

Bundesstrafgericht

Tribunal pénal fédéral

Tribunale penale federale

Tribunal penal federal



Numero dell'incarto: GS.2007.1

Decisione del 30 marzo 2007 Segretariato generale

Composizione

Segretaria generale Mascia Gregori Al-Barafi

Parti

Signora **A.**

Oggetto

Accesso al Rapporto intermedio della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale quale autorità di vigilanza in merito all'insufficiente numero di atti di accusa pervenuti dal Ministero pubblico della Confederazione

Legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione

Fatti:

- A.** In data 14 luglio 2006 la Corte dei reclami penali (CRP, ora CRP I) del Tribunale penale federale (TPF) in ossequio alle sue competenze giusta l'articolo 28 capoverso 2 della Legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (LTPF) e dopo aver richiesto da parte del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) le necessarie informazioni, stila un rapporto intermedio di vigilanza, nel quale esaminando vari procedimenti penali in corso presso il MPC conclude che, dal punto di vista del numero degli atti d'accusa emessi la situazione è insoddisfacente per molteplici motivi ampiamente analizzati nel Rapporto medesimo. Il Rapporto viene trasmesso per informazione alle autorità competenti, vale a dire al MPC, alla Delegazione della Commissione della gestione, al Direttore del Dipartimento federale di giustizia e polizia, alla Direzione del TPF, al Consigliere di Stato B. del comitato del progetto "Analisi della situazione Effvor".
- B.** Nel comunicato stampa del 17 luglio 2006 trasmesso a tutti i giornalisti accreditati al TPF e nel contempo pubblicato sull'Homepage del Tribunale, la CRP, sotto il titolo "*Rapporto sulle critiche concernenti il numero esiguo di atti d'accusa allestiti dal Ministero pubblico della Confederazione*", comunica di aver provveduto ad un'analisi approfondita della situazione del MPC e di aver redatto un rapporto in merito. Nel comunicato viene precisato che non si forniscono ulteriori informazioni sul Rapporto.
- C.** La signora A., giornalista accreditata al TPF e quindi destinataria del comunicato stampa, lo stesso 17 luglio chiede oralmente e per e-mail l'accesso al Rapporto oggetto della presente controversia. La Sostituta della Segretaria generale risponde subito per e-mail alla giornalista, dicendole che riceverà una risposta in merito. Con una successiva telefonata la Segretaria generale comunica alla richiedente che non saranno date ulteriori informazioni, come da comunicato stampa. Le precisa inoltre che l'articolo 8 capoverso 5 della Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras) da lei invocato per ottenere altre informazioni, non può nel caso specifico venir applicato in quanto il Rapporto in questione non ha carattere amministrativo, bensì giudiziale, frutto di un'attività di vigilanza concreta sul MPC. Con tale risposta (nella forma e nel contenuto uguale a quella data a tanti altri giornalisti che hanno interpellato, per telefono o per e-mail, per il medesimo motivo il TPF in quelle settimane) la questione sembra dover essere tranquillamente conclusa.
- D.** In data 17 agosto 2006 il TPF viene informato con fax dall'Incaricato federale della protezione dei dati che la signora A. ha presentato una domanda di mediazione giusta l'articolo 13 capoverso b LTras, adducendo che il TPF, riguardo all'accesso al Rapporto, non si è pronunciato entro il termine.

