

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali sulle ispezioni e le richieste nel 1988

del 6 aprile 1989

Onorevoli colleghi,

La *Commissione della gestione del Consiglio degli Stati* vi informa col presente rapporto sui punti salienti dell'ispezione da lei condotta in merito alla *ricerca settoriale* nell'amministrazione federale, ambito questo per cui essa presenta pure un postulato (n. I/3). Vi riferisce poi su uno scambio di vedute avuto con il Consiglio federale circa *l'Ufficio centrale della difesa* (n. I/2).

Dal canto suo la *Commissione della gestione del Consiglio nazionale* pubblica lo scambio di vedute avuto con il Consiglio federale a seguito del rapporto sulle *esigenze giuridiche concernenti elementi di testo*, nella speranza che esso possa invogliare anche la scienza giuridica ad occuparsi di un tema di sì vasta portata (n. II/1). Inoltre, essa vi informa sui controlli complementari all'ispezione concernente *l'esecuzione del diritto d'asilo* (n. II/2) nonché sulle indagini inerenti alla *gestione degli incartamenti del Ministero pubblico della Confederazione e alla vigilanza politica sul medesimo* (n. II/3). Infine, vi riferisce sull'ispezione attuata presso *l'Ufficio federale dell'aviazione civile* (n. II/4) evidenziando, in tale contesto, il problema dell'ammissibilità costituzionale dell'odierno disciplinamento della sicurezza aerea.

Per quanto concerne le ispezioni vertenti sui provvedimenti *dopo Chernobyl* (FF 1989 I 567) e sui *ricorsi Maza e Musey* (il rapporto apparirà prossimamente nel Foglio federale) le relative conclusioni vi sono già state presentate. Il rapporto delle due Commissioni sulla *creazione di un servizio per il controllo amministrativo* è già stato presentato pubblicamente e figurerà in allegato al pertinente messaggio del Consiglio federale. L'indagine volta ad appurare le responsabilità per il progetto della sede romanda del Museo nazionale svizzero a Prangins è terminata (può essere richiesta presso il servizio di documentazione dell'Assemblea federale). Rimane da concludere l'ispezione concernente l'esecuzione delle *esportazioni di materiale bellico*.

Vi proponiamo di prendere atto del presente rapporto.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati vi propone di trasmettere al Consiglio federale il postulato «Miglior utilizzazione della ricerca settoriale».

6 aprile 1989

In nome delle Commissioni della gestione:

I presidenti:

Norbert Zumbühl, Consigliere agli Stati

Paul Rutishauser, Consigliere nazionale

II. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulle sue ispezioni

1 Esigenze giuridiche applicabili agli elementi di testo Scambio di pareri con il Consiglio federale

(vedi rapporto del 18 novembre 1987 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale nel rapporto 1987 sulle ispezioni e richieste, FF 1988 II 565 seg. II, 3)

11 Parere del Consiglio federale del 20 giugno 1988

111 Introduzione

Negli anni recenti, le autorità della giustizia e dell'amministrazione hanno fatto sempre maggior ricorso, nei casi propizi, ai vantaggi offerti dall'automazione per agevolare il lavoro redazionale. La Commissione della gestione si è particolarmente occupata di questo problema nell'ambito della sua ispezione in materia di esecuzione della legge sull'asilo poiché in questo campo sono stati compiuti i maggiori sforzi di razionalizzazione. La nostra risposta è ristretta a questo campo in quanto siamo consci che ragionamenti analoghi valgono anche per altri settori del diritto procedurale.

Uno dei problemi essenziali sorto negli anni recenti in Svizzera e in altri Paesi europei concerne il trattamento del crescente numero di domande d'asilo, spesso presentate per motivi estranei all'asilo, e la possibilità di rendere esecutoria una decisione in merito conformemente al diritto nazionale di procedura. Già il fatto che soltanto circa il 10 per cento delle domande sfociano in una decisione positiva basta a comprovare che si tratta di un punto nodale. Infatti, ai richiedenti l'asilo è concesso un diritto di soggiorno provvisorio in Svizzera sino a quando siano chiariti i motivi che eventualmente giustificano l'asilo. Questo modo di procedere corrisponde a una tradizione del diritto d'asilo improntata da principi liberali e umanitari. L'applicazione di tali principi comporta ovviamente che il diritto d'asilo diviene il diritto del richiedente quando si ricorra in modo eccessivo a tale procedura.

