10.404

Iniziativa parlamentare
Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni
di vigilanza

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 3 dicembre 2010

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sul Parlamento, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

3 dicembre 2010

In nome della Commissione:

Il presidente, Claude Janiak

Compendio

Nel corso degli ultimi anni, il Consiglio federale ha seguito una prassi sempre più restrittiva in merito ai diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza sanciti dalla legge sul Parlamento (LParl) e relativi all'accesso a documenti governativi, non consegnando o consegnando soltanto dopo lunghi negoziati determinati documenti di cui le Commissioni della gestione (CdG) avevano bisogno nel quadro delle loro ispezioni. Le CdG sono giunte alla conclusione che la prassi adottata dal Consiglio federale non consente loro di adempiere adeguatamente il mandato di cui sono incaricate. Esse hanno pertanto deciso, in occasione della loro seduta comune del 22 gennaio 2010, di presentare un'iniziativa parlamentare per chiarire la situazione relativa ai diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) propone le seguenti modifiche alla legge sul Parlamento.

- *Per esercitare l'alta vigilanza, le CdG devono ottenere un miglior accesso ai documenti del Consiglio federale. Occorre in particolare sostituire la nozione poco chiara di «documenti che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo» con una definizione più precisa. A tutela del principio di collegialità, le CdG non dovrebbero, come finora, avere accesso ai verbali delle sedute del Consiglio federale ma dovrebbero poter accedere alle proposte formali e ai corapporti dei diversi dipartimenti.*

La classificazione a cascata dei diritti d'informazione rimane invariata. Per garantire una migliore omogeneità, occorre adeguare la terminologia utilizzata per i settori d'esclusione dei diritti d'informazione dei parlamentari e delle commissioni in generale a quella utilizzata per le commissioni di vigilanza senza per questo modificare l'estensione dei diritti di cui beneficiano attualmente.

- *L'obbligo d'informare le commissioni di vigilanza e le loro delegazioni nonché la Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) non deve interessare solamente le persone attualmente al servizio della Confederazione, ma deve essere estesa, per il periodo della loro attività in seno alla Confederazione, alle persone che non sono più al servizio della Confederazione. Le commissioni di vigilanza, le delegazioni e le CPI devono inoltre avere la possibilità di citare le persone soggette all'obbligo di informare o di deporre e, se del caso, sottoporle ad accompagnamento coattivo.*
- *Già attualmente l'attività della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) non si limita soltanto al controllo delle attività degli organi della protezione dello Stato e dei servizi di informazione in senso stretto, ma include regolarmente anche altri settori inerenti alla sicurezza interna ed esterna nonché, in casi particolari, avvenimenti che esulano dal classico settore della sicurezza ma che possono pregiudicare gravemente gli interessi del Paese (come l'affare Tinner, non proliferazione). Unitamente alla Delegazione delle finanze (Del Fin), la DelCG è quindi responsabile dell'alta vi-*

gilanza su tutti i settori segreti dell'attività statale. Per colmare ora questa lacuna nel sistema dell'alta vigilanza parlamentare occorre che la DelCG sia posta formalmente sullo stesso piano della DelFin per quanto concerne l'accesso alle informazioni e soprattutto il flusso delle informazioni. Negli articoli relativi ai diritti d'informazione dei parlamentari e delle commissioni è quindi necessario adeguare la nozione di settore segreto con diritti di consultazione limitati.

- L'estensione dei diritti d'informazione implica l'adozione di misure efficaci a tutela del segreto d'ufficio: le commissioni di vigilanza sono pertanto tenute già oggi ad agire in tal senso. È quindi necessario accordare maggiore importanza a questo obbligo prevedendo che le commissioni di vigilanza emanino istruzioni concernenti la tutela del segreto nel loro settore di competenza.*
- La legge deve prevedere inoltre disposizioni sulla ricasazione dei membri delle CdG e della DelCG.*

Dato che queste modifiche concernono anche le Commissioni delle finanze(CdF), la CdG-S ha chiesto alla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) un parere su queste proposte.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel corso degli ultimi anni, il Consiglio federale ha seguito una prassi sempre più restrittiva in merito ai diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza sanciti dalla legge sul Parlamento (LParl) e relativi all'accesso a documenti governativi, non consegnando o consegnando soltanto dopo lunghi negoziati determinati documenti di cui le CdG avevano bisogno nel quadro delle loro ispezioni¹. Le CdG sono giunte alla conclusione che la prassi adottata dal Consiglio federale, che si è consolidata nel tempo e non concede ormai praticamente più alcun margine di manovra, non consente loro di adempiere adeguatamente il mandato di cui sono incaricate. Esse hanno pertanto deciso, in occasione della loro seduta comune del 22 gennaio 2010, di presentare un'iniziativa parlamentare per chiarire la situazione relativa ai diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza. Il 26 febbraio 2010, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha quindi unanimemente approvato un'iniziativa dal tenore seguente: «I diritti d'informazione che la legge sul Parlamento riconosce alle commissioni di vigilanza vanno precisati in modo tale da permettere alle Commissioni della gestione di esercitare effettivamente ed efficacemente l'alta vigilanza sul Consiglio federale.» Il 30 marzo 2010 anche la CdG-N ha approvato l'iniziativa all'unanimità.