- E.** Il TPF sorpreso da tali affermazioni, tramite la sua Segretaria generale, il 21 agosto 2006 presenta all'attenzione dell'Incaricato federale della protezione dei dati diverse osservazioni sui rimproveri formulati dalla giornalista. Fra le altre cose, conferma di aver risposto adeguatamente ed entro breve termine alla signora A., e di ritenere che il Rapporto abbia unicamente carattere giudiziale e quindi non sottostia alla LTras.
- F.** L'Incaricato federale della protezione dei dati il 22 settembre 2006 emana una raccomandazione giusta l'articolo 14 LTras, nella quale esamina vari aspetti dell'applicazione della LTras da parte del TPF ed in particolare consiglia allo stesso di riesaminare la richiesta della giornalista in merito all'accesso al Rapporto summenzionato.
- G.** Il 5 ottobre 2006 il TPF riceve dalla signora A. una domanda di emanazione di una decisione ai sensi dell'articolo 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; in applicazione dell'art. 15 cpv. 1 LTras), in cui essa chiede il riesame della sua richiesta di accesso al Rapporto della CRP.
- H.** IL TPF, per mano della sua Segretaria generale, emana il 16 ottobre 2006 una decisione, nella quale, in base all'analisi concreta del contenuto del Rapporto, ribadisce il carattere giudiziale del documento in questione e respinge la richiesta della giornalista. Nei rimedi giuridici della medesima decisione, a causa di una svista ortografica risulta come autorità di ricorso la Direzione del Tribunale federale invece della Direzione del Tribunale penale federale.
- I.** La signora A. interpone in data 24 novembre 2006 ricorso contro la suddetta decisione presso la Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza, richiedendo nuovamente l'accesso al Rapporto della CRP, sottolineando l'interesse pubblico di tale documento.
- J.** La Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza emana il 29 dicembre 2006 una decisione, nella quale sostiene che dal punto di vista formale, il TPF non ha applicato correttamente le disposizioni della LTras concernente le disposizioni transitorie per il periodo dal 1° luglio 2006 (entrata in vigore della LTras) al 31 dicembre 2006 (dal 1° gennaio 2007 è entrato in vigore il nuovo Regolamento del TPF che all'articolo 18 prevede espressamente l'applicazione della LTras). Per tale motivo rimanda il caso al TPF per una nuova decisione. Anche dal punto di vista materiale, pur non avendo esaminato il Rapporto in questione, la Commissione ritiene che in linea di massima tale Rapporto abbia carattere amministrativo, sottostando quindi all'articolo 6 e segg. LTras. Chiede pertanto al TPF un riesame anche in questo senso.

Diritto:

1. Competenza della Segretaria generale ad emanare una decisione in merito all'accesso al Rapporto della CRP. Autorità di ricorso alla decisione della Segretaria generale.

Giusta l'articolo 18 capoverso 1 del Regolamento del Tribunale penale federale del 20 giugno 2006, il segretario generale è competente per autorizzare o rifiutare a terzi l'accesso ad un determinato documento ufficiale del TPF.

Il capoverso 2 del medesimo articolo, in relazione con l'articolo 25a capoverso 2 LTPF (Stato 31 ottobre 2006), prevede che se l'accesso è limitato, rinviato o rifiutato, il segretario generale ne informa il richiedente mediante decisione soggetta a ricorso ai sensi dell'articolo 5 PA. Non è prevista alcuna procedura di conciliazione. La possibilità di interporre ricorso è disciplinata dagli articoli 82 e seguenti della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale.

2. Applicazione della LTras ai documenti ufficiali del TPF

L'articolo 25a capoverso 1 LTPF (Stato 31 ottobre 2006) stabilisce che la LTras si applichi per analogia al TPF laddove esso svolga compiti amministrativi.

La LTras, entrata in vigore il 1° luglio 2006, prevede il passaggio dal principio del segreto a quello della trasparenza, nel senso che, al contrario di prima dove non sussisteva un diritto generale ad ottenere informazioni sull'attività dell'Amministrazione federale, ora ognuno ha il diritto di accesso ai documenti ufficiali (art. 1) e ciò senza dover dimostrare un interesse particolare. Lo scopo dell'introduzione di tale principio è appunto quello di promuovere la trasparenza nelle istituzioni pubbliche in modo da migliorare la comunicazione fra Stato e cittadini e consolidare la fiducia della popolazione nell'amministrazione. Un punto essenziale della nuova legge è che il diritto soggettivo all'accesso ai documenti ufficiali può essere fatto valere in giustizia.

Il principio della trasparenza non è comunque assoluto; infatti per proteggere interessi pubblici o privati preponderanti, tale diritto può essere limitato o negato (p.es. nel caso in cui l'accesso può mettere in pericolo l'esecuzione

appropriata di misure concrete di un'autorità, o compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera, oppure ledere la sfera privata, ecc.).

Riguardo al *Campo di applicazione personale* della LTras (art. 2), il Messaggio del Consiglio federale concernente la LTras del 12 febbraio 2003/03.013; punto 2.1.2.1, pag. 1804, indica che anche l'amministrazione del Tribunale federale è soggetta al principio della trasparenza. Precisa però che tale principio si applica soltanto agli affari che concernono direttamente l'amministrazione del TF (p. es. le circolari interne, i rapporti di valutazione dell'efficienza amministrativa o i documenti sui progetti informatici). Le sentenze e gli atti di procedura, aventi dunque carattere giudiziale, non sono compresi.

La medesima modalità di applicazione vale analogamente (cfr. art. 25a cpv. 1 LTPF) per il TPF.

Per quel che concerne in particolare le autorità giudiziarie penali, la LTras enumera in modo esaustivo all'articolo 3 (*Campo d'applicazione materiale*) i casi in cui la legge non è applicabile: fra gli altri l'accesso a documenti ufficiali concernenti procedimenti penali (art. 3 cpv. 1 lett. a n. 2). E questo ovviamente per evitare di pregiudicare lo svolgimento di procedure giudiziarie in corso.

L'articolo 7 LTras stabilisce le restrizioni all'applicazione del diritto all'accesso: questo può essere limitato, differito o negato se un interesse pubblico o privato vi si oppone. Secondo il Messaggio (punto 2.2.2, pag. 1822) gli interessi privati o pubblici che giustificano il mantenimento del segreto devono prevalere sull'interesse (pubblico) del diritto d'accesso o del principio della trasparenza. Ciò presuppone una ponderazione degli interessi. E' sufficiente che esista la probabilità che l'accesso ad un documento ufficiale possa ledere uno degli interessi enumerati all'articolo 7 capoverso 1 LTras perché l'interesse al mantenimento del segreto prevalga su quello della trasparenza; non è quindi necessaria la prova dell'esistenza di un pericolo concreto, ma unicamente una buona probabilità di lesione di un interesse pubblico. Si pone in rilievo, in particolare per il presente caso, il capoverso 1 lettera b che garantisce il mantenimento del segreto di informazioni che servono alla preparazione di misure dell'autorità, nel senso che la divulgazione di tali misure rischierebbe di privarle della loro efficacia.

Mentre l'articolo 7 prevede una ponderazione degli interessi, l'articolo 8 LTras regge i casi particolari in cui il diritto d'accesso ad alcuni documenti è negato oppure accordato in maniera incondizionata. In nessun caso si procede dunque ad una ponderazione degli interessi in questione. Citiamo in

particolare il capoverso 5 del medesimo articolo, definito nel Messaggio “un’eccezione positiva” rispetto a quelle dell’articolo 7, e che dichiara accessibili in qualsiasi caso i rapporti di valutazione dell’efficienza dell’Amministrazione federale. Tali rapporti devono costituire documenti ufficiali ai sensi della LTras ed, in particolare, riguardare l’adempimento di un compito pubblico (art. 5 cpv. 1).

3. Attività di vigilanza della I Corte dei reclami penali

L’articolo 28 capoverso 2 LTPF conferisce alla CRP la funzione di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e sull’Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI). Tale compito consiste nel garantire che le disposizioni legali vengano correttamente applicate da parte del MPC in occasione delle inchieste di polizia giudiziaria e da parte dell’UGI durante l’istruzione preparatoria.

La CRP svolge dunque, dalla sua entrata in funzione il 1° aprile 2004, su queste autorità federali un’attività di vigilanza, la quale si concretizza con diverse misure di controllo.

Fra queste misure vi è la richiesta all’MPC e all’UGI di un rapporto trimestrale sulla loro attività sottoforma di una lista di casi pendenti. Queste liste devono contenere informazioni precise per ogni indagine preliminare pendente presso il MPC, per ogni indagine della polizia giudiziaria e per ogni istruzione preparatoria dell’UGI. Esse devono inoltre indicare lo stato della procedura, i rilevamenti effettuati durante il trimestre trascorso e quelli previsti per il trimestre a venire, la data prevedibile e le modalità di chiusura del procedimento. Siccome tali rapporti di vigilanza fanno riferimento a procedure penali concrete, essi non possono venir integrati nell’annuale Rapporto di gestione del TPF. Si tratta di una vigilanza materiale, in quanto deve chiarire a fronte dei diversi procedimenti penali pendenti presso il MPC l’andamento del lavoro istruttorio, quindi della parte giudiziale dell’attività della Procura federale, che porta o meno all’emanazione degli atti d’accusa.

Per quel che concerne invece la vigilanza amministrativa sull’MPC, essa viene esercitata dal Consiglio federale (art. 14 cpv. 1 della Legge federale sulla procedura penale /PP).

4. Carattere giudiziale o amministrativo del rapporto della CRP.

- 4.1.** La questione sostanziale nel presente caso è di esaminare se il Rapporto della CRP sulle critiche concernenti il numero esiguo di atti d'accusa allestiti dal MPC rientra nell'ambito dell'amministrazione della giustizia e quindi sottostà alla LTras, oppure se ha carattere giudiziale e dunque si tratta di un documento strettamente riservato e non divulgabile a terzi.

Si esamina nel contempo se il Rapporto potrebbe sottostare eventualmente all'articolo 8 capoverso 5 LTras in qualità di rapporto di valutazione dell'efficienza dell'amministrazione e sia quindi accessibile senza alcun impedimento.

- 4.2.** Essendo la LTras entrata in vigore soltanto da pochi mesi, non esiste ancora una giurisprudenza in questo ambito. Neppure il precitato Messaggio aiuta molto nella distinzione fra carattere giudiziale e carattere amministrativo di un documento ufficiale.

Occorre pertanto ponderare attentamente gli interessi a confronto (pubblicazione o meno del Rapporto in questione), cercando di capire le intenzioni del legislatore in merito all'applicazione pratica della LTras e definire in particolare il carattere del Rapporto della CRP: puro atto di valutazione amministrativa o piuttosto riassunto concreto e dettagliato della situazione dell'attività di perseguimento del MPC, dunque avente carattere giudiziale e non accessibile a terzi?

- 4.3.** Il Rapporto oggetto della presente controversia porta il nome di *Rapporto di vigilanza intermedio*. Esso è il risultato di una richiesta formale della Direzione del TPF del 4 aprile 2006 alla CRP in qualità di organo di vigilanza materiale sul MPC, affinché venissero chiariti i motivi legati al persistente basso numero di atti d'accusa e alle previsioni inattendibili del MPC, nonché presentate le possibili misure per migliorare la situazione. Era quindi necessaria un'analisi precisa e completa della situazione. La CRP ha dunque provveduto alle verifiche necessarie, tramite la richiesta al MPC di rapporti approfonditi relativi a determinate procedure concluse dall'UGI (quando gli incarti sono stati trasmessi al MPC, quali atti sono stati effettuati da quel momento e lo stadio attuale di tali procedimenti). La CRP ha inoltre invitato il Procuratore generale della Confederazione ad un'audizione in modo che potesse rispondere ad ulteriori domande.

Dopo una raccolta ampia e precisa di informazioni e di scambi di corrispondenza la CRP ha stilato il Rapporto in questione, il quale tratta dettagliatamente ogni procedimento penale pendente presso il MPC, i reati, l'importanza e la difficoltà del caso, lo stato della procedura, le misure intraprese, la durata complessiva del caso, le previsioni per la redazione dell'atto d'accusa specifico, gli eventuali collegamenti dei reati con l'estero e i contatti con autorità penali estere. La CRP si è pure informata sulle procedure concluse dal MPC. La CRP ha dunque svolto un compito di vigilanza sull'attività giudiziale del MPC.

Questo riassunto completo e particolareggiato sui vari procedimenti penali pendenti al MPC rappresenta praticamente la parte preponderante del Rapporto in questione. Esso è così specifico nel trattare le procedure penali da avere in massima parte carattere giuridico e rientrare nei "documenti ufficiali concernenti procedimenti penali" giusta l'articolo 3 capoverso 1 lettera a numero 2 LTras, ai quali non si applica la LTras. Un eventuale accesso a terzi delle informazioni contenute potrebbe molto verosimilmente mettere in forse l'uno o l'altro procedimento citato. La salvaguardia di un procedimento penale pendente è ben più importante del diritto alla trasparenza sul medesimo procedimento.

- 4.4. La pubblicazione del Rapporto o di stralci dello stesso riguardanti un determinato procedimento potrebbe inoltre perturbare o vanificare altre misure che l'autorità penale intenderebbe effettuare successivamente nel corso del procedimento (art. 7 cpv. 1 lett. b LTras). Anche da questo punto di vista dunque l'accesso al Rapporto deve essere negato, in quanto l'interesse pubblico al segreto è ovviamente ben più grande dell'interesse del giornalista o del cittadino.
- 4.5. La signora A. e la Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza hanno più volte sottolineato il carattere amministrativo di tale Rapporto, riferendosi ad esso con l'espressione molto semplicistica di "compiti amministrativi" del Tribunale. A nostro modesto parere si confonde l'attività di vigilanza con i compiti amministrativi.

Orbene, come già ampiamente motivato in precedenza, il Rapporto ha ben poco di amministrativo: esso è frutto di un'attività di vigilanza materiale che consiste nell'esaminare approfonditamente l'attività di indagine e istruzione penale di autorità federali preposte al perseguimento penale.

Per compiti amministrativi, a nostro avviso (e così il Messaggio che parla di compiti amministrativi quelli regolati con circolari interne, i rapporti di valutazione dell'efficienza amministrativa o i documenti sui progetti informatici)

si intende piuttosto un'attività di controllo sulla gestione amministrativa interna di un Ufficio, dunque sui vari servizi, sulla gestione finanziaria (p. es. preventivo e consuntivo), sul personale (p.es. efficienza e fluttuazione del personale, valutazione del singolo collaboratore o del servizio, formazione professionale interna, ecc.), sull'informatica, sulla logistica, ecc.

A questo riguardo vale la pena citare quale paragone il Rapporto Lüthi. Il 14 giugno 2006, in seguito a diversi articoli apparsi sulla stampa, il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia Blocher incaricò l'avvocato Lüthi di condurre un'inchiesta amministrativa sul MPC. Il Rapporto presentato dall'avvocato Lüthi il 15 settembre 2006 ("Administrativuntersuchung in der Bundesanwaltschaft") stabiliva che l'MPC presentava alcune lacune di carattere organizzativo e direttivo. Questo rapporto, pubblicato subito sull'Homepage del DFGP, è un tipico esempio di adempimento di compito amministrativo.

Il Rapporto stilato dalla CRP invece non tratta niente di tutto ciò, non può essere in alcun modo considerato risultante da una pura attività amministrativa della CRP. Anche le considerazioni e le conclusioni finali espresse nel Rapporto da parte della CRP trattano unicamente i rilevamenti effettuati sui vari procedimenti in corso, senza entrare nel merito della gestione amministrativa del MPC, che tra l'altro sottostà come appena espresso, al Consiglio federale.

Anche da questo punto di vista si ribadisce il carattere giudiziale del rapporto.

- 4.6.** In conclusione si può dunque tranquillamente affermare che il Rapporto di vigilanza della CRP del 14 luglio 2006 è stato a giusta ragione sin dall'inizio ritenuto per vari validi motivi un documento confidenziale e non soggetto alla LTras. Per le medesime ragioni l'accesso al Rapporto viene tuttora negato.
- 4.7.** A titolo di completezza occorre sottolineare che nel presente caso il diritto all'informazione è stato ad ogni modo garantito indipendentemente dalla pubblicazione del Rapporto. Infatti, come si è già ricordato in precedenza, immediatamente dopo la conclusione del Rapporto la CRP ha provveduto ad informare i media ed i cittadini, tramite il comunicato stampa del 17 luglio 2006, sulle risultanze delle sue verifiche. Anche se il comunicato stampa era indubbiamente conciso, esso dava le informazioni necessarie.

Per questi motivi, la Segretaria generale decide che:

1. Il *Rapporto intermedio della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale quale autorità di vigilanza in merito all'insufficiente numero di atti di accusa pervenuti dal Ministero pubblico della Confederazione* è un documento in massima parte di carattere giudiziale e non sottostà pertanto alla Legge federale sulla trasparenza.
2. Alla signora A. non viene accordato l'accesso al summenzionato documento.
3. Non si prelevano né tasse né spese.

Bellinzona, il 30 marzo 2007

In nome del Tribunale penale federale

La Segretaria generale

Comunicazione a:

- A.

Informazione sui rimedi giuridici:

La decisione del segretario generale è impugnabile mediante ricorso ai sensi dell'articolo 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa. La possibilità di interporre ricorso è disciplinata dagli articoli 82 e seguenti della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale.