



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2020

www.dirittofederale.admin.ch

La versione elettronica firmata
è quella determinante



Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione

Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati

del 24 giugno 2020

Compendio

Il 14 maggio 2019 le Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG) hanno deciso di condurre un'ispezione per far luce sulle divergenze tra il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC).

La decisione di condurre tale ispezione è stata presa nel quadro delle divergenze tra l'AV-MPC e il MPC in merito al terzo incontro informale tra il presidente della FIFA e il procuratore generale della Confederazione nel quadro dell'apertura di un'inchiesta disciplinare nei confronti di quest'ultimo e della sua prossima rielezione da parte dell'Assemblea federale plenaria.

Il presente rapporto conclude la prima fase dell'ispezione delle CdG volta a indagare sulle divergenze tra l'AV-MPC e il MPC in merito alla vigilanza esercitata dall'Autorità e parallelamente volta a esaminare come potrà essere ristabilita la fiducia tra l'AV-MPC e il MPC. L'inchiesta non verte sugli incontri informali tra il procuratore generale e il presidente della FIFA, in quanto già oggetto dell'inchiesta disciplinare dell'AV-MPC.

Nella seconda fase dell'ispezione le CdG si rivolgeranno a esperti esterni incaricandoli di definire il quadro giuridico sulla base delle conclusioni del presente rapporto e di avanzare delle proposte di miglioramento per definire le basi legali dell'AV-MPC e le basi legali e organizzative del MPC.

Nella prima parte il rapporto presenta la genesi dell'attuale sistema di vigilanza e le basi legali e concettuali della vigilanza esercitata dall'AV-MPC (n. 2.2). In seguito analizza l'attuazione e lo sviluppo degli strumenti di vigilanza dell'AV-MPC sulla base dei rapporti d'attività di quest'ultima e dei contatti che essa intrattiene almeno una volta all'anno con le sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG (n. 2.3). Nel terzo capitolo sono presentate le divergenze dell'AV-MPC e del MPC in merito alla vigilanza esercitata, sulla base delle informazioni raccolte nell'autunno 2019. Infine il rapporto illustra gli ultimi sviluppi relativi alla relazione di vigilanza tra l'AV-MPC e il MPC dopo l'autunno 2019 e il tentativo di mediazione delle sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG (n. 4).

Sulla base del presente rapporto, le CdG hanno tratto undici conclusioni (n. 5).

Indice

Compendio	8492
1 Introduzione	8495
1.1 Contesto	8495
1.2 Piano d'ispezione	8495
1.3 Delimitazioni e coordinamento	8496
1.4 Procedura	8496
2 Creazione dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione ed evoluzione delle sue attività di vigilanza tra il 2011 e il 2018	8497
2.1 Creazione dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione	8497
2.2 Basi della vigilanza dell'AV-MPC	8498
2.2.1 Basi legali e compiti	8498
2.2.2 Piano di vigilanza e principi	8499
2.2.3 Breve perizia del professor Felix Uhlmann	8500
2.3 Evoluzione dell'attività di vigilanza dell'AV-MPC dal 2011	8501
2.3.1 Organizzazione, personale e finanze	8502
2.3.2 Sedute di vigilanza	8503
2.3.3 Ispezioni	8505
2.3.4 Direttive e raccomandazioni	8509
2.3.5 Rapporti del MPC sui procedimenti penali	8510
2.3.6 Rispetto dell'indipendenza del MPC in materia di perseguimento penale	8511
2.3.7 Vigilanza nell'ambito organizzativo e del personale	8511
2.3.8 Diritto disciplinare dell'AV-MPC	8514
2.3.9 Cooperazione tra l'AV-MPC e il MPC	8515
3 Divergenze tra l'AV-MPC ed il MPC sulla vigilanza esercitata attualmente	8517
3.1 Interpretazioni divergenti su svariati aspetti della vigilanza (situazione nell'autunno 2019)	8517
3.1.1 C'è stato un cambiamento di paradigma all'entrata in funzione del nuovo presidente dell'AV-MPC nel 2019?	8517
3.1.2 Come il procuratore generale vede la modifica del piano di vigilanza dell'AV-MPC	8520
3.1.2.1 Progetto di una raccomandazione riguardo un'audizione	8520
3.1.2.2 Parere del MPC e dell'AV-MPC sul postulato Jositsch (19.3570)	8521
3.1.2.3 Critiche all'apertura e allo svolgimento dell'inchiesta disciplinare	8521
3.1.3 Lettera del procuratore generale del 30 marzo 2017 all'AV-MPC con proposte per la vigilanza	8522
	8493

3.1.4	Perizia del 30 maggio 2018 del professor Felix Uhlmann sulla natura giuridica e sulle competenze nell'ambito della vigilanza dell'AV-MPC	8523
3.1.5	Competenze di personale del procuratore generale, l'AV-MPC quale «datore di lavoro»	8524
3.1.6	Motivi delle divergenze tra l'AV-MPC ed il procuratore generale	8525
3.2	Indagini su altri strumenti della vigilanza (situazione nell'autunno 2019)	8528
3.2.1	Riunioni di vigilanza	8528
3.2.2	Ispezioni	8530
3.2.3	Istruzioni e raccomandazioni	8532
3.2.4	Vigilanza sulle procedure penali	8534
3.2.4.1	Rendiconto del MPC sulle procedure penali	8534
3.2.4.2	Indipendenza del MPC in un perseguimento penale	8534
3.2.5	Vigilanza nel settore dell'organizzazione e del personale	8535
3.2.6	Punti di vista dell'AV-MPC e del MPC sul diritto disciplinare dell'AV-MPC: disposizioni legali e applicazione nella prassi	8537
3.3	Critica al sistema vigente e proposte di adeguamento di legge da parte dell'AV-MPC e del MPC	8538
3.3.1	Posizioni dell'AV-MPC	8538
3.3.2	Posizioni del MPC	8542
3.4	Misure volte a ristabilire la fiducia	8544
3.4.1	Pareri dell'AV-MPC e del MPC sulle eventuali misure volte a ristabilire la fiducia	8544
4	Sviluppo del rapporto di vigilanza tra l'AV-MPC e il MPC dopo l'autunno 2019	8546
4.1	Tentativo di mediazione da parte delle sottocommissioni	8546
4.2	Ulteriori sviluppi del rapporto di vigilanza tra l'AV-MPC ed il MPC	8548
5	Conclusioni	8551
6	Fasi successive	8554
	Indice delle persone sentite	8555
	Abbreviazioni	8556

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

Il 14 maggio 2019 durante una seduta comune la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) e la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) hanno deciso di condurre un'ispezione per far luce sulle divergenze tra il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) al fine di rafforzare la stabilità e la credibilità del perseguimento penale a livello federale. Parallelamente le Commissioni si sono prefisse di esaminare come potrà essere ristabilita la fiducia tra l'AV-MPC e il MPC.

La decisione di condurre tale ispezione è stata presa nel quadro delle divergenze tra l'AV-MPC e il MPC circa il terzo incontro informale tra il presidente della FIFA¹ e il procuratore generale e nel quadro dell'apertura di un'inchiesta disciplinare nei confronti di quest'ultimo e della sua prossima rielezione da parte dell'Assemblea federale plenaria².

Le CdG hanno incaricato le sottocommissioni Tribunali/MPC³ (di seguito: le sottocommissioni) di condurre l'ispezione.

1.2 Piano d'ispezione

Le sottocommissioni hanno proposto un piano d'ispezione alle CdG le quali l'hanno approvato all'unanimità, senza alcuna modifica, durante seduta del 25 giugno 2019.

Il piano d'ispezione prevedeva tre ambiti:

- I. divergenze tra l'AV-MPC e il MPC in merito alla vigilanza esercitata
- II. categorizzazione dei problemi individuati secondo le basi legali dell'AV-MPC e la sua organizzazione pratica

¹ Federazione internazionale di calcio

² Comunicato stampa delle CdG del 14 maggio 2020.

³ I membri delle sottocommissioni Tribunale/MPC erano: il consigliere agli Stati Hans Stöckli (presidente), la consigliera nazionale Yvette Estermann, il consigliere agli Stati Daniel Fässler (dal 24 giugno 2019), il consigliere nazionale Erich Hess, il consigliere nazionale Philippe Nantermod, il consigliere agli Stati Beat Rieder (fino al 23 giugno 2019); fino alla fine della legislatura 2015–2019: il consigliere nazionale Thomas Ammann, il consigliere nazionale Duri Campell, il consigliere agli Stati Andrea Caroni, la consigliera nazionale Corina Eichenberger-Walther, il consigliere nazionale Thomas Hardegger, il consigliere agli Stati Damian Müller, la consigliera agli Stati Anne Seydoux-Christe, il consigliere nazionale Luzi Stamm, il consigliere nazionale Cédric Wermuth; dall'inizio della legislatura 2019–2023: la consigliera nazionale Marianne Binder-Keller, la consigliera nazionale Prisca Birrer-Heimo, il consigliere agli Stati Thierry Burkart, il consigliere agli Stati Marco Chiesa, la consigliera nazionale Katja Christ, il consigliere nazionale Christian Imark, la consigliera nazionale Isabelle Pasquier-Eichenberger, il consigliere agli Stati Carlo Sommaruga, la consigliera nazionale Manuela Weichelt-Picard

III. categorizzazione dei problemi individuati secondo le basi legali e organizzative del MPC e la loro organizzazione pratica.

L'ispezione si divideva in tre fasi:

- 1^a fase: le sottocommissioni esaminano l'ambito I con audizioni ed elaborazione di documenti. Presentano un rapporto.
- 2^a fase: sulla base dell'analisi dei problemi della prima fase le CdG incaricano esperti esterni di esaminare gli ambiti II e III.
- 3^a fase: i risultati dei rapporti degli esperti esterni e le conclusioni delle CdG sono inseriti in un rapporto finale.

1.3 Delimitazioni e coordinamento

Secondo i piani l'ispezione doveva essere indipendente dall'inchiesta disciplinare in corso dell'AV-MPC. Nel frattempo quest'ultima l'ha terminata e il 2 marzo 2020 ha deciso di ridurre per un anno dell'otto per cento lo stipendio del procuratore generale il quale ha presentato ricorso contro tale decisione⁴ dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF). Il procedimento è ancora pendente.

Il procedimento dell'inchiesta disciplinare è tenuto in considerazione nel quadro dell'ispezione solo nella misura in cui è opportuno nel quadro del diritto disciplinare e della sua applicazione da parte dell'AV-MPC.

L'ispezione non verte sui chiarimenti riguardanti gli incontri informali tra il procuratore generale e la FIFA.

Il 20 maggio 2020 la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria ha avviato una procedura di destituzione nei confronti del procuratore generale Michael Lauber. Nel presente rapporto le CdG non si esprimono sulla possibile revoca del procuratore generale, dato che non è oggetto della loro ispezione.

Le domande rivolte agli esperti sono coordinate con la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N), su sua richiesta. La CAG-N prevede di esaminare la possibilità di intervento sul piano legislativo una volta terminata l'ispezione.

1.4 Procedura

Nell'autunno 2019 le sottocommissioni hanno sentito sei dei sette membri dell'AV-MPC e il suo segretario. Tra i membri del MPC hanno sentito il procuratore generale, i suoi due sostituti, il segretario generale e il capo dell'informazione del MPC. Inoltre le sottocommissioni hanno chiesto alle persone sopramenzionate di rispondere per iscritto a una lista strutturata di domande.

⁴ Decisione dell'AV-MPC del 2 marzo 2020 pubblicata con parti annerite sul sito dell'AV-MPC (www.ab-ba.ch/downloads/AB-BA_02_03_2020_Verfuegung_de.pdf) (solo in ted.) (data dell'ultima consultazione: 24 giugno 2020)

Le sottocommissioni hanno anche consultato numerosi documenti dell'AV-MPC e del MPC, tra cui in particolare i verbali delle sedute di vigilanza a cui hanno partecipato entrambi gli organi, alcune comunicazioni in forma scritta tra i due organi, alcune direttive e raccomandazioni dell'AV-MPC e un rapporto del MPC all'attenzione dell'AV-MPC (il MPC invia rapporti semestrali all'AV-MPC sullo stato delle procedure). Infine le sottocommissioni hanno esaminato i rapporti di attività dell'AV-MPC e i verbali delle audizioni dell'AV-MPC e del MPC redatti dalle CdG dal 2011.

L'AV-MPC e il MPC hanno potuto consultare il presente rapporto prima della decisione delle CdG e della pubblicazione. Se da un lato l'AV-MPC era favorevole alla pubblicazione, il MPC era contrario. Il procuratore generale è stato ascoltato una seconda volta durante la seduta del 24 giugno 2020, su sua richiesta.

Il 24 giugno 2020 le CdG hanno approvato il rapporto e hanno deciso di pubblicarlo, per sfruttarlo come base legislativa per l'attribuzione del mandato agli esperti, come previsto per la fase due del piano d'ispezione (cfr. n. 1.2).

2 Creazione dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione ed evoluzione delle sue attività di vigilanza tra il 2011 e il 2018

2.1 Creazione dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione

Dalla sua creazione fino al 2002 il MPC era stato sottoposto alla vigilanza del Consiglio federale, e più precisamente del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Con il progetto Efficienza⁵, entrato in vigore il 1° gennaio 2002, la vigilanza sul MPC è stata divisa in due: l'aspetto amministrativo è rimasto di competenza del Consiglio federale, autorità di nomina del procuratore generale, mentre per le attività di polizia giudiziaria l'organo competente in materia di vigilanza del procuratore generale diventava la Camera d'accusa del Tribunale federale (TF), prima del trasferimento di questa competenza alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (TPF) nell'aprile 2004.

