati per la procedura di consultazione dei documenti rimangono dunque invariati. Poiché con il decreto federale la consultazione dei fascicoli è vincolata a condizioni qualificate, occorre attendersi un numero di domande di consultazione minore di quello giusta le disposizioni vigenti dell'OTDS. L'effettivo di circa 50 persone operanti con l'incaricato speciale potrà quindi essere sensibilmente ridotto dopo la conclusione della procedura di consultazione delle schede. Si ridurranno quindi anche i costi per il personale.

## **42 Ripercussioni per i Cantoni**

Il presente decreto federale non cagionerà costi per i Cantoni. Il decreto federale disciplina la consultazione dei documenti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione che l'incaricato speciale ha preso in custodia il 16 maggio 1990. La consultazione può essere concessa unicamente alle condizioni fissate dal decreto federale e attuata soltanto dall'incaricato speciale. La procedura di selezione, eliminazione o archiviazione dei documenti è pure finanziata dalla Confederazione, di modo che, per gli atti sottostanti al decreto federale, i costi sono interamente a carico della Confederazione. Nella misura in cui i Cantoni concedono la consultazione di eventuali documenti di sicurezza dello Stato in custodia cantonale, i costi sono evidentemente a loro carico.

## **5 Programma di legislatura**

Nel programma di legislatura 1987-1991 il decreto federale sulla consultazione dei fascicoli non è previsto. Gli avvenimenti all'origine del decreto federale sono intervenuti soltanto più tardi.

## **6 Basi legali**

### **61 Costituzionalità**

La Confederazione ha la competenza materiale di emanare provvedimenti a tutela della sicurezza interna ed esterna. Tale competenza è presunta negli articoli 85 numeri 6 e 7 nonché 102 numeri 8-10 Cost. Nonostante prevedano compe-

tenze degli organi dello Stato, tali disposti suppongono cogentemente la competenza materiale non scritta della Confederazione in questi settori. Poiché il decreto federale contiene essenzialmente diritto organizzativo, si indica come base giuridica anche l'articolo 85 numero 1 Cost. Alla Confederazione compete quindi il diritto di emanare disposizioni sul trattamento dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione. Tali competenze sono state confermate in modo univoco dal Tribunale federale in occasione delle decisioni relative alle azioni di diritto pubblico del Cantone di Ginevra contro la Confederazione e della Confederazione contro il Cantone di Basilea Campagna. Le disposizioni del presente decreto federale relative alla consultazione dei fascicoli rispettano i principi di diritto procedurale dedotti dall'articolo 4 capoverso 1 Cost. Poiché la procedura di consultazione è limitata nel tempo, è stata scelta la forma del decreto federale di obbligatorietà generale.

S'è volutamente rinunciato a una modificazione dell'OTDS. Per motivi in ordine alla sicurezza del diritto, il diritto alla consultazione degli atti dev'essere disciplinato in una legge formale. Il nostro Consiglio ritiene inoltre importante che il Parlamento venga coinvolto nella responsabilità relativa al presente decreto federale.

## **62 Delega di competenze legislative**

Il Consiglio federale emana, giusta l'articolo 9 del decreto federale, le disposizioni d'esecuzione necessarie. Questa delega di competenza legislativa ci permette di stabilire i dettagli necessari segnatamente per quanto concerne l'attuazione della procedura di consultazione nonché la distruzione dei documenti. La competenza del Consiglio federale, sancita nell'articolo 5 capoverso 2, di fissare le eccezioni del diritto di consultazione nonché la competenza prevista dall'articolo 6 capoverso 4 in merito al disciplinamento dei dettagli per l'archiviazione, a titolo eccezionale, dei documenti interessati dal decreto federale va oltre una mera competenza in materia d'esecuzione. Indicazioni più precise figurano nelle note esplicative concernenti gli articoli menzionati.

# Decreto federale concernente la consultazione dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione

*Disegno*

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visti l'articolo 85 numero 1 della Costituzione federale e la competenza della Confederazione a tutelare la sicurezza interna ed esterna della Confederazione; visto il messaggio del Consiglio federale del 23 ottobre 1991<sup>1)</sup>,

*decreta:*

## **Art. 1** Scopo e campo d'applicazione

<sup>1</sup> Scopo del presente decreto federale è di garantire che siano rispettati tempestivamente i diritti di consultazione dei documenti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione spettanti alle persone interessate, che siano rimossi i documenti non più occorrenti e che le informazioni ancora necessarie restino a disposizione dei competenti organi di polizia.

<sup>2</sup> Deve permettere di abrogare, entro un termine adeguato, i provvedimenti speciali adottati in relazione con le indagini della Commissione parlamentare d'inchiesta nel Dipartimento federale di giustizia e polizia.

<sup>3</sup> Il presente decreto si applica a tutti i documenti del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione approntati o pervenuti al Ministero pubblico prima del 16 maggio 1990. Non si applica ai documenti relativi a procedimenti penali non ancora sospesi né conclusi con una sentenza il 16 maggio 1990.

## **Art. 2** Principi

<sup>1</sup> La consultazione dei documenti è concessa alle persone che abbiano già inoltrato domanda di consultazione dei fascicoli prima del 1° aprile 1990 o che siano in grado di far valere un interesse sufficiente.

<sup>2</sup> I documenti sono affidati alla custodia dell'incaricato speciale del trattamento dei documenti di sicurezza dello Stato, nominato dal Consiglio federale. L'incaricato speciale decide in luogo e vece del Ministero pubblico della Confederazione sulle domande di consultazione di tali documenti.

<sup>3</sup> Il Ministero pubblico della Confederazione ha accesso soltanto ai documenti designati esplicitamente dal Consiglio federale o rilasciatigli in singoli casi dall'incaricato speciale poiché assolutamente necessari per un concreto provvedimento di polizia. Alla consultazione di tali documenti si applica il diritto determinante in materia di procedura e di protezione dei dati.

<sup>1)</sup> FF 1991 IV 906

**Art. 3** Domanda di consultazione già inoltrata il 1° aprile 1990

<sup>1</sup> Alle persone che già prima del 1° aprile 1990 hanno inoltrato domanda di consultazione dei fascicoli è accordata d'ufficio la consultazione degli atti, se i fascicoli contengono su dette persone considerevolmente più informazioni di quelle risultanti dalle relative iscrizioni sulla scheda.

<sup>2</sup> Se i fascicoli non contengono considerevolmente più informazioni, le persone interessate non sono informate.

**Art. 4** Interesse sufficiente alla consultazione

<sup>1</sup> Al di fuori di una procedura è concessa la consultazione dei documenti se la persona interessata rende plausibile di aver patito un danno in relazione a informazioni che risultano da documenti del Servizio di polizia o ad atti di collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione.

<sup>2</sup> La consultazione dei documenti in una procedura in corso è retta dalle prescrizioni determinanti inerenti a tale procedura.

<sup>3</sup> Se in una denuncia penale vien fatto valere che dai documenti di polizia risulta un comportamento punibile, i documenti in questione sono esaminati dall'incaricato speciale e dagli organi competenti per il perseguimento penale. La consultazione dei documenti è concessa contemporaneamente alla persona denunciante che agisce in qualità di parte e alla persona imputata.

**Art. 5** Eccezioni al diritto di consultazione

<sup>1</sup> La consultazione dei documenti è negata, limitata o rimandata nella misura in cui si oppongano interessi preponderanti pubblici o privati, una procedura in corso oppure obblighi di mantenere il segreto.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale definisce in dettaglio le eccezioni.

**Art. 6** Documenti non più utilizzati

<sup>1</sup> L'incaricato speciale rimuove definitivamente dai documenti in sua custodia quelli che non sono più utilizzati per l'attività di sicurezza dello Stato.

<sup>2</sup> I documenti inerenti alle procedure penali sono rimossi:

- a. in caso di un procedimento non concluso con una sentenza, quando è subentrata la prescrizione dell'azione penale;
- b. se il procedimento è stato concluso con una sentenza cresciuta in giudicato.

<sup>3</sup> I documenti rimossi sono per principio distrutti per quanto non siano più oggetto di una procedura di consultazione. Sei mesi dopo l'entrata in vigore del presente decreto federale, l'incaricato speciale può iniziare a distruggere i documenti che non siano stati oggetto di domanda di consultazione.

<sup>4</sup> Documenti che sono di particolare importanza storica e la cui archiviazione non dà luogo a dubbi in ordine al diritto di protezione della personalità, sono

archiviati nell'Archivio federale. Il Consiglio federale fissa in un'ordinanza i relativi criteri. Tali documenti non possono più essere consultati dall'Amministrazione.

#### **Art. 7** Incaricato speciale

<sup>1</sup> L'incaricato speciale adempie i compiti seguenti:

- a. si assicura che i collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione non possano consultare i documenti in sua custodia e che non ha lasciato loro per il trattamento nel caso singolo;
- b. concede la consultazione dei documenti entro i limiti degli articoli 4 e 5;
- c. prende le disposizioni necessarie onde garantire che le copie dei documenti affidati alla sua custodia e che si trovano presso i Cantoni non possano più essere utilizzati per scopi di polizia;
- d. procede alla selezione giusta l'articolo 6.

<sup>2</sup> All'incaricato speciale è attribuito il personale necessario.

#### **Art. 8** Rimedi di diritto

Contro la decisione dell'incaricato speciale è dato il ricorso al Dipartimento federale di giustizia e polizia.

#### **Art. 9** Esecuzione

Il Consiglio federale esegue il presente decreto ed emana le disposizioni d'esecuzione.

#### **Art. 10** Disposizione transitoria

La concessione della consultazione delle schede del Servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione è portata a termine ai sensi dell'ordinanza del 5 marzo 1990<sup>1)</sup> concernente il trattamento dei documenti della Confederazione in materia di sicurezza dello Stato.

#### **Art. 11** Disposizioni finali

<sup>1</sup> Il presente decreto, di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Esso resta in vigore dieci anni al massimo.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore; lo abroga anzitempo appena siano terminate la consultazione nonché la distruzione o l'archiviazione giusta l'articolo 6.

## **Messaggio concernente la consultazione dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione del 23 ottobre 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1991
Date	
Data	
Seite	906-927
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 901

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.