

Iniziativa parlamentare
Conseguenze giuridiche dell'esercizio del diritto
d'informare la Commissione di esperti Svizzera-Seconda
Guerra mondiale

Modifica del decreto federale del 13 dicembre 1996 concernente
le ricerche storiche e giuridiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera
a causa del regime nazionalsocialista

Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale

del 30 maggio 1997

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{quater} della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il rapporto allegato, che trasmettiamo parallelamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di entrare in materia sull'iniziativa commissionale e di approvare il progetto di decreto allegato.

Una minoranza della Commissione (Sandoz Suzette, Baumann J. Alexander, Bosshard, Dreher, Gadiant, Loretan Otto, Speck, Stamm Luzi, Tschuppert, Vallender) propone di non entrare in materia sull'iniziativa commissionale.

30 maggio 1997

In nome della Commissione:

Il presidente, Nabholz

Compendio

La Commissione di esperti Svizzera-Seconda Guerra mondiale è stata istituita dal decreto federale proposto dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale e concernente le ricerche storiche e giuridiche sulla sorte degli avari giunti in Svizzera a causa del regime nazionalsocialista. La Commissione degli affari giuridici ritiene fondamentale che gli esperti abbiano accesso ai documenti significativi e alle informazioni pertinenti. L'articolo 4 del decreto federale prevede l'obbligo di conservare gli atti, mentre l'articolo 5 prevede l'obbligo di permettere alla Commissione di esperti di esaminarli. Affinché si espliciti chiaramente che queste disposizioni implicano anche il diritto di informare la Commissione di esperti, la Commissione degli affari giuridici propone di completare il decreto federale con una disposizione la quale garantisca che il lavoratore che informa la Commissione di esperti su fatti di natura confidenziale non subirà ritorsioni contrattuali.

Mediante questa precisazione la Commissione degli affari giuridici intende facilitare il difficile lavoro della Commissione di esperti, garantendo la certezza del diritto alle persone che potrebbero fornirle informazioni.

Rapporto

I Parte generale

1 Circostanze

11 Introduzione

Nel maggio del 1996, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) aveva assunto l'iniziativa di preparare un progetto di decreto federale concernente le ricerche storiche e giuridiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazionalsocialista¹⁾. Questo progetto (di seguito decreto federale) è stato approvato all'unanimità dall'Assemblea federale il 13 dicembre 1996. Il 19 dicembre 1996, il Consiglio federale ha istituito una Commissione indipendente di esperti denominata «Svizzera-Seconda Guerra mondiale», la cui presidenza è stata affidata al professor Jean-François Bergier (Commissione d'esperti).

La CAG-N è cosciente della responsabilità che le incombe riguardo all'attuazione del decreto federale ed esamina a scadenze regolari le questioni e i problemi che la sua applicazione concreta solleva o potrebbe sollevare. Il 21 gennaio 1997, la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale ha d'altro canto domandato alla CAG-N di prendere posizione sull'applicazione del decreto federale, segnatamente dell'articolo 4 (obbligo di conservare gli atti). Dopo la seduta del 27 gennaio 1997, durante la quale ha esaminato la questione relativa alla distruzione di documenti d'archivio presso l'UBS, la CAG-N ha pubblicato un comunicato stampa, in cui si leggeva fra l'altro:

«La Commissione ritiene che lo scopo principale del decreto federale consiste nel permettere di fare piena luce sugli avvenimenti del periodo preso in considerazione. Questo implica che tutte le persone interessate seguano alla lettera le prescrizioni in materia di conservazione di atti e rispettino il divieto di distruggerli.

