



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Portata dei diritti d'informazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali

Commento delle Commissioni della gestione delle Camere federali con riferimento alla dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza del 24 giugno 2020

del 24 gennaio 2023

Commento

1 Situazione iniziale

1.1 Fatti

Nell'autunno 2019 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) avevano riscontrato gravi problemi tra alcuni giudici del Tribunale penale federale. Sulla base di queste informazioni le Commissioni si erano rivolte all'allora presidente del Tribunale federale (TF), cui compete l'esercizio dell'alta vigilanza sui tribunali di primo grado della Confederazione. Quando nel dicembre 2019 sono state rese pubbliche altre critiche, le Commissioni avevano invitato la Commissione amministrativa del Tribunale federale (CA TF) a chiarirle, a prendere le misure opportune per placare la situazione e a presentare loro un rapporto di vigilanza. La CA TF aveva quindi avviato un procedimento di vigilanza per chiarire tali critiche. Le CdG ne erano state informate con il rapporto del 5 aprile 2020.¹

Nel suo rapporto, la CA TF aveva interpretato i diritti d'informazione delle commissioni parlamentari di vigilanza conformemente alla legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento)². Su questa base, aveva ritenuto che la trasmissione di informazioni sull'istituzione della Corte d'appello in seno al Tribunale penale federale da parte di un giudice penale federale a un membro della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) costituisse una potenziale violazione del segreto d'ufficio.

Dato che questa interpretazione della CA TF contraddiceva quella delle CdG e la loro prassi di lunga data, le Commissioni avevano deciso di redigere una cosiddetta dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza³ in cui esponevano la situazione giuridica secondo la loro prassi concernente le loro relazioni con il Tribunale federale. La dichiarazione è stata pubblicata il 24 giugno 2020. Nel quadro dell'audizione della presidente del TF da parte delle sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG svoltasi il 21 maggio 2021, la presidente del TF si era attenuta all'interpretazione della CA TF, motivo per cui le CdG avevano chiesto alla CA TF di esprimere per scritto un chiarimento o un parere. Quest'ultima ha adempiuto alla richiesta pronunciandosi in modo dettagliato in una lettera del 20 gennaio 2022.

¹ Rapporto della Commissione amministrativa del Tribunale federale del 5 aprile 2020, Procedura di vigilanza sugli avvenimenti al Tribunale penale federale (di seguito: Rapporto della CA TF del 5 aprile 2020).

² Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

³ Diritti d'informazione delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG) del 24 giugno 2020 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 (di seguito: Dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza delle CdG 2020; sul sito Internet www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Documenti di riferimento; consultato l'ultima volta il 26.10.2022).

1.2 Interpretazione dei diritti d'informazione delle CdG da parte della CA TF

In sostanza, il Tribunale federale contesta che un singolo membro di una commissione di vigilanza sia autorizzato a ottenere informazioni sulla base dei diritti d'informazione di cui all'articolo 153 LParl.

Nel suo rapporto del 5 aprile 2020, la CA TF conclude che un singolo membro di una commissione di vigilanza non può godere dei diritti d'informazione conformemente all'articolo 153 LParl senza un mandato esplicito da parte della rispettiva commissione.⁴ La CA TF si attiene a questa posizione nel suo parere del 20 gennaio 2022.⁵

Nella fattispecie, si è trattato della trasmissione di informazioni da parte di un giudice del Tribunale penale federale a un membro della CdF-N e della Delegazione delle finanze delle Commissioni delle finanze delle Camere federali (DelFin). La CA TF ha ritenuto che si trattasse di una violazione del segreto d'ufficio.⁶ Le informazioni trasmesse riguardavano diverse informazioni in relazione all'istituzione della Corte d'appello in seno al Tribunale penale federale.

Questa opinione non è stata ulteriormente motivata nel rapporto della CA TF del 5 aprile 2020, ma è stata approfondita in un parere supplementare del 20 gennaio 2022. In tale occasione, essa interpreta i diritti d'informazione conformemente alla LParl e ne riproduce il disciplinamento a cascata:

- diritti d'informazione dei singoli membri delle due Camere federali (art. 7 LParl);
- diritti d'informazione generali delle Commissioni delle Camere federali (art. 150 LParl);
- diritti d'informazione speciali delle commissioni di vigilanza delle Camere federali (art. 153 LParl); e
- diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza delle Camere federali (art. 154 LParl).

La CA TF ha ritenuto che si può parlare di violazione del segreto d'ufficio solo se il segreto è stato divulgato a una persona non autorizzata a riceverlo.⁷ La questione di chi sia autorizzato e chi non lo è viene disciplinata dai diritti d'informazione ai sensi della LParl.

⁴ Rapporto della CA TF del 5 aprile 2020, n. marg. 81.

⁵ Stellungnahme der VK BGer vom 20.1.2022, Verletzung des Amtsgeheimnisses durch Information einzelner Mitglieder (di seguito: Parere della CA TF del 20 gennaio 2022; soltanto in tedesco e francese).

⁶ Rapporto della CA TF del 5 aprile 2020, n. marg. 81 e Parere della CA TF del 20 gennaio 2022.

⁷ Parere della CA TF del 20 gennaio 2022.

A suo avviso, l'articolo 7 LParl non si applica in relazione ai tribunali, poiché in questo caso l'attuazione dell'articolo 162 LParl è limitata agli articoli 150, 153 e 154. Di conseguenza, un singolo parlamentare non ha alcun diritto d'informazione nei confronti dei tribunali della Confederazione in virtù dell'articolo 7 LParl.

Inoltre, la CA TF esamina se un membro di una commissione possa far derivare per sé diritti d'informazione dai diritti spettanti alla commissione. Secondo la sua interpretazione, i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza retti dall'articolo 153 LParl spettano soltanto alla rispettiva commissione *in corpore* – in quanto organo costituzionale – e non al singolo membro.⁸

La CA TF sostiene altresì che l'obbligo d'informazione del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 153 capoverso 5 LParl, che si applica per analogia anche alla relazione tra commissioni e tribunali in virtù della norma di rinvio di cui all'articolo 162 LParl, sta a significare che un singolo membro di una commissione non può godere dei diritti d'informazione derivanti dall'articolo 153 LParl.

Tenuto conto di quanto precedentemente esposto, la CA TF conclude che l'acquisizione attiva e passiva di informazioni da parte di un singolo membro della commissione deve avvenire solo nel quadro di un mandato della commissione stessa, come è confermato, a suo avviso, anche dalla *ratione materiae* dei diritti d'informazione che si estendono soltanto nella misura in cui siano necessari all'esercizio dell'alta vigilanza. È la commissione in quanto organo ad avere la competenza esclusiva di decidere se un'informazione è necessaria per l'esercizio dell'alta vigilanza. Ciò significa che, in assenza di un mandato della commissione, un singolo membro di una commissione non può prendere questa decisione autonomamente, né di conseguenza un membro di un tribunale della Confederazione è esonerato dal segreto d'ufficio nei confronti di un membro di una commissione di vigilanza.

1.3 Dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza delle CdG del 24 giugno 2020

Nella dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza delle CdG, pubblicata il 24 giugno 2020, le Commissioni si sono già occupate dell'interpretazione divergente della CA TF e sono giunte alle conclusioni esposte di seguito.

Le Commissioni rimandano alla prima dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza della CdG-N del 24 giugno 2008⁹ e a due perizie giuridiche chieste al professor

⁸ Parere della CA TF del 20 gennaio 2022.

⁹ Oberaufsichtsrechtliche Feststellung zu den Informationsrechten der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) mit Bezug auf den Entscheid der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 18. Dezember 2007 (AU.2007.1 A) vom 24.6.2008 (di seguito: Dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza 2008; soltanto in tedesco e francese, sul sito Internet www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Documenti di riferimento; consultato l'ultima volta il 26.10.2022).

Giovanni Biaggini¹⁰ e all'ex giudice federale Niklaus Oberholzer.¹¹ Già in questa prima dichiarazione, la CdG-N era giunta alla conclusione che il segreto d'ufficio non preclude¹² i diritti d'informazione e di ispezione delle CdG, come è stato confermato nella successiva dichiarazione.¹³

Nella dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza del 24 giugno 2020, le Commissioni constatano che l'opinione della CA TF, secondo cui «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», non è conforme alla legge.¹⁴ Le Commissioni traggono questa conclusione dai diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza ai sensi dell'articolo 153 LParl e dal diritto a esso correlato di corrispondere direttamente con tutte le autorità, servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali.

Nel parere richiesto, la CA TF espone la sua interpretazione del diritto in modo dettagliato, consentendo in questo caso alle CdG di condurre un esame giuridico approfondito.

2 Valutazione giuridica

2.1 I diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza

L'affermazione della CA TF secondo cui l'articolo 7 e l'articolo 150 LParl (diritti d'informazione dei singoli membri delle Camere federali e delle commissioni) non si applicano al caso in questione è indiscussa. Da un lato, la norma di rinvio dell'articolo 162 LParl non fa riferimento all'articolo 7 LParl, motivo per cui questa disposizione non si applica alle relazioni tra l'Assemblea federale e il Tribunale federale. Dall'altro, l'articolo 150 del LParl non conferisce alle commissioni di vigilanza alcun diritto di ricevere informazioni e documenti da autorità e uffici diversi dal Consiglio federale e, sulla base della norma di rinvio di cui all'articolo 162 LParl, dal Tribunale

¹⁰ Biaggini Giovanni, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, perizia commissionata dalla Confederazione Svizzera, rappresentata dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), del 5 giugno 2008 (di seguito: Perizia giuridica Biaggini 2008; soltanto in tedesco e francese, sul sito Internet www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Documenti di riferimento; consultato l'ultima volta il 26 ottobre 2022).

¹¹ Niklaus Oberholzer, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht, Gutachten im Auftrag Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 5.6.2008 (di seguito: Perizia giuridica Oberholzer 2008; soltanto in tedesco e francese, sul sito Internet www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Documenti di riferimento; consultato l'ultima volta il 26 ottobre 2022).

¹² Dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza 2008, pag. 4; Reto Häggi / Michael Merker, Kommentierung von Art. 169 in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK Bundesverfassung, 2015, n. marg. 46.

¹³ Dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza 2020, n. marg. 9.

¹⁴ Dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza 2020, n. marg. 20.

federale. Per questi motivi, si può rinunciare a una discussione dettagliata degli articoli 7 e 150 LParl.

I diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza sono retti dall'articolo 153 LParl. In virtù dell'articolo 162 LParl, ciò si applica per analogia anche alle relazioni di servizio tra le CdG e i tribunali della Confederazione. Nella fattispecie, in considerazione del parere emesso dalla CA TF, sono rilevanti in particolare i capoversi 1, 5, 6 e 7.

Art. 153 Diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza

¹ 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. Esse possono incaricare la loro segreteria di chiarire singoli fatti.

[...]

⁵ Prima di interrogare un membro del Consiglio federale, le commissioni di vigilanza lo informano esaurientemente sull'oggetto dell'interrogatorio. Informano preventivamente il Consiglio federale sugli interrogatori di persone che gli sono o gli erano subordinate. Sentono il Consiglio federale, a sua richiesta, prima di raccogliere informazioni presso persone o prima di farsi consegnare documenti.

⁶ Le commissioni di vigilanza decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione. Non hanno alcun diritto di farsi consegnare:

- a. i verbali delle sedute del Consiglio federale;*
- b. i documenti classificati come segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali.*

⁷ Prendono provvedimenti appropriati a tutela del segreto giusta l'articolo 150 capoverso 3. A tale scopo, nonché per il caso in cui i loro diritti d'informazione non fossero sufficienti per esercitare l'alta vigilanza, possono incaricare le loro delegazioni di chiarire una questione concreta. Emanano istruzioni sulla tutela del segreto applicabili nel loro settore di competenza. A tal fine limitano in particolare l'accesso ai rapporti.

In virtù del diritto costituzionale, alle commissioni di vigilanza competono quei diritti d'informazione, consultazione e inchiesta necessari per adempiere i loro compiti.¹⁵ I diritti d'informazione spettano alle commissioni di vigilanza, alle loro sottocommissioni e agli altri organi delle commissioni. Anche i collaboratori della segreteria che lavorano per conto delle commissioni di vigilanza possono avvalersi di questi diritti.¹⁶

¹⁵ Graf/Moser, Kommentar zu Art. 153 ParlG, n. marg. 18; Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 12.

¹⁶ Graf/Moser, Kommentar zu Art. 153 ParlG, n. marg. 19.

2.2 La norma di rinvio dell'articolo 162 LParl

Per sapere se il diritto d'informazione si applica al caso in esame bisogna prima determinare se l'articolo 162 LParl è applicato, motivo per cui questa disposizione verrà trattata per prima.

Secondo la sistematica del diritto, i diritti d'informazione ai sensi dell'articolo 153 LParl sono riuniti sotto il capitolo «Relazioni delle commissioni con il Consiglio federale» (art. 150–158 LParl), il che significa che il campo di applicazione dei diritti d'informazione non è esaustivo.¹⁷ Tuttavia, la sua portata è più ampia di quanto non suggerisca la formulazione del titolo, che si evince direttamente dall'articolo 153 capoverso 1 LParl: i diritti d'informazione si applicano anche alle unità amministrative gerarchicamente subordinate al Consiglio federale.¹⁸ Il campo di applicazione dei diritti d'informazione si amplia ulteriormente nell'articolo 162 LParl, secondo cui le disposizioni concernenti le relazioni delle commissioni con il Consiglio federale (titolo settimo, capitolo 2) disciplinano per analogia anche le relazioni di servizio tra l'Assemblea federale e i tribunali della Confederazione.

Si deduce che il legislatore ha esteso l'applicabilità dei diritti d'informazione derivanti dall'articolo 153 LParl alle relazioni tra le commissioni e il Tribunale federale. Molto meno chiara, invece, è la portata dell'applicazione per analogia dell'articolo 153 LParl ai tribunali della Confederazione.¹⁹ Si evince comunque che i diritti d'informazione devono essere applicati anche alle relazioni con i tribunali della Confederazione per consentire alle commissioni di vigilanza di ottenere informazioni e documenti utili²⁰ ai loro lavori.²¹ In altre parole, i diritti d'informazione devono estendersi fino a consentire alle commissioni di vigilanza di svolgere il mandato costituzionale e legale di esercitare l'alta vigilanza, anche sui tribunali della Confederazione.

Tuttavia, nell'applicazione dei diritti d'informazione occorre tenere conto delle condizioni quadro costituzionali (indipendenza delle autorità giudiziarie, autonomia amministrativa e buon funzionamento della giustizia). Biaggini sostiene che nelle relazioni tra le commissioni di vigilanza e il Tribunale federale è necessario e raccomandato interpretare i diritti d'informazione conformemente alla Costituzione, ma precisa che a tal fine vi è un margine di libertà.²²

Per quanto riguarda la problematica in oggetto, si può quindi affermare che la questione della violazione del segreto d'ufficio mediante la trasmissione di informazioni da parte di un tribunale non deve essere giudicata in modo diverso rispetto alle relazioni tra le commissioni di vigilanza e il Consiglio federale. Ciò vale nella misura in cui le informazioni non ledano principi costituzionali e specifici del tribunale. Nella fattispecie si applicano i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza che la CA TF non contesta nel suo parere.

¹⁷ Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 29.

¹⁸ Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 29.

¹⁹ Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 29: quali esempi della difficoltà di determinare un'applicazione per analogia Biaggini menziona in particolare le informazioni su cui il Consiglio federale si è direttamente fondato per prendere una decisione (secondo il diritto anteriore) e l'equivalente degli interessi al segreto.

²⁰ Cfr. n. 2.3 per quanto concerne la definizione dell'utilità delle informazioni.

²¹ Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 29.

²² Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 30.

2.3 **Articolo 153 capoverso 1 LParl – Campo di applicazione**

Il capoverso 1 statuisce esplicitamente che le commissioni di vigilanza possono **corrispondere direttamente** con tutte le autorità, servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali, il che rappresenta una differenza fondamentale rispetto ai diritti d'informazione generali delle commissioni conformemente all'articolo 150 LParl. Inoltre, stabilisce che le commissioni di vigilanza hanno il diritto di **ottenere** qualsiasi documento e informazione utile ai loro lavori. Le commissioni possono altresì incaricare la loro segreteria di chiarire singoli fatti.

Il capoverso 1 dell'articolo 153 LParl recita che le commissioni di vigilanza hanno il diritto di **ottenere** qualsiasi informazione utile ai loro lavori. Ne consegue che le commissioni hanno un diritto d'informazione non solo attivo ma anche passivo.²³ Ciò significa che le commissioni di vigilanza sono autorizzate a ricevere anche informazioni che non hanno richiesto.²⁴ Questo diritto d'informazione passivo deriva anche da un'interpretazione teleologica e sistematica, poiché in taluni casi le commissioni di vigilanza possono esercitare la loro funzione di vigilanza soltanto se autorizzate a ottenere documenti che non hanno richiesto e se vengono in tal modo a conoscenza dei fatti rilevanti ai fini della vigilanza. Inoltre, in virtù dell'articolo 156 capoverso 1 LParl, le persone al servizio della Confederazione sono tenute a indicare alle commissioni di vigilanza qualsiasi documento utile, il che sottolinea la validità del diritto d'informazione passivo.

Inoltre, questa interpretazione è coerente anche con l'articolo 129 LParl, che sancisce il diritto di trasmettere alle CdG e alle CdF domande concernenti la gestione generale o finanziaria del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali.²⁵ Le domande possono essere presentate da persone fisiche o giuridiche.²⁶ Questo diritto di trasmettere domande non viene ulteriormente regolamentato, ma rientra nel diritto fondamentale dell'articolo 33 della Costituzione federale (diritto di petizione).²⁷ Il diritto di trasmettere domande contemplato nell'articolo 129 LParl indica che, per vari aspetti, le CdG ottengono anche informazioni sulla gestione generale che non hanno esplicitamente richiesto. Sarebbe insensato e incompatibile con la concezione della LParl da un punto di vista sistematico se le commissioni di vigilanza fossero autorizzate a ottenere informazioni da attori privati ma non da autorità o singoli membri al servizio della Confederazione o dei tribunali.

²³ Graf/Moser, Kommentar zu Art. 153 ParlG, n. marg. 23.

²⁴ Graf/Moser, Kommentar zu Art. 153 ParlG, n. marg. 23.

²⁵ Benché l'articolo 162 LParl non preveda un rinvio all'articolo 129 LParl, quest'ultimo può essere desunto dall'interpretazione dell'articolo 153 LParl per quanto riguarda la relazione con i tribunali della Confederazione.

²⁶ Albrecht Christoph / Noser Elisabeth, Art. 129 ParlG, in: Graf/Theiler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Berna/Zurigo, 2014, pag. 873 segg., n. marg. 4 e 6 (di seguito: Albrecht/Noser, Kommentar zu Art. 129 ParlG; soltanto in tedesco).

²⁷ Albrecht/Noser, Kommentar zu Art. 129 ParlG, n. marg. 7.

Ci si può chiedere inoltre che cosa si intende per informazioni e documenti utili. Si tratta di informazioni e documenti che servono a uno scopo, che è quello di consentire alle commissioni di esercitare l'alta vigilanza sulla base di tali informazioni e documenti. Nel presente caso, «utile» si riferisce all'esercizio dell'alta vigilanza.²⁸ I diritti d'informazione si estendono quindi soltanto nella misura in cui siano effettivamente necessari all'esercizio dell'alta vigilanza.²⁹

2.4 Art. 153 cpv. 5 LParl – Coinvolgimento del Consiglio federale o del Tribunale federale

Il capoverso 5 prevede fra l'altro – come esposto nell'argomentazione della CA TF – che le commissioni di vigilanza sentano il Consiglio federale, a sua richiesta, prima di raccogliere informazioni presso persone che gli sono subordinate o prima di farsi consegnare documenti.

La presente disposizione conferisce al Consiglio federale o al rispettivo capodipartimento il diritto di essere sentito preliminarmente. Se lo richiede, il Consiglio federale viene sentito. Esso **non può tuttavia impedire**³⁰ che siano pubblicati documenti o che siano fornite informazioni. Il diritto di essere sentito deriva dal fatto che, secondo l'articolo 153 capoverso 1 LParl, le commissioni di vigilanza hanno il diritto di corrispondere direttamente con tutte le autorità, servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali.³¹

In pratica, il capodipartimento viene informato, mediante l'invio del relativo invito, che una persona a lui subordinata sarà sentita. Se intende avvalersi del suo diritto di audizione preliminare, il Consiglio federale deve comunicarlo alle commissioni di vigilanza.

Lo scopo dell'articolo 153 capoverso 5 LParl è di consentire al Consiglio federale, se necessario, di contestualizzare in un modo che ritiene pertinente le informazioni provenienti dall'Amministrazione e/o di completarle con informazioni aggiuntive oppure di richiamare l'attenzione della commissione su eventuali situazioni in cui è richiesto il segreto. In altre parole, il Consiglio federale ha la possibilità di fornire informazioni che reputa rilevanti nel caso specifico, in modo che possano essere considerate nel corso degli ulteriori accertamenti e nella valutazione dei fatti da parte delle CdG.

A prima vista l'articolo 153 capoverso 5 LParl non sembra in linea con il diritto delle commissioni di vigilanza di ottenere informazioni anche passivamente conformemente all'articolo 153 capoverso 1 LParl.

Come esposto in precedenza, per poter esercitare pienamente l'alta vigilanza le commissioni di vigilanza devono essere autorizzate a ottenere informazioni (n. 2.3). Se

²⁸ Graf/Moser, Kommentar zu Art. 153 ParlG, n. marg. 26.

²⁹ Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001, FF **2001** 3097, in particolare 3233 segg.

³⁰ Graf/Moser, Kommentar zu Art. 153 ParlG, n. marg. 33.

³¹ Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001, FF **2001** 3097, in particolare 3230.

ottengono informazioni e documenti senza averli richiesti, il Consiglio federale ne viene a conoscenza nel momento in cui la rispettiva commissione svolge un'audizione, chiede ulteriori informazioni al capodipartimento o prevede di utilizzare le informazioni nell'ambito di una pubblicazione. A questo punto, anche il Consiglio federale è libero di avvalersi del suo diritto di essere sentito. Il semplice fatto che diversi documenti o informazioni siano in possesso delle commissioni di vigilanza non può essere determinante perché il Consiglio federale possa esprimersi in merito. Il punto centrale non è quindi il possesso, ma l'uso e l'eventuale pubblicazione di informazioni. A questo proposito occorre rinviare, da un lato, al diritto di audizione preliminare del Consiglio federale di cui all'articolo 153 capoverso 5 LParl, dall'altro, al diritto del Consiglio federale di esprimersi davanti alla rispettiva commissione prima della pubblicazione delle informazioni (art. 157 LParl). Questi principi – in particolare quest'ultimo – si applicano anche al Tribunale federale in virtù della norma di rinvio di cui all'articolo 162 LParl.³²

2.5 **Articolo 153 capoverso 6 LParl – Decisione concernente l'esercizio dei diritti d'informazione**

L'articolo 153 capoverso 6 LParl disciplina, tra le altre cose, la competenza delle commissioni di vigilanza di decidere definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione.

Il diritto delle commissioni di vigilanza di decidere autonomamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione differisce dai diritti di informazione generali di cui all'articolo 150 LParl. Per questi ultimi, se l'esercizio dei diritti d'informazione è contestato, si può fare capo a un tentativo di mediazione da parte della presidenza della rispettiva Camera (art. 150 cpv. 4 LParl). In questo caso, a seconda del motivo, è applicata una procedura diversa (art. 150 cpv. 5 e 6 LParl).

La ragione per cui si opera una distinzione nella composizione delle controversie ai sensi degli articoli 150 e 153 LParl deve essere vista alla luce del fatto che la rispettiva commissione di vigilanza deve essere in grado di decidere autonomamente se le informazioni o i documenti in questione sono utili ai loro lavori e se esiste un diritto alla loro pubblicazione³³. Sono quindi solo le commissioni di vigilanza a decidere definitivamente sull'esercizio dei diritti d'informazione, dal momento che la LParl conferisce loro espressamente questa competenza. Entrambe le procedure hanno in comune il fatto che la decisione definitiva sull'esercizio dei diritti d'informazione spetta a un organo parlamentare. L'esercizio dei diritti d'informazione non è soggetto a controllo

³² Moser Irene, Art. 157 ParlG, in: Graf/Theler/von Wyss, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Berna/Zurigo, 2014, pag. 1081 segg., in particolare n. marg. 2 (di seguito: Moser, *Kommentar zu Art. 157 ParlG*).

³³ Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001, FF 2001 3097, in particolare 3488; Graf/Moser, *Kommentar zu Art. 153 ParlG*, n. marg. 34.

giudiziario, come già rilevato dalle CdG nella loro dichiarazione ai sensi del diritto di alta vigilanza.³⁴

Nella sua perizia del 2008, anche Biaggini giunge alla conclusione che è del tutto appropriato che tale decisione spetti alle CdG.³⁵ Questo riflette altresì la volontà del legislatore, come ha affermato la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale nel suo rapporto concernente la revisione della LParl:

*«In particolare, la legge stabilisce che in materia di alta vigilanza è il controllore a decidere di quali informazioni abbisogna per un controllo efficace e non più, come finora, il controllato».*³⁶

All'atto dell'introduzione della LParl il legislatore ha volutamente deciso questo cambiamento di paradigma, che è di fondamentale importanza per l'adempimento dei compiti degli organi dell'alta vigilanza.³⁷ Affinché l'alta vigilanza possa svolgersi correttamente, la decisione sull'esercizio dei diritti d'informazione deve spettare agli attori dell'alta vigilanza, pena la non efficacia dell'alta vigilanza esercitata. Allo stesso tempo, questa competenza impone agli organi di controllo l'obbligo di agire in modo responsabile nell'esercizio dei diritti d'informazione.³⁸

Questo conferimento definitivo della competenza decisionale conformemente all'articolo 162 in combinato disposto con l'articolo 153 capoverso 6 LParl si applica anche nei confronti dei tribunali della Confederazione. La volontà del legislatore a questo proposito è chiara: sono le commissioni stesse a decidere sull'esercizio dei loro diritti d'informazione. Tuttavia va tenuto conto in special modo dell'indipendenza dei tribunali, tutelata dal diritto costituzionale.³⁹

2.6 Limiti ai diritti d'informazione ai sensi dell'articolo 153 LParl

Sebbene i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza siano molto ampi e le commissioni decidano definitivamente sul loro esercizio, vi sono diversi limiti da

³⁴ Dichiarazione ai sensi del diritto alta vigilanza 2020, n. marg. 10: a questo proposito le CdG osservano che tale principio concretizza anche l'ordine costituzionale secondo cui l'Assemblea federale esercita il potere supremo in seno alla Confederazione (art. 148 Cost.) e all'Assemblea federale è conferito anche l'esercizio dell'alta vigilanza sui tribunali federali (art. 169 cpv. 1 Cost.). Il principio secondo cui l'Assemblea federale esercita il potere supremo nella Confederazione ha una forza normativa molto limitata, scrive Biaggini. (Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 14).

³⁵ Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 35.

³⁶ Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001, FF 2001 3097, in particolare 3099.

³⁷ Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 35.

³⁸ Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 35.

³⁹ Perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 36: Biaggini sostiene che da un punto di vista costituzionale il meccanismo di composizione delle controversie strutturato in modo unilaterale non è privo di problemi. Tuttavia, anche in questo caso il controllore deve avere la competenza di decidere. Come giustamente sottolinea Biaggini, la decisione definitiva sull'esercizio dei diritti d'informazione non può essere trasferita a un altro organo a causa di interessi di tutela del segreto.

osservare. Da un lato vi sono i limiti previsti dall'articolo 153 capoverso 6 LParl che, data la loro scarsa rilevanza per i fatti in esame, non devono essere ulteriormente approfonditi. A questi si aggiungono la regolamentazione federale in materia di competenze, l'indipendenza dei tribunali e la garanzia dell'autonomia amministrativa (art. 188 cpv. 3 Cost.), le competenze e i poteri costituzionali di altre autorità federali nonché il loro funzionamento.⁴⁰

Tuttavia il limite principale nell'esercizio dei diritti d'informazione dovrebbe essere l'**utilità** delle informazioni richieste o ottenute **ai lavori delle commissioni di vigilanza**. Per la natura stessa delle cose, le commissioni possono spesso giudicare dell'utilità di un'informazione o di un documento solo quando sono a conoscenza della sua esistenza o del suo contenuto. Il diritto d'informazione passivo è fondamentale per l'esercizio dell'alta vigilanza. Se ricevono informazioni o documenti che, una volta venute a conoscenza del loro contenuto, non sono utili per l'esercizio dell'alta vigilanza, le commissioni di vigilanza non possono né utilizzare né pubblicare tali informazioni. Ciò deriva sia dal mandato costituzionale e legale sia dalla *ratio legis* dell'articolo 153 LParl. Se fossero private del diritto d'informazione passivo, le commissioni di vigilanza non sarebbero in grado di esercitare pienamente l'alta vigilanza. Questo contraddirebbe inoltre l'ordinamento sistematico delle disposizioni di legge, soprattutto per quanto riguarda l'articolo 129 LParl e i relativi compiti delle commissioni di vigilanza. In applicazione del suddetto articolo, le commissioni di vigilanza sono di per sé autorizzate a ricevere informazioni che non hanno richiesto. In questo contesto va inoltre ricordato che il legislatore ha conferito alle CdG un compito di alta vigilanza permanente, cui anche gli informatori possono appellarsi.

È indiscusso – anche secondo la CA TF – che il segreto d'ufficio non costituisce un limite all'accesso alle informazioni da parte delle commissioni di vigilanza. Al fine di garantire la tutela del segreto e di tenere conto degli ampi diritti d'informazione, le commissioni sono obbligate, conformemente all'articolo 153 capoverso 7 in combinato disposto con l'articolo 150 capoverso 3 e l'articolo 8 LParl, a prendere provvedimenti appropriati a tutela del segreto. Nella prassi, diversi provvedimenti si sono dimostrati efficaci (documenti numerati personalmente, accesso temporaneo ai documenti ecc.).

«La legge sul Parlamento si fonda sul principio in base al quale il segreto d'ufficio non basta, da solo, a limitare l'accesso delle commissioni alle informazioni. Tale accesso può essere loro rifiutato unicamente se le informazioni richieste non sono destinate all'adempimento dei compiti delle commissioni o se esse rientrano in una delle categorie di eccezioni previste dalla stessa legge.»⁴¹

Va inoltre ricordato che i singoli parlamentari sono vincolati al **segreto d'ufficio** (art. 8 LParl).

⁴⁰ Cfr. perizia giuridica Biaggini 2008, pag. 11 segg.: per una descrizione dettagliata dei suddetti limiti

⁴¹ Iniziativa parlamentare. Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 3 dicembre 2010, FF **2011** 1683, in particolare 1687.

Del resto, l'interpretazione della CA TF non è convincente da un punto di vista sistematico alla luce della più recente legislazione in materia di obblighi generali di denuncia.⁴²

2.7 Valutazione delle argomentazioni del Tribunale federale

La CA TF osserva in apertura che si può parlare di una violazione del segreto d'ufficio rilevante ai fini del diritto penale solo se il segreto è stato comunicato a una persona non autorizzata. Se non si ha alcun diritto di richiedere un'informazione, tantomeno si ha un diritto di ottenerla. La CA TF conferma dunque giustamente il principio secondo cui nelle situazioni in cui una commissione di alta vigilanza ha il diritto di richiedere attivamente informazioni, deve altresì avere il diritto di ottenerle passivamente.

Come già illustrato in precedenza, le CdG concordano con il giudizio del Tribunale federale, secondo il quale il diritto d'informazione di cui all'articolo 7 LParl non si estende alla presente fattispecie e quindi non può essere applicato. Né è applicabile l'articolo 150 LParl, in quanto le informazioni in questione sono state fornite da un giudice del Tribunale penale federale e dunque non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 150 LParl.

Siccome la CA TF giunge alla conclusione che il diritto d'informazione delle commissioni di vigilanza non deve essere esercitato da un singolo membro della commissione senza un corrispondente **mandato** da parte di quest'ultima, la CA TF non riconosce che si tratta di un diritto d'informazione passivo della commissione. La domanda da porsi è se la Commissione avrebbe esercitato attivamente il suo diritto d'informazione se avesse saputo dell'esistenza del documento o dell'informazione. A tal fine occorre tenere conto dei limiti legali e costituzionali sopra menzionati. Se una persona al servizio della Confederazione o, in base alla norma di rinvio dell'articolo 162 LParl, dei tribunali della Confederazione trasmette informazioni a un membro di una commissione dell'alta vigilanza parlamentare con l'intenzione che tali informazioni vengano trasmesse alla commissione e trattate in tale sede, non vi è violazione del segreto d'ufficio, poiché il segreto d'ufficio non può essere fatto valere dinnanzi alle commissioni di vigilanza. Spetta poi alle commissioni decidere se le informazioni ricevute sono utili per l'esercizio dell'alta vigilanza.

Sarebbe contrario alla volontà del legislatore, alla sistematica del diritto e allo scopo dei diritti d'informazione se tutto dovesse dipendere dal fatto che una persona al servizio della Confederazione o dei tribunali federali fornisca un'informazione a un membro di una commissione di vigilanza piuttosto che alla commissione *in corpore* in quanto tale. Il membro della commissione di vigilanza è comunque tenuto a trasmettere le informazioni ottenute alla commissione, come è avvenuto nel caso in questione.

⁴² Ad esempio, l'art. 94 dell'ordinanza sul personale federale (OPers) e l'art. 22a della legge sul personale federale (LPers) stabiliscono che le persone cui si applica la LPers sono tenute agli obblighi di denuncia previsti da altre leggi federali.

Come già affermato sopra, non si può accettare nemmeno l'argomento dell'informazione preliminare o dell'eventuale audizione del Consiglio federale o dei rappresentanti del Tribunale federale. Nello specifico – nell'esercizio passivo del diritto d'informazione – la CA TF viene informata nel caso di un eventuale utilizzo dell'informazione o di un'eventuale audizione e sentita su sua richiesta. Ciò è in linea con le prescrizioni legali, in quanto la *ratio legis* di un'eventuale audizione è ravvisabile nel fatto che l'autorità interessata può prendere posizione e segnalare eventuali riserve, tra l'altro, in merito alla tutela del segreto. Nondimeno non si può impedire alle commissioni di esercitare il diritto d'informazione. Esse sono tuttavia tenute a prendere provvedimenti appropriati a tutela del segreto, il che non comporta una limitazione del diritto d'informazione, ma determina piuttosto le modalità di trattamento delle informazioni. Se necessario, gli organi delle CdG adottano i provvedimenti a tutela del segreto secondo gli standard.⁴³ Questo obbligo è da ricondurre ai diritti d'informazione di ampia portata delle commissioni di alta vigilanza.⁴⁴

Il giudizio della CA TF, secondo il quale è necessario un mandato ufficiale della commissione perché ogni suo membro possa esercitare i diritti d'informazione, è condivisibile. Tuttavia, questo vale solo per l'esercizio attivo dei diritti d'informazione. Secondo l'argomentazione della CA TF, nel caso di un diritto d'informazione passivo, se un singolo membro della commissione volesse ottenere informazioni da una persona al servizio della Confederazione o dei tribunali federali, egli dovrebbe dapprima chiedere formalmente alla commissione di conferirgli un mandato ufficiale per riceverle. Tuttavia, in un simile caso, la commissione non sarebbe in grado di stabilire se l'informazione sia effettivamente utile poiché non ne conosce il contenuto.

In altre parole, un membro di una commissione di vigilanza deve essere autorizzato a ricevere informazioni all'attenzione della commissione. Naturalmente, spetta poi alla commissione decidere se le informazioni sono effettivamente utili per l'esercizio dell'alta vigilanza.⁴⁵ La commissione può effettuare questa ponderazione solo quando le informazioni le sono sufficientemente note.

Alla luce dell'articolo 153 capoverso 6 LParl, già soltanto per motivi formali non spetta al Tribunale federale interpretare i diritti d'informazione delle commissioni di

⁴³ A questo titolo si vedano le istruzioni del 27 gennaio 2012 delle Commissioni della gestione delle Camere federali sulle misure adottate per la tutela del segreto [Weisungen vom 27.1.2012 der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz (soltanto in tedesco e francese; sul sito Internet www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Documenti di riferimento > Pubblicazioni e documenti di riferimento; consultato l'ultima volta il 6 gennaio 2023).

⁴⁴ Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001, FF **2001** 3097, in particolare 3226.

⁴⁵ In un caso analogo precedente, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati non ha ravvisato alcuna violazione del diritto nel fatto che un membro del Consiglio nazionale avesse trasmesso all'organo di vigilanza competente informazioni ottenute esternamente su un presunto caso di cattiva amministrazione (cfr. 12.190 Immunità del consigliere nazionale Christoph Blocher. Richiesta di soppressione. Decisione della Commissione giuridica del 31 maggio 2012, pag. 5). La Commissione degli affari giuridici ha dichiarato esplicitamente che sarebbe stato altrettanto legittimo informare le commissioni competenti delle Camere federali.

vigilanza nei confronti delle CdG. L'interpretazione definitiva è di esclusiva competenza delle commissioni di vigilanza.

3 Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, le CdG giungono alla conclusione che i diritti d'informazione delle commissioni di alta vigilanza si applicano quando un membro di una commissione riceve informazioni e le trasmette alla commissione per la loro trattazione. A questo scopo non è necessario un mandato esplicito al membro della commissione. Si tratta di una diretta conseguenza dell'esercizio passivo dei diritti d'informazione e dell'adempimento del compito di alta vigilanza nell'esercizio del mandato costituzionale e legale delle CdG. Il fatto che un membro della commissione riceva un'informazione all'attenzione di quest'ultima non deve essere determinante, purché l'informazione sia trasmessa alla commissione per un'ulteriore elaborazione. La richiesta di un mandato concreto per esercitare i diritti d'informazione non può essere soddisfatta nel caso di un esercizio passivo dei diritti d'informazione, dato che la commissione non è a conoscenza dell'informazione. Questa è la natura stessa dell'esercizio passivo dei diritti d'informazione. È fondamentale che gli organi dell'alta vigilanza decidano definitivamente sull'esercizio dei diritti d'informazione, il quale non è soggetto a verifica né a interpretazione da parte dei tribunali della Confederazione.

Non è possibile appellarsi al segreto d'ufficio di fronte agli organi dell'alta vigilanza né di fronte ai loro membri nell'esercizio passivo dei diritti d'informazione. L'interpretazione opposta da parte della CA TF finirebbe per impedire alle commissioni di adempiere pienamente al loro compito di alta vigilanza.

24 gennaio 2023

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

Il presidente della CdG-S,
Matthias Michel

La presidente della CdG-N,
Prisca Birrer-Heimo

La segretaria delle CdG,
Ursina Jud Huwiler

Il presidente della Sottocommissione Tribunali/MPC-S
della CdG-S,
Hans Stöckli

La presidente della Sottocommissione Tribunali/MPC-N
della CdG-N,
Manuela Weichelt

Il segretario delle Sottocommissioni Tribunali/MPC
delle CdG,
Stefan Diezig