Di fronte a siffatta evoluzione, le autorità responsabili devono fare quanto possibile per accelerare la procedura. A livello legislativo, dopo le due revisioni della legge sull'asilo, risultano sfruttate tutte le possibilità di manovra. Visto che il problema dell'asilo diviene un compito permanente, si cerca soprattutto di mettere a disposizione dell'autorità competente il personale sufficiente per svolgere questo compito. Inoltre, è stata dedicata attenzione specifica all'aspetto organizzativo, segnatamente ai provvedimenti per una condotta e una gestione razionale nonché ottimale dell'attività amministrativa.

In pochi anni si è provveduto a formare numerosi collaboratori competenti nella materia. Pur essendo il numero delle nuove domande d'asilo aumentate in modo addirittura imprevedibile ancora alcuni anni innanzi, si è ugualmente potuto aumentare il numero delle procedure d'asilo portate a termine. Pure si è potuto ridurre la durata media della procedura segnatamente presso il DAR. Nonostante gli innegabili progressi realizzati in questo campo, soprattutto gra-

zie a un accresciuto numero di collaboratori, indubbiamente le possibilità reali si sono ridotte. Anzitutto, soltanto con un'opportuna razionalizzazione del lavoro si potrebbe aumentare ancora la resa per affrontare siffatta situazione. In questo campo, oltre alla concezione e alla supervisione del lavoro mediante i sistemi di memorizzazione degli incarti, il trattamento di testo costituisce ovviamente un importante potenziale di razionalizzazione che deve essere continuamente potenziato onde rendere la gestione più redditizia e più efficace; all'uopo ci si serve già di moduli prestabiliti per la composizione e la redazione di decisioni. È proprio in quest'aspetto che il Consiglio federale esamina i problemi sollevati nel rapporto della Commissione della gestione come anche nelle due perizie si cui esso si fonda.

112 Natura e finalità dell'impiego di elementi di testo

Gli elementi di testo rientranti nella struttura delle decisioni prese dalle autorità sollevano pochi problemi. Materialmente essi sono insignificanti in quanto tracciano unicamente la struttura e quindi l'aspetto esterno delle decisioni e non toccano né l'aspetto giuridico né la motivazione della domanda. Questi moduli trovano ampio impiego nell'ambito delle attività del DAR. Anzi, i collaboratori devono, per prescrizione interna, ricorrere a questi moduli di composizione standard per la redazione delle loro decisioni. L'uso di detti moduli consente da un canto di razionalizzare i compiti di segretariato e d'altro canto di presentare una stesura uniforme delle decisioni prese dal DAR. Poiché questi moduli di testo sono strettamente vincolati al processo cognitivo giuridico nonché all'applicazione della legge, ne consegue che devono essere fondamentalmente i medesimi per tutte le decisioni, comprese quelle riguardanti i casi individuali. Questi elementi di testo acquisiscono senso unicamente in connessione coi fatti e con la loro valutazione secondo l'iter procedurale e quindi non possono di per sé costituire una decisione amministrativa.

Un'altra importante categoria dei moduli di composizione riguarda le condizioni per cui è accordato l'asilo. A questa categoria appartengono segnatamente le considerazioni riguardanti la qualità di rifugiato. Ad esempio lo status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra oppure secondo la legge sull'asilo può essere unicamente dedotto dalla definizione quasi analoga data da questi due strumenti giuridici. Una conseguenza inevitabile della concezione di rifugiato consiste anche nella necessità di renderla concreta nella fattispecie. Trattasi segnatamente di annotare le dichiarazioni individuali del richiedente con i diversi aspetti della persecuzione, segnatamente la sua gravità, la motivazione e la probabilità. Poiché questi devono essere uguali per tutti i casi analoghi è ovvio che si giunga a decisioni standardizzate allestite mediante moduli unificati. Il fatto che si ricorra a tali moduli riassuntivi la dottrina dominante nonché la prassi in materia d'asilo riguardo alla concezione di rifugiato non deve affatto condurre alla deduzione che la domanda non sia stata esaminata in particolare.