La Commissione è inoltre dell'opinione che questo decreto federale debba permettere in particolare alle persone vincolate al segreto professionale, agli intermediari finanziari e ai loro assistenti di rivolgersi spontaneamente alla Commissione di esperti senza aspettare che quest'ultima rivolga loro una domanda formale. Queste persone dovrebbero poter mettere gli atti a disposizione della Commissione di esperti, informarla di quello che avrebbero notato o di eventi intervenuti in relazione alla tematica delle ricerche senza temere eventuali conseguenze giuridiche. Occorre in particolare evitare che simili casi possano sfociare in procedure penali per violazione del segreto professionale.»

12 Iniziativa commissionale

Dopo avere domandato informazioni giuridiche complementari sulla questione, la CAG-N ha deciso, con 11 voti contro 10, di riprendere l'iniziativa e

¹⁾ RU 1996 3487

di proporre di aggiungere un nuovo capoverso 3 all'articolo 5 del decreto federale (Obbligo di garantire la consultazione degli atti). Il nuovo capoverso stabilisce chiaramente che un lavoratore che si rivolge alla Commissione di esperti per testimoniare o per informarla su avvenimenti che possono avere a che fare con le ricerche di cui è incaricata non viola l'obbligo di fedeltà ai sensi dell'articolo 321a capoverso 4 del CO²⁾.

Questa disposizione permette di precisare la situazione giuridica di coloro che desiderano fornire informazioni alla commissione di esperti: favorisce così la certezza del diritto e non lascia unicamente al giudice la responsabilità di valutare l'esistenza di interessi pubblici preminenti. I membri della CAG-N hanno adottato all'unanimità il testo dell'articolo 5 capoverso 3 (nuovo) (cfr. n. 21).

Una minoranza della CAG-N propone di completare questo nuovo capoverso 3 con una frase che stabilisca per il lavoratore, il cui contratto di lavoro è stato disdetto, la possibilità di adire il giudice competente entro trenta giorni (cfr. n. 22).

13 Minoranza commissionale

I commissari sono unanimi nel ritenere che il fatto di trasmettere alla Commissione di esperti informazioni relative alla tematica delle ricerche non costituisca una violazione dell'obbligo di fedeltà di cui all'articolo 321a capoverso 4 CO. I pareri divergevano per contro sull'opportunità di far figurare esplicitamente nel decreto federale una disposizione in tal senso.

Una minoranza commissionale raccomanda pertanto di non entrare in materia su questa iniziativa. Ritiene infatti che il decreto federale preveda già implicitamente che le persone che, sulla base di questo decreto, decidono di informare la Commissione di esperti, non debbano temere eventuali conseguenze giuridiche di diritto privato. L'articolo 5 capoverso 2 precisa in effetti che l'obbligo di consentire alla Commissione d'esperti la consultazione di tutti gli atti utili alle sue ricerche prevale sul segreto professionale legale e contrattuale. Ne consegue dunque che anche l'obbligo di mantenere il segreto è levato. Sulla base di un'interpretazione ampia degli obiettivi del decreto federale e in particolare dell'articolo 5, la minoranza commissionale ritiene che emerga chiaramente che le persone interessate possono, anzi devono, rivolgersi di propria iniziativa alla Commissione di esperti o, eventualmente, a un servizio informazioni incaricato per questo scopo. Essendo il decreto federale una legge quadro, non si impongono maggiori dettagli, che potrebbero semmai essere disciplinati in un'ordinanza.

14 Aspetti legati al diritto penale

La CAG-N condivide il parere del Consiglio federale del 18 marzo 1997³⁾ espresso nella risposta all'interpellanza urgente del gruppo socialista e concer-

²⁾ RS 220

³⁾ Boll. Uff. N 337

nente le ricerche sul ruolo della Svizzera durante la Seconda Guerra mondiale. Secondo quel parere, non è necessario prendere misure particolari per indurre le banche e i gestori patrimoniali a rispettare il decreto federale del 13 dicembre 1996. Così come per altri fatti, la disposizione penale (art. 9 del decreto) costituisce, nella fattispecie, una garanzia sufficiente per assicurare la conservazione degli atti necessari alle ricerche.

