



Parere sul rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati del 24 giugno 2020 sulla «Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e la sua autorità di vigilanza»

del 21 settembre 2020

Onorevoli Presidenti,
gentili Signore, egregi Signori,

in merito al rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati del 24 giugno 2020¹ sulla «Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e la sua autorità di vigilanza» esprimiamo qui di seguito il nostro parere.

Gradite, onorevoli Presidenti, gentili Signore ed egregi Signori, l'espressione della nostra alta considerazione.

21 settembre 2020

A nome dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC):

Il presidente, Hanspeter Uster
Il segretario, Patrick Gättelin

¹ FF 2020 8491

Parere

1 Situazione di partenza

Il 24 giugno 2020 le Commissioni della gestione del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG-N/S) hanno adottato il rapporto «Relazione di sorveglianza tra il Ministero pubblico della Confederazione e la sua autorità di vigilanza». Nel rapporto le CdG-N/S giungono a undici conclusioni.

2 Parere dell’Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC)

2.1 Osservazioni generali

L’Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) condivide quanto espresso dalle CdG-N/S e le ringrazia del rapporto. Sulla conclusione 8: il rapporto d’ispezione sulla Segreteria generale del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) è in fase di consultazione presso il MPC. L’AV-MPC informerà le CdG non appena avrà adottato definitivamente il rapporto.

Di seguito ci permettiamo di fare alcune osservazioni di base sulla prossima fase della vostra ispezione.

2.2 Storia delle origini dell’ordinamento attuale

L’ordinamento odierno della posizione e delle competenze del MPC e della relativa autorità di vigilanza AV-MPC risale alla creazione della legge sull’organizzazione delle autorità penali (LOAP) del 19 marzo 2010². In precedenza il MPC era un ufficio del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e quindi parte dell’Amministrazione federale. Il procuratore generale e gli altri procuratori pubblici godevano di una certa indipendenza in quanto il Consiglio federale e la direzione del DFGP non potevano impartire loro istruzioni per i procedimenti penali ed erano eletti per un mandato della durata fissa di quattro anni.

È stato oggetto di controversia il confine tra la vigilanza tecnica, inizialmente di competenza del Tribunale federale e, dal 1° aprile 2004, della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, e la vigilanza amministrativa svolta dal DFGP. In particolare, si è rivelata critica la questione se il Consiglio federale, in casi particolari, per motivi di politica statale, sia autorizzato ad avere voce in capitolo in merito alla politica d’informazione del MPC su una determinata procedura³. Non-

² Legge federale del 19 marzo 2010 sull’organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull’organizzazione delle autorità penali, LOAP; RS 173.71).

³ Cfr. Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, Rapporto del 5 settembre 2007 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, parere del Consiglio federale del 28 novembre 2007, FF 2008 1791 segg.

stante il Tribunale penale federale fosse autorizzato a richiedere rapporti ufficiali e a impartire istruzioni al MPC, successivamente è emerso che poteva esercitare la vigilanza tecnica solo in misura limitata. Come ha sottolineato il Consiglio federale, anche il DFGP aveva solo limitate possibilità di valutare il disbrigo degli affari del MPC, nell'ambito della vigilanza amministrativa. Alla fine, le Commissioni della gestione e il Consiglio federale hanno convenuto che per il MPC necessitava una regolamentazione di vigilanza chiara e uniforme, nel pieno rispetto della sua indipendenza⁴. Pertanto nel 2007 il Consiglio federale ha proposto uno speciale «*consiglio di vigilanza*» misto, insediato dallo stesso Consiglio federale, che avrebbe dovuto svolgere la vigilanza sul MPC al posto del DFGP. Il Consiglio federale è dell'avviso che il MPC e la relativa vigilanza, visto il coordinamento in atto dei procedimenti penali del MPC con l'Ufficio federale di polizia (fedpol) e l'Ufficio federale di giustizia (UFG), dovrebbero essere assegnati all'Esecutivo.

Nel messaggio concernente la legge sull'organizzazione delle autorità penali del 10 settembre 2008 il Consiglio federale aveva sottoposto alle Camere federali una panoramica di tutti i possibili modelli di vigilanza e dei principali aspetti⁵:

«4.1.4.1 Possibili modelli di vigilanza

Visti gli obiettivi summenzionati, come autorità di vigilanza sul MPC potrebbero entrare in linea di conto:

- la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale;
- il Tribunale federale (p.es. Corte di diritto penale);
- il DFGP;
- il Consiglio federale;
- una commissione o delegazione parlamentare;
- un nuovo organo misto (Consiglio della magistratura), in cui siano rappresentate le autorità giudiziarie, esecutive e legislative, e che eserciterebbe sia la vigilanza amministrativa sia quella tecnica.»

Al contempo il Consiglio federale aveva affermato che la vigilanza sul MPC dovesse essere svolta da una sola e unica autorità. Tuttavia, il Consiglio federale aveva proposto il mantenimento del MPC nel DFGP e la sua vigilanza da parte del Consiglio federale, poiché riteneva che quest'ultimo fosse nella posizione migliore per garantire una vigilanza tecnica oggettivamente indipendente. L'elezione, la non rielezione o il licenziamento di un procuratore generale e dei relativi sostituti sarebbero rientrati nell'ambito di competenze del Consiglio federale.

Negli anni dal 2008 al 2010 il Parlamento si è discostato dalle proposte del Consiglio federale e, su richiesta della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, ha deciso che ad eleggere il procuratore generale ed i suoi due sostituti fosse l'Assemblea federale e di trasferire la vigilanza sul MPC ad un «*organo speci-*

⁴ Parere del Consiglio federale del 28 novembre 2007, FF **2008** 1795, 1796 e 1803, 1804.

⁵ Messaggio LOAP, FF **2008** 7093 segg.

fico», la futura AV-MPC⁶. In seguito fu creata l'AV-MPC come organo di vigilanza «sui generis»⁷. Dunque l'AV-MPC e il MPC sono stati deliberatamente inseriti nell'organizzazione della giustizia federale ed è stata postulata la loro indipendenza, in particolare nei confronti dell'Esecutivo; entrambe le autorità sono organi dell'amministrazione della giustizia⁸. L'Assemblea federale ha definito i rapporti di lavoro e la retribuzione dei tre dirigenti del MPC da essa eletti nonché a grandi linee l'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC⁹ ed ha emanato le relative ordinanze¹⁰.

2.3 Questioni fondamentali

2.3.1 Posizione e organizzazione del Ministero pubblico della Confederazione all'interno della struttura statale

Una questione centrale è costituita dalla posizione e dall'organizzazione del MPC all'interno del sistema di poteri e della sua conduzione. Il MPC come organo della procedura penale federale è l'autorità della Confederazione preposta alle indagini e alla pubblica accusa per i casi che rientrano nella giurisdizione penale federale. Contrariamente alla maggior parte dei ministeri pubblici dei Cantoni, il MPC non è considerato un'autorità giudiziaria. Secondo l'articolo 2 LOAP e l'articolo 12 segg. del Codice di diritto processuale penale (CPP)¹¹ in quanto autorità di perseguimento penale il MPC è autorità di amministrazione giudiziaria e non un'autorità giudicante della Confederazione¹².

⁶ Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 3 giugno 2009: www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2008/d_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm.

⁷ FELIX UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft betreffend Rechtscharakter und aufsichtsrechtliche Kompetenzen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) del 30 maggio 2018, n. 28.

⁸ Cfr. le osservazioni del Consigliere agli Stati DICK MARTY del 9 giugno 2009, Boll. Uff. 2009 587 segg.

⁹ Cfr. Iniziativa parlamentare 10.441 Rapporti di lavoro e retribuzione ecc. e Iniziativa parlamentare 10.442 Organizzazione e compiti dell'AV-MPC, due rapporti della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 20 maggio 2010, FF **2010** 3601 e FF **2010** 3615; Parere del Consiglio federale su questi due rapporti del 4 giugno 2010, FF **2010** 3629.

¹⁰ Ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali (RS **173.712.23**); ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010 sull'organizzazione e i compiti dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (RS **173.712.24**).

¹¹ RS **312**

¹² Art. 2 LOAP *Autorità penali della Confederazione*.

¹ Le autorità di perseguimento penale della Confederazione sono: a. la polizia; b. il Ministero pubblico della Confederazione.

² Fungono da autorità giudicanti nei casi che sottostanno alla giurisdizione federale:

a. il Tribunale penale federale; b. il Tribunale federale; c. i giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi, se operano per conto della Confederazione.

Con il cosiddetto «Progetto Efficienza» le competenze della Confederazione nel perseguimento penale sono state ampliate¹³. La riforma ha comportato incertezze nella suddivisione delle competenze tra i ministeri pubblici cantonali e il MPC e ad un notevole aumento del carico lavorativo di quest'ultimo¹⁴. Nel 2011 con il nuovo Codice di diritto processuale penale è stata introdotta la procedura del decreto d'accusa come speciale procedura di sanzione che consente ai ministeri pubblici cantonali e al MPC di condurre un procedimento penale nella maggior parte dei casi in modo indipendente, senza controllo giudiziario¹⁵. Inoltre, fino all'entrata in vigore del Codice di diritto processuale penale, gli atti istruttori nel procedimento penale erano affidati all'Ufficio dei giudici istruttori federali, mentre l'accusa in giudizio era affidata al MPC. Nel nuovo Codice di diritto processuale penale si è rinunciato a questa modalità operativa: i procuratori pubblici conducono direttamente l'istruzione nella procedura preliminare assieme alla polizia criminale e poi conducono anche la procedura dibattimentale¹⁶. Secondo l'articolo 13 LOAP nei procedimenti penali il capo del MPC dispone di un ampio diritto di impartire istruzioni nei confronti dei procuratori pubblici. Le sue competenze sono quindi significative.

In base all'articolo 14 CPP sono possibili due diversi modelli organizzativi di un ministero pubblico: un modello con un primo procuratore che sta al vertice della gerarchia del ministero pubblico e un modello con un ministero pubblico superiore o generale come organo indipendente che esercita le funzioni di direzione, vigilanza, approvazione e controllo separatamente dal ministero pubblico (o dai ministeri pubblici)¹⁷.

Per le ragioni esposte sopra, sono state avanzate diverse proposte di esame o addirittura di ripartizione delle competenze e dei poteri del procuratore generale¹⁸. Al contempo, però, si è anche chiesto di rafforzare l'autonomia del MPC¹⁹.

2.3.2 **Necessità di una vigilanza indipendente con competenze chiare e uniformi**

Ogni modello di vigilanza sul MPC deve tenere conto della grande concentrazione di competenze nel MPC prevista dalla legge. Ciò solleva la questione centrale per la vigilanza: cosa deve poter fare un'autorità di vigilanza sul MPC? Dovrebbero essere definiti i requisiti della vigilanza e – in base al profilo di prestazione – le concrete risorse umane, finanziarie e materiali necessarie per adempiere al mandato. È impor-

¹³ Messaggio del 28 gennaio 1998 sulla modifica del Codice penale, della procedura penale federale e del diritto penale amministrativo (provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale), FF **1998** I 1095.

¹⁴ Cfr. la critica dell'ex giudice federale NICCOLÒ RASELLI, Schweizerische Bundesanwaltschaft, Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende, in: recht 2020, Heft 3, p. 213 segg.

¹⁵ FRANZ RIKLIN, in: BSK-StPO, avanti art. 352-356, n. 2 segg.

¹⁶ Sui problemi di questa procedura: MARC THOMMEN, Gerechtigkeit und Wahrheit im modernen Strafprozess, in: recht 2014, p. 264 segg., segnatamente p. 272 segg.

¹⁷ HANSPETER USTER, in: BSK-StPO, art. 14 n. 8 e 9.

¹⁸ Postulato 19.3570 DANIEL JOSITSCH, Controllo della struttura, dell'organizzazione, della competenza e della vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione.

¹⁹ DICK MARTY, in: WOZ del 6 agosto 2020.

tante che sia mantenuta la garanzia dell'indipendenza dell'autorità di vigilanza²⁰. Il Consiglio federale ha giustamente sottolineato che l'autorità di vigilanza deve avere competenze chiare e uniformi e allo stesso tempo dev'essere l'unica responsabile.

In ogni caso, l'Assemblea federale conserva il diritto costituzionale di alta vigilanza sugli organi giudiziari – tra cui l'AV-MPC e il MPC in base all'articolo 169 capoverso 1 Cost.²¹. L'alta vigilanza parlamentare non è tuttavia una sorveglianza gerarchica o un controllo del modo in cui i singoli procedimenti penali vengono avviati, eseguiti e conclusi (ciò è espressamente interdetto dall'art. 26 cpv. 4 seconda periodo della legge sul Parlamento²²), ma un controllo generale della legalità e dell'organizzazione²³.

2.3.3 **Esame e ottimizzazione delle basi giuridiche e dei poteri dell'AV-MPC e del Ministero pubblico della Confederazione**

La necessità di riformare le attuali rudimentali basi giuridiche dell'AV-MPC è indiscussa. L'AV-MPC dà il suo contributo, ma ritiene che la riforma debba essere collocata in un riesame generale della legge sull'organizzazione delle autorità penali. L'AV-MPC intende rivedere il suo attuale regolamento organizzativo già prima di un tale riesame²⁴. Informerà le Commissioni di gestione del suo regolamento organizzativo rivisto.

I difetti e le lacune emersi nel procedimento disciplinare relativo all'ex procuratore generale Michael Lauber e nell'intera prassi di vigilanza saranno raccolte sistematicamente dall'AV-MPC nel senso di un'analisi della situazione. L'intervento legislativo è necessario; tuttavia, in seguito all'uscita dell'ex procuratore generale Michael Lauber dal MPC alla fine di agosto 2020, non vi è alcuna urgenza, in particolare per quanto riguarda la garanzia del funzionamento sistemico del perseguimento penale a livello federale. Inoltre, qualsiasi revisione della legge dovrebbe essere in linea con il concetto generale della riforma.

Per quanto concerne l'AV-MPC, è emerso che le sue basi giuridiche, non sempre formulate in modo sufficientemente chiaro e in parte rudimentali, devono essere riviste. Ciononostante, l'AV-MPC ha adempiuto al suo mandato legale, costantemente e coscientemente. Ciò è stato possibile tuttavia solo grazie alle risorse disponibili, soprattutto presso l'attuale presidente, che hanno reso possibile un impegno che andava ben oltre il carico di lavoro previsto dalla legge. Si è riscontrata

²⁰ Cfr. in generale: Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015, FF **2016** 1415 segg.

²¹ Cfr. PHILIPPE MASTRONARDI/BENJAMIN SCHINDLER/PATRIK LOUIS, in: St. Galler Kommentar BV, art. 169 marg. 23 segg.; GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, 2. ed., Zurigo 2017, art. 169, n. 9 segg.

²² Legge federale sull'Assemblea federale del 13 dicembre 2002 (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

²³ Cfr. ANDREAS LIENHARD, Oberaufsicht über die Gerichte. Eigenheiten, Verbindungslinien und Abgrenzungen, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2018/1.

²⁴ RS **173.712.22**

presso l'AV-MPC una notevole mancanza di risorse. È consigliabile un aumento dell'impegno del presidente e delle risorse di personale della segreteria. È indiscusso che l'AV-MPC debba concentrare la propria vigilanza su questioni fondamentali; in tal senso, come dimostra l'esperienza, la vigilanza dev'essere successiva ma anche, in determinate circostanze, parallela e di accompagnamento²⁵. Comunque, in linea di principio anche in futuro non dovrebbe essere il compito dell'AV-MPC controllare le azioni del MPC in procedimenti penali in corso: questa vigilanza spetta piuttosto ai tribunali.

Complessivamente, anche in base a quanto è emerso dal procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale Lauber, si può constatare che né il Consiglio federale, in quanto autorità collegiale, né il DFGP avrebbero potuto esercitare la vigilanza sul MPC con la stessa autonomia, scrupolosità e qualità dell'AV-MPC contro le resistenze politiche. La vigilanza nel delicato settore della giustizia richiede condizioni e metodi d'indagine particolari di cui gli organi amministrativi guidati politicamente non dispongono.

Anche indipendentemente dal procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale Lauber, non vi sono argomenti pertinenti a favore della reintegrazione del MPC nel DFGP o della sua subordinazione al Consiglio federale. In particolare la forma concreta della vigilanza sul MPC in rapporto alla sua indipendenza rimarrebbe irrisolta in caso di reintegrazione nell'Esecutivo. Una tale reintegrazione equivarrebbe a un passo indietro.

²⁵ Cfr. FELIX UHLMANN, *Kurzgutachten*, n. 38 segg.