Valutando il contenuto di questi moduli di composizione si accerta una serie di elementi che si riferiscono a Paesi specifici. Trattasi da un canto di dichiarazioni fatte dai richiedenti l'asilo a sostegno della loro domanda nonché della

fondatezza di tali dichiarazioni al cospetto del diritto d'asilo in funzione della situazione prevalente nei Paesi di provenienza. D'altro canto, anche gli elementi empirici riguardanti incidenti generali d'ordine politico, sociale, economico e culturale nei Paesi d'origine sono riportati mediante moduli. D'altronde, le dichiarazioni ed affermazioni allestite mediante moduli da parte dei richiedenti e dei loro mandatarî tendono a provocare risposte anch'esse compilate secondo moduli. Le autorità incaricate di esaminare le domande d'asilo accertano sempre come periodicamente un gruppo più o meno importante di richiedenti l'asilo, assistiti e istruiti da terzi, presentino verbalmente o per iscritto fatti pressoché identici in ogni parola oppure riferentisi al medesimo incidente reso pubblico. Orbene, l'impiego di moduli non è motivo sufficiente per suffragare l'insinuazione secondo cui l'autorità decidente in materia d'asilo abbia trascurato di esaminare singolarmente il caso di cui si tratta.

113 Aspetti giuridici e funzionali dell'impiego di elementi di testo

Onde evitare inutili ripetizioni, nel presente capitolo esponiamo le considerazioni giuridiche e funzionali che sorgono all'esame dell'impiego di moduli di composizione.

Secondo la procedura amministrativa, le parti hanno diritto di essere udite. Da tale principio fondamentale sorge l'obbligo di motivare la decisione. La natura e la portata della decisione devono soddisfare le esigenze da cui dottrina e pratica fondano il divieto dell'arbitrario. Per contro, laddove il margine di valutazione e di apprezzamento rimane vasto, se una decisione concerne i diritti fondamentali dell'individuo, le esigenze riguardanti la motivazione sono elevate.

Evidentemente tali considerazioni non contrastano l'impiego di moduli prestabiliti per motivare decisioni in materia d'asilo. Le esigenze vincolate alla solidità della motivazione sono tali che le considerazioni riguardanti l'interpretazione del concetto di rifugiato devono essere enunciate dettagliatamente. Anzi, l'impiego di tali moduli, che impone un procedimento cognitivo uniforme, risulta ben adatto in quanto per casi comparabili le risposte devono essere identiche. Inoltre, come ausilio redazionale essi si prestano da un canto a riprodurre in modo uniforme gli elementi strutturali e ripetitivi di decisioni corrispondenti a una descrizione unificata dei fatti e, d'altro canto, a sostenere un'argomentazione adeguata alla prassi corrente in materia d'asilo.

Nel suo rapporto, la Commissione della gestione, oltre a sottolineare la portata fondamentale degli elementi di composizione quale ausilio di lavoro, indica la possibilità del loro impiego come programma-test. In considerazione del loro tenore normativo generalmente astratto e del loro carattere inteso a concretare la legge, è ammesso supporre che essi possano essere considerati come ordinanze amministrative con effetto esterno. Prima di porre in dubbio la validità di siffatte ordinanze, è opportuno far notare che alla base del ragionamento troviamo la valutazione dell'insieme di questi elementi modulari, segnatamente di quelli aventi carattere interpretativo della legge. Per poter essere utilizzati come programma-test, essi dovrebbero inglobare tutti gli elementi del concetto di rifugiato come anche le condizioni per il rilascio dell'asilo. Inoltre dovreb-

bero essere riuniti secondo criteri uniformi a diversi livelli d'astrazione, minuziosamente graduati. Come giustamente faceva osservare il perito incaricato dalla Commissione della gestione, dottrina e giurisprudenza relative al concetto di rifugiato riempiono attualmente da sole gli scaffali di una vasta biblioteca. Inoltre, vista l'evoluzione politica, sociale ed economica, i campi in cui si cercano le risposte inerenti a questi temi subiscono trasformazioni quotidiane. In considerazione della diversità delle forme e dei racconti di persecuzione, può sembrare vano il tentativo di elaborare uno strumento giuridico magari incompleto ma che comunque contenga, secondo il concetto della legge, fatti sistematicamente ordinati come anche le rispettive deduzioni.

Davanti a queste difficoltà si è considerevolmente ridimensionata la soluzione mediante l'elaborazione di moduli di composizione. Essi sono ritenuti un mero strumento inteso ad agevolare il lavoro e non a collegare il concetto di rifugiato ai fatti concreti su cui si fonderà la decisione. Quindi essi non possono né aiutare né pregiudicare la decisione. Pertanto, l'esposizione dei fatti e la loro sussunzione sotto la nozione di rifugiato devono sempre precedere l'impiego di moduli preelaborati. Soltanto quando la decisione presa è motivata si può intervenire con uno o più elementi di composizione. Se la base dei dati non contiene elementi di testo atti a rendere il processo cognitivo che ha portato alla decisione, allora l'adeguato passaggio sarà redatto liberamente e inserito nel testo da inviare al destinatario della decisione. Il fatto che si presupponga necessariamente incompleta la raccolta dei moduli di composizione evita i pericoli costituiti dall'applicazione del diritto secondo metodi informatizzati, di cui si teme anzitutto l'irrigidimento del pensiero giuridico nonché una complicazione dello sviluppo del diritto.

L'esistenza di una raccolta di moduli di composizione a titolo di aiuto redazionale non tange il diritto che le parti hanno in virtù della legge sulla procedura amministrativa. Gli elementi isolati non sono introdotti in modo schematizzato, anzi, sono assemblati e completati con i casi singoli e, secondo la precisata sussunzione, all'atto della redazione delle decisioni. Quindi, gli elementi di composizione ben si inseriscono nell'insieme dell'argomentazione. Pertanto non convince l'obiezione secondo cui l'impiego di moduli precomposti per l'aiuto redazionale conduca all'inuguaglianza di trattamento. Si parla di inuguaglianza di trattamento quando per fatti identici vi siano conseguenze giuridiche ineguali oppure quando fatti diversi sono apprezzati in modo identico. L'inuguaglianza di trattamento può essere comprovata unicamente con il confronto di fatti identici o analoghi alle loro rispettive conseguenze giuridiche e non unicamente per il semplice fatto che esistano moduli precomposti non impiegati nel singolo caso. Il fatto ad esempio che il giurista specializzato con documentazione propria possa fornire alla clientela miglior consulenza del collega non specializzato conduce anche in altri campi del diritto a un'assistenza qualitativamente ineguale e quindi non è un problema attinente al diritto costituzionale.

Secondo l'aspetto dell'economia aziendale, un sistema di moduli precomposti nel senso di un programma-test può essere consigliato unicamente in quei campi del diritto in cui a una determinata nozione giuridica possa essere attribuito un numero esaustivo di dati di fatto. Per quanto concerne l'asilo, gli ele-

menti precomposti possono essere unicamente considerati come mezzi atti ad accelerare la procedura. Infatti per poter sfruttare ottimamente i posti di lavoro autorizzati in questo campo si è dovuto sviluppare un'infrastruttura quanto mai efficace onde ridurre i compiti amministrativi a vantaggio dell'efficienza degli incarti. Grazie all'impiego ripetuto e molteplice di testi analoghi mediante programmi di trattamento di testo nell'ambito della segreteria si è giunti ad alleggerire da compiti fastidiosi di segretariato i collaboratori di concetto. Senza questo strumento di lavoro il raggruppamento di sei collaboratori per ogni segreteria, come è realizzato attualmente, sarebbe impensabile.

Poiché il sistema è concepito quale mero strumento di lavoro, è escluso che i moduli predisposti possano essere anche utilizzati come mezzo di sorveglianza amministrativa. Il DAR impiega numerose direttive per tutelare l'unità d'applicazione della legge. Queste direttive sono riunite in un manuale d'organizzazione interna. Il regolamento concernente il trattamento degli affari del DAR costituisce la base della concezione comune attinente alla gestione degli affari e disciplina in modo generale la collaborazione. Infine esistono le direttive elaborate per i diversi livelli gerarchici che garantiscono lo svolgimento uniforme di compiti specifici. Queste direttive hanno carattere cogente. Il superiore deve farle applicare. Riguardo ai moduli precomposti vi è un'unica direttiva che ne prevede l'utilizzazione laddove le circostanze lo richiedono. Poiché tale direttiva non indica né le condizioni né le circostanze per l'utilizzo di tali elementi precomposti, il contenuto dei medesimi non può aver valore di istruzione. Quindi questi moduli sono un puro strumento di lavoro. Sono stati sviluppati conformemente al fabbisogno esistente e vengono continuamente adeguati alle nuove situazioni. Come tali essi semplificano l'esecuzione dei compiti dei collaboratori soprattutto nell'aspetto tecnico.

Per riassumere, il Consiglio federale conclude che in funzione della complessità degli stati di fatto da apprezzare nel campo dell'asilo, l'introduzione di una raccolta di moduli precomposti nel senso di un'ordinanza amministrativa con effetto esterno non sarebbe un mezzo atto a razionalizzare la gestione amministrativa. L'applicazione della legge sull'asilo, che deve essere uniforme ed equa nei singoli casi, deve essere concepita come un compito direttivo permanente per il tramite della formazione e il perfezionamento degli effettivi responsabili del trattamento dei singoli incarti. L'impiego di una raccolta di moduli precomposti, concepita per l'aiuto redazionale, è impensabile nell'aspetto del diritto procedurale se si considerano le condizioni prevalenti in seno al DAR.

114 Conclusioni del Consiglio federale in merito all'implementazione su calcolatore di elementi di testo riguardanti la procedura d'asilo

Il Consiglio federale accerta che il ricorso da parte delle autorità amministrative ai vantaggi offerti dall'automazione onde semplificare compiti redazionali costituisce un mezzo adeguato, caratterizzante un'amministrazione moderna ed efficace. Il Consiglio federale non ignora che, per quanto concerne le nozioni giuridiche imprecise, le condizioni di fatto vincolate alla conseguenza giuridica

potrebbero essere disciplinate mediante la pubblicazione di elementi di composizione concepiti come istruzioni di servizio. Nondimeno, l'istanza incaricata dell'applicazione del diritto si vedrebbe depauperata di quel margine di manovra consentitole dall'imprecisione della nozione legale, ciò che il Consiglio federale rifiuta già per considerazioni di massima.

Per contro, l'elaborazione sistematica di moduli standard, concernenti un programma-test nel campo della procedura d'asilo, non costituisce un mezzo adatto per la gestione amministrativa. Davanti alla complessità della problematica, sia nell'aspetto del diritto, sia in quello dei fatti, è opportuno garantire mediante organi direttivi che la legge venga applicata in modo uniforme e adeguato al singolo caso.

12 Rapporto finale della Commissione della gestione riguardante gli aspetti giuridici dell'impiego di elementi di testo (del 10 novembre 1988)

121 Oggetto del rapporto della Commissione della gestione

In base all'esempio dato con la procedura d'asilo, la Commissione teme in generale che i moduli informatizzati per l'elaborazione di decisioni possa sollevare problemi giuridici soprattutto quando questi moduli costituiscono un'interpretazione della legge e dell'ordinanza e divengono vincolanti per l'incaricato nella misura in cui ricalcano la prassi costante da cui ci si scosta soltanto in casi motivati. Secondo una decisione del Tribunale federale, l'uguaglianza di trattamento in siffatta giurisprudenza richiede che l'interessato possa, in una procedura di ricorso, avvalersi di essere stato vittima di una decisione fuori della prassi costante. Poiché egli ha il diritto di consultare il proprio incarto, può esigere di avere accesso ai documenti determinanti questa prassi.

Conseguentemente, la Commissione ha concluso che il Delegato ai rifugiati deve pubblicare o almeno comunicare ai richiedenti d'asilo e ai loro avvocati, durante la procedura, o gli elementi di testo riguardanti le applicazioni della legislazione oppure una versione di uguale tenore.

Siffatta procedura implica inoltre che i moduli oppure la versione corrispondente siano sottoposti a valutazione. Trattasi soprattutto di colmare le attuali lacune, formulare le basi degli effetti giuridici e aggiungere ai criteri negativi di decisione quelli positivi. La Commissione è convinta dell'utilità di una siffatta collezione di moduli sempre che essa sia completata nel senso indicato. È pure convinta che essa soddisfi gli imperativi di un'amministrazione razionale nonché quelli della sicurezza del diritto.

122 Osservazioni riguardanti il parere del Consiglio federale del 20 giugno 1988

122.1

Nell'introduzione, il Governo afferma di mirare a una gestione efficace e nel contempo economica.

3 Atti del Ministero pubblico della Confederazione: gestione e sorveglianza

(Estratti della lettera del 14 novembre 1988 della Commissione della gestione e del parere del 20 novembre 1988 del DFGP)

31 Estensione degli atti

Le informazioni che il Ministero pubblico della Confederazione raccoglie su persone e organizzazioni provengono da fonti assai diverse. Sono in parte raccolte sistematicamente (per es. da servizi cantonali di polizia) ed in parte in base a casi fortuiti (come capita a volte per le informazioni concernenti i controlli di sicurezza). Per ritrovare facilmente queste informazioni, il Ministero pubblico si avvale di schede che forniscono una prima, succinta informazione. Questo modo di procedere ci sembra giudizioso ma crea certi problemi nelle condizioni attuali.

La prima cosa che colpisce è che il numero delle schede è assai elevato. Due elementi ridimensionano tuttavia questa constatazione: alcune schede servono unicamente a ritrovare i documenti registrati e non contengono dati degni di protezione, concernenti le persone in causa; altri dati sono tratti da inchieste della polizia giudiziaria ed altri ancora concernono la polizia politica. Peraltro, la metà delle schede informa su stranieri che non hanno rapporti o alcun rapporto duraturo con la Svizzera, mentre l'altra metà concerne, in parti uguali, stranieri residenti (temporaneamente) in Svizzera e cittadini svizzeri.

Ciò non toglie che il numero delle schede, e conseguentemente delle persone controllate, è assai elevato. Sappiamo che questo è il risultato di tutta l'attività del Ministero pubblico. Per giudicare se le schede siano effettivamente necessarie occorre intendersi sulla definizione del mandato conferito alla polizia federale. Non abbiamo potuto esaminare tale questione nell'ambito della presente inchiesta e ci limiteremo dunque a chiedere che siano *conservate soltanto le schede sufficientemente attuali*. Prendiamo dunque atto con soddisfazione dell'intenzione del Dipartimento federale di giustizia e polizia di ridurre notevolmente il numero delle schede facendo ricorso all'elaborazione elettronica dei dati in forma di controllo automatico del tempo di validità.

32 Gestione degli atti del Ministero pubblico della Confederazione

In base alle schede consultate e preso atto dei metodi di registrazione, la sezione ha constatato che l'estensione e la qualità delle informazioni variano non solamente in ragione del fatto che i dati desunti dagli atti originali sono stati a volte raccolti casualmente, ma anche perché il sistema di informazioni succinte adottato dal Ministero pubblico della Confederazione fa sì che il numero delle indicazioni fornite cambi secondo gli agenti che hanno trattato la causa. La Commissione prega dunque il Dipartimento di adoperarsi affinché *le schede siano allestite secondo norme quanto uniformi possibile*.

Le informazioni e le decisioni che il Ministero pubblico della Confederazione trae in parte della propria documentazione interferiscono in genere nei diritti fondamentali eminentemente personali degli interessati. La necessità di serbare il segreto e in particolare di non rivelare le fonti d'informazione fa sì che gli interessati non possano spesso partecipare, con diritti di parte, all'elaborazione della decisione del Ministero pubblico o di un'autorità che si fonda sulle informazioni fornitele da quest'ultimo. Il Ministero pubblico ha dunque una duplice responsabilità: deve vegliare ad un tempo al mantenimento della sicurezza pubblica e alla protezione della personalità dei privati.