Per quanto concerne le ritorsioni giuridiche ed economiche che potrebbero subire le persone – in particolare quelle tenute al segreto professionale – che si rivolgono di loro spontanea volontà alla Commissione indipendente d'esperti, il Consiglio federale precisa che queste possono invocare il principio della difesa di interessi legittimi o l'esistenza di interessi pubblici preminenti. La CAG-N condivide quest'argomentazione e ritiene quindi che sia possibile rinunciare a introdurre un disciplinamento penale supplementare nel decreto.

Il Consiglio federale sottolinea infine di volere accordare la massima importanza al fatto che la Commissione Bergier possa svolgere il proprio lavoro nelle migliori condizioni e in maniera completamente indipendente. Oltre ad avere accesso ai dossier, questa commissione potrà interrogare le persone. Come ha spiegato il presidente della Commissione, deve essere istituito prossimamente un servizio specifico al quale i testimoni dell'epoca potranno rivolgersi per comunicare le proprie osservazioni.

15 Diritto vigente

151 Situazione iniziale

Secondo l'interpretazione della CAG-N sarebbero problematici unicamente i casi nei quali le informazioni fornite dal lavoratore alla Commissione di esperti sono «fatti di natura confidenziale» ai sensi dell'articolo 321a capoverso 4 CO. Sono considerati tali i fatti che il datore di lavoro ha definito come confidenziali o la cui riservatezza si evince dalle circostanze⁴⁾.

Secondo la dottrina questi fatti non sottostanno però a un obbligo di discrezione assoluto. È il caso, ad esempio, di reati o atti illeciti compiuti dal datore di lavoro che non devono essere tenuti segreti se interessi pubblici preminenti ne giustificano la rivelazione⁵⁾. La dottrina esige tuttavia che il dipendente, prima di denunciare il proprio datore di lavoro a un'autorità (per il fatto, ad esempio, che quest'ultimo violi le disposizioni volte a impedire incidenti di lavoro o fabbrichi prodotti alimentari utilizzando sostanze vietate nocive per la salute), lo renda attento al problema in modo tale che questi possa porvi rimedio direttamente.

Finora la giurisprudenza non ha mai avuto occasione di occuparsi di una vertenza nella quale determinare se la rivelazione di fatti di natura confidenziale può essere giustificata da interessi pubblici preminenti. Una risposta appropriata a questa questione deve tenere conto del senso e dello spirito del decreto federale sulle ricerche storiche e giuridiche. Occorre inoltre tenere presente che

⁴⁾ Reh binder, Berner Kommentar, n. 13 (art. 321a CO).

⁵⁾ Reh binder, Berner Kommentar, n. 3 (art. 321a CO).

ogni persona che partecipa a queste ricerche è sottoposta al segreto professionale (art. 3 del decreto). D'altro canto occorre tenere conto del fatto che la dottrina tutela l'interesse del datore di lavoro di non vedere divulgate informazioni confidenziali soltanto a condizione che il dipendente ne abbia preso conoscenza violando i suoi obblighi contrattuali⁶⁾.

In base a queste considerazioni non è assodato che gli interessi pubblici preminenti giustifichino sempre e comunque la rivelazione di fatti di natura confidenziale alla Commissione di esperti.

Se in un caso concreto si stabilisce l'esistenza di interessi pubblici preminenti, il datore di lavoro non può pretendere un risarcimento dei danni da parte del dipendente che, dopo lo scioglimento del rapporto lavorativo, rivela alla Commissione di esperti fatti di natura confidenziale di cui è venuto a conoscenza durante il rapporto di lavoro.

Il caso della tutela contro le disdette abusive è più complesso. Conformemente all'articolo 336 capoverso 1 lettera b CO, la disdetta è abusiva se data «perché il destinatario esercita un diritto costituzionale, salvo che tale esercizio leda un obbligo derivante dal rapporto di lavoro». Quest'ultima precisazione non si applica in presenza di interessi pubblici preminenti.