La disposizione dell'articolo 153 capoverso 4 LParl² secondo cui le commissioni di vigilanza «non possono consultare documenti che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo» ha posto in particolare problemi d'applicazione. Secondo l'interpretazione del Consiglio federale, questa restrizione concerne tutti i documenti della procedura di corapporto (proposte del dipartimento competente, corapporti e allegati), nonché i documenti interlocutori e le note informative³. Le CdG ritengono per contro che questa restrizione all'accesso ai documenti sia destinata prima di tutto a proteggere il principio di collegialità e concerne quindi unicamente i corapporti degli altri dipartimenti relativi alle proposte dei dipartimenti competenti. Secondo loro, il legislatore non aveva alcuna intenzione di vietare alle CdG, il cui compito è di vigilare sulla gestione degli affari del Consiglio federale e dei singoli consiglieri federali, l'accesso all'insieme dei documenti che stanno alla base delle decisioni del Consiglio federale e di cui sono responsabili i diversi capidipartimento. Per questa ragione esse hanno sempre ritenuto che l'accesso alle proposte dei dipartimenti e ai relativi documenti di base non poteva essere loro rifiutato.

¹ Cfr. Rapporto annuale 2009 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 22 gen. 2010, FF **2010** 2341 2356 segg.

² Legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (RS **171.10**).

³ Thomas Sägger, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, Leges 2003/2, pagg. 67–78.

Inoltre, dalle discussioni relative all'elaborazione della nuova Costituzione federale e della legge sul Parlamento si era per lo più parlato unicamente dei corapporti dei dipartimenti⁴.

1.2 Attuali disposizioni della legge sul Parlamento concernenti i diritti d'informazione dei parlamentari e delle commissioni

L'articolo 153 capoverso 4 Cost.⁵ stabilisce che, per adempiere i loro compiti, le commissioni dispongono, nei limiti definiti dalla legge, dei diritti d'informazione, consultazione e inchiesta. È su questa base che i diritti d'informazione dei parlamentari, delle commissioni e delle loro delegazioni sono stati iscritti nella nuova legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002. I diritti d'informazione sono strutturati secondo un sistema a cascata, in base al quale l'estensione di tali diritti cresce in funzione dei compiti e delle funzioni da svolgere⁶. Il livello inferiore è costituito dai diritti d'informazione dei parlamentari (art. 7), il secondo livello dai diritti d'informazione delle commissioni legislative e da altre commissioni (art. 150), il terzo livello dai diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza (CdF e CdG; art. 153) e il quarto livello dai diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza (DeFin e DeCG; art. 154) e delle commissioni parlamentari d'inchiesta (CPI; art. 166). Dal profilo della tecnica legislativa i diritti d'informazione di una commissione sono definiti in riferimento ai diritti accordati alla commissione del livello immediatamente inferiore ai quali si aggiungono diritti supplementari e specifici a questa commissione.

Le richieste di informazione del Parlamento e dei suoi organi si scontrano con il giustificato interesse delle autorità e anche dei privati cittadini di mantenere segrete determinate informazioni. Per stabilire un equilibrio fra questi interessi, la legge sul Parlamento enumera ad ogni livello del sistema i settori specifici per i quali non vi è diritto d'informazione. La Costituzione federale stabilisce tuttavia che l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alle delegazioni che hanno diritto a tutte le informazioni (art. 169 cpv. 2 Cost.). Anche le CPI dispongono di un accesso a tutte le informazioni.

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. Per contro, i parlamentari sono vincolati al segreto d'ufficio (art. 8) e possono, in caso di violazione, essere oggetto di una sanzione penale o disciplinare (art. 13 cpv. 2). La legge sul Parlamento prevede inoltre che le commissioni adottino i provvedimenti adeguati per garantire la tutela del segreto (art. 150 cpv. 3 e 153 cpv. 5).

⁴ Cfr. p. es.: Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della CIP-N del 1° mar. 2001, FF **2001** 3097 3115.

⁵ Costituzione federale del 18.4.1998, RS **101**.

⁶ Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della CIP-N del 1° mar. 2001, FF **2001** 3097 3115.

Esclusione delle informazioni che sono direttamente alla base di una decisione del Consiglio federale

Già nel 1991, in occasione dell'istituzione della Delegazione delle commissioni della gestione (DeICG), il Consiglio federale si era impegnato con forza per limitare i diritti d'informazione della Delegazione al fine di garantire la libera formazione delle opinioni dei membri del Consiglio federale; alla legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) ⁷ era stato quindi aggiunto l'articolo 47^{quinquies} capoverso 5 che aveva il seguente tenore: «Le attribuzioni della delegazione non si estendono agli atti di pratiche pendenti destinati direttamente alla formazione dell'opinione del Consiglio federale.» Il Consiglio federale temeva soprattutto un controllo concomitante di ampia portata dell'attività governativa ed esigeva quindi l'esclusione di qualsiasi controllo sul processo di formazione delle opinioni del Consiglio federale.⁸