Dato che la documentazione è in parte dovuta al caso e che l'importanza delle informazioni fornite dalle schede non è omogenea, è essenziale che *la procedura decisionale offra tutte le garanzie necessarie*. Perché vi sia garanzia d'ordine procedurale occorre *fondarsi unicamente sugli atti* e non semplicemente sulle schede laddove le informazioni o le decisioni siano pregiudizievoli per l'interessato; inoltre, in tali casi l'esame del merito e la decisione materiale devono essere di *competenza esclusiva del capo della polizia federale o del suo sostituto*. È infine importante che non si diano informazioni negative e che si prendano decisioni pregiudizievoli soltanto dopo un *supplemento d'inchiesta* e un *esame dell'affidabilità delle informazioni*.

La Commissione ha preso atto con soddisfazione delle assicurazioni date circa questi punti dal Ministero pubblico della Confederazione e del fatto che l'apertura di un procedimento di polizia giudiziaria richiede una *decisione personale del Procuratore generale della Confederazione*.

34 Protezione dei dati

L'affidabilità della procedura di trattamento dei dati ha importanza particolare nel settore dipendente dal Ministero pubblico della Confederazione visto che la protezione dei dati non può esservi integralmente garantita. In merito, si dovranno prendere decisioni importanti al momento dell'emanazione e dell'applicazione della legge sulla protezione dei dati:

Nel settore di competenza della polizia giudiziaria, il disegno di legge sulla protezione dei dati elaborato dal Consiglio federale prevede che l'interessato può domandare d'essere informato su dati che lo concernono e esigere che le informazioni errate siano corrette o riate. Si può tuttavia rifiutare di rispondere qualora ragioni serie giustifichino tale misura. L'interessato può allora rivolgersi al preposto federale alla protezione dei dati che, a sua volta, può chiedere una decisione della Camera d'accusa del Tribunale federale (art. 102^{bis} e 102^{ter} della legge federale sulla procedura penale nel tenore modificato giusta il disegno di legge sulla protezione dei dati).

L'informazione può essere rifiutata anche quando concerne il settore della polizia politica (sicurezza dello Stato, sicurezza militare). In questi casi, l'intervento del preposto alla protezione dei dati può essere assai fortemente limitato.

L'estensione delle sue attribuzioni in questo settore dipenderà ampiamente dall'ordinanza che sarà emanata in proposito dal Consiglio federale (art. 21 del disegno di legge sulla protezione dei dati).

La Commissione riconosce la necessità di giungere a un compromesso su questi punti delicati tra gli imperativi della sicurezza dello Stato e le esigenze della protezione della personalità. Dopo la pubblicazione della suddetta ordinanza, occorrerà *determinare in qual misura il nuovo ordinamento permetterà ancora al preposto alla protezione dei dati di esercitare anche in questo settore la sua funzione protettrice.*

35 Controllo politico degli atti del Ministero pubblico della Confederazione

Lo svolgimento della presente inchiesta ha mostrato che l'esercizio dell'alta sorveglianza parlamentare non si trova inutilmente intralciato a livello federale. Il Ministero pubblico ha permesso alla sezione di consultare gli atti di una causa specifica concernente la città di Zurigo e di esaminare un campione di schede che erano state preventivamente epurate per evitare che si potessero identificare gli interessati. Pertanto, *tutte le domande presentate in merito dalla Commissione sono state soddisfatte.*

Alcuni problemi sembra invece si siano posti alla Commissione della gestione della città di Zurigo. La nostra inchiesta ha potuto però appianare queste difficoltà: il 1° giugno 1988, il Procuratore generale della Confederazione ha pubblicato alcune direttive per il trattamento dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione da parte degli organi cantonali incaricati di compiti di protezione dello Stato. Secondo queste direttive, gli organi di polizia municipale o cantonale non possono certamente permettere di propria iniziativa alle commissioni che esercitano la vigilanza parlamentare di prendere conoscenza degli atti che hanno dovuto trattare su ordine speciale del Ministero pubblico o conformemente al mandato generale di protezione dello Stato. Nondimeno, il Ministero pubblico decide, su domanda debitamente motivata, se sia necessario e eccezionalmente permesso fornire le informazioni richieste (n. 242 delle direttive). Il Ministero pubblico, precisando questa norma a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, ha fatto sapere che la delimitazione delle attribuzioni delle commissioni della gestione, federali, cantonali e comunali, varia secondo che il controllo verta sul risultato materiale di un'operazione o sul comportamento della polizia, segnatamente ove trattasi del ricorso a un agente di collegamento. Il ricorso dell'autorità cantonale o municipale di polizia a un tal agente sottostà all'alta vigilanza politica della competente commissione parlamentare di controllo. Per contro, il risultato materiale di un'operazione è sottoposto al controllo delle autorità federali soltanto se incorporato negli atti del Ministero pubblico della Confederazione. Il Procuratore generale ha assicurato, prendendo per esempio il caso particolare esaminato, di aver permesso, su domanda, alla Commissione della gestione della città di Zurigo di prendere conoscenza dell'incarto.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ritiene che occorra badare affinché, tenuto conto di questa regolamentazione delle attribuzioni, *non vi sia settore interamente sottratto al controllo parlamentare dell'amministrazione*. Il procuratore generale dovrebbe dunque essere *tenuto a comunicare* a una commissione della gestione di un comune o di un cantone cui rifiuti la consultazione degli atti che *essa può chiedere l'intervento delle commissioni della gestione delle Camere federali*.

Questo esempio illustra l'importanza del controllo parlamentare sull'autorità federale incaricata di vegliare alla sicurezza dello Stato, importanza che il dipartimento medesimo e i collaboratori del Ministero pubblico hanno d'altronde evidenziato. La Commissione della gestione continuerà dunque ad accordare attenzione particolare a questo settore dell'attività dello Stato. Tuttavia, la necessità di serbare il segreto fa sì che il numero delle persone che si occupano di una causa debba rimanere limitato. Per il futuro, la Commissione intende procedere ad una *visita annua* di questi servizi, come lo fa per il gruppo informazioni e sicurezza il cui responsabile principale informa il presidente della sezione e il relatore in previsione del dibattito sul rapporto di gestione.

36 Parere del Dipartimento federale di giustizia e polizia

Il Dipartimento condivide il parere della Commissione della gestione secondo cui le schede tenute dal Ministero pubblico dovrebbero essere attualizzate. Non si attenderà, per procedere a questo aggiornamento, l'introduzione dell'informatica e la programmazione del controllo della durata di validità, ma si prenderanno gli opportuni provvedimenti già in fase di raccolta dei dati mediante eliminazione delle schede divenute inutili.

È vero che la formulazione delle succinte informazioni recate sulle schede è tutt'altro che omogenea. Ci si adopera per migliorare la situazione mediante un'istruzione più approfondita. L'informatica dovrebbe anche qui condurre a una più ampia uniformazione poiché implica una gestione dei dati secondo norme più severe.

Già ora, le informazioni e le decisioni pregiudizievoli sono trattate non in base alle schede bensì all'inserito ed ai debiti chiarimenti. Decisioni negative sono prese unicamente dal procuratore e dal capo della polizia federale, rispettivamente dai loro supplenti.

Poiché l'attività delle autorità federali sottostà al controllo parlamentare, nessun settore è per principio sottratto all'alta vigilanza parlamentare. Conformemente alle direttive sul trattamento dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione, è possibile, a titolo eccezionale, comunicare ai parlamenti cantonali e comunali informazioni estratte da questi documenti. Se vi si oppongono interessi preponderanti di cui il Ministero pubblico è garante, la comunicazione delle informazioni non dovrebbe avvenire, nemmeno per il tramite delle commissioni federali della gestione in veste, in un certo senso, di avvocati dei Cantoni, poiché la sorveglianza politica si limita di volta in volta all'ente pubblico considerato. Per questo motivo, il Dipartimento non ritiene opportuno rinviare i parlamenti cantonali o comunali all'intervento delle commissioni federali della gestione.

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali sulle ispezioni e le richieste nel 1988 del 6 aprile 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.05.1989
Date	
Data	
Seite	211-291
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 003

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.