Finora né la giurisprudenza né la dottrina hanno avuto modo di stabilire se la rivelazione a terzi di fatti di natura confidenziale giustificata da interessi pubblici preminenti è considerata come un diritto costituzionale. Un'interpretazione estensiva di questa disposizione porta tuttavia ad ammettere che il lavoratore può invocare la libertà d'opinione e d'informazione e avvalersi così di un diritto costituzionale per comunicare alla Commissione di esperti fatti di natura confidenziale. In questo caso la disdetta è abusiva ai sensi dell'articolo 336 capoverso 1 lettera b CO e il lavoratore ha diritto a un'indennità che non può superare l'equivalente di sei mesi di salario (art. 336a CO).

Se l'esistenza di interessi pubblici preminenti non è riconosciuta, l'intervento del legislatore si rivela necessario, poiché il fatto d'informare la Commissione d'esperti costituisce una violazione dell'obbligo di discrezione previsto dall'articolo 321a CO e poiché non esiste nel diritto vigente alcuna disposizione – salvo l'articolo 336 CO – che protegga contro la disdetta il lavoratore che ha esercitato il diritto d'informare.

152 Conclusioni

Viste queste incertezze, la CAG-N ha deciso di proporre una modifica del decreto federale che tuteli da possibili ritorsioni di diritto privato il lavoratore che comunica alla Commissione di esperti fatti di natura confidenziale.

La minoranza commissionale ritiene che la corretta interpretazione del decreto federale (cfr. art. 1 cpv. 1 CC⁷⁾) nella sua forma attuale consente già di garantire una tale protezione e non vede quindi l'utilità di modificarlo.

⁶⁾ Reh binder, Berner Kommentar, n. 3 (art. 321a CO)

⁷⁾ RS 210

II Parte speciale

2 Spiegazioni relative alle singole disposizioni del decreto federale

21 Campo di applicazione e portata dell'articolo 5 capoverso 3

Per garantire che il lavoratore che comunica alla Commissione di esperti fatti di natura confidenziale durante il rapporto di lavoro, o dopo che questo sia terminato, non abbia a subire eventuali ritorsioni giuridiche, il decreto federale prevederà esplicitamente che il fatto di informare la Commissione non costituisce una violazione dell'obbligo di fedeltà ai sensi dell'articolo 321a capoverso 4 CO.

Il nuovo capoverso prevede che il lavoratore che si rivolge alla Commissione di esperti per testimoniare o per comunicarle fatti interessanti per le ricerche di cui essa è incaricata, non viola l'obbligo di fedeltà ai sensi dell'articolo 321a capoverso 4 CO. Si evita così che il lavoratore che informa la Commissione di esperti dopo la conclusione del suo rapporto di lavoro possa essere giuridicamente perseguito dal suo ex datore di lavoro.

La situazione eccezionale giustifica l'inserimento di questa disposizione nel decreto federale. Visto che quest'ultimo resterà in vigore fino al 31 dicembre del 2001 (art. 11), appare evidente che questa nuova disposizione, rientrando nell'ambito del diritto del lavoro, ha una portata e una validità limitate.

La Commissione non auspica per contro l'inserimento nel decreto federale di una disposizione concernente la tutela in caso di disdetta abusiva. Si può infatti condividere l'opinione secondo la quale fornire informazioni alla Commissione di esperti rappresenti un diritto costituzionale ai sensi dell'articolo 336 CO e che un licenziamento deciso per questa ragione risulti abusivo. Il lavoratore avrebbe quindi diritto a un'indennità, giusta l'articolo 336a capoverso 2 CO, che non può superare l'equivalente di sei mesi di salario. Spetterà al giudice decidere definitivamente.