Un'analoga discussione si è tenuta nel quadro della revisione totale della Costituzione federale, quando è stato dibattuto il diritto delle commissioni di vigilanza di ottenere informazioni e di consultare documenti. In merito alla proposta delle CdG di accordare alle commissioni di vigilanza un accesso illimitato alle informazioni, la conferenza di conciliazione ha infine deciso di accordare questo diritto soltanto alle loro delegazioni. Non si è tuttavia precisata a livello costituzionale l'estensione delle restrizioni all'accesso delle commissioni di vigilanza alle informazioni. Nel corso dei dibattiti parlamentari, il Consiglio federale ha spiegato che fra i documenti utilizzati direttamente per prendere una decisione figurano i documenti utilizzati nelle procedure di corapporto. Per poter continuare a formarsi le opinioni in modo trasparente ed efficace l'Esecutivo ritiene questi documenti degni di protezione.⁹

Al centro della discussione vi era innanzitutto la preoccupazione di tutelare la libera formazione delle opinioni in seno al Consiglio federale. Quest'ultimo temeva soprattutto un controllo concomitante dei propri affari pendenti e quindi un'ingerenza da parte di una commissione parlamentare nel processo decisionale del governo in violazione del principio della separazione dei poteri. Tuttavia, nel corso delle discussioni parlamentari è prevalsa l'opinione secondo cui non era possibile distinguere chiaramente, nel quadro dell'alta vigilanza, fra un controllo concomitante e un controllo a posteriori e si è ritenuto che un controllo concomitante eccezionale esercitato dalle commissioni di vigilanza negli affari pendenti non coincidesse con l'esercizio di una codecisione. In seguito si è rinunciato a distinguere nella legge fra controllo concomitante e controllo a posteriori.

La nozione di «documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale» è stata introdotta nel 2000 quando le commissioni parlamentari hanno ottenuto il diritto di consultare determinate ordinanze del Consiglio federale¹⁰. L'articolo 47a capoverso 3 LRC stabiliva che «le commissioni hanno il diritto di consultare gli atti essenziali, per quanto gli stessi non servano alla decisione

⁷ Legge federale del 23 mar. 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (RU 1962 831, abrogata), modifica del 13 dic. 1991, RU 1992 641.

⁸ Boll. Uff. 1991 S 462.

⁹ Boll. Uff. 1998 N 491, stampa a parte, revisione totale della Costituzione federale.

¹⁰ Legge sui rapporti fra i Consigli. Miglioramento della capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione, modifica del 22 dic. 1999, RU 2000 2093.

tali inchieste soltanto saltuariamente, anche se il loro numero ha subito un progressivo aumento nel corso degli ultimi anni. In generale, le inchieste riguardano oggetti di una certa portata politica.

Nel quadro di queste inchieste è per lo più indispensabile consultare le proposte contenenti le basi decisionali che il dipartimento competente sottopone al Consiglio federale. Soltanto così le CdG possono esaminare come e quando il Governo è stato informato su un determinato oggetto e coinvolto nella procedura, se possedeva le basi decisionali necessarie e se le sue decisioni erano logiche e fondate. In determinati casi anche i corapporti degli altri dipartimenti relativi alle proposte del dipartimento competente possono avere la loro importanza, in particolare quando altri dipartimenti forniscono informazioni tecniche necessarie all'elaborazione di una decisione.

Dall'entrata in vigore della legge sul Parlamento, le CdG hanno spesso ottenuto dai capidipartimento le proposte – con tanto di documenti di base – relative agli affari del Consiglio federale, forse per l'affabilità degli interessati o grazie a un'interpretazione restrittiva delle eccezioni ai diritti d'informazione delle CdG previste dall'articolo 153 capoverso 4 (documenti che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo).

Nel frattempo, in recenti atti normativi il Consiglio federale ha definito in maniera più precisa la nozione di «documenti della procedura di corapporto». Conformemente all'articolo 8 capoverso 1 della legge sulla trasparenza¹⁴ «non sussiste il diritto di accesso ai documenti ufficiali della procedura di corapporto». Emanando l'ordinanza sulla trasparenza¹⁵ il Consiglio federale ha inserito una nuova disposizione nell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹⁶ secondo la quale «la procedura di corapporto ha inizio il giorno in cui il Dipartimento responsabile firma la proposta» (art. 5 cpv. 1^{bis} OLOGA). Nel corso degli ultimi anni, il Consiglio federale si è fondato su questa definizione per rifiutare sistematicamente alle CdG l'accesso all'insieme delle proposte dei dipartimenti competenti, compresi gli allegati, i documenti interlocutori e le note informative.

Per contro, le CdG, alle quali non è possibile opporre la legge sulla trasparenza, hanno limitato la nozione di «documenti che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo» ai corapporti e ai verbali del Consiglio federale conformemente allo scopo dell'articolo 153 capoverso 4 LParl di garantire il principio della collegialità. Esse hanno quindi sempre insistito sulla consegna delle proposte ritenute indispensabili per esercitare la vigilanza. Dal momento che l'articolo 153 capoverso 4 primo periodo LParl prevede che le CdG decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti di informazione, il rifiuto del Consiglio federale è stato pertanto illegale.

Va infine ricordato che in una decisione di principio del 19 maggio 2010 il Tribunale federale è giunto alla conclusione che eventuali documenti relativi alle proposte

¹⁴ Legge federale del 17 dic. 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS **152.3**).

¹⁵ Ordinanza del 24 mag. 2006 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (OTras; RS **152.31**).