Questa divisione tra il TPF e il Consiglio federale è stata giudicata insoddisfacente. Per questo motivo il Consiglio federale ha proposto, nel messaggio relativo alla legge sull'organizzazione delle autorità penali⁶, di non dividere più la vigilanza, restando l'unico organo detentore di tale competenza. La proposta di creare un organo speciale di vigilanza è stata giudicata non idonea, anche perché il fatto di delegare questo compito a un'entità esterna all'Amministrazione federale avrebbe reso più difficile il coordinamento con i servizi interessati. Inoltre si sarebbe poi dovuto decidere dove posizionare l'organo in questione nel modello di separazione dei poteri. Durante l'esame in Parlamento della legge sull'organizzazione delle

⁵ Messaggio sulla modifica del Codice penale svizzero, della procedura penale federale e della legge sul diritto penale amministrativo (provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale) del 28 gennaio 1998 FF **1998** 1095

⁶ Messaggio concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, FF **2008** 7093)

autorità penali (LOAP), la posizione del procuratore generale e della relativa vigilanza è stato il punto all'ordine del giorno maggiormente dibattuto. Nonostante lo scetticismo del Consiglio federale e l'opposizione di una forte minoranza dei suoi membri, l'Assemblea federale ha deciso di assumere il compito di eleggere il procuratore generale e i suoi sostituti e di istituire un organo speciale di vigilanza, eletto dal Parlamento e indipendente dal Consiglio federale e dagli organi di giustizia. Per giustificare tale decisione i suoi fautori hanno sottolineato che il MPC doveva essere indipendente dal potere esecutivo e in generale rafforzato. I membri dell'AV-MPC sono stati eletti per la prima volta a settembre 2010 e l'organo ha iniziato le proprie attività il 1° gennaio 2011, data di entrata in vigore della legge sull'organizzazione delle autorità penali⁷.

2.2 Basi della vigilanza dell'AV-MPC

2.2.1 Basi legali e compiti

L'attività dell'AV-MPC è disciplinata dall'articolo 23 segg. LOAP⁸, dall'ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010⁹ sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e dal regolamento del 4 novembre 2010¹⁰ dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. La nuova regolamentazione di vigilanza è entrata in vigore parallelamente al nuovo Codice di procedura penale¹¹.

Secondo l'articolo 23 LOAP l'Autorità di vigilanza è formata da sette membri, tra cui un giudice del Tribunale federale e un giudice del Tribunale penale federale. Due membri devono essere avvocati iscritti in un registro cantonale degli avvocati. Gli altri tre membri devono essere tre specialisti che non facciano parte di un tribunale della Confederazione né siano iscritti in un registro cantonale degli avvocati. I membri dell'AV-MPC sono eletti dall'Assemblea federale. L'AV-MPC è autocostituita.

I compiti e le competenze dell'AV-MPC sono definiti dagli articoli 29–31 LOAP e consistono essenzialmente nel vigilare sul MPC sul piano materiale e amministrativo e a vigilare, in particolare, che il procuratore generale svolga correttamente i propri compiti di cui all'articolo 9 LOAP. L'AV-MPC può impartire istruzioni generali sull'adempimento dei compiti da parte del Ministero pubblico della Confederazione. Essa non può impartire al Ministero pubblico della Confederazione istruzioni nei singoli casi sull'apertura, lo svolgimento e la chiusura di un procedimento, come

⁷ Cfr. Rapporto d'attività 2014 dell'AV-MPC, pag. 5

⁸ Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP, RS **173.71**)

⁹ 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**); di seguito nominata ordinanza sull'organizzazione

¹⁰ Regolamento del 4 novembre 2010 dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (RS **173.712.243**)

¹¹ Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale, CPP; RS **312.0**)

pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici (art. 29 cpv. 2 LOAP).

IL MPC è sottoposto a una doppia vigilanza. Nel caso di reclami contro procedimenti in un singolo caso, è disponibile un ricorso retto dalla procedura penale. Parti e partecipanti al procedimento hanno il diritto di interporre ricorso ordinario contro tutte le decisioni e gli atti procedurali della polizia e del pubblico ministero (art. 393 CPP). La vigilanza tecnica, e quindi anche quella di merito delle autorità penali in un procedimento penale in corso, è effettuata esclusivamente attraverso le procedure di ricorso del processo penale e non attraverso l'autorità di vigilanza.

L'AV-MPC non è un'autorità di vigilanza di diritto amministrativo sovraordinata al MPC, ma un ente tecnico autonomo istituito dall'Assemblea federale plenaria. In letteratura viene definita anche «Consiglio della magistratura» ovvero «nuova autorità sui generis» o «autorità di vigilanza tecnica». In quanto organo insediato dal Parlamento, l'AV-MPC deve rendere conto solo all'Assemblea federale (cfr. art. 29 cpv. 1 LOAP), che esercita l'alta vigilanza sull'AV-MPC e sul MPC (art. 26 LParl¹²). In virtù dell'inquadramento dell'AV-MPC rispetto al potere legislativo, le disposizioni dell'AV-MPC, ad eccezione di eventuali misure disciplinari nei confronti dei membri del MPC eletti dall'Assemblea federale plenaria (cfr. in merito art. 31 cpv. 3 LOAP), sono definitive e non è ammesso il ricorso a rimedi giuridici¹³.

2.2.2 Piano di vigilanza e principi

Il 31 agosto 2011 l'AV-MPC ha adottato un piano di vigilanza¹⁴ in cui definisce gli obiettivi dell'attività di vigilanza, i singoli compiti di vigilanza, la loro estensione e i limiti, la collaborazione con altre autorità e la sua organizzazione interna. Si tratta di un documento interno all'autorità messo a disposizione delle CdG e del MPC.

Durante la seduta del 26 marzo 2012 l'AV-MPC ha definito i principi su cui si fonda l'attività di vigilanza, principi che pubblica in allegato ai suoi rapporti d'attività¹⁵.

Secondo questi principi l'AV-MPC non interferisce nell'attività di perseguimento penale del MPC e nelle discussioni delle procedure pendenti con quest'ultimo osserva uno scrupoloso riserbo. I principi prevedono inoltre che l'AV-MPC non possa svolgere alcuna funzione giudiziaria, il che significa che non può effettuare controlli di natura giudiziaria delle decisioni emesse dal MPC nei singoli casi e non può rimettere in questione le decisioni giudiziarie.

Il quarto punto di questi principi fissa in quali casi e a che fini l'AV-MPC può esaminare determinate procedimenti penali condotti dal MPC. Il punto quattro ha il seguente tenore:

¹² Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS **171.10**)

¹³ Cfr. Rapporto d'attività 2016 dell'AV-MPC, pag. 5

¹⁴ Questo documento non è stato pubblicato. Alle pagine 5 e 6 del rapporto d'attività 2011 si trova una sintesi dei punti principali.

¹⁵ Principi in materia di vigilanza da parte dell'AV-MPC sull'attività di perseguimento penale del Ministero pubblico della Confederazione del 26 marzo 2012, allegato al rapporto d'attività 2012 dell'AV-MPC, pag. 17

«L'Autorità di vigilanza ha facoltà di assistere alla trattazione di singoli casi, concentrandosi sui settori di attività del Ministero pubblico della Confederazione che non possono essere singolarmente controllati dai Tribunali o non lo possono essere in misura adeguata. L'obiettivo di queste verifiche non è la rettifica di singole decisioni ma la correzione di errori di sistema.

- a) È consentita la verifica di una procedura o eccezionalmente di singoli atti (procedurali) del Ministero pubblico della Confederazione, qualora in singoli casi non sia garantita la verifica di tale procedura o atto da parte dei Tribunali, ad esempio perché non sono stati presentati ricorsi o perché su ricorso è possibile verificare in merito a concreti casi la legittimità ma non l'adeguatezza della procedura.
- b) A tale scopo è fondamentalmente consentito all'Autorità di vigilanza di confrontarsi con singoli casi trattati nell'ambito dell'attività di perseguimento penale del MPC. Di regola queste verifiche sono effettuate a posteriori (non prima che le decisioni siano passate in giudicato).
- c) È consentita la consultazione di atti relativi a procedimenti concreti e anche di atti relativi a procedimenti in corso. L'autorità di vigilanza consulta però atti relativi a procedimenti in corso solo in casi specificamente fondati. Di regola attende per la consultazione che la relativa decisione sia passata in giudicato, mentre prende visione di atti relativi a procedimenti conclusi a fini generali di controllo procedurale o analisi procedurale.
- d) Al fine di verificare se i procedimenti siano stati condotti con scrupolo e rispettati i principi procedurali, l'autorità di vigilanza si avvale anche di altri strumenti disponibili:
 - analisi di decisioni giudiziarie che riguardano procedimenti del Ministero pubblico della Confederazione. L'AV-MPC fa in modo che il Ministero pubblico della Confederazione esegua le sentenze concrete, ma verifica anche l'eventuale effetto pregiudiziale delle decisioni e vi dà attuazione in seno al Ministero pubblico della Confederazione;
 - richiesta di rapporti al Ministero pubblico della Confederazione;
 - verifica dei manuali procedurali del Ministero pubblico della Confederazione.
- e) Nell'ambito delle ispezioni si discutono regolarmente con i procuratori pubblici i casi in corso.»

2.2.3 Breve perizia del professor Felix Uhlmann

Nel 2018 l'AV-MPC ha incaricato il professor Felix Uhlmann, professore ordinario di diritto pubblico, amministrativo e di teoria legimatica presso l'Università di Zurigo, di redigere una breve perizia¹⁶ in cui, secondo quanto riportato nel rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC, afferma che all'interno dell'organizzazione della Confederazione l'AV-MPC rappresenta, per sua natura, un'autorità di tipo particola-

¹⁶ Pubblicato nel rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC, pagg. da 26 a 32 (allegato)

re: è quindi necessario chiarire in maniera più approfondita la sua natura giuridica e le sue competenze di vigilanza¹⁷. Le conclusioni della breve perizia sono le seguenti:

«L'AV-MPC è un organo di vigilanza autonomo sui generis, non associabile a una specifica attività statale, in rapporto soprattutto con l'Assemblea federale.» L'AV-MPC è sì «il primo interlocutore delle CdG per le questioni del Ministero pubblico della Confederazione», ma è più di un mero «organo ausiliario» del Parlamento. I poteri dell'AV-MPC vanno al di là dell'alta vigilanza parlamentare: infatti l'AV-MPC può emanare istruzioni e dispone di competenze – seppur limitate – nel campo del diritto del personale, che sono tipiche di un rapporto di vigilanza e dipendenza di tipo gerarchico. Nonostante la competenza specialistica dei membri dell'AV-MPC, l'ambito operativo semi-giudiziario del Ministero pubblico della Confederazione va sostanzialmente salvaguardato.

L'incertezza sull'indirizzo dell'attività di vigilanza dell'AV-MPC sussiste ancora, in quanto non è chiaro se si tratta di un indirizzo soprattutto politico (perché vicino al Parlamento) o specialistico (data la specifica competenza dei suoi membri). Un chiarimento è necessario anche in merito alla portata della competenza di emanare istruzioni. L'AV-MPC deve avere la possibilità di impartire istruzioni sull'andamento degli affari esterni del Ministero pubblico della Confederazione qualora il Ministero stesso non sia grado di rimediare autonomamente in tempo utile a eventuali carenze e omissioni. Al contrario, il potere di emanare istruzioni in tema di politica criminale appare controverso. Controversa anche la competenza dell'AV-MPC in tema di valutazione del caso singolo: la valutazione dovrebbe essere possibile solo quando il caso singolo rimanda a una problematica di portata sistemica».

2.3 Evoluzione dell'attività di vigilanza dell'AV-MPC dal 2011

Il presente capitolo presenta un'analisi della messa a punto e dello sviluppo degli strumenti di vigilanza dell'AV-MPC. L'analisi si basa sui rapporti d'attività dell'AV-MPC e sui rapporti che quest'ultima ha intrattenuto almeno una volta all'anno con le sottocommissioni nel quadro dell'alta vigilanza. L'analisi si concentra sui seguenti aspetti: l'organizzazione, le sedute di vigilanza, le ispezioni, le direttive e le raccomandazioni rivolte al MPC, i rapporti del MPC in merito ai procedimenti penali, la preservazione dell'indipendenza del MPC nel quadro dei perseguimenti penali, la vigilanza negli ambiti dell'organizzazione del personale e nell'esercizio del diritto disciplinare dell'AV-MPC.

L'analisi non riguarda tuttavia altri ambiti d'attività dell'AV-MPC come la nomina di procuratori federali straordinari, l'esenzione dal segreto professionale per il procuratore generale e i suoi sostituti, la collaborazione con altre autorità, il trattamento degli interventi parlamentari e le competenze in materia di gestione del bilancio e dei conti.

¹⁷ Rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC, pag. 7

2.3.1 Organizzazione, personale e finanze

All'inizio dell'attività dell'AV-MPC nel 2011, il procuratore generale era Erwin Beyeler. Il 15 giugno 2011 l'Assemblea federale riunita ha deciso di non rieleggerlo per il periodo 2012–2015. Il 28 settembre 2011 ha eletto procuratore generale Michael Lauber, il quale ha iniziato il proprio mandato il 1° gennaio 2012.

L'AV-MPC è stata concepita come un'autorità indipendente dall'Amministrazione federale, dai tribunali e dal Parlamento. Nel quadro del progetto «MPC 2011» tale indipendenza è stata estesa anche nei confronti dell'organizzazione amministrativa. Conformemente all'ordinanza sull'organizzazione¹⁸, l'AV-MPC può avvalersi, dietro compenso, di prestazioni amministrative o logistiche di altre unità della Confederazione. I dettagli sono stabiliti nelle convenzioni sulle prestazioni (art. 10 cpv. 3). L'autorità ha stipulato convenzioni con la Segreteria generale del DFF, con l'UFCL, con l'UFIT e con il Centro Prestazioni di servizi Finanze DFF per poter beneficiare delle loro prestazioni in materia d'infrastrutture, finanze e personale.

I membri dell'AV-MPC svolgono le proprie attività a titolo accessorio. Le indennità giornaliere e il rimborso spese sono fissati dall'articolo 15 dell'ordinanza sull'organizzazione¹⁹ e dalle disposizioni specifiche a tal merito di un'ordinanza dell'Assemblea federale²⁰. Sulla base di queste disposizioni, i membri dell'Autorità di vigilanza ricevono una diaria per ogni giorno che dedicano a sedute e ispezioni, ma non per lavori di altra natura svolti dall'AV-MPC (ad es. studio dei dossier, preparazioni di presentazioni ecc). Il presidente riceve inoltre un assegno di presidenza non assicurato di 12 000 franchi annui.

Durante il suo primo anno di attività, l'AV-MPC ha introdotto un sistema di esperti in virtù dell'articolo 9 capoverso 1 dell'ordinanza sull'organizzazione²¹. L'AV-MPC dispone di esperti per compiti permanenti (ad es. bilancio e conti), questioni particolari (concernenti ad esempio un procedimento in particolare) o la gestione di progetti. Inoltre l'Autorità crea gruppi di lavoro per esaminare questioni particolari (ad esempio la collaborazione tra il MPC e il Servizio delle attività informative della Confederazione, SRC, o la criminalità organizzata). Generalmente le ispezioni sono effettuate da una delegazione composta da tre membri (art. 9 cpv. 2 dell'ordinanza sull'organizzazione²²).

Inizialmente la segreteria dell'AV-MPC era composta da una collaboratrice giuridica con un tasso d'occupazione dell'80 per cento e, a partire dal novembre 2011, da un segretario amministrativo con un tasso d'occupazione del 40 per cento, per un totale del 120 per cento. Nel 2012 il segretariato contava un'occupazione del 140 per cento, del 150 per cento tra il 2013 e il 2016, tra il 160 e il 180 per cento dal 2017 al 2018 e del 260 per cento a partire dal 1° maggio 2019 (180 per cento per posti di natura giuridica e 80 per cento per compiti amministrativi). Il bilancio 2020 prevede l'assunzione di altri due collaboratori scientifici (entrambi tra l'80 e il 100 per cento): i due posti non sono ancora stati assegnati.

¹⁸ RS 173.712.24

¹⁹ RS 173.712.24

²⁰ Ordinanza dell'Assemblea federale del 23 marzo 2007 sulle diarie e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali (RS 172.121.2)

²¹ RS 173.712.24

²² RS 173.712.24

Le spese dell'AV-MPC previste nel bilancio hanno raggiunto cifre che vanno dagli 825 000 all'1,6 milioni di franchi (2011: 869 000 franchi, di cui 418 000 utilizzati; 2012: 895 200 franchi, non esauriti; 2013: 884 900 franchi, non esauriti; 2014: 903 900 franchi; 2015: 900 300 franchi; 2016: 857 400 franchi; 2017: per la prima volta nel quadro del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale, NMG: 840 200 franchi, di cui 634 000 sono stati utilizzati; 2018: 825 700 franchi, di cui 759 335 utilizzati; 2019: 1,3 milioni di franchi e un credito supplementare di 350 000 franchi; 2020: 1,6 milioni di franchi).

2.3.2 Sedute di vigilanza

Durante il primo anno di attività dell'AV-MPC il presidente, il giudice federale Hansjörg Seiler, ha introdotto la pratica di organizzare una seduta di vigilanza al mese, dedicata in parte alle discussioni interne e in parte ai rapporti con il MPC. Questa pratica è stata seguita fino al 2017. A partire dal 2018 l'AV-MPC ha continuato a effettuare sedute interne mensili, a cui il MPC è stato invitato solo ogni due mesi circa.

I partecipanti fissi a queste sedute erano i membri dell'AV-MPC, il procuratore generale, i suoi sostituti e altri membri della direzione. Nell'ordine del giorno figuravano regolarmente temi come la gestione degli affari, questioni di fondo legate all'organizzazione e alla struttura del MPC, i progetti informatici, i pareri in merito a progetti di legge o gli incontri tra il procuratore generale e i suoi omologhi esteri. Inoltre l'AV-MPC chiedeva regolarmente informazioni relative allo stato di procedure particolarmente importanti. Oltre agli oggetti ordinari, durante le sedute erano trattati temi prioritari definiti in anticipo e comunicati al MPC. Solitamente il MPC forniva all'AV-MPC, prima della seduta, un documento sui cui si sarebbe basata la discussione.

Nel 2011 i temi prioritari trattati durante le sedute di vigilanza sono stati l'unità di dottrina in seno al MPC, la delegazione di procedure ai Cantoni, i principi su cui si basa la messa in accusa o il principio d'opportunità. Inoltre l'AV-MPC ha rimproverato al procuratore generale in carica a quel tempo di aver pubblicamente criticato il TPF in un comunicato stampa nel quadro della sentenza sul caso Holenweger. Durante la seduta di vigilanza di novembre 2011, ovvero la prima seduta organizzata dopo la pubblicazione del comunicato di cui sopra, l'AV-MPC ha avvertito il MPC che non avrebbe più tollerato ulteriori sue critiche di tale entità ad altre autorità attraverso i media²³.

Nel 2012 i temi prioritari trattati durante le sedute di vigilanza sono stati l'ottimizzazione dell'organizzazione del MPC, il controllo operativo di gestione del MPC e i progetti informatici del MPC. Nel 2013 il MPC ha presentato all'AV-MPC il proprio progetto di riorganizzazione e il proprio progetto informatico transform it. Durante una delle sedute del 2014, a cui era stata aggiunta una visita al TFP a Belinzona, l'AV-MPC ha trattato i seguenti temi prioritari: i reati borsistici, la sorveglianza telefonica, i procedimenti relativi a organizzazioni di stampo mafioso, do-

²³ Rapporto d'attività 2011 dell'AV-MPC, pag. 21

mande legate agli ambiti dell'informatica e delle risorse umane e le ripercussioni finanziarie dei cambiamenti strutturali e di progetti.

Nel 2015 durante la seduta di gennaio l'Autorità di vigilanza nella sua nuova composizione, presieduta dal giudice federale Niklaus Oberholzer, ha definito le sue priorità nel programma annuale, tra cui i procedimenti contro organizzazioni di stampo mafioso, l'articolo 260^{ter} CP²⁴ e la cibercriminalità. Inoltre l'AV-MPC ha mostrato particolare interesse per i progetti di riorganizzazione BA 2016 (MPC 2016) e BA Profiles (MPC Profili), per le prime nomine dei procuratori da parte del procuratore generale, per le conseguenze finanziarie dei progetti, per le modifiche strutturali e per la politica del personale del MPC. Nel 2016 tra i temi prioritari figuravano i progetti di riorganizzazione BA 2016 e BA Profiles, i loro effetti e le conseguenze finanziarie dei progetti e delle strutture del MPC. Sono stati introdotti nuovi temi di discussione in seguito al mandato delle CdG volto a esaminare eventuali influenze sui procedimenti penali relativi all'incidente aereo a Würenlingen nel 1970, in seguito a numerose denunce rivolte all'AV-MPC nel quadro dei procedimenti in corso del MPC e in merito alle questioni riguardanti la delimitazione tra l'attività di controllo dell'Autorità di vigilanza e quella del Controllo federale delle finanze (CDF).

Nel 2017 l'AV-MPC ha tenuto dieci sedute di vigilanza ordinarie e due straordinarie. Una seduta si è svolta *extra muros* nei locali del Tribunale penale federale di Bellinzona. Nelle sedute ha rivolto particolare attenzione a problemi organizzativi e metodologici, ai risultati intermedi dell'ispezione trasversale 2017, agli accertamenti sul caso Daniel M. all'attenzione della Delegazione delle Commissioni di gestione (DeCdG), ai reati concernenti il diritto penale internazionale, al controlling dei casi del MPC, al progetto Joining Force e alla questione relativa agli ambiti di competenza in relazione al CDF. Inoltre l'AV-MPC ha affrontato questioni di natura sistemica come le relazioni con i collaboratori che si sono dimessi dal MPC, in particolare con coloro che in seguito alle loro dimissioni svolgono attività professionali in campi tematici affini, o ha trattato di temi come la stipulazione di accordi *de officiis* da parte del MPC.

Nel suo rapporto d'attività 2017 l'AV-MPC ha constatato che il MPC, impegnato nell'attività operativa con oltre 220 collaboratori, presentava un vantaggio in fatto d'informazioni rispetto all'AV-MPC, la quale disponeva di risorse modeste ed era organizzata secondo il principio di milizia. Pertanto, finora è stato soprattutto il MPC a proporre i punti da trattare nelle sedute di vigilanza. Per contrastare sempre più efficacemente il rischio del tacito consenso da parte sua, l'AV-MPC ha deciso che nel 2018 i punti all'ordine del giorno sarebbero stati oggetto, se necessario, di un sistematico monitoraggio. Inoltre, l'AV-MPC ha stabilito che in futuro avrebbe riportato per iscritto al procuratore generale le decisioni prese dopo le sedute di vigilanza²⁵.

Durante le sedute interne del 2018 l'AV-MPC non si è solamente occupata della nomina dei procuratori straordinari, ma anche del ricorso alle forze di polizia durante l'attuazione di misure coercitive su mandato di questi ultimi, dei risultati dell'ispezione della segreteria generale del MPC e dell'insieme dei procedimen-

²⁴ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)

²⁵ Rapporto d'attività 2017, pag. 9

ti FIFA. Durante una seduta estiva l'Autorità si è occupata della breve perizia del professor Felix Uhlmann, del progetto d'ispezione della segreteria generale del MPC, del rafforzamento della Segreteria dell'AV-MPC e dell'organizzazione delle proprie sedute di vigilanza. Come annunciato nel rapporto d'attività 2017, l'AV-MPC ha comunicato per iscritto al MPC le decisioni prese durante le sedute di vigilanza.

Nel 2019, durante la presidenza di Hanspeter Uster, oltre a numerose sedute straordinarie dedicate al procedimento disciplinare nei confronti del procuratore generale, l'AV-MPC si è riunita quasi ogni mese in sedute di vigilanza di una giornata. Inoltre è convenuta nel quadro di un ritiro di una giornata e ha trattato per iscritto o telefonicamente alcune questioni urgenti. Ogni due mesi ha invitato il procuratore generale a partecipare alle sedute di vigilanza ascoltandolo riguardo temi per la maggior parte predefiniti. Per la prima volta le sedute con il procuratore generale erano basate su una pianificazione tematica annuale inviategli per parere all'inizio dell'anno. Le audizioni hanno principalmente riguardato casi attuali o procedimenti nella loro interezza, previsioni relative a casi specifici e lo stato dell'insieme dei procedimenti FIFA.

2.3.3 Ispezioni

La legge prevede che l'AV-MPC può chiedere di effettuare ispezioni presso il MPC e chiedergli di fornire informazioni e rapporti supplementari sulla sua attività (art. 30 cpv. 1 LOAP); può incaricare una delegazione di almeno tre membri di effettuare le ispezioni (art. 9 cpv. 2 dell'ordinanza sull'organizzazione²⁶). Nel quadro delle ispezioni, i membri dell'AV-MPC hanno accesso agli atti procedurali, ma possono utilizzare le informazioni ottenute soltanto in termini generali e in forma anonimizzata (art. 30 cpv. 2 e 3 LOAP).

Nel primo anno di attività dell'AV-MPC l'obiettivo principale delle ispezioni era comprendere l'attività del MPC (l'allora procuratore generale era Erwin Beyeler) e raccogliere elementi per poterla valutare nel suo insieme. L'AV-MPC ha effettuato ispezioni di tutte le unità operative o meno del MPC. Contrariamente a quanto aveva fatto il Tribunale penale federale, l'AV-MPC non ha effettuato ispezioni nei confronti dei singoli procuratori, dato che in virtù della nuova LOAP la vigilanza di questi ultimi era in primo luogo di competenza del procuratore generale. Tuttavia l'AV-MPC ha definito dei temi prioritari. Le ispezioni effettuate nel 2011 si sono concentrate principalmente sulla durata dei procedimenti, sulla definizione delle priorità nella lotta contro la criminalità e sulle necessità del MPC di ottenere risorse della Polizia giudiziaria federale (PGF).

Ciascuna ispezione è stata effettuata da una squadra di tre membri dell'AV-MPC ed è stata oggetto di un verbale. I collaboratori del MPC che sono stati interrogati hanno potuto esprimere la propria opinione sui verbali quale verifica dei fatti. L'AV-MPC ha redatto un rapporto finale sulle ispezioni sul quale il procuratore generale ha espresso il proprio parere.

A questo proposito è risultato che l'AV-MPC e il MPC non avevano la stessa idea in merito ai rapporti d'ispezione: il MPC voleva un rapporto con una valutazione della sua organizzazione e della conduzione dei procedimenti (eventualmente accompagnata da qualche raccomandazione per il futuro). Basandosi sulle ispezioni, l'AV-MPC ha fatto invece determinate constatazioni, non considerandole come una valutazione definitiva dell'organizzazione, delle procedure operative e della qualità di conduzione dei procedimenti, ma come una valutazione provvisoria di ambiti ai quali avrebbe dedicato particolare attenzione²⁷ in futuro.

Nel 2012 l'ispezione era incentrata sui procedimenti. In tale occasione l'Autorità di vigilanza non si è occupata di singoli procedimenti concreti, né della valutazione dei singoli procuratori pubblici, ma in generale della conduzione dei procedimenti da parte del MPC. A tal fine gruppi d'ispezione formati da tre membri dell'AV-MPC e un verbalista hanno ispezionato le unità operative del MPC. Per l'ispezione ogni unità del Ministero era tenuta ad aggiornare circa otto procedimenti. Tra questi otto il gruppo ne sceglieva poi tre o quattro che venivano controllati. Nell'ambito della verifica dei procedimenti, l'Autorità di vigilanza ha talvolta preso visione anche degli atti del procedimento. Ha riassunto i principali risultati dell'ispezione nel suo rapporto d'attività²⁸.

In risposta alla domanda di un membro delle CdG in merito all'uso che l'AV-MPC faceva dei risultati del controllo dei dossier dei procedimenti, il presidente dell'AV-MPC ha indicato che tali analisi erano svolte a voce durante le sedute di vigilanza dell'AV-MPC e che erano inserite nei verbali delle sedute. Nessun rapporto veniva redatto per iscritto. Il presidente dell'AV-MPC ha sottolineato che le analisi erano integrate nel rapporto d'ispezione e dunque anche nel rapporto d'attività dell'AV-MPC sotto forma di riassunto²⁹.

Nel 2013 l'AV-MPC ha ispezionato le sedi distaccate di Zurigo, Lugano e Losanna e diverse divisioni del MPC a Berna. Quattro erano i principali aspetti su cui si è basata l'ispezione: pianificazione e strategia in materia di procedure, gestione del tempo e controlling. Non sono stati invece discussi i procedimenti in concreto né sono stati valutati i singoli procuratori. L'AV-MPC ha concluso che le ispezioni avevano fornito numerose informazioni, ma non permettevano di avere una panoramica completa circa lo svolgimento dei procedimenti. L'Autorità di vigilanza era cosciente di questo problema ed era sempre alla ricerca di nuove forme d'ispezione. Ha precisato che tutte le ispezioni si erano svolte in un clima cordiale e disteso e che i gruppi d'ispezione avevano avuto nel complesso una buona impressione del lavoro svolto dalle divisioni del MPC ispezionate³⁰.

Nel 2014 i responsabili dell'ispezione hanno scelto un centinaio di procedimenti nei rapporti semestrali del MPC. La procedura d'ispezione è stata leggermente modificata: in una prima fase, durante un incontro con il capo della sede distaccata o della divisione, il gruppo d'ispezione si procura una visione d'insieme circa lo stato dell'unità ispezionata. Nella seconda fase uno o due ispettori esaminano i procedimenti del procuratore in questione alla sola presenza di quest'ultimo. Dopo aver

²⁷ Rapporto d'attività 2011 dell'AV-MPC, pagg. 9 e 11

²⁸ Rapporto d'attività 2012 dell'AV-MPC, da pag. da 7 a 9

²⁹ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC del 9 aprile 2013 (non pubblicato)

³⁰ Rapporto d'attività 2013 dell'AV-MPC, pagg. 9 e 10

esaminato i diversi procedimenti, i responsabili delle ispezioni discutono le conclusioni cui sono giunti. Nella terza fase il risultato è discusso con il capo della sede o della divisione. L'ispezione verte sulla qualità dei rapporti specifici, sulla gestione del tempo durante i procedimenti, in particolare in quelli meno recenti, sul controlling introdotto e rielaborato tra il 2012 e il 2013 e sulla collaborazione con la PGF. Inoltre l'AV-MPC ha esaminato gli abbandoni dei procedimenti senza vittime (legittimate a interporre reclamo) e abbandoni ai sensi dell'articolo 53 CP (abbandono per motivi di riparazione). Si trattava di controllare in via sussidiaria la legalità dell'operato del MPC laddove non è più possibile una valutazione in tribunale³¹.

Nel 2015, durante il mandato del suo secondo presidente, l'AV-MPC ha continuato a effettuare ispezioni. I responsabili hanno scelto 87 procedimenti da sottoporre a una più attenta analisi. Si trattava in prevalenza di casi che nell'ultimo anno erano già stati esaminati approfonditamente dalle squadre incaricate delle ispezioni e rispetto ai quali era stato discusso l'iter procedurale³².

Il secondo presidente dell'AV-MPC ha sottolineato dinanzi alle sottocommissioni che le ispezioni annuali di quasi tutte le divisioni del MPC effettuate da una squadra di tre persone costituivano l'aspetto principale dell'attività di vigilanza dell'AV-MPC: i rapporti sui casi venivano analizzati, i singoli procedimenti venivano discussi con i procuratori responsabili nelle rispettive divisioni. Ha inoltre sottolineato che non si trattava di dare ai procuratori istruzioni su come condurre i procedimenti, visto che i procuratori federali con ogni probabilità erano più competenti in materia rispetto ai membri dell'AV-MPC, ma di mettere l'accento su eventuali lacune del personale o dei procedimenti. Lo scopo dell'analisi dei procedimenti in concreto era quello di risolvere i problemi generali sorti durante la seconda fase e non sulla base delle spiegazioni fornite dal MPC durante le sedute di vigilanza³³.

Nel 2016 i responsabili delle ispezioni hanno selezionato, nel rapporto semestrale del MPC, circa quaranta tra i procedimenti individuali e i gruppi di procedimenti per le loro ispezioni. In questo contesto sono stati principalmente esaminati i dossier globali e quelli meno recenti. Con la riorganizzazione del MPC e il BA Profiles, le questioni relative alla nuova struttura, ai profili, alla situazione degli stipendi e ai rapporti di lavoro hanno acquisito una notevole importanza. Per quanto riguarda i procedimenti, l'attività di vigilanza si è concentrata sui dossier globali, molto discussi dai media, quali Petrobas, 1MDB e FIFA, così come sui casi meno recenti vicini alla conclusione.

Oltre alle ispezioni ordinarie l'AV-MPC ha effettuato, per conto delle CdG, un'inchiesta straordinaria sui documenti esistenti in merito all'inchiesta penale condotta sul disastro aereo di Würenlingen nel 1970. L'AV-MPC ha concluso che nel dossier del MPC nulla indicava uno svolgimento del procedimento penale non conforme alla legge³⁴.

Nel 2017 le delegazioni dell'AV-MPC hanno effettuato delle inchieste presso i servizi del MPC nel quadro di un'ispezione trasversale finalizzata a comprendere

³¹ Rapporto d'attività 2014 dell'AV-MPC, pagg. 11, 12 e 15

³² Rapporto d'attività 2015 dell'AV-MPC, pag. 11

³³ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC dell'11 aprile 2016, pag. 6 (non pubblicato)

³⁴ Rapporto d'attività 2016 dell'AV-MPC, pagg. 9, 10 e 14

come lavora il MPC su un caso concreto. Sul piano della metodologia, l'AV-MPC ha scelto un nuovo approccio d'ispezione secondo cui il membro dell'AV-MPC incaricato di effettuarla preparava una lista standardizzata di domande a cui i tre membri della delegazione in questione dovevano rispondere. Così facendo ci si assicurava che i risultati dell'inchiesta fossero comparabili con quelli ottenuti nelle diverse divisioni. Al fine di determinare il contributo delle parti implicate nel procedimento sono stati interrogati sia i procuratori responsabili di dirigere il procedimento che tutti i collaboratori implicati nel caso in questione. Inoltre l'AV-MPC ha deciso di effettuare due ispezioni straordinarie, di cui una in collaborazione con la DelCdG sul caso Daniel M. e una sui reati di diritto penale internazionale³⁵.

Nel rapporto d'attività 2018 il secondo presidente dell'AV-MPC, al termine del proprio mandato, ha fatto un'analisi retrospettiva dichiarando quanto segue³⁶:

«Il MPC si è trasformato in un'autorità penale moderna e cosciente del proprio ruolo. Mentre in precedenza il singolo procuratore pubblico poteva ancora decidere i casi assegnatigli in totale autonomia, con il nuovo modello gestionale e organizzativo il Ministero pubblico della Confederazione ha acquisito un più alto profilo, raggiungendo, con il potenziamento del controlling, con la gestione dei casi, con i responsabili delle categorie di reati e soprattutto anche con i progetti in ambito UNAVOCE, un'unitarietà irrinunciabile nell'interesse di un perseguimento penale efficiente e funzionale. A questo si è accompagnato il riconoscimento del fatto che la nuova autonomia del Ministero pubblico della Confederazione non è in competizione con la libertà del singolo procuratore pubblico. Infatti, il Ministero pubblico della Confederazione può essere portato al successo quale massima autorità di perseguimento penale della Confederazione, solo mediante la promozione di un'«*unité de doctrine*».

In merito allo sviluppo dell'AV-MPC ha sottolineato che anche quest'ultima, oltre al MPC, ha subito delle modifiche. Dopo una prima fase di strutturazione l'AV-MPC ha acquisito una visione più approfondita delle problematiche specifiche del MPC e oggi non si limita più a osservare il lavoro del MPC, ma è in grado, con ispezioni mirate, di far luce sulle strutture e sugli iter procedurali del MPC. In quest'attività rientrano le ispezioni impegnative della segreteria generale³⁷ e nell'ambito di reati concernenti il diritto penale internazionale³⁸.

Il presidente ha inoltre aggiunto che se inizialmente era stata concepita come mera autorità di vigilanza sul MPC, negli ultimi anni l'AV-MPC si è vista assegnare diversi nuovi compiti. Insieme al DFGP ha commissionato un rapporto sull'ottimizzazione dei problemi di interfacciamento tra il MPC e la polizia giudiziaria federale; ha rielaborato sotto il profilo storico-giuridico, per incarico dell'Alta vigilanza parlamentare, l'inchiesta penale a suo tempo condotta sul disastro aereo di Würenlingen; in merito alle controversie insorte sull'impiego di una spia svizzera in Germania ha inoltre analizzato, d'intesa con la DelCdG, il procedimento penale contro tale spia condotto in parallelo dal MPC.

³⁵ Rapporto d'attività 2017 dell'AV-MPC, pagg. 7 e 8, 10 e 11; verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC del 19 aprile 2018, pag. 2 (non pubblicato)

³⁶ Rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC, pag. 5

³⁷ L'ispezione è stata effettuata nel 2018; la valutazione dei risultati è prevista per il secondo trimestre.

³⁸ Riassunto nel Rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC, pagg. 12 e 14

L'AV-MPC ha effettuato un'ulteriore ispezione straordinaria sull'insieme dei procedimenti FIFA in merito ai due incontri informali non verbalizzati di cui si era venuti a conoscenza, tra il procuratore generale e il Presidente della FIFA³⁹.

Dall'inizio della sua attività il 2019 è stato l'anno più intenso per l'AV-MPC a causa del procedimento disciplinare nei confronti del procuratore generale Michael Lauber. Tenuto conto dell'urgenza del caso, nel 2019 l'AV-MPC ha dato priorità a quest'inchiesta. Per questi motivi l'ispezione del controlling, la valutazione della qualità degli atti d'accusa del MPC e l'analisi dei risultati dell'ispezione della segreteria generale del MPC sono state rimandate al 2020⁴⁰.

2.3.4 Direttive e raccomandazioni

L'AV-MPC può emanare direttive generali sull'adempimento dei compiti da parte del MPC. Sono escluse istruzioni nel singolo caso sull'apertura, lo svolgimento e la chiusura di un procedimento, così come istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici (art. 29 cpv. 2 LOAP).

Conformemente all'articolo 29 capoverso 2 LOAP, il 31 agosto 2011 l'AV-MPC ha impartito la prima e per lungo tempo l'unica direttiva al MPC in merito ai rapporti che quest'ultimo deve redigere e consegnare all'AV-MPC. Altre due direttive sono state emanate il 26 maggio e il 2 giugno 2020 (cfr. n. 4.2). Il TPF aveva già emanato direttive simili nei confronti del MPC. Secondo la direttiva del 2011 il MPC deve consegnare all'AV-MPC sia un rapporto annuale che dei rapporti semestrali. I rapporti semestrali forniscono informazioni sui procedimenti pendenti, sulla trattazione dei procedimenti e sui rapporti che consentono all'AV-MPC di essere a conoscenza della concreta conduzione dei procedimenti da parte del MPC. Ogni sei mesi il MPC deve consegnare all'AV-MPC anche un rapporto finanziario. Le direttive comprendono istruzioni sulle ispezioni svolte dall'AV-MPC. Nell'elaborarle l'Autorità si è assicurata che il MPC non fosse gravato di un carico eccessivo di rapporti da consegnare. In collaborazione con quest'ultimo è stata trovata una soluzione che permette di redigere tali rapporti tramite gli strumenti utilizzati dal MPC per il controlling interno⁴¹.

Oltre all'emanazione di direttive, come previsto dall'articolo 30 capoverso 3 LOAP, l'AV-MPC può fornire al MPC raccomandazioni non vincolanti.

In merito all'applicazione delle direttive formali indirizzate al MPC, nel rapporto annuale 2018 l'AV-MPC ha riportato quanto segue: «In linea con il principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.), vincolante per tutte le attività dello Stato, e al fine di preservare la massima autonomia possibile del MPC, l'AV-MPC, nell'ambito del mandato conferitole dalla legge, emana, se necessario, raccomandazioni all'indirizzo del procuratore generale, fissando inizialmente un termine di attuazione. Se il Procuratore generale non attua le raccomandazioni entro il termine previsto, l'AV-MPC esamina i motivi della mancata attuazione, impartendogli, se del caso, un'istruzione vincolante, oppure annulla la raccomandazione. Una volta che l'AV-

³⁹ Rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC, pagg. 14 e 16

⁴⁰ Rapporto d'attività 2019 dell'AV-MPC, pagg. 3 e 4

⁴¹ Cfr. Rapporto d'attività 2011 dell'AV-MPC, pag. 8

MPC ha emanato una direttiva, il Procuratore generale non può opporvi alcun rimedio giuridico»⁴².

Nel 2018 per la prima volta l'AV-MPC ha emanato nei confronti del procuratore generale due raccomandazioni formali:

in merito alla sua ispezione straordinaria del caso Daniel M., il 13 marzo 2018 l'AV-MPC ha emanato una raccomandazione al MPC affinché definisse, nel memorandum stipulato tra il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e il MPC le procedure di cooperazione nei settori della prevenzione e del perseguimento penale, informazioni che sono fornite dal SIC e che possono essere incluse nei procedimenti penali⁴³.

Nel quadro delle indagini svolte su due incontri tra il procuratore generale e il presidente della FIFA, che non sono stati verbalizzati, il 23 novembre 2018 l'AV-MPC ha esortato il MPC a documentare ogni incontro con una controparte o con una persona coinvolta durante un procedimento penale in corso⁴⁴.

Oltre alle due raccomandazioni formali, i rapporti d'attività dell'AV-MPC contengono altre raccomandazioni indirizzate al MPC in particolare nel quadro delle ispezioni effettuate. Tuttavia queste raccomandazioni hanno un carattere più informale e la loro attuazione o non è stata controllata sistematicamente oppure questo controllo non è stato menzionato nei rapporti d'attività.

Ad esempio, in occasione delle sue ispezioni l'AV-MPC aveva già formulato nel suo rapporto d'attività 2011 delle raccomandazioni sulla conduzione dei procedimenti, sulla loro durata e sull'ottimizzazione delle risorse utilizzate⁴⁵. Nel suo rapporto d'attività 2014, l'AV-MPC ha emanato una raccomandazione sulle misure strutturali da attuare in merito all'impiego del personale⁴⁶. Talvolta le raccomandazioni sono state formulate sotto forma di suggerimenti, ad esempio quando l'AV-MPC invita il MPC a mettere a punto una strategia che permetta di abbandonare i procedimenti più rapidamente oppure quando l'AV-MPC esorta il MPC a occuparsi del computo dei termini di prescrizione e del relativo controllo in un contesto adeguato⁴⁷.

2.3.5 Rapporti del MPC sui procedimenti penali

Secondo la direttiva dell'AV-MPC del 31 agosto, ogni sei mesi (il 30 giugno e il 31 dicembre) il MPC informa l'AV-MPC sui procedimenti penali. I rapporti semestrali includono informazioni su procedimenti pendenti (ivi compresi quelli sospesi), quelli conclusi (ivi compresa la durata del procedimento), i rapporti aggiornati su casi specifici che il MPC redige per i propri obiettivi, una lista dei procedimenti prioritari e un rapporto finanziario. I rapporti permettono all'AV-MPC di sapere come il MPC conduce i procedimenti e di individuare gli eventuali problemi ricorrenti. Nei primi anni di attività l'AV-MPC si è concentrata soprattutto sui procedi-

⁴² Rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC, pag. 16

⁴³ Rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC, pag. 17

⁴⁴ Rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC, pag. da 14 a 17

⁴⁵ Rapporto d'attività 2011 dell'AV-MPC, pagg. 11 e 12

⁴⁶ Rapporto d'attività 2014 dell'AV-MPC, pag. 15

⁴⁷ Rapporto d'attività 2012 dell'AV-MPC, pag. 9

menti (cfr. n. 2.3.3 Ispezioni). Nel tempo ha esaminato i rapporti sui casi particolari e ha sviluppato un sistema di valutazione. È sulla base di questi rapporti che i gruppi d'ispezione dell'AV-MPC hanno scelto un certo numero di procedimenti che hanno poi sottoposto ad ispezioni⁴⁸. Con questi riscontri l'AV-MPC ha favorito una migliore qualità⁴⁹ di questi rapporti, che ha potuto confermare successivamente⁵⁰.

2.3.6 Rispetto dell'indipendenza del MPC in materia di perseguimento penale

Durante i suoi primi anni di attività l'AV-MPC ha condotto un'approfondita riflessione riguardo alla misura in cui doveva esaminare i singoli casi nel quadro della propria attività di vigilanza. I membri dell'AV-MPC che effettuano un'ispezione in seno al MPC hanno accesso ai dossier del procedimento penale se necessario all'adempimento del loro mandato (art. 30 cpv. 2 LOAP). Tuttavia l'AV-MPC non può impartire istruzioni nel singolo caso sull'apertura, lo svolgimento e la chiusura di un procedimento, né istruzioni per l'accusa in giudizio o per l'esercizio di rimedi giuridici (art. 29 cpv. 2 LOAP). Il presidente dell'AV-MPC ha spiegato alle sottocommissioni che l'Autorità di vigilanza rispetta rigorosamente tali disposizioni. Ciononostante il presidente riteneva che l'esame dei casi specifici facesse emergere problemi generali in merito ai quali l'AV-MPC doveva discutere con il MPC. Il presidente dell'AV-MPC riporta che in queste occasioni il MPC si era dimostrato un interlocutore aperto, cooperativo e propositivo. Inoltre stando al presidente l'AV-MPC rispetta l'indipendenza del MPC nei casi specifici e da parte sua il MPC rispetta la volontà dell'AV-MPC di avere una visione d'insieme sulla base dei singoli casi⁵¹.

Nel rapporto d'attività 2011 l'AV-MPC ha riportato che durante le sedute di vigilanza il procuratore generale la informava regolarmente in merito ai procedimenti «che potrebbero avere una certa rilevanza politica, che toccano specificatamente i rapporti della Svizzera con l'estero, che potrebbero essere di particolare interesse per i media, i procedimenti nei quali il MPC ha eventualmente bisogno dell'appoggio dell'AV-MPC o che sono di particolare interesse per altri motivi»⁵².

Anche nel quadro delle proprie ispezioni, continua il presidente, l'AV-MPC si è occupata di singoli casi, ma si è sempre concentrata sulle conseguenze generali che questi possono comportare⁵³.

2.3.7 Vigilanza nell'ambito organizzativo e del personale

Secondo l'articolo 9 LOAP il procuratore generale dirige il MPC ed è responsabile in particolare della realizzazione e della gestione di un'organizzazione funzionale,

⁴⁸ Rapporto d'attività 2012 dell'AV-MPC, pag. 7

⁴⁹ Rapporto d'attività 2013 dell'AV-MPC, pag. 9

⁵⁰ Rapporto d'attività 2014 dell'AV-MPC, pag. 12

⁵¹ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC del 9 aprile 2013, pag. 3 (non pubblicato)

⁵² Rapporto d'attività 2011 dell'AV-MPC, pag. 9

⁵³ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC del 9 aprile 2013, pag. 3 (non pubblicato)

dell'impiego efficace del personale e delle risorse finanziarie e materiali. Gode di autonomia organizzativa e gli spetta la completa competenza per il personale del MPC, ad eccezione dei suoi due sostituti, eletti dall'Assemblea federale. Da parte sua l'AV-MPC può impartire sanzioni disciplinari nei confronti del procuratore generale e dei suoi due sostituti (art. 31 LOAP; cfr. n. 2.3.8).

Come hanno regolarmente sottolineato i presidenti dell'AV-MPC alle sottocommissioni, l'AV-MPC rispetta nella prassi l'autonomia del procuratore generale. Controlla se il MPC svolge correttamente i compiti stabiliti dalla legge, ma ne rispetta il margine di manovra e non interviene nelle questioni operative legate ad affari correnti⁵⁴. In quanto autorità di vigilanza specializzata che, a differenza di una direzione di dipartimento, non si trova all'apice di una gerarchia amministrativa, non spetta all'AV-MPC prendere posizione rispetto a singole decisioni del procuratore generale⁵⁵. Dunque, durante la fase di strutturazione del MPC, l'AV-MPC si è informata circa i regolamenti organizzativi che lo riguardano, ma non è intervenuta. Il primo presidente dell'AV-MPC aveva a suo tempo confermato, dinanzi alle sottocommissioni, che l'AV-MPC non sarebbe intervenuta nell'autonomia organizzativa del procuratore generale e che nel caso in cui avesse rilevato problemi derivanti da lacune organizzative, avrebbe adottato misure adeguate⁵⁶.

Dopo le constatazioni del gruppo d'ispezione, nel suo primo rapporto l'AV-MPC aveva affermato che l'organizzazione del MPC permetteva di svolgere i suoi compiti correttamente. Tenuto conto dei risultati delle ispezioni effettuate nel 2011, l'AV-MPC voleva esaminare nel dettaglio, nel quadro di future ispezioni, alcune questioni organizzative, tra cui ad esempio l'opportunità di una divisione competente per il terrorismo⁵⁷.

Il MPC ha attuato una riorganizzazione a decorrere dal 1° settembre 2012. In questo caso ha avviato una serie di procedimenti di controllo tramite i due sostituti procuratori. Il MPC ha regolarmente informato l'AV-MPC circa il progetto di riorganizzazione. Nel rapporto d'attività 2012, l'AV-MPC ha indicato che di principio non interferisce con l'autonomia organizzativa del procuratore generale e non ha riscontrato alcuna necessità di intervento in materia di vigilanza⁵⁸.

Nel 2012 l'AV-MPC ha inoltre discusso in merito alla subordinazione diretta della PGF al MPC, questione che, sollevata dal procuratore generale, è stata chiarita anche dalle CdG. L'AV-MPC ha deciso di non prendere posizione in merito finché il gruppo di lavoro costituito in collaborazione con il DFGP non avrebbe portato a termine i propri compiti e i risultati sarebbero stati comunicati.

Nel 2013 la direzione del MPC ha regolarmente informato l'AV-MPC circa i propri piani di riorganizzazione nei diversi ambiti, quali la struttura organizzativa, le risorse umane e le finanze. I progetti in corso, come transform it nel settore informatico o Estime in quello del personale, erano all'ordine del giorno delle sedute di vigilanza, durante le quali questi progetti venivano spiegati a voce e/o con documenti di sup-

⁵⁴ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC del 15 aprile 2015, pag. 6 (non pubblicato)

⁵⁵ Rapporto d'attività 2017 dell'AV-MPC, pag. 9

⁵⁶ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC del 5 aprile 2011 (non pubblicato)

⁵⁷ Rapporto d'attività 2011 dell'AV-MPC pag. 11

⁵⁸ Rapporto d'attività 2012 dell'AV-MPC pag. 9

porto. Secondo il rapporto d'attività 2013, per svolgere i propri compiti l'AV-MPC, pur ricevendo informazioni sulle strutture del MPC, di principio non interferiva nell'autonomia organizzativa del procuratore generale e fino a quel momento non aveva riscontrato alcuna necessità di intervento in materia di vigilanza⁵⁹.

In vista del secondo mandato del procuratore generale (2016–2019), il MPC ha adottato diverse modifiche organizzative e ha ridefinito le proprie strategie. Dal rapporto d'attività 2015 dell'AV-MPC risulta che le modifiche previste, alle volte considerevoli, in un primo momento hanno suscitato preoccupazione in seno al personale del MPC. Alla fine del 2015 dato che il progetto era stato completato in larga misura, il clima si è notevolmente calmato. L'AV-MPC ha vigilato con attenzione sulle decisioni prese dal procuratore generale in materia di politica del personale, ma non è intervenuta nelle sue competenze nello specifico. La decisione del procuratore generale di non rinnovare il mandato di cinque procuratori e la sospensione del capo della sede di Lugano ha suscitato controversie nell'opinione pubblica. L'AV-MPC precisa che non spetta a lei, in qualità di autorità di vigilanza, prendere posizione sulle singole decisioni del MPC, sebbene si sia assicurata che il procuratore generale abbia osservato le disposizioni della legge sul personale e concesso ai soggetti interessati il diritto di essere sentiti⁶⁰.

L'AV-MPC si è espressa anche in merito al clima instauratosi in seno al personale: «il mancato rinnovo della nomina di molti procuratori, la riorganizzazione programmata dalla direzione del MPC e la conseguente riassegnazione di funzioni e livelli salariali, connessa a un aumento di lavoro, in parte consistente, nell'ambito amministrativo e in quello della conduzione dei procedimenti, hanno suscitato durante la fase di riorganizzazione una certa insicurezza e ansia nei collaboratori a tutti i livelli del MPC. L'orientamento sui progetti BA 2016 e BA Profiles impartito lo scorso novembre sembra aver fornito agli interessati i chiarimenti desiderati. [...] La motivazione esistente e il clima sostanzialmente buono hanno potuto essere potenziati grazie alla preannunciata riorganizzazione del Ministero pubblico della Confederazione»⁶¹.

In seguito alle informazioni comunicate spontaneamente dal MPC prima delle decisioni, l'AV-MPC ha chiesto al MPC di fornire informazioni dettagliate sul mancato rinnovo dei mandati e sulle ripercussioni finanziarie delle decisioni prese nel 2015 riguardo al personale. Stando al rapporto d'attività 2015 il costo totale dei cambiamenti del personale (tra cui licenziamenti, mancati rinnovi, versamenti per le indennità di partenza, indennizzi per spese di patrocinio e indennità di «new placement» ed altro) ammontava a 1 288 097 franchi.

L'AV-MPC ha inoltre constatato che «da quanto precede si desume che la politica del personale adottata dal MPC nel corso del 2015 ha prodotto conseguenze finanziarie e suscitato una certa inquietudine tra i dipendenti. Per garantire la stabilità funzionale e di bilancio dell'istituzione, una situazione come quella descritta deve rimanere un caso eccezionale. L'AV-MPC continuerà a seguire l'evolversi della situazione»⁶².

⁵⁹ Rapporto d'attività 2013 dell'AV-MPC pag. 11

⁶⁰ Rapporto d'attività 2015 dell'AV-MPC pagg. 5 e 11

⁶¹ Rapporto d'attività 2015 dell'AV-MPC pag.13

⁶² Rapporto d'attività 2015 dell'AV-MPC pagg. 13 e 14

Tre dei procuratori non riconfermati hanno presentato ricorso innanzi al TAF, che ha in parte accolto il ricorso in entrambi i casi. Sebbene il mancato rinnovo non sia stato giudicato illecito, il giudice ha constatato una violazione per la mancata notifica agli interessati di tale decisione e del loro diritto di essere ascoltati. Per i motivi sopracitati il Tribunale ha adattato le indennità da versare⁶³.

Il presidente dell'AV-MPC ha dichiarato alle sottocommissioni che l'AV-MPC aveva seguito molto da vicino questo procedimento e l'aveva sistematicamente inserito come punto all'ordine del giorno delle sue sedute mensili. Secondo il presidente l'AV-MPC è stata regolarmente informata della procedura prevista e delle decisioni di principio prese e ne ha discusso con il procuratore generale, tenendo conto della sua autonomia organizzativa; era convinta che il progetto BA Profiles rappresentasse una forma di organizzazione ragionevole e che rispondesse alle necessità attuali. Il presidente dell'AV-MPC ha dichiarato che se l'Autorità avesse dovuto attuare tale organizzazione avrebbe lievemente modificato alcune misure o fissato diversamente le priorità, ma che riteneva molto ampio il margine di manovra del procuratore generale in materia. L'AV-MPC avrebbe potuto o dovuto intervenire se fosse stata convinta che i modelli d'organizzazione avrebbero potuto rappresentare un ostacolo allo svolgimento efficace dei compiti.

In merito al mancato rinnovo dei procuratori, il presidente dell'AV-MPC ha dichiarato che l'Autorità riconosceva il diritto del MPC di non riconfermare le persone con cui non prevedeva di poter lavorare in futuro. L'AV-MPC non voleva intervenire nella questione, in quanto non disponeva delle informazioni necessarie e non era competente in materia⁶⁴.

Nel 2019 il terzo presidente dell'AV-MPC ha affermato alle sottocommissioni che l'autorità di vigilanza voleva concentrarsi sulla conduzione del MPC da parte del procuratore generale. Nel quadro della sua ispezione della segreteria generale, l'AV-MPC aveva concluso che i quadri dirigenti di una divisione operativa dovevano partecipare alla direzione del MPC. Di conseguenza, aveva raccomandato al procuratore generale di integrare nell'organo direttivo, oltre ai rappresentanti della segreteria generale, persone con funzioni a livello operativo⁶⁵.

2.3.8 Diritto disciplinare dell'AV-MPC

Secondo l'articolo 31 capoverso 2 LOAP, l'AV-MPC esercita il potere disciplinare sul procuratore generale e i suoi due sostituti. Se un membro del MPC viola i propri doveri d'ufficio, l'AV-MPC può pronunciare un avvertimento o un ammonimento, o disporre una riduzione dello stipendio. Ulteriori informazioni sono contenute nell'ordinanza sull'organizzazione dell'AV-MPC⁶⁶. Dal diritto disciplinare deriva anche il diritto dell'Autorità di effettuare inchieste disciplinari sulle persone sopra-

⁶³ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC dell'11 aprile 2016, pag. 8, 22 (non pubblicato); decisione del 15 febbraio 2016 A-4054/2015, punto 5.3; decisione del 16 marzo 2016 A-5313/2015, punto 5.2.3

⁶⁴ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC dell'11 aprile 2016, pagg. 7 e 8 (non pubblicato)

⁶⁵ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC del 3 aprile 2019, pag. 5 (non pubblicato)

⁶⁶ Art. da 16 a 19; RS **173.712.24**

menzionate⁶⁷. Come ultima via di ricorso l'AV-MPC può sottoporre all'Assemblea federale plenaria una proposta di destituzione del procuratore generale e dei sostituti procuratori generali (art. 31 cpv. 1 LOAP).

Dal 2011 al 2018 l'AV-MPC non ha mai applicato il diritto disciplinare.

2.3.9 Cooperazione tra l'AV-MPC e il MPC

Tra il 2011 e il 2018 nel quadro dei loro incontri con i rappresentanti dell'AV-MPC e del MPC, le sottocommissioni hanno riscontrato un andamento positivo circa la cooperazione tra i due organi. Nonostante fossero a conoscenza di alcune divergenze d'opinione tra i due organi, le sottocommissioni non hanno constatato forti conflitti durante quest'arco temporale.

Dichiarazioni dell'AV-MPC

Nel quadro dell'esame dei rapporti d'attività 2015 dell'AV-MPC e del MPC, il presidente dell'AV-MPC ha espresso il proprio parere dinanzi alle sottocommissioni in merito alle sedute di vigilanza affermando che durante questi scambi d'informazione standardizzati nel corso del tempo era primariamente il MPC a fornire informazioni, mentre l'AV-MPC si interessava ai lavori amministrativi e organizzativi del MPC nonché alle procedure in corso o pendenti con eventuali implicazioni politiche. Il presidente ha precisato che le sedute di vigilanza erano ben rodute e che il clima delle discussioni era positivo. Sapeva che questa situazione era basata su un rapporto di reciproca fiducia tra i due organi e che l'AV-MPC aveva bisogno che il MPC si fidasse di lei per la trasmissione delle informazioni. Se nei rapporti il MPC dovesse omettere importanti procedimenti di cui l'AV-MPC non verrebbe a conoscenza altrimenti, l'AV-MPC non potrebbe rilevare quest'omissione o informarsi in futuro a tal proposito tramite il MPC. Tuttavia il presidente ha concluso che nel corso degli anni l'AV-MPC ha constatato di potersi fidare del MPC per restare informata sui procedimenti o sui problemi attuali⁶⁸.

In merito alla pratica dell'AV-MPC di emettere direttive e vigilare sulla loro attuazione, il presidente dell'AV-MPC ha indicato alle sottocommissioni che l'Autorità forniva relativamente poche istruzioni generali. Ha spiegato che nel quadro delle sedute di vigilanza mensili, il MPC e l'AV-MPC avevano risolto le loro divergenze, dato che il MPC aveva affermato che per la continuazione dei lavori avrebbe tenuto in considerazione anche la posizione che l'AV-MPC aveva al riguardo. Relativamente alle conseguenze finanziarie della politica del personale, l'AV-MPC ha preteso chiare informazioni, dovendo precisare più volte cosa chiedeva esattamente. Il presidente ha aggiunto che il MPC aveva sempre tenuto in considerazione le richieste dell'AV-MPC⁶⁹.

⁶⁷ Art. 17 dell'ordinanza sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza; RS 173.712.24

⁶⁸ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC dell'11 aprile 2016, pag. 6 (non pubblicato)

⁶⁹ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC dell'11 aprile 2016, pag. 14 (non pubblicato)

Nei rispettivi rapporti d'attività l'AV-MPC e il MPC riportano una controversia in merito a un tema secondario: il MPC aveva concluso una convenzione circa lo svolgimento di alcuni procedimenti con l'Ordine degli avvocati del Cantone di Ginevra, stringendo degli accordi. L'AV-MPC era intervenuta precisando che il Codice di procedura penale e le altre basi legali non prevedono la possibilità di stipulare convenzioni separate con singoli ordini degli avvocati. Dinanzi alle sotto-commissioni, il presidente dell'AV-MPC ha affermato che la controversia non è stata risolta e che secondo il suo parere non era necessario fare braccio di ferro sul diritto di emanare direttive dell'AV-MPC. I due rapporti annuali riportavano la critica dell'AV-MPC e la posizione del MPC, dunque secondo il presidente era ammissibile avere opinioni divergenti su tale questione, che non aveva conseguenze di grande portata⁷⁰.

Dichiarazioni del procuratore generale

Durante la seduta dell'11 aprile 2016, le sottocommissioni hanno interrogato il procuratore generale, in assenza dei membri dell'AV-MPC, in merito alla cooperazione con l'autorità di vigilanza.

Quest'ultimo ha indicato che il rapporto sia con l'ex presidente, il giudice federale Hansjörg Seiler, che con il presidente attuale, il giudice federale Niklaus Oberholzer, era buono. Secondo il procuratore generale i sette membri sono indipendenti gli uni dagli altri e la figura del presidente plasma l'attività di vigilanza: il presidente Seiler ha dato inizio all'attività di vigilanza, definendone i parametri e l'ha diretta con decisione, poiché, in qualità di giudice federale, sapeva che alcuni colleghi consideravano l'AV-MPC un'autorità non costituzionale e superflua. Il procuratore generale ha aggiunto di aver notato da parte del presidente Seiler una grande responsabilità nelle sue funzioni, in un contesto in cui l'AV-MPC e il MPC erano responsabili del buon funzionamento del procedimento stabilito dal Parlamento. Il procuratore generale ha poi sottolineato che entrambi gli organi avevano necessità di ridiscutere regolarmente i propri ruoli e di rivalutarli, cosa che aveva funzionato con il presidente Seiler e che funziona anche con il presidente Oberholzer. Secondo il procuratore generale, il presidente Oberholzer si concentrava su altri punti, ma con poche divergenze tra loro.

In merito alla garanzia dell'indipendenza del MPC, il procuratore generale ha dichiarato di non aver mai avuto l'impressione che l'AV-MPC volesse intromettersi nelle attività operative del MPC.

Circa la cooperazione generale e la gestione delle controversie, il procuratore generale ha affermato che l'AV-MPC svolgeva correttamente il proprio lavoro e che, per quanto lo riguardava, agiva in totale trasparenza, comunicava sistematicamente e con una certa frequenza informazioni sui casi importanti, senza violare il segreto dell'istruzione, così come su temi sottoposti al segreto professionale, dato che entrambi gli organi dovevano attenersi a tale segreto. Secondo il procuratore generale questa modalità di lavoro era fondamentale affinché l'AV-MPC potesse farsi un'idea di come funzionasse il lavoro del MPC dato che l'AV-MPC non avrebbe potuto fare altrimenti: costituita da solo sette membri, l'AV-MPC deve vigilare su

⁷⁰ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC dell'11 aprile 2016, pag. 14 (non pubblicato)

220 persone in seno al MPC, che si occupano quotidianamente di perseguimento penale. Se non ci fosse fiducia alla base, l'AV-MPC non avrebbe alcuna possibilità, nonostante le ispezioni, di comunicare basandosi sulla franchezza e sulla fiducia per sapere chi si occupa delle varie funzioni. Il procuratore generale ha precisato che questa era la modalità del MPC, anche se l'organo agiva liberamente, come lo dimostra la convenzione stipulata con l'Ordine degli avvocati del Cantone di Ginevra. Il procuratore generale ha dichiarato che il MPC non domandava, con premurosa docilità, se avesse o meno il diritto di agire, indicando che lui stesso, se convinto della correttezza di un'azione, agirebbe nel quadro della propria sovranità organizzativa, che si tratti di condurre un procedimento o di prendere decisioni sul personale.

In merito all'autonomia organizzativa e alle competenze sul personale il procuratore generale ha affermato di non aver nascosto, durante l'ultima ispezione, che alcuni collaboratori del MPC si erano rivolti direttamente all'AV-MPC circa le nuove strutture organizzative. Secondo il procuratore si trattava di un buon segno a dimostrazione del fatto che non c'era un clima di paura e che le persone potevano esprimere la propria opinione; non era turbato da questo comportamento e l'AV-MPC non aveva mai interferito limitandosi a prendere atto di quanto riferito. Infine ha precisato che il MPC aveva sempre informato l'AV-MPC circa le tappe importanti e che, in caso di aspetti fondamentali (informatica, strategia e organizzazione), aveva sempre consegnato all'AV-MPC tutti i documenti, spiegando e discutendo tutte le questioni con quest'ultima durante le sedute di vigilanza⁷¹.

Nel 2019 la collaborazione tra il procuratore generale e l'AV-MPC è notevolmente cambiata. Quest'evoluzione e il contesto in cui è avvenuta sono esposti nel capitolo 3.1 del presente rapporto.

3 Divergenze tra l'AV-MPC ed il MPC sulla vigilanza esercitata attualmente

Qui di seguito sono descritte le divergenze tra l'AV-MPC ed il MPC sulla vigilanza esercitata attualmente in base ai dati rilevati nell'autunno 2019 (audizioni condotte dalle sottocommissioni nell'ottobre 2019, elenco delle domande; cfr. n. 1.4).

3.1 Interpretazioni divergenti su svariati aspetti della vigilanza (situazione nell'autunno 2019)

3.1.1 C'è stato un cambiamento di paradigma all'entrata in funzione del nuovo presidente dell'AV-MPC nel 2019?

Secondo il procuratore generale Michael Lauber il modo di esercitare la vigilanza è completamente cambiato con il nuovo presidente dell'AV-MPC. Per il MPC spesso non è chiaro quali siano gli obiettivi dell'AV-MPC e di quali questioni si occupi. Sempre secondo Lauber, l'autorità di vigilanza lavorerebbe in maniera generica e

⁷¹ Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC dell'11 aprile 2016, pagg. 35 e 36 (non pubblicato)

superficiale; il MPC deplora in particolare la mancanza di un dialogo e si chiede come il nuovo presidente definisca la vigilanza. L'AV-MPC deciderebbe in modo affrettato, senza chiarire le basi legali e senza fornire riscontri⁷².

Secondo il presidente dell'AV-MPC Hanspeter Uster non vi è stato in realtà un cambiamento nella vigilanza e parlare di cambiamento di paradigma sarebbe esagerato. Il presidente dell'AV-MPC afferma di seguire un concetto di vigilanza piuttosto classico basato sulle sue esperienze in consigli di amministrazione e ancor prima in posizioni dirigenziali. Il suo predecessore avrebbe assunto invece piuttosto un ruolo di assistenza e sostegno⁷³.

In linea generale il procuratore generale mette in dubbio la competenza specialistica dell'AV-MPC invitando a chiedere ai suoi collaboratori che impressione ne abbiano. Secondo il procuratore generale questa competenza è inesistente e le domande poste dall'AV-MPC non sono né corrette né pertinenti. Inoltre non si ricevono più riscontri, a differenza di quanto avveniva in precedenza⁷⁴.

Confrontato con l'accusa di mancanza di competenza, il presidente dell'AV-MPC ha risposto di non poter esprimere commenti al riguardo. Altri membri dell'AV-MPC hanno reagito alla critica senza scomporsi e quasi divertiti: ad esempio Rolf Grädel (ex procuratore generale del Cantone di Berna) ha commentato che è esagerato negare la competenza specialistica dell'AV-MPC dato che il legislatore nell'elaborare le basi legali per la composizione dell'AV-MPC ha certamente valutato come garantire un alto livello di conoscenze specialistiche. Continua affermando che, pur non essendosi mai occupato di un caso di terrorismo, è tuttavia in grado di capire se un uovo puzza, nonostante non ne abbia mai covato uno. Dopo 35 anni di giustizia penale ha l'impressione di essere in grado di capire il nocciolo di una questione e di stabilire le priorità⁷⁵.

Il procuratore generale critica in particolare la mancanza di riscontro sull'ispezione della segreteria generale del MPC nel 2018, sulla quale non esistono né un rapporto né un parere. Il segretario generale del MPC ha specificato che sarebbe stata svolta da parte del presidente solo una valutazione inadeguata e orale del risultato nel quadro di un incontro annuale. La risposta del segretario generale a una domanda delle sottocommissioni Tribunali/MPC ha tuttavia messo in luce che egli si riferiva al predecessore dell'attuale presidente⁷⁶.

Il presidente dell'AV-MPC afferma di capire la critica riguardante il rapporto mancante: l'ispezione della segreteria generale del MPC nel 2018 è stata svolta con un cospicuo impiego temporale, ma per mancanza di risorse non è poi stato possibile far confluire i risultati in un rapporto. Questo oneroso compito non ha potuto essere eseguito nell'anno in questione e il presidente accetta completamente la critica⁷⁷.

Tutti i membri dell'AV-MPC concordano sul fatto che l'attività di vigilanza dell'anno in esame è stata notevolmente limitata dalla procedura disciplinare in corso

⁷² Verbale delle sottocommissioni Tribunali/MPC-N/S del 16 e 17 ottobre 2019 (di seguito: verbale) pagg. 4, 5

⁷³ Verbale pag. 21

⁷⁴ Verbale pag. 9

⁷⁵ Verbale pagg. 91, 92

⁷⁶ Verbale pag. 44

⁷⁷ Verbale pag. 22

contro il procuratore generale. In modo altrettanto concorde si sono espressi sulla mancanza di risorse della loro segreteria che fino a maggio 2019 disponeva di 0.8 posti di collaboratore scientifico aumentati in seguito a 1.4 (nel preventivo 2020 dietro richiesta dell'AV-MPC il Parlamento ha accordato due posti supplementari, ciascuno all'80–100 %).

Inoltre il procuratore generale, il segretario generale e il capo dell'informazione del MPC criticano la qualità dei verbali dell'AV-MPC⁷⁸. Rispondendo a questa critica Jörg Zumstein, membro dell'AV-MPC, afferma che i verbali sono molto dettagliati e riportano quanto detto nelle riunioni. Aggiunge che chi ne critica la qualità, fattore che non può valutare, può esprimersi sul loro contenuto, poiché i verbali sono disponibili per tempo per essere consultati e discussi⁷⁹.

Ruedi Montanari, sostituto procuratore generale, critica il segretario dell'AV-MPC in rapporto al concetto di vigilanza del presidente e del segretario, visti quale organo unico. Raccomanda alle sottocommissioni di chiedere al segretario generale del MPC in che modo il segretario dell'AV-MPC si rivolgesse talvolta ai collaboratori, modo che ritiene in parte spaventoso e smascherante⁸⁰. Da parte sua il segretario generale del MPC definisce decisamente irrispettoso il comportamento del segretario dell'AV-MPC e considera fuori luogo le sue esternalizzazioni. Aggiunge di non esserne a conoscenza direttamente, dato che non è mai stato presente, ma da collaboratori di cui è diretto superiore nel quadro dell'ispezione o della collaborazione⁸¹.

Interpellato riguardo ai contatti con il segretario dell'AV-MPC, il capo dell'informazione del MPC risponde che il rapporto con questa persona era molto difficile. Il segretario dell'AV-MPC l'avrebbe interrogato due volte sull'incontro tra la Federazione internazionale di calcio e il procuratore generale a livello dirigenziale. Una volta gli sarebbe stato chiesto se soffriva di amnesia⁸². Nell'estratto corretto e firmato del verbale delle sottocommissioni il capo dell'informazione ha aggiunto correzioni che indicano come le audizioni siano state verbalizzate dal segretario dell'AV-MPC e come sia stato il presidente dell'AV-MPC a chiedere se soffrisse di amnesia.

Invece Jörg Zumstein, membro dell'AV-MPC, elogia espressamente il segretario dell'AV-MPC giudicandolo competente e impegnato: le sue prestazioni sarebbero superiori alla media⁸³. Di fronte alle critiche da parte del rappresentante del MPC, Zumstein ha dichiarato di essere stato presente a due riunioni, ad agosto e ad ottobre, in cui il segretario dell'AV-MPC ha incontrato direttamente alcuni collaboratori del MPC e di non essere stato testimone di esternalizzazioni di questo tipo, al contrario. Gli incontri gli erano sembrati sereni. Non è neanche a conoscenza, continua, di altre situazioni incresciose né ne ha sentito parlare⁸⁴.

⁷⁸ Verbale pagg. 3–5, 44 e 56

⁷⁹ Verbale pag. 68

⁸⁰ Verbale pag. 32

⁸¹ Verbale pag. 50

⁸² Verbale pag. 55

⁸³ Verbale pag. 68

⁸⁴ Verbale pag. 69

3.1.2 **Come il procuratore generale vede la modifica del piano di vigilanza dell'AV-MPC**

Quali esempi della modificata definizione di vigilanza dell'AV-MPC, il procuratore generale indica il progetto di una raccomandazione per un'audizione, una commistione tra attività di vigilanza e procedura disciplinare e il trattamento dell'intervento parlamentare Jositsch⁸⁵ (vedi in merito i dettagli dei tre singoli esempi qui di seguito). Secondo il procuratore generale non si prosegue nel consolidamento comune del piano di vigilanza e le proposte del MPC sono sempre più recepite come ingerenza o tentativi di esercitare un'influenza⁸⁶.

3.1.2.1 **Progetto di una raccomandazione riguardo un'audizione**

Quale esempio di una modificata definizione della vigilanza, il procuratore generale indica il tentativo dell'AV-MPC di emanare una raccomandazione per un'audizione. Terminata l'ispezione della segreteria generale del MPC nel 2018, l'AV-MPC avrebbe riportato una sua (di Lauber) affermazione generale fuori contesto deducendone che presso il MPC sussisterebbero «gravi» lacune in un settore organizzativo ed era dunque necessaria un'audizione. Il procuratore generale critica che in tal modo la valutazione era già preformata, un modo di procedere inaccettabile. A suo avviso il MPC prevedeva già un'audizione di questo genere per l'autunno 2019; fino ad oggi (Lauber) non sarebbe ancora venuto a sapere se l'AV-MPC continua a sostenere la necessità di questa raccomandazione o se tutto si sia arenato.

Secondo il verbale dell'AV-MPC del 28 gennaio 2019 il presidente dell'AV-MPC avrebbe affermato, rispondendo alla critica del presidente della sottocommissione della CdG-S, che il link G1 indicato nel parere scritto del MPC è comprensibile; l'AV-MPC può dunque rinunciare per il momento a formulare una raccomandazione. Il procuratore generale ha obiettato che se il verbale riportava quanto citato, il metodo adottato non era a suo avviso corretto, trattandosi di una questione di centrale importanza, e che non approvava questo modo di procedere. Ha inoltre insistito sul fatto che nessuno sapeva a che punto fosse la raccomandazione e che l'AV-MPC era stata invitata a partecipare all'audizione svolta dal MPC, ma che non vi aveva dato seguito⁸⁷.

In merito al progetto di raccomandazione relativo all'audizione, il presidente dell'Autorità di vigilanza dichiara che alla fine di gennaio 2019 si era effettivamente pensato di realizzarlo. Il progetto era già stato sviluppato con il precedente presidente e l'AV-MPC l'aveva sottoposto al procuratore generale per parere. Durante la riunione di gennaio 2019, quando il suo predecessore aveva già lasciato la carica, era sorta una discussione sull'audizione raccomandata dall'AV-MPC. Quest'ultima avrebbe utilizzato effettivamente l'aggettivo «gravi», ma si trattava di una definizione del predecessore. Da allora sarebbe mancato il tempo di occuparsi nuovamente del progetto di audizione.

⁸⁵ Verbale pag. 4

⁸⁶ Elenco delle domande Lauber pag. 2

⁸⁷ Verbale pag. 5

3.1.2.2 Parere del MPC e dell'AV-MPC sul postulato Jositsch (19.3570)

Il procuratore generale menziona il parere dell'AV-MPC sul postulato Jositsch⁸⁸ quale esempio della modificata definizione di vigilanza. Il MPC ha elaborato il parere per l'Autorità di vigilanza, accorgendosi in seguito che il contenuto era stato cambiato. Chiesti chiarimenti, il procuratore generale è venuto a sapere che l'AV-MPC aveva deciso a giugno di modificare il proprio modo di procedere e di decidere liberamente sul parere. Il procuratore generale afferma di non esserne stato messo al corrente e di non ritenere corretto questo modo di agire; inoltre non aveva alcun modo di prevederlo.

In particolare il procuratore generale critica il fatto che nel suo parere l'AV-MPC abbia affermato la necessità di chiarire la questione se il MPC disponesse delle giuste competenze. Aggiunge che se dopo otto rapporti di gestione l'AV-MPC, costituita dal Parlamento quale autorità specializzata, non è in grado di esprimersi sulla validità della vigente regolamentazione della giurisdizione federale, ma deve ricorrere ad esperti esterni, si tratta allora di un'ammissione di incapacità⁸⁹.

Ancora, il procuratore generale non è soddisfatto che nella sua risposta al postulato l'AV-MPC abbia sottolineato come il MPC raccomandasse di respingere il postulato contro il parere dell'AV-MPC, senza però fornire spiegazioni al MPC. Ritene che questo modo di agire sia contrario alle aspettative del Parlamento, il quale auspica disporre di risposte e proposte affidabili, e non sia professionale⁹⁰.

Secondo il sostituto procuratore generale Jacques Rayroud la risposta data dall'AV-MPC al postulato Jositsch ha considerevolmente minato la fiducia del MPC, dato che il parere è diametralmente contrario alla posizione di quest'ultimo.

Diversi membri dell'AV-MPC invece si esprimono apertamente a favore del postulato Jositsch fornendo i motivi per cui l'AV-MPC è giunta alla conclusione di approvare il mandato di verifica.

In base alla legge sul Parlamento i postulati riguardano l'AV-MPC quando si tratta di gestione o finanze del Ministero pubblico della Confederazione e della sua autorità di vigilanza (art. 118 cpv. 4^{bis} LParl). Dunque rientra nel settore di competenza dell'AV-MPC proporre alla Camera competente di accogliere o respingere interventi.

3.1.2.3 Critiche all'apertura e allo svolgimento dell'inchiesta disciplinare

Il procuratore generale ritiene che l'AV-MPC confonda il suo compito di vigilanza con la procedura disciplinare: non corrisponde alla prassi normale chiedere la consegna di dossier riguardanti una procedura in corso nell'ambito della procedura disci-

⁸⁸ Po. Jositsch 19.3570 dell'11 giugno 2019. Controllo della struttura, dell'organizzazione, della competenza e della vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione

⁸⁹ Verbale pag. 6; parere del MPC in merito alla consultazione del 15 giugno 2020

⁹⁰ Elenco delle domande Lauber pag. 4

plinare. Essendo la decisione dell'AV-MPC impugnata davanti al tribunale, il TF sarebbe stato informato su chi il MPC voleva sentire e quando. Ma questo non è accettabile⁹¹.

Il procuratore generale continua affermando che a causa del terzo incontro deve ora rispondere ad una procedura disciplinare, nonostante il Tribunale federale abbia stabilito nella decisione «Gauss» (DF.2019.108, pag. 6, n. 3.2) che non è rilevante se gli incontri siano stati due o tre. Inoltre il procuratore generale ritiene che le raccomandazioni riguardanti la verbalizzazione di incontri informali (emesse durante la carica del precedente presidente dell'AV-MPC) rappresentino un'ingerenza nelle procedure penali⁹².

Riguardo alla convocazione della sua assistente ad un'audizione il 25 settembre 2019, lo stesso giorno della sua rielezione, il procuratore generale ha indicato nel verbale di ritenere una prova dell'arroganza e della sfacciataggine dell'AV-MPC⁹³. Al riguardo il segretario dell'autorità di vigilanza spiega come ci sia stato un malinteso tra lo stesso segretario ed il collaboratore incaricato dell'istruzione. Constatato l'errore, la domanda di rinvio inoltrata dall'assistente è stata accolta.

Riguardo alla procedura disciplinare il procuratore generale constata con costernazione di non ricevere alcuna credibilità. A suo parere la procedura stessa è fuori luogo e deve essere interrotta in quanto dannosa per il clima all'interno dell'organo⁹⁴.

Riguardo alle spese d'avvocato che deve affrontare a causa della procedura disciplinare, il procuratore generale chiede che il legislatore stabilisca una regolamentazione con la quale assume questi costi. Si dice disposto ad assumere le spese d'avvocato dopo la decisione del Parlamento e afferma di non sapere ancora cosa gli si rimprovera. La procedura disciplinare non è ancora conclusa, afferma, e l'AV-MPC gli deve 3000 franchi a causa della decisione del TAF del 29 luglio 2019⁹⁵.

3.1.3 Lettera del procuratore generale del 30 marzo 2017 all'AV-MPC con proposte per la vigilanza

Riguardo alla lettera con la quale il 30 marzo 2017 aveva indirizzato all'AV-MPC proposte su come migliorare la vigilanza, il procuratore generale afferma di fronte alle sottocommissioni di non avere ricevuto risposta né scritta né orale. Tuttavia, continua, è venuto a sapere dall'ex presidente dell'AV-MPC che non aveva incontrato pareri favorevoli; alcuni membri l'avevano ritenuta un'ingerenza. Già a maggio 2019 il procuratore generale aveva accennato alle CdG della lettera criticando il fatto di non aver mai ricevuto risposta.

Rolf Grädel, membro dell'AV-MPC, ha fatto sapere che la lettera era in realtà il risultato di un colloquio avuto con il procuratore generale agli inizi del 2017. Quest'ultimo aveva chiesto di illustrargli come concepiva la vigilanza e Rolf Grädel

⁹¹ Verbale pag. 5–6

⁹² Verbale pag. 9

⁹³ Verbale pag. 14

⁹⁴ Verbale pag. 15

⁹⁵ Verbale pag. 15

gli aveva spiegato il modello bernese e cosa ritenesse opportuno. Il procuratore generale aveva ripreso queste indicazioni più o meno fedelmente nella lettera che aveva indirizzato all'AV-MPC. Non tutti avevano avuto una reazione positiva e per questa ragione la lettera era rimasta senza risposta. Tuttavia le proposte sono state in parte attuate⁹⁶.

Per quel che riguarda la lettera del procuratore generale, il presidente dell'AV-MPC afferma che per il 2019 è stato approntato per la prima volta un programma annuale, soddisfacendo una richiesta contenuta nella lettera. Inoltre prima erano state svolte ispezioni trasversali senza un piano di ispezione vero e proprio, un modo di procedere criticato nella lettera, ma ora si intende cambiare la situazione. In pratica per tutti i punti affrontati nella lettera l'Autorità di vigilanza ha espresso un parere e da allora la maggior parte delle proposte è soddisfatta⁹⁷.

Secondo Isabelle Augsburg, vicepresidente dell'AV-MPC, le proposte formulate nella lettera nel 2017 sono state accolte dall'Autorità di vigilanza con un certo ritegno. In maniera generale si era dell'opinione che non spettava ai sorvegliati spiegare all'autorità di vigilanza come svolgere il proprio lavoro⁹⁸.

Alexia Heine, membro dell'AV-MPC, dichiara alle sottocommissioni di essere informata sulla lettera e, nel contesto della questione rivolta per scritto relativa a un'intesa tra il procuratore generale e l'AV-MPC, di poter affermare solo di interpretare il termine «vigilanza» in modo diverso, in altre parole che spetta all'autorità di vigilanza, o al legislatore, definire cosa questa sia ma sicuramente non all'autorità sottoposta a vigilanza. Ribadisce la propria divergenza di opinioni al riguardo⁹⁹.

3.1.4 Perizia del 30 maggio 2018 del professor Felix Uhlmann sulla natura giuridica e sulle competenze nell'ambito della vigilanza dell'AV-MPC

Il procuratore generale afferma che l'AV-MPC ha consegnato la perizia al MPC, ma che quest'ultimo non sapeva cosa ne pensasse l'Autorità di vigilanza né se avesse un'opinione precisa in proposito; l'AV-MPC e il MPC non ne hanno mai parlato.

Secondo le informazioni fornite dal presidente dell'AV-MPC, questa si è occupata della perizia in presenza del professor Felix Uhlmann durante una riunione svoltasi nell'estate 2018. L'Autorità di vigilanza desiderava integrare i risultati dell'esame nei lavori destinati a rimodellare il piano di vigilanza, del 2011, e i cui preparativi sono iniziati agli inizi del 2019. Il presidente afferma che l'AV-MPC è tuttora in contatto con il professor Uhlmann, dato che non è ancora stato possibile rispondere a tutte le domande. I lavori non avevano potuto essere portati avanti in quell'anno come auspicato a causa dei compiti da svolgere¹⁰⁰.

⁹⁶ Verbale pag. 90

⁹⁷ Verbale pagg. 19, 21 e 29

⁹⁸ Verbale pag. 62

⁹⁹ Verbale pag. 76

¹⁰⁰ Verbale pag. 19

3.1.5 Competenze di personale del procuratore generale, l'AV-MPC quale «datore di lavoro»

Il procuratore generale afferma che, per quel che riguarda le competenze in materia di personale, era stato notato un «cambiamento fondamentale» e che ormai l'AV-MPC si considerava quale datore di lavoro e sostituto del procuratore generale¹⁰¹. Come prova adduce la decisione del TAF del 29 luglio 2019 (n. 2.2. e 4), sottolineando che il tribunale aveva chiaramente dato ragione al MPC e affermato che le disposizioni in vigore per il personale della Confederazione non si applicano al procuratore generale. Secondo quest'ultimo l'AV-MPC aveva deciso che lui era un impiegato. Il procuratore generale ha invitato le sottocommissioni a consultare il parere dell'AV-MPC in merito; ha aggiunto che era completamente assurdo e che non aveva mai sentito niente di simile. A suo parere si tratta di una questione di comprensione che non può essere assolutamente accettata¹⁰².

Il sostituto procuratore generale Ruedi Montanari, riferisce in sostanza le stesse informazioni esprimendosi tuttavia in modo ancora più risoluto. Afferma che dopo il 2018 era stato avviato un cambiamento radicale, come se la legge fosse stata modificata e fosse stato definito un nuovo tipo di vigilanza, cosa che tuttavia non è successa. Secondo Montanari il presidente e il segretario dell'Autorità di vigilanza si sono improvvisamente considerati i capi del MPC. Il sostituto procuratore generale afferma di averne le prove scritte e che le avrebbe presentate. Rivolto al presidente dell'AV-MPC gli rimprovera di considerarsi come il datore di lavoro, ovvero capo del MPC, e di vedere lui e i suoi colleghi come membri del personale¹⁰³. Quale prova scritta presenta insieme al suo elenco delle domande la decisione del TAF già citata dal procuratore generale (n. 2.2) ed un estratto del preventivo 2020 dell'AV-MPC in cui è fissata tra le priorità strategiche la vigilanza permanente del Ministero pubblico della Confederazione (MPC), in particolare degli aspetti sistemici delle sue attività (il preventivo 2019 riportava: «vigilanza permanente degli aspetti sistemici delle attività del MPC»).

Il procuratore generale riconosce che fino ad allora l'AV-MPC non aveva mai interferito in singole decisioni riguardanti il personale né nella politica del personale. Tuttavia si rammarica che durante la fase di realizzazione nei rapporti di attività dell'AV-MPC sia stata fatta menzione del clima che regnava tra il personale; questi rapporti tuttavia non fornirebbero un'immagine completa del MPC¹⁰⁴.

Invece il presidente dell'AV-MPC afferma che l'Autorità di vigilanza non è il superiore del MPC, ma l'autorità di vigilanza. Ritene evidente che il signor Lauber non ha un superiore diretto. Questo significa che l'AV-MPC non può né deve intervenire in singoli casi concernenti il diritto del personale¹⁰⁵.

¹⁰¹ Verbale pagg. 7 e 10

¹⁰² Verbale pag. 14

¹⁰³ Verbale pag. 32

¹⁰⁴ Verbale pag. 7

¹⁰⁵ Verbale pag. 25

3.1.6 Motivi delle divergenze tra l'AV-MPC ed il procuratore generale

Il procuratore generale stesso indica la procedura disciplinare quale motivo principale del degrado dei rapporti con l'AV-MPC. Specifica che la deplorabile situazione degli ultimi mesi è da ricondursi al fatto che l'Autorità di vigilanza ha reso pubblica l'intenzione di svolgere una procedura disciplinare. Aggiunge di aver appreso questa informazione dai media e di non sapere ancora cosa gli si rimproverì¹⁰⁶.

Il procuratore generale si riferisce al fatto di aver appreso solo da domande dei media (il 17 aprile 2019 alle 15.35, secondo quanto riferisce) che l'inchiesta preliminare dell'AV-MPC intendeva esaminare l'opportunità di avviare una procedura disciplinare contro di lui. Riferendosi al terzo incontro citato nel decreto d'abbandono del procuratore straordinario del Cantone del Vallese Damian Graf, un giornalista della *Süddeutsche Zeitung* aveva chiesto al responsabile della segreteria dell'AV-MPC se e da quando l'AV-MPC fosse a conoscenza di questo terzo incontro, quale fosse la reazione al fatto che il MPC non l'avesse menzionato e come commentava la critica di parzialità. Il decreto di abbandono emanato da Graf riguardante l'inchiesta penale contro Rinaldo Arnold era stato reso pubblico il 10 aprile 2019 dando luogo a numerosi articoli nei media sul «terzo incontro». Il 17 aprile 2019 (alle 11.37) il responsabile della segreteria ha risposto al giornalista con un messaggio elettronico, in nome dell'AV-MPC, che quest'ultima svolgeva indagini preliminari dalla metà di marzo per stabilire se esistessero motivi che giustificassero l'apertura di un'inchiesta disciplinare contro il procuratore generale della Confederazione; il responsabile della segreteria precisa che il risultato delle indagini non era ancora noto e che l'Autorità di vigilanza non ha fornito informazioni al riguardo fino alla loro conclusione.

Il procuratore generale sa che l'AV-MPC era a conoscenza del presunto terzo incontro sin dalla metà di marzo e che svolgeva indagini preliminari sulle questioni connessevi. La precisazione che le indagini miravano anche a stabilire se esistessero motivi che potessero giustificare una procedura disciplinare non era ancora stata esplicitamente espressa; tuttavia questa eventualità risulta dagli articoli 16 e 17 dell'ordinanza sull'organizzazione dell'AV-MPC¹⁰⁷.

Quello stesso giorno, più tardi (alle 16.18), il presidente dell'AV-MPC ha inviato al procuratore generale un messaggio elettronico in cui l'avvisava che contrariamente alla decisione del 25 marzo 2019 l'AV-MPC avrebbe condotto essa stessa le analisi supplementari concernenti l'inchiesta preliminare e che avrebbe poi valutato l'opportunità di avviare una procedura disciplinare. La relativa lettera era rimasta per qualche giorno sulla scrivania del presidente, prima di essere inviata. La *Süddeutsche Zeitung* ha pubblicato l'articolo online il 17 aprile 2020 alle 19.11. A maggio 2019 il presidente dell'AV-MPC ha riferito egli stesso il contrattempo alle sottocommissioni ammettendo trattarsi di un malaugurato errore. Si è inoltre scusato di questo contrattempo durante un'audizione svolta dalle CdG¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Verbale pag. 8

¹⁰⁷ RS 173.712.24

¹⁰⁸ Verbale del 10 maggio 2019 pag. 14; verbale delle CdG-N/S del 13 maggio 2019 pag. 18; documentazione del presidente AV-MPC del 13 febbraio 2020

La procedura disciplinare contro il procuratore generale della Confederazione è stata aperta il 9 maggio 2019; la lettera in questione gli è stata consegnata personalmente alle 16.45 con ricevuta di ritorno. Il comunicato stampa dell'AV-MPC è datato 10 maggio 2019 con il divieto di pubblicazione fino alle 15. Tra le 16 e le 17 dello stesso giorno il procuratore generale ha tenuto una conferenza stampa sulla procedura disciplinare