22 Proposta della minoranza commissionale

Una minoranza commissionale propone tuttavia d'inserire nel decreto federale una disposizione supplementare che preveda esplicitamente la tutela del lavoratore in caso di licenziamento, così da garantirgli una protezione effettiva. In analogia con la legge sulla parità⁸⁾ (art. 10), propone che il lavoratore possa adire il giudice per ottenere un'indennità, poiché nella maggioranza dei casi, non avrebbe più molto senso continuare il rapporto di lavoro.

In caso di disdetta del contratto, il lavoratore ha trenta giorni per presentare ricorso al giudice. La minoranza ritiene che la protezione debba fondarsi sul principio di causalità: è possibile interporre ricorso unicamente contro un licenziamento deciso dal datore di lavoro per il fatto che il dipendente ha esercitato il diritto di informare la commissione di esperti. Esiste così un legame diretto

⁸⁾ RS 151; RU 1996 1498

fra l'esercizio del diritto di informare la commissione da parte del dipendente (causa) e il licenziamento deciso dal datore di lavoro (effetto).

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

La modifica del decreto federale non comporta spese supplementari per la Confederazione.

4 Costituzionalità

Il decreto federale rientra nell'ambito del diritto civile. Si fonda sulla competenza di legiferare in materia di diritto civile conferito alla Confederazione dall'articolo 64 della Costituzione.

Conformemente all'articolo 6 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)⁹⁾, gli atti legislativi di durata limitata che contengono norme di diritto devono essere emanate in forma di decreto federale di obbligatorietà generale. Per «norme di diritto» s'intendono «tutte le norme generali e astratte che impongono obblighi o conferiscono diritti alle persone fisiche o giuridiche o che disciplinano l'organizzazione, la competenza o i compiti delle autorità o stabiliscono una procedura» (art. 5 cpv. 2 LRC).

Conformemente all'articolo 89 capoverso 2 della Costituzione, i decreti federali di portata generale sono sottoposti al referendum facoltativo.

9615

⁹⁾ RS 171.11

**Decreto federale
concernente le conseguenze giuridiche dell'esercizio
del diritto d'informare la Commissione di esperti
Svizzera-Seconda Guerra mondiale**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 64 della Costituzione federale;

visto il rapporto del 30 maggio 1997¹⁾ della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale;

visto il parere del Consiglio federale del 16 giugno 1997²⁾,

decreta:

I

Il decreto federale del 13 dicembre 1996³⁾ concernente le ricerche storiche e giuridiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazional-socialista è modificato come segue:

Art. 5 cpv. 3 (nuovo)

³ Non viola l'obbligo di fedeltà ai sensi dell'art. 321a capoverso 4 CO⁴⁾ il lavoratore che si rivolge alla Commissione di esperti per testimoniare o per informarla di fatti che possano interessare le ricerche di cui essa è incaricata.

Minoranza

(Tschäppät, de Dardel, Grendelmeier, Hollenstein, Jeanprêtre, Jutzet, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Thanei, von Felten)

Art. 5 cpv. 3 (nuovo)

..., di cui essa è incaricata. In caso di disdetta del suo rapporto di lavoro, può contestarla in giudizio entro trenta giorni.

¹⁾ FF 1997 IV 414

²⁾ FF 1997 IV 431

³⁾ RS 984

⁴⁾ RS 220

II

¹ Il presente decreto è di obbligatorietà generale.

² È dichiarato urgente in virtù dell'articolo 89^{bis} capoverso 1 della Costituzione ed entra in vigore il giorno successivo alla promulgazione.

³ Sottostà al referendum facoltativo giusta l'articolo 89^{bis} capoverso 2 della Costituzione federale e rimane in vigore fino al 31 dicembre 2001.

**Iniziativa parlamentare Conseguenze giuridiche dell'esercizio del diritto d'informare la
Commissione di esperti Svizzera-Seconda Guerra mondiale Modifica del decreto federale
del 13 dicembre 1996 concernente le ricerche storiche e giuridiche sulla so...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.420
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1997
Date	
Data	
Seite	414-423
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 079

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.