¹⁶ Ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**).

presentate al Consiglio federale ed elaborati prima delle proposte stesse non fanno parte della procedura di corapporto ai sensi della legge sulla trasparenza.¹⁷ A questo proposito occorre comunque ricordare che i diritti d'informazione delle commissioni parlamentari non dipendono dalla legge sulla trasparenza e non possono essere valutati in base ad essa, dal momento che i parlamentari e le commissioni non fanno parte del pubblico ma sottostanno essi medesimi al segreto d'ufficio (cfr. n. 1.2).

2 Punti essenziali del progetto

La presente revisione di legge persegue gli obiettivi seguenti.

1. Per esercitare l'alta vigilanza, le CdG devono ottenere un miglior accesso ai documenti del Consiglio federale. Occorre in particolare sostituire la nozione poco chiara di «documenti che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo» con una definizione più precisa. A tutela del principio di collegialità, le CdG non dovrebbero, come finora, avere accesso ai verbali delle sedute del Consiglio federale ma dovrebbero poter accedere alle proposte formali e ai corapporti dei diversi dipartimenti.

La classificazione a cascata dei diritti d'informazione rimane invariata. Per garantire una migliore omogeneità, occorre adeguare la terminologia utilizzata per i settori d'esclusione dei diritti d'informazione dei parlamentari e delle commissioni in generale a quella utilizzata per le commissioni di vigilanza senza per questo modificare l'estensione dei diritti di cui beneficiano attualmente.

2. L'obbligo d'informare le commissioni di vigilanza e le loro delegazioni nonché le CPI non deve interessare solamente le persone attualmente al servizio della Confederazione, ma deve essere estesa, per il periodo della loro attività in seno alla Confederazione, alle persone che non sono più al servizio della Confederazione. Le commissioni di vigilanza, le delegazioni e le CPI devono inoltre avere la possibilità di citare le persone soggette all'obbligo di informare o di deporre e, se del caso, sottoporle ad accompagnamento coattivo.
3. Già attualmente l'attività della DelCG non si limita soltanto al controllo delle attività degli organi della protezione dello Stato e dei servizi di informazione in senso stretto. Essa include regolarmente anche altri settori inerenti alla sicurezza interna ed esterna nonché, in casi particolari, avvenimenti che esulano dal classico settore della sicurezza ma che possono pregiudicare gravemente gli interessi del Paese (come l'affare Tinner, non proliferazione). Unitamente alla DelFin, la DelCG è quindi responsabile dell'alta vigilanza su tutti i settori segreti dell'attività statale. Per colmare ora questa lacuna nel sistema dell'alta vigilanza parlamentare occorre che la DelCG sia posta formalmente sullo stesso piano della DelFin per quanto concerne l'accesso alle informazioni e soprattutto il flusso delle informazioni. Negli articoli relativi

¹⁷ Cfr. NZZ del 20.5.2010 concernente la sentenza 1C 522/2009 del 19.5.2010; motivazione scritta non ancora disponibile.

costituzionale, la sicurezza pubblica e l'esistenza e la sicurezza dello Stato verso l'esterno²²; la «salvaguardia della sicurezza interna ed esterna» è infatti considerata da lungo tempo un'espressione generica globale per designare tali compiti statali²³. Menzionata nella legge sul Parlamento e, in modo piuttosto vago, in diverse ordinanze, la protezione dello Stato non appare più nella legge che funge attualmente da riferimento principale, ossia la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)²⁴, che menziona invece la «salvaguardia della sicurezza interna ed esterna» (cfr. art. 2 cpv. 4 lett. b e art. 11 cpv. 2 lett. b, nonché art. 12 LMSI). Si possono immaginare peraltro anche campi di attività nel settore della sicurezza interna ed esterna che esulano dalla nozione tradizionale di protezione dello Stato (per esempio l'applicazione di accordi internazionali di non proliferazione o le misure atte a prevenire la violenza in occasione di manifestazioni sportive, menzionate nell'articolo 2 capoverso 4 lettera f LMSI).

Per quanto riguarda il settore di attività della DelCG, si propone di integrare nella legge la nozione generale di «sicurezza interna ed esterna» già utilizzata nella LMSI e di completarla con la menzione non esaustiva degli organi competenti.

Inoltre l'attività della DelCG non va limitata a determinate unità organizzative o a settori rigidamente definiti, ma deve interessare l'insieme dei settori segreti dell'attività statale. La Delegazione deve in particolare anche poter indagare su fatti che esulano essenzialmente dal settore tradizionale della sicurezza interna ed esterna e dal settore d'attività degli organi della protezione dello Stato e dei servizi di informazione, ma che richiedono anche un intervento statale poiché suscettibili (p. es. nel settore delle relazioni internazionali o della politica finanziaria) di pregiudicare gravemente gli interessi del Paese (su questa nozione si veda in particolare l'art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza sulla protezione delle informazioni²⁵).

Questa modifica comporta un aggiornamento della definizione delle competenze della DelCG. Una clausola generale deve permettere a quest'ultima di avviare, di propria iniziativa, un'inchiesta sull'attività statale nel settore segreto nel suo insieme, cioè in occasione di eventi suscettibili di pregiudicare gravemente gli interessi del Paese.

²² Cfr. *Staatschutz in der Schweiz*, Bundespolizei 1995, pag. 3.

²³ Cfr. in particolare Rainer J. Schweizer/Gabriela Küpfer, in *St. Galler Kommentar*, Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Zurigo/San Gallo. 2008, Vorbemerkung zur Sicherheitsverfassung, n. marg. 2 segg.; Alexander Ruch, *Aussere und innere Sicherheit*, in *Verfassungsrecht der Schweiz*, Daniel Thüer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller, Zurigo 2001, n. marg. 1–5 e 8 seg.

²⁴ Legge federale del 21 mar. 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120).

²⁵ L'art. 5 cpv. 1 OPrI recita:

«¹ Sono classificate SEGRETO le informazioni la cui conoscenza da parte di persone non autorizzate può causare un danno grave agli interessi nazionali. Si tratta segnatamente di informazioni la cui conoscenza può esporre a grave pericolo:

- a. la capacità d'azione dell'Assemblea federale o del Consiglio federale;
- b. la sicurezza della popolazione;
- c. l'approvvigionamento economico del Paese oppure la sicurezza di impianti di condotta o di infrastrutture di importanza nazionale;
- d. l'adempimento dei compiti dell'Amministrazione federale o dell'esercito oppure di parti essenziali dell'Amministrazione federale o dell'esercito;
- e. gli interessi in materia di politica estera o le relazioni internazionali della Svizzera;
- f. la protezione delle fonti o delle persone oppure la tutela del segreto riguardo ai mezzi e ai metodi operativi dei servizi di informazione.»

Art. 53a (nuovo)

La legge sul Parlamento non contempla finora alcuna disposizione sull'obbligo di ricasazione; essa obbliga unicamente i parlamentari che hanno un interesse personale diretto in un oggetto in deliberazione ad indicarlo quando si esprimono nella Camera o in una Commissione (art. 11 cpv. 3). Spetta in particolare alle CdG controllare la legalità e l'opportunità dell'attività governativa e procedere a indagini approfondite che possono interessare il comportamento personale di magistrati o di alti funzionari. In questo contesto, l'imparzialità dei membri delle CdG e un alto grado di credibilità sono di grande importanza.

Nel corso degli ultimi anni è successo a più riprese che membri delle CdG si sono ricasati volontariamente nel quadro di determinate inchieste, spesso anche in casi dove non potevano essere sospettati di parzialità ma semplicemente per evitare fin dall'inizio ogni sospetto di prevenzione. D'altro canto l'opinione pubblica ha talvolta dubitato dell'imparzialità di certi membri delle CdG. Appare quindi opportuno e adeguato ai tempi odierni inserire nella legge disposizioni chiare sulla ricasazione dei membri delle CdG e della loro Delegazione.

Il tenore del *capoverso 1* s'ispira al disciplinamento della ricasazione applicabile al Consiglio federale, in base al quale i membri si ricasano in qualsiasi affare nel quale abbiano un interesse personale diretto (art. 20 cpv. 1 LOGA²⁶). Per interesse personale diretto s'intende in questo caso un interesse di natura economica o una prevenzione manifesta indotta da legami personali o familiari. Sul modello delle disposizioni concernenti la ricasazione del nuovo Codice di procedura penale²⁷ e della legge sul Tribunale federale²⁸, mediante una clausola generale è opportuno inoltre che i membri delle CdG e della loro Delegazione si ricasino qualora la loro imparzialità rischi di essere messa in discussione per altre ragioni. Il testo precisa per contro che la tutela di interessi politici, segnatamente a nome di enti pubblici, partiti o associazioni, non è un motivo di ricasazione dal momento che qualsiasi mandato parlamentare implica di per sé la difesa di interessi di questo genere.

Il *capoverso 2* disciplina la procedura da seguire nei casi controversi: la commissione interessata o la delegazione decide definitivamente sulla ricasazione.

Art. 150 cpv. 2

L'articolo 150 capoverso 2 *lettera a* è modificato dal profilo redazionale per essere adattato al nuovo disciplinamento previsto all'articolo 153 capoverso 6. Il suo contenuto è conforme all'attuale settore di esclusione secondo l'interpretazione del Consiglio federale. La *lettera b* corrisponde alla nuova definizione di settore segreto prevista dall'articolo 53 capoverso 2, dal quale sono esclusi i diritti d'informazione. Come nel diritto in vigore, l'esclusione dei diritti d'informazione è più contenuta rispetto all'articolo 7 capoverso 2 lettera b.

²⁶ Legge federale del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS **172.010**).

²⁷ Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ott. 2007 (RU **2010** 1881).

²⁸ Legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale (LTF, RS **173.110**).

Capoverso 1: l'attuale tenore è completato in due punti:

per quanto riguarda i rapporti diretti con le autorità, i servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali è stato introdotto un rinvio all'articolo 156. Si vuole così esplicitare che l'insieme dei diritti e degli obblighi delle persone al servizio della Confederazione nei confronti delle commissioni valgono anche nei rapporti con le commissioni di vigilanza. Questa precisazione è importante poiché il capoverso 2 modificato statuisce ora che siano considerate anche le persone che non sono più al servizio della Confederazione.

Il capoverso è inoltre completato da un periodo che consente alle commissioni di vigilanza di incaricare la loro segreteria di chiarire singoli fatti e di procedere a interrogatori. È evidente che in questo caso si tratta innanzitutto di chiarimenti complementari e specifici al fine di sgravare la commissione nell'ambito di inchieste voluminose e che questi chiarimenti dovranno essere sistematicamente effettuati conformemente alle istruzioni e alla volontà della commissione. Come finora, gli interrogatori di magistrati saranno comunque effettuati dalle commissioni stesse. L'aggiunta corrisponde alla prassi già in vigore conformemente all'articolo 67 LParl, anche se è auspicabile esplicitarla per le commissioni di vigilanza poiché negli ultimi tempi questa prassi è stata rimessa in discussione a più riprese.

Capoverso 2: l'attuale articolo 156 disciplina lo statuto delle «persone al servizio della Confederazione» nei confronti delle commissioni parlamentari (ossia i diritti e gli obblighi del personale della Confederazione, in particolare degli impiegati della Confederazione e delle persone direttamente incaricate di compiti federali di diritto pubblico come i magistrati). Il disciplinamento attuale non si applica alle persone i cui rapporti di lavoro o le cui funzioni in seno alla Confederazione sono cessati in seguito a una partenza o al pensionamento. In certi casi, tuttavia, per chiarire determinati fatti può essere necessario obbligare queste persone a collaborare e a fornire informazioni alle commissioni di vigilanza parlamentare in merito alle loro precedenti attività al servizio della Confederazione (cfr. commento al *capoverso 3*). Con l'aggiunta al capoverso 2, i diritti e gli obblighi dell'articolo 156 devono essere parimenti applicabili alle persone esterne all'Amministrazione federale purché abbiano precedentemente lavorato per la Confederazione. Va da sé che l'obbligo di informare e di collaborare di queste persone è limitato sotto il profilo materiale e temporale alle attività che queste persone hanno svolto per la Confederazione.

Capoverso 3 (nuovo): nel corso di determinate inchieste è successo che persone precedentemente al servizio della Confederazione abbiano rifiutato categoricamente di collaborare con le commissioni di vigilanza parlamentare. Se il vigente articolo 156 obbliga le persone al servizio della Confederazione a collaborare, la legge non prevede finora però alcun obbligo analogo per le persone che non lavorano più per la Confederazione o che non assumono più compiti federali di diritto pubblico. Accanto all'estensione dell'obbligo generale di informare di cui all'articolo 156 (cfr. commento al cpv. 2), occorre pertanto prevedere la possibilità per le commissioni di vigilanza (per il tramite del loro presidente) di citare le persone soggette all'obbligo di informare e, se del caso, di sottoporle ad accompagnamento coattivo. Occorre

ricordare inoltre che nell'insieme del diritto procedurale e processuale della Confederazione, le autorità inquirenti e le autorità giudiziarie sono titolari di tali competenze (cfr. per es. art. 205 segg. del nuovo Codice di procedura penale [CPP]²⁹, art. 44 cpv. 2 della legge di procedura civile federale [PC]³⁰, art. 19 della legge federale sulla procedura amministrativa [PA]³¹, art. 42 della legge federale sul diritto penale amministrativo [DPA]³²). Non appare quindi sproporzionato conferire all'autorità suprema di vigilanza della Confederazione un adeguato mezzo coercitivo per lo svolgimento del proprio compito. Per quanto riguarda i dettagli della procedura, occorre applicare per analogia il nuovo disciplinamento, peraltro molto equilibrato, previsto agli articoli 49, 50 e 201 e seguenti CPP. In virtù dell'articolo 49 CPP, un eventuale mandato di accompagnamento coattivo può essere affidato agli organi di polizia della Confederazione e dei Cantoni. Nella prassi, questo dovrebbe avvenire d'intesa con gli organi di polizia della Confederazione. L'articolo 49 capoverso 2 indica i rimedi giuridici in caso di abusi da parte di organi di polizia incaricati dell'esecuzione.

Oltre ai diritti di cui all'articolo 153, le delegazioni delle commissioni di vigilanza e le CPI avranno anche il diritto di citare e, se del caso, di emettere un mandato di accompagnamento coattivo, in virtù degli articoli 154 capoverso 2 e 166 capoverso 1 LParl.

Capoverso 4 (nuovo): una citazione e, in particolare, un accompagnamento coattivo ledono la libertà individuale della persona interessata. Quest'ultima avrebbe il diritto di esigere, in virtù della garanzia della via giudiziaria prevista dall'articolo 29a Cost. che questa violazione della propria libertà individuale sia sottoposta a un controllo *giudiziario*. Tuttavia, lo stesso articolo costituzionale permette al legislatore di prevedere eccezioni. La citazione e l'accompagnamento coattivo sono tuttavia decisioni concernenti la procedura che non comportano svantaggi permanenti gravi per la persona interessata. D'altronde, l'accompagnamento coattivo (misura più incisiva della citazione) dovrebbe costituire l'ultimo provvedimento a cui ricorrere se l'accertamento dei fatti concerne ispezioni importanti e la fissazione consensuale dell'interrogatorio fallisce a causa del rifiuto della persona interessata di collaborare. Nella fattispecie appare così adeguato prevedere una deroga al controllo giudiziario. L'intervento di un giudice in un'inchiesta parlamentare può inoltre ampliare o ritardare notevolmente la procedura d'inchiesta. Per tutelare tuttavia la persona interessata da citazioni o accompagnamenti coattivi arbitrari o sproporzionati – invece della possibilità di avviare un procedimento giudiziario – occorre darle la possibilità di presentare un'opposizione, che non avrebbe effetto sospensivo, al presidente della Camera di cui fa parte il presidente della commissione che ha preso la decisione. La decisione su opposizione è definitiva; il presidente della Camera può constatare che una citazione o un accompagnamento coattivo è illegale o sproporzionato e accordare eventualmente una riparazione alla persona interessata. Questa disposizione non

²⁹ Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ott. 2007 (RU **2010** 1881; entrato in vigore il 1° gennaio 2011).

³⁰ Legge federale del 4 dic. 1947 di procedura civile federale (RS **273**).

³¹ Legge federale del 20 dic. 1968 sulla procedura amministrativa (RS **172.021**).

³² Legge federale del 22 mar. 1974 sul diritto penale amministrativo (RS **313.0**).

comporterà oneri supplementari per i presidenti dal momento che raramente si verificheranno casi di citazioni contestate e in particolare di mandati di accompagnamento coattivo.

Capoverso 5: il capoverso 3 attualmente in vigore deve essere adattato alla modifica apportata al capoverso 2. La nuova formulazione precisa che anche le persone precedentemente al servizio della Confederazione devono collaborare e fornire informazioni. È chiaro che il Consiglio federale deve essere informato preventivamente degli interrogatori di queste persone e deve avere la possibilità di esprimere il proprio parere.

Capoverso 6: conformemente al capoverso 4 attualmente in vigore, le commissioni di vigilanza non possono consultare documenti che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo. Il Consiglio federale ritiene che questa categoria di documenti comprenda le proposte dei dipartimenti competenti e della Cancelleria federale, i loro allegati e i corapporti. La prassi ha tuttavia mostrato che le CdG esercitanti l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale conformemente all'articolo 52 LParl non erano in grado, nell'ambito di determinate inchieste, di esprimere un giudizio affidabile sull'attività del Consiglio federale senza consultare le proposte e i relativi allegati sottoposti al Consiglio federale, nonché i corapporti (cfr. n. 1.4).

Le restrizioni al diritto d'informazione hanno lo scopo incontestabile di proteggere il principio di collegialità e la riservatezza dei dibattiti tenuti durante le sedute del Consiglio federale. Questo spiega la riservatezza dei verbali. Tuttavia, per consentire alle CdG di valutare l'attività del Governo in modo affidabile conformemente al loro mandato, si propone che soltanto i verbali delle sedute del Consiglio federale siano rifiutati alle commissioni di vigilanza, ma non i documenti della procedura di corapporto, vale a dire le proposte formali, gli allegati e i corapporti. Per quanto concerne il processo decisionale del Consiglio federale, le CdG dovranno, come in precedenza, accontentarsi di eventuali informazioni fornite oralmente dai consiglieri federali o di un rapporto scritto del Consiglio federale. Nel 1991, in occasione dell'istituzione della DelCG nel quadro della revisione della legge sui rapporti fra il Consiglio, il Consiglio nazionale aveva del resto già optato per un disciplinamento analogo; questo disciplinamento era stato tuttavia sostituito dalla formulazione attuale³³ in seguito alla forte resistenza manifestata dal Consiglio federale nel corso dell'appiamento delle divergenze. Occorre precisare che i documenti della procedura di corapporto devono essere consegnati, su richiesta delle CdG, soltanto in casi particolari e non prima che il Consiglio federale abbia preso una decisione. Si evita in tal modo di condizionare una decisione imminente del Consiglio federale. Il Consiglio federale può quindi proporre misure adeguate alle circostanze per garantire la tutela del segreto (cpv. 7).

Per ragioni di chiarezza, il capoverso 6 è suddiviso in due lettere. La *lettera a* prevede unicamente che le commissioni di vigilanza non hanno diritto a farsi consegnare i verbali delle sedute del Consiglio federale. Per ragioni di coerenza, il verbo «consegnare» utilizzato nell'articolo 154 capoverso 2 lettera a viene ripreso.

³³ Cfr. Boll. Uff. 1991 N 1550 segg. e Rapporto complementare della commissione del Consiglio nazionale, FF 1992 6 407 segg.; Boll. Uff. 1993 N 465 seg., S 728 seg.

La *lettera b* corrisponde alla nuova definizione del settore segreto di cui all'articolo 53 capoverso 2 e dal quale sono esclusi i diritti d'informazione.

Capoverso 7: per quanto riguarda l'estensione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza, occorre chiedersi se sia necessario rafforzare la tutela del segreto in seno a queste commissioni. A tale proposito, si rileva che, nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare sulla garanzia della riservatezza delle deliberazioni delle commissioni³⁴, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha già elaborato un progetto di rapporto con lo scopo di riorganizzare il diritto disciplinare parlamentare e la cosiddetta immunità relativa dei parlamentari. Vi si propone fra l'altro di istituire una commissione permanente competente per le misure disciplinari e di prevedere un nuovo articolo 13a LParl che incarica le Camere di disciplinare la procedura in caso di infrazione alle norme disciplinari e procedurali e in caso di violazione delle prescrizioni relative alla tutela del segreto d'ufficio.

Queste proposte coincidono con le intenzioni della CdG-S. Visti i ricorrenti problemi di riservatezza emersi in seno a una delle commissioni di vigilanza, appare giustificato far rispettare le misure di tutela del segreto nei settori d'attività delle commissioni di vigilanza. Con l'aggiunta di un periodo al *capoverso 7 (attuale cpv. 5)*, si propone che le commissioni di vigilanza emanino istruzioni con le misure necessarie alla tutela del segreto.

Art. 154 cpv. 2 lett. a e cpv. 3

Capoverso 2 lettera a: l'attuale capoverso 2 enuncia in maniera positiva i diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza, diritti di cui le commissioni di vigilanza non beneficiano ai sensi dell'articolo 153 capoverso 4 attualmente in vigore. Per questioni di coerenza il capoverso 2 lettera a deve essere adeguato al nuovo tenore dell'articolo 153 capoverso 6.

Anche la nozione di «consultazione» dell'attuale articolo 154 capoverso 2 lettera a ha suscitato divergenze con il Consiglio federale e l'amministrazione. In certi casi, alcuni dipartimenti hanno interpretato questa nozione in senso molto restrittivo imponendo le modalità di consultazione alla DelCG (p. es. divieto di fotocopiare). Anche l'attuale articolo 153 capoverso 4 parla di «consultare» (in relazione con l'esclusione del diritto d'informazione), mentre il capoverso 3 parla di «farsi consegnare documenti». Infine l'attuale articolo 150 capoverso 1 lettera b autorizza l'insieme delle commissioni a «esigere che il Consiglio federale metta a loro disposizione documenti».

Non agisce nell'interesse della vigilanza l'autorità oggetto di vigilanza che, fissando essa stessa le modalità, ostacola o rallenta l'accesso effettivo delle autorità di vigilanza ai documenti. Nell'articolo 154 capoverso 2 lettera a si propone pertanto di riprendere l'espressione «farsi consegnare» utilizzata in precedenza nella legge sui rapporti fra i Consigli³⁵ e che lascia un minor margine di interpretazione. Per quanto

³⁴ 08.447 Iv. Pa. Rapporto della CIP-N del 19 ago. 2010, FF **2010** 6497.

³⁵ Cfr. art 47^{quater} cpv. 1, 2 e 3^{bis} della legge del 23 mar. 1962 sui rapporti fra i Consigli (RU **1966** 1363 e **1994** 360), nonché art. 47^{quinquies} cpv. 4 nella versione del 13 dic. 1991 (RU **1992** 641).

riguarda il genere di documenti accessibili, non vi sono cambiamenti rispetto alla prassi attuale.

Capoverso 3: la modifica proposta deve consentire di porre formalmente su un piano di parità la DelCG e la DelFin conformemente all'articolo 169 capoverso 2 Cost. In futuro anche tutte le decisioni del Consiglio federale, compresi i relativi corapporti, dovranno essere trasmesse alla DelCG. Questo è necessario visto il chiarimento delle competenze di controllo della DelCG previsto nell'articolo 53 capoverso 2. Occorre segnalare che anche la DelFin dispone di un settore di controllo materialmente limitato. Tuttavia, la DelFin decide autonomamente, sulla base dei documenti a disposizione, se l'oggetto in questione rientra nel proprio settore di competenza. Questo deve valere anche per la DelCG. Inoltre, conformemente alla prassi attuale della Commissione delle finanze, i documenti saranno generalmente trasmessi soltanto una volta trattati in seno al Consiglio federale. Questa disposizione permetterebbe alle due delegazioni di ricevere congiuntamente i documenti del Consiglio federale e di determinare, ad esempio per il tramite di un accordo comune o di istruzioni impartite alle proprie segreterie, il modo di gestire questi documenti. In tal modo, sia la DelFin sia la DelCG avrebbero accesso ai documenti del Consiglio federale secondo il «principio dell'informazione passiva» (Bringprinzip). Sarebbe tuttavia possibile riunire i documenti e designare una persona, ad esempio un membro di una delegazione o un segretario delle delegazioni, che sarebbe incaricato di procedere a una prima lettura e a una cernita di questi documenti.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il progetto in quanto tale non comporta ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale che siano quantificabili.

Un eventuale maggior onere per la DelCG in seguito all'estensione formale delle sue competenze potrebbe essere compensato dalla diminuzione delle richieste di chiarimento da parte delle CdG.

Le puntualizzazioni in materia di diritti d'informazione nei confronti del Consiglio federale comportano una diminuzione del lavoro amministrativo.

5 Basi giuridiche

5.1 Costituzionalità

La legge sul Parlamento da modificare si basa sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., che stabilisce che le disposizioni fondamentali relative all'organizzazione e alla procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di una legge federale. Il progetto traspone queste disposizioni costituzionali a livello di legge federale.

5.2

Delega di competenze legislative

Le normative proposte non contengono alcuna delega formale di competenze per l'emanazione di disposizioni legali di obbligatorietà generale. La disposizione dell'articolo 153 capoverso 7 LParl ha tuttavia lo scopo di obbligare le commissioni di vigilanza a emanare, nel proprio settore di competenza, istruzioni per garantire la tutela del segreto in seno alle commissioni.