

I diritti d'informazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale in relazione con la decisione della prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale del 18 dicembre 2007

Accertamento in materia di alta vigilanza della Commissione della gestione del Consiglio nazionale all'attenzione del Tribunale penale federale

del 24 giugno 2008

Onorevole presidente del Tribunale penale federale,
onorevoli giudici

1 Introduzione

Nella sua decisione del 18 dicembre 2007 (AU.2007.1_A) in materia di diritto della vigilanza, la prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale ha concluso che il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) ha oggettivamente violato il segreto dell'istruzione presentando e trasmettendo alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) atti di una procedura d'indagine di polizia giudiziaria. La prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale motiva la sua decisione invocando direttamente i diritti e gli obblighi delle autorità di alta vigilanza (n. 3.3 della decisione). Ha così interpretato i diritti d'informazione delle Commissioni della gestione (CdG) scostandosi su punti sostanziali dalla legge e dalla pratica costante delle CdG. Se non si chiarisce il diritto vigente, la decisione della prima Corte dei reclami penali potrebbe avere conseguenze imprevedibili per il buon funzionamento dell'alta vigilanza esercitata dalle CdG. La CdG-N ha pertanto compiuto un esame minuzioso del rapporto tra i diritti d'informazione delle CdG e il segreto dell'inchiesta penale nel perseguimento penale federale. Ha anche fatto eseguire due pareri giuridici: uno da Giovanni Biaggini, professore di diritto pubblico, di diritto amministrativo e di diritto europeo all'Università di Zurigo¹, e l'altro dal Dr. Niklaus Oberholzer², presidente del Tribunale cantonale di San Gallo.

¹ Parere giuridico del prof. Giovanni Biaggini del 5 giugno 2008, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht» (*Aspetti costituzionali dei diritti di informazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali nell'ambito dei procedimenti penali*).

² Parere giuridico del dr. Niklaus Oberholzer del 5 giugno 2008 « Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht» (*Aspetti processuali penali dei diritti di informazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali nell'ambito dei procedimenti penali*).

Con lettera del 25 luglio 2007, il procuratore federale supplente ha informato la CdG-N che, nell'ambito dell'assistenza giudiziaria concessa per una procedura d'indagine, aveva ricevuto dalla Germania alcuni documenti che avrebbero potuto contribuire all'inchiesta della CdG-N sul funzionamento delle autorità di perseguimento penale. L'8 agosto 2007, alcuni rappresentanti del Ministero pubblico della Confederazione hanno fornito all'ex presidente della CdG-N e all'ex presidente della sottocommissione DFGP/CaF le prime informazioni su alcuni dei documenti provenienti dalla Germania. Su richiesta, il 14 agosto 2007 i rappresentanti del Ministero pubblico della Confederazione hanno poi presentato questi documenti alla sottocommissione DFGP/CaF, senza però consegnarli.

La sottocommissione ha ritenuto i documenti rilevanti ai fini dell'alta vigilanza. Il 5 settembre 2007 ha quindi proposto alla CdG-N di avviare una nuova inchiesta, a complemento di quella che aveva esaminato il funzionamento delle autorità di perseguimento penale e conclusa quello stesso giorno con la consegna di un rapporto. La CdG-N ha approvato la proposta e ha annunciato nel quadro di una conferenza stampa l'apertura della nuova inchiesta. L'inchiesta complementare è tuttora in corso.

Come richiesto per scritto, il Ministero pubblico della Confederazione ha trasmesso alla sottocommissione un plico sigillato contenente i documenti, nel frattempo ribattezzati «documenti Holenweger», precisando espressamente che la CdG-N non poteva servirsene senza il consenso delle autorità tedesche.

Con lettera del 26 settembre 2007, il Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha chiesto alla prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale di decidere se il Ministero pubblico della Confederazione può legittimamente concedere alla sottocommissione la consultazione di documenti concernenti un'indagine giudiziaria, e di indicare quale sia l'organo di vigilanza competente. La prima Corte dei reclami penali ha considerato la lettera come una denuncia all'autorità di vigilanza e, con decisione incidentale del 24 ottobre 2007, si è dichiarata competente nel merito.

La Corte dei reclami penali ha poi sottoposto alla CdG-N la propria decisione incidentale del 24 ottobre 2007 unitamente al parere del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e le ha chiesto di formulare il suo parere. Nel suo parere del 23 novembre 2007, la CdG-N ha confermato che i fatti si sono svolti come indicato dal MPC. Ha inoltre spiegato le modalità dell'applicazione dei propri diritti d'informazione e ha confermato che informandola dell'esistenza dei documenti Holenweger il MPC ha operato in maniera legittima.

Nella sua decisione in materia di vigilanza del 18 dicembre 2007 (AU.2007.1_A), la prima Corte dei reclami penali si è espressa con precisione sui diritti d'informazione della CdG-N, assumendo su punti di sostanziale rilievo posizioni diverse da quelle prese dalla CdG-N nel suo parere del 23 novembre 2007. Nell'interpretazione dei diritti d'informazione della CdG-N secondo la prima Corte dei reclami penali, il MPC ha oggettivamente violato il segreto dell'istruzione presentando e trasmettendo alla CdG-N gli atti di un'indagine di polizia giudiziaria.

3

Accertamenti

3.1

Accertamenti concernenti i diritti d'informazione delle CdG in generale

Dopo aver preso conoscenza dei pareri giuridici Biaggini e Oberholzer del 5 giugno 2008 e aver esaminato la propria interpretazione e la propria pratica in materia di diritti d'informazione, la CdG-N formula le seguenti osservazioni:

1. i due pareri *confermano la prassi* della CdG-N concernente l'interpretazione e l'applicazione dei propri diritti d'informazione. In alcuni settori la CdG-N intende tuttavia proseguire le discussioni per precisare e chiarire determinate questioni;
2. oltre ai *diritti generali d'informazione* che l'articolo 150 LParl accorda alle commissioni parlamentari, le CdG hanno il diritto di corrispondere direttamente con tutte le autorità, servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali, nonché di ottenere da essi qualsiasi documento e informazione utile ai loro lavori (art. 153 cpv. 1 LParl). Diversamente dalle altre commissioni, esse non sono tenute a ottenere il consenso del Consiglio federale per interrogare persone impiegate dalla Confederazione. Sono soltanto tenute a informarne preventivamente il Consiglio federale. A sua richiesta, sentono il Consiglio federale prima di raccogliere informazioni presso persone o prima di farsi consegnare documenti (art. 153 cpv. 3 LParl);
3. la legge concede alle CdG un diritto generale di ottenere informazioni; *il solo limite*, sancito dall'articolo 150 LParl, riguarda la consultazione di documenti che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo o che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi d'informazione strategica. Questi documenti possono essere consultati soltanto dalle DelCdG (art. 154 LParl). Le informazioni e documenti richiesti dalle CdG devono inoltre essere «utili» (art. 153 cpv. 1 LParl) e servire all'adempimento dei loro compiti (art. 150 cpv. 1 LParl);
4. le CdG scelgono in *piena autonomia* gli oggetti delle loro inchieste e valutano da sole la necessità, l'idoneità e l'utilità delle informazioni e dei documenti che chiedono. Il Consiglio federale ha il diritto di essere sentito ma non ha diritto di veto. In caso di divergenze di opinione, l'articolo 153 capoverso 4 LParl attribuisce alle CdG la facoltà di decidere definitivamente sull'esistenza dei diritti d'informazione, sulla portata delle informazioni da fornire o sulla trasmissione di atti;
5. quando *esercitano i loro diritti d'informazione*, le CdG compiono una ponderazione degli interessi di rango costituzionale al mantenimento del segreto con gli interessi dell'alta vigilanza a esaminare e chiarire determinate circostanze. A tal fine, tengono conto in particolare della competenza e del funzionamento degli altri organi, degli imperativi della sicurezza dello Stato e della protezione dei diritti individuali; considerano inoltre le circostanze concrete dei singoli casi;
6. i diritti d'informazione delle CdG comprendono in linea di massima anche le indagini delle autorità di perseguimento penali. L'articolo 102^{quater} PP non pone alcun limite a questo diritto;

7. quando *esercitano i loro diritti d'informazione in ambito penale e giudiziario*, le CdG sono tenute a compiere una ponderazione degli interessi dell'alta vigilanza con gli interessi di rango costituzionale alla salvaguardia del segreto. Devono in particolare considerare lo scopo dell'indagine (interesse del perseguimento penale) e il buon funzionamento delle autorità di perseguimento penale, i diritti della personalità dell'incolpato, quelli delle vittime e quelli di eventuali terze persone. Nella misura in cui sono coinvolte autorità giudiziarie, le CdG devono in particolare adoperarsi per garantire l'indipendenza del giudice. Le CdG eseguono questa ponderazione di interessi in tutti i casi e tengono conto delle circostanze concrete, dell'oggetto e dello scopo dell'indagine, nonché del genere dell'informazione richiesta;
8. quando *informano il pubblico* dei loro accertamenti e dei risultati delle loro inchieste in ambito penale e giudiziario, le CdG sono particolarmente prudenti. Prestano particolare attenzione ai beni giuridici coinvolti e alla sensibilità delle informazioni. Questi obblighi di diligenza non limitano i diritti d'informazione che la legge concede alle CdG;
9. il *segreto d'ufficio* non è opponibile ai diritti delle CdG di acquisire informazioni e consultare documenti. Per fornire informazioni alle CdG o permettere la consultazione di documenti non occorre che le persone al servizio della Confederazione siano sciolte dal segreto d'ufficio, né che siano autorizzate dai superiori gerarchici. Queste persone non violano il segreto d'ufficio nemmeno se prendono l'iniziativa di fornire o fanno pervenire alle CdG informazioni utili all'esercizio dell'alta vigilanza;
10. il segreto dell'inchiesta penale è la forma che assume il segreto d'ufficio in ambito penale e non è di conseguenza opponibile ai diritti d'informazione delle CdG né li limita;
11. tutte le persone al servizio della Confederazione sono tenute a dare qualsiasi informazione in maniera veridica e completa, nonché a indicare qualsiasi documento utile (art. 156 cpv. 1 LParl). Alle persone al servizio della Confederazione non può derivare alcun pregiudizio da quanto abbiano veridicamente dichiarato alle CdG. Possono essere oggetto di un procedimento in seguito alle dichiarazioni da loro fatte soltanto previo parere della commissione della gestione medesima (art. 156 cpv. 3 LParl). Tutte le autorità e i servizi della Confederazione sono inoltre tenuti a prestare assistenza amministrativa e giudiziaria a qualsivoglia procedura, sia essa terminata o in corso;
12. agli estesi diritti d'informazione di cui godono le CdG fa da contraltare il segreto d'ufficio che vincola i loro membri (art. 8 LParl). Le CdG sono obbligate a prendere provvedimenti appropriati per tutelare il segreto (art. 150 cpv. 3, 153 cpv. 5 LParl).

3.2

Accertamento dei diritti d'informazione delle CdG in relazione con la decisione presa il 18 dicembre 2007 dalla prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (AU.2007.1_A)

Sulla decisione in materia di vigilanza presa il 18 dicembre 2007 dalla prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, la CdG-N formula le seguenti osservazioni:

1. *né le CdG né qualsivoglia altra autorità sono vincolate* dall'interpretazione dei diritti d'informazione delle CdG data dalla prima Corte dei reclami penali; spetta alle CdG decidere definitivamente sull'esistenza, la portata e l'esercizio dei loro diritti d'informazione;
2. la prima Corte dei reclami penali, usando del proprio potere discrezionale e senza esservi obbligata, si è considerata competente per avviare una procedura di sorveglianza al fine di decidere se il Ministero pubblico della Confederazione aveva il diritto di trasmettere alla CdG-N informazioni concernenti una procedura d'indagine in corso; così facendo non ha tenuto conto della lettera del 23 novembre 2007 con cui la CdG-N aveva attirato la sua attenzione sul tenore chiaro testo dell'articolo 153 capoverso 4 LParl secondo cui le commissioni della gestione «decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione». Le decisioni della prima Corte dei reclami penali del 24 ottobre e del 18 dicembre 2007 hanno violato in modo inammissibile e grave i diritti d'informazione delle CdG;
3. a prescindere dal fatto che il Tribunale penale federale non è competente per pronunciare sui diritti d'informazione delle CdG, le precedenti considerazioni (cfr. n. 3.1) mostrano che l'interpretazione dei diritti d'informazione delle CdG data dalla prima Corte dei reclami penali è errata sotto diversi profili. È in particolare errato sostenere che di massima le CdG non hanno alcun diritto di ottenere informazioni concernenti una procedura d'indagine in corso;
4. la CdG-N aveva già sottolineato nella sua lettera del 23 novembre 2007 che il Ministero pubblico della Confederazione era abilitato, e addirittura obbligato, ad attirare l'attenzione dell'autorità di alta vigilanza su documenti non solo manifestamente rilevanti per le inchieste delle CdG allora in corso ma anche utili all'esercizio dell'alta vigilanza. Occorre pure rilevare che il Ministero pubblico della Confederazione ha permesso la consultazione di alcuni documenti soltanto dopo una richiesta della CdG-N e ha continuato a insistere sulla necessità di ottenere il consenso delle autorità tedesche. Va inoltre segnalato che la Commissione della gestione non portava alcun interesse alla procedura d'indagine, ma perseguiva un proprio scopo di alta vigilanza. Nell'ambito della presentazione dei documenti alla CdG-N non è stata peraltro divulgata alcuna informazione rilevante per l'indagine del Ministero pubblico della Confederazione. La CdG-N deplora che, in seguito a indiscrezioni, il pubblico sia giunto a conoscenza di alcune informazioni fornite durante l'audizione del MPC; il MPC non è responsabile di queste fughe di notizie. Garantire la protezione del segreto spetta infatti alle CdG;

5. l'errata interpretazione della prima Corte dei reclami penali è stata espressa in una decisione in materia di vigilanza poi pubblicata. Comprensibilmente le autorità di perseguimento penale assoggettate alla vigilanza tecnica della prima Corte dei reclami penali non permettono più alla CdG-N di consultare gli atti concernenti procedure d'indagine aperte. Di conseguenza, in questo ambito l'esecuzione del mandato costituzionale dell'alta vigilanza parlamentare è severamente limitata;
6. infine, prima di avviare la procedura in materia di vigilanza richiesta dall'ex capo del DFGP, la prima Corte dei reclami penali avrebbe dovuto sentire la CdG-N conformemente al disposto dell'articolo 156 capoverso 3 LParl; nella lettera del 23 novembre 2007, la CdG-N aveva peraltro espressamente attirato l'attenzione della Corte su questa disposizione. A tale riguardo è irrilevante che si tratti di una procedura in materia di sorveglianza e non di una procedura disciplinare o penale. È invece determinante che questa procedura avrebbe potuto recare pregiudizio ai rappresentanti del Ministero pubblico della Confederazione che, informando la CdG-N, avevano unicamente compiuto il loro dovere. In seguito alla decisione della prima Corte dei reclami penali, un privato ha sporto denuncia. Nel frattempo, non avendo riscontrato alcuna violazione del segreto d'ufficio da parte dei collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione, la Procuratrice federale straordinaria designata dal Consiglio federale ha abbandonato il procedimento.

4 Procedura ulteriore

La CdG-N ha deciso di pubblicare il presente accertamento in materia di alta vigilanza unitamente ai pareri dei due periti.

Inoltre, la CdG-N ha incaricato la propria sottocommissione «Tribunali» di definire – insieme al Tribunale federale nella sua veste di autorità di vigilanza amministrativa sul Tribunale penale federale, al Tribunale penale federale nella sua veste di autorità di vigilanza tecnica e al Consiglio federale nella sua veste di autorità di vigilanza amministrativa sul Ministero pubblico della Confederazione – modalità procedurali per tenere conto del chiarimento intervenuto nella situazione giuridica e garantire che, esercitando i loro diritti d'informazione, le CdG siano in grado di adempiere anche in futuro il loro mandato costituzionale di alta vigilanza.

Vogliate gradire, onorevole presidente del Tribunale federale penale, onorevoli giudici penali federali, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 giugno 2008

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente,
Pierre-François Veillon

La segretaria,
Beatrice Meli Andres

Abbreviazioni

CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; RS <i>171.10</i>)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione

