



**Diritti d'informazione  
delle Commissioni della gestione  
del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati**

*Allegato*

**con riferimento al rapporto di vigilanza della  
Commissione amministrativa del Tribunale federale del 5 aprile 2020  
(12T\_2/2020) sugli avvenimenti al Tribunale penale federale**

**Dichiarazione delle Commissioni della gestione ai sensi del diritto  
di alta vigilanza**

del 24 giugno 2020

---

Onorevole Presidente del Tribunale federale,  
Egredi Giudici del Tribunale federale,

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

- 1 Il 6 gennaio 2020 la Commissione amministrativa del Tribunale federale (CA-TF) ha avviato una procedura ai sensi del diritto di alta vigilanza riguardante gli avvenimenti accaduti in seno al Tribunale penale federale (TPF). Il 5 aprile 2020 la CA ha concluso la procedura con un rapporto di vigilanza<sup>1</sup>, che ha inviato il 16 aprile 2020 alle Commissioni della gestione (CdG) e in seguito pubblicato il 20 aprile 2020 con un comunicato stampa.
- 2 Nel suo rapporto di vigilanza la CA-TF ha interpretato *in extenso* i diritti d'informazione delle Commissioni parlamentari di vigilanza secondo la legge sul Parlamento. L'impostazione giuridica della CA-TF contraddice in numerosi punti l'interpretazione costante e la prassi pluriennale delle CdG. Questa discrepanza ha indotto le CdG a formulare la rettifica di seguito.

## 2 Costatazioni

### 2.1 Costatazioni in merito ai diritti d'informazione delle CdG in generale

- 3 L'estensione e le competenze dell'alta vigilanza parlamentare sono rette dagli articoli 26, 27, 50 e 52 della legge sul Parlamento (LParl)<sup>2</sup>. I diritti d'informazione delle Commissioni di vigilanza sono disciplinati negli articoli 153 e 156–158 LParl e, secondo l'articolo 162 capoverso 1 lettera c LParl, si applicano per analogia ai tribunali della Confederazione.
- 4 In una dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza del 24 giugno 2008<sup>3</sup>, la CdG del Consiglio nazionale (CdG-N) ha riassunto le basi legali e la prassi dell'alta vigilanza delle CdG. A questo proposito, sulla base di due perizie giuridiche da essa commissionate<sup>4</sup>, ha rilevato fra l'altro due punti, che nel presente contesto si rivelano importanti:

<sup>1</sup> Procedura di vigilanza sugli avvenimenti al Tribunale penale federale – Rapporto del 5 aprile 2020 (12\_T2/2020; pagina web del TF).

<sup>2</sup> Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS 171.10).

<sup>3</sup> Constat en matière de haute surveillance concernant le droit à l'information de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) en rapport avec l'arrêt rendu le 18 décembre 2007 par la 1<sup>ère</sup> Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (AU.2007.1 A) (pagina web CdG > Documenti di riferimento) (soltanto in ted. e franc.).

<sup>4</sup> Droit à l'information des Commissions de gestion des Chambres fédérales dans le cadre d'une poursuite pénale du point de vue constitutionnel. Perizia giuridica del prof. Giovanni Biaggini del 5 giugno 2008 (soltanto in ted. e franc.); Le droit à l'information des commissions de gestion de l'Assemblée fédérale en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la procédure pénale. Perizia giuridica del dott. Niklaus Oberholzer del 5 giugno 2008 (soltanto in ted. e franc.).

- 5 «Oltre ai diritti d'informazione di cui all'articolo 150, le commissioni di vigilanza hanno il diritto di corrispondere direttamente con tutte le autorità, servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali, nonché di ottenere da essi, in applicazione dell'articolo 156, qualsiasi documento e informazione utile ai loro lavori. [...]» (art. 153 cpv. 1 LParl).
- 6 Le CdG decidono autonomamente in merito all'oggetto delle loro indagini nonché alla necessità, all'idoneità e all'opportunità delle informazioni o della documentazione da esse richiesta.
- 7 Nell'esercizio dei diritti d'informazione nell'ambito del perseguimento penale e della giustizia, le CdG procedono a una ponderazione fra gli interessi dell'alta vigilanza e gli interessi al mantenimento del segreto, protetti dal profilo costituzionale. [...] Qualora siano coinvolte autorità giudiziarie, la CdG deve in particolare tutelare l'indipendenza dei giudici. Le CdG procedono in ogni singolo caso a questa ponderazione degli interessi, considerando in tale contesto le circostanze concrete, l'oggetto e lo scopo dell'indagine nonché il genere d'informazione.
- 8 Le CdG hanno un particolare obbligo di diligenza nell'informare l'opinione pubblica sulle loro constatazioni e sui risultati dell'inchiesta nell'ambito del perseguimento penale e della giustizia. Esse devono tener conto dei beni giuridici interessati in questo ambito e del carattere particolarmente sensibile delle informazioni. Questo obbligo di diligenza non limita tuttavia i diritti legali d'informazione delle CdG.
- 9 Il segreto d'ufficio non ostacola i diritti d'informazione e di consultazione delle CdG. Le persone al servizio della Confederazione che forniscono informazioni alle CdG o concedono loro di consultare determinati documenti non necessitano né di una liberazione dal segreto d'ufficio né di un'abilitazione o un'autorizzazione del loro superiore gerarchico. Esse non violano il segreto d'ufficio nemmeno se forniscono o consegnano alle CdG di loro iniziativa informazioni pertinenti ai fini dell'alta vigilanza.

## 2.2 **Constatazioni relative ai diritti d'informazione delle CdG con riferimento al rapporto di vigilanza della Commissione amministrativa del Tribunale federale del 5 aprile 2020 (12T\_2/2020)**

### 2.2.1 **Carattere non vincolante dell'interpretazione del diritto parlamentare da parte della CA-TF**

- 10 Innanzitutto occorre precisare che l'interpretazione della legge sul Parlamento per quanto riguarda i diritti d'informazione delle Commissioni di vigilanza non sottostà a esame da parte di un organo giudiziario. Sono le stesse Commissioni di vigilanza a decidere definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione (art. 153 cpv. 6 primo periodo LParl). In questo modo è concretizzata la norma costituzionale che attribuisce all'Assemblea federa-

le il potere supremo nella Confederazione (art. 148 cpv. 1 Cost.<sup>5</sup>) come pure l'alta vigilanza sui tribunali federali (art. 169 cpv. 1 Cost.).

- 11 Nel presente caso è sconcertante che il Tribunale federale interpreti il diritto parlamentare nell'ambito di un rapporto di vigilanza pubblicato, quindi non nell'esercizio della sua funzione giurisprudenziale. Si dà pertanto l'impressione alle autorità e all'opinione pubblica che si tratta di giurisprudenza emanata dalla massima istanza giudiziaria, ciò che non è il caso. Di conseguenza, il parere giuridico della CA-TF relativo ai diritti d'informazione delle CdG, illustrato nel rapporto di vigilanza, non è vincolante né per le CdG né per nessun'altra autorità; le CdG decidono autonomamente e definitivamente sull'esistenza, sull'entità e sull'esercizio dei loro diritti d'informazione.

### 2.2.2 Restrizione anticostituzionale dell'oggetto dell'alta vigilanza nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria

- 12 A pagina 9 e seguenti la CA-TF cita dapprima i diritti d'informazione generali delle commissioni parlamentari (art. 150 LParl) nonché i particolari diritti d'informazione delle Commissioni di vigilanza (art. 153 LParl) e prosegue (n. marg. 22, pag. 11):
- 13 «Questi diritti di informazione e di ispezione delle commissioni parlamentari di vigilanza sono applicabili *mutatis mutandis* anche al rapporto con i tribunali della Confederazione. Tali diritti non autorizzano per contro né le Commissioni della gestione né le Commissioni delle finanze, ad intromettersi nella conduzione operativa del Tribunale penale federale, cosa che significherebbe una manifesta violazione dell'art. 60 cpv. 1 LOAP<sup>6</sup> (principio dell'autonomia amministrativa del tribunale). *A fortiori* non possono essere oggetto dell'autorità dell'alta vigilanza parlamentare *questioni giurisprudenziali*, di cui fanno parte in maniera indiscussa la *composizione dei collegi giudicanti* da parte della presidenza della Corte (art. 15 ROTPF<sup>7</sup>) e l'*attribuzione (anche in via di supplenza) dei cancellieri alle Corti* (art. 54 cpv. 4 lett. c in fine LOAP).»
- 14 L'articolo 60 capoverso 1 LOAP recita unicamente: «Il Tribunale penale federale gode di autonomia amministrativa». Questa autonomia amministrativa sancita nella legge non si distingue in linea di massima in nessun modo dall'autonomia che, ad esempio, è attribuita al Consiglio federale per la sua amministrazione. Bisognerebbe chiedersi quindi quale tipo di ingerenza da parte dell'alta vigilanza parlamentare si tradurrebbe in un'ingerenza inammissibile nell'autonomia amministrativa di un'organizzazione. Questo limite non risulta dalle norme in materia di autonomia amministrativa delle unità amministrative o delle organizzazioni giudiziarie, bensì dall'articolo 26 ca-

<sup>5</sup> Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101).

<sup>6</sup> Legge del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (RS 173.71).

<sup>7</sup> Regolamento sull'organizzazione del TPF del 31 agosto 2010 (RS 173.713.161).

povero 4 LParl: «L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni. È escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del Ministero pubblico della Confederazione.»

- 15 Nella legge non vi sono norme che menzionano una «conduzione operativa», nella quale il Parlamento non potrebbe ingerire nell'ambito della sua alta vigilanza. Il solo e unico limite all'alta vigilanza è dato dal fatto che essa non può modificare o abrogare decisioni amministrative di qualsivoglia unità amministrativa, e quindi nemmeno le decisioni di un'organizzazione giudiziaria. Ne deriva anche, secondo la dottrina, che l'influsso diretto dell'alta vigilanza su una decisione di un'autorità è inammissibile. La legge fa un ulteriore passo avanti in riferimento alla giurisprudenza dei tribunali affermando che il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del Ministero pubblico della Confederazione è escluso.
- 16 Questioni inerenti alla costituzione dei collegi giudicanti o all'attribuzione dei cancellieri alle corti possono essere benissimo oggetto dell'alta vigilanza parlamentare, sempre che si tratti del corretto andamento degli affari e di questioni riguardanti l'amministrazione della giustizia<sup>8</sup>, e l'alta vigilanza non miri a riesaminare singoli casi concreti della giurisprudenza o a influenzare direttamente decisioni specifiche dell'organizzazione giudiziaria. Alle CdG non è nemmeno vietato di formulare raccomandazioni generali in questi settori (art. 158 LParl).

### 2.2.3 Interpretazione contraria alla legge della gerarchia di competenze riguardante la vigilanza e l'alta vigilanza sui tribunali

- 17 Nel suo rapporto di vigilanza (n. marg. 81, pag. 30), la CA-TF propugna una gerarchia di competenze secondo la quale «sempre e in tutti i casi» la soluzione dei problemi interni spetta soltanto in terzo luogo al Parlamento, «il quale in una tale situazione di conflitto deve esercitare il suo ruolo, fondandosi su *rapporti ufficiali del Tribunale penale federale o del Tribunale federale* indirizzati alle rispettive competenti commissioni» (evidenziazioni da parte del Tribunale federale). Anche in un simile caso il ruolo delle commissioni di vigilanza coinvolte rimane limitato all'alta vigilanza. «Nella seduta del 9 ottobre 2019, in seguito alla seduta informativa del 30 settembre 2019 al Tribunale penale federale delle Commissioni delle finanze, sottocommissioni 1 (B+G/EFD), con la presenza delle Commissioni delle gestioni (Presidenze delle sottocommissioni Tribunali/MPC) e del Tribunale federale, per esempio sono stati tematizzati l'aiuto temporaneo dei cancellieri o la posizione della segretaria generale. Tali aspetti toccano direttamente la giurisprudenza (costituzione dei collegi giudicanti, aiuto temporaneo) e la conduzione operativa del Tribunale nel quadro dell'autonomia amministrativa

<sup>8</sup> Cfr. Thomas Sägesser, in: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, n. marg. 57 ad art. 26 LParl.

garantita dalla legge. Essi non possono essere oggetto dell'Alta vigilanza parlamentare, salvo nel caso in cui siano accertati comportamenti illegali, cosa che chiaramente non è realizzata nella fattispecie».

- 18 Questa interpretazione del diritto parlamentare contraddice manifestamente la dottrina giuridica e la prassi pluriennale delle CdG. Va inoltre rilevato che la pubblicazione, da parte di membri di autorità che hanno partecipato alla seduta, di affermazioni su oggetti da deliberare tratte dal verbale di una commissione di vigilanza può costituire una violazione del segreto d'ufficio. Le commissioni di alta vigilanza possono richiedere in ogni momento informazioni su questioni riguardanti l'organizzazione interna dei tribunali, problemi interni ecc. o interrogare su questi temi persone al servizio della Confederazione. I membri delle commissioni possono esprimere la loro opinione in seno alla commissione, anche se tali opinioni riguardano l'impiego di cancellieri del tribunale sul piano organizzativo. Non si tratta di ingerenza nella giurisprudenza ai sensi del citato articolo 26 capoverso 4 LParl (è escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del Ministero pubblico della Confederazione). La CA-TF precisa inoltre a ragione che eventuali «comportamenti illegali» potrebbero essere oggetto dell'alta vigilanza. Tuttavia, quest'ultima non potrebbe constatare nessun comportamento illegale in affari inerenti all'organizzazione giudiziaria, se non potesse raccogliere informazioni in merito a simili questioni.
- 19 La CA-TF ha ragione nel senso che l'alta vigilanza deve tener conto e rispettare le competenze attribuite gerarchicamente. Ciò è anche conforme alla prassi costante delle CdG. Per questa ragione le CdG hanno chiesto nel presente caso al TF di chiarire, nell'ambito della sua vigilanza, i rimproveri riguardanti problemi interni al Tribunale penale federale. Ciò non significa tuttavia che in alcuni casi l'alta vigilanza non debba poter chiarire fatti fino nei minimi dettagli (p. es. in caso di avvenimenti di ampia portata o grande interesse pubblico), e questo da sé o con l'aiuto di esperti e non seguendo la via gerarchica. Al Tribunale federale va ricordato che, conformemente al mandato legale attribuitole, l'alta vigilanza è autorizzata, se necessario, a non fermarsi dinanzi all'organizzazione delle autorità giudicanti<sup>9</sup>.

#### **2.2.4 Le informazioni rilasciate alle commissioni di vigilanza non violano il segreto d'ufficio**

- 20 Inoltre, la constatazione del Tribunale federale secondo la quale il fatto di «adire direttamente parlamentari o membri delle commissioni con la trasmissione di informazioni e documenti provenienti dal Tribunale tramite singoli giudici lede il segreto d'ufficio» (n. marg. 81, pag. 31 più sopra) non è conforme alla legge. L'articolo 153 capoverso 1 LParl recita che le commissioni di vigilanza hanno il diritto di corrispondere direttamente con tutte

<sup>9</sup> Inchiesta su particolari avvenimenti accaduti in seno al Tribunale federale. Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2003, FF **2004** 4999.

le autorità, servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali, nonché di ottenere da essi qualsiasi documento e informazione utile ai loro lavori. Sulla base di questi estesi diritti d'informazione in linea di massima non è affatto possibile commettere una violazione del segreto d'ufficio trasmettendo un'informazione alle Commissioni di vigilanza (CdG e CdF) (cfr. anche la perizia Oberholzer alle CdG<sup>10</sup> del 5 giugno 2008, pag. 4, n. 1.4).

- 21 Il Tribunale federale ha invece ragione quando afferma che i membri delle autorità federali sono tenuti in linea di massima a rispettare la gerarchia prevista dalla legge in materia di vigilanza e ogni livello gerarchico deve dapprima risolvere da sé i propri problemi, prima di passare all'istanza superiore. Qualora le persone al servizio della Confederazione o le autorità non si attengano a questo principio amministrativo e adiscano senza necessità le CdG, queste ultime non entrano nel merito della richiesta e rimandano il richiedente al livello gerarchico competente.

Vogliate gradire, onorevole Presidente del Tribunale federale, egregi Giudici, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 giugno 2020

In nome delle Commissioni della gestione delle Camere federali:

Il presidente della CdG-N,  
Erich von Siebenthal, consigliere nazionale

La presidente della CdG-S,  
Maya Graf, consigliera agli Stati

La presidente della Sottocommissione  
Tribunali/MPC-N,  
Manuela Weichelt-Picard, consigliera nazionale

Il presidente della Sottocommissione  
Tribunali/MPC-S,  
Hans Stöckli, presidente del Consiglio degli Stati

La segretaria delle Commissioni della gestione,  
Beatrice Meli Andres

La segretaria delle Sottocommissioni  
Tribunali/MPC,  
Irene Moser

<sup>10</sup> Le droit à l'information des commissions de gestion de l'Assemblée fédérale en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la procédure pénale. Perizia giuridica del dott. Niklaus Oberholzer del 5 giugno 2008 (soltanto in ted. e franc.).

---

## Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo
B+G/EFD	Autorità e tribunali/Dipartimento federale delle finanze
CA-TF	Commissione amministrativa del Tribunale federale
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
cpv.	capoverso
FF	Foglio federale
lett.	lettera
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP; RS 173.71)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
n.	numero
n. marg.	numero marginale
ROTPF	Regolamento sull'organizzazione del Tribunale penale federale (Regolamento sull'organizzazione del TPF, ROTPF; RS 173.713.161)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
segg.	seguenti
TF	Tribunale federale
TPF	Tribunale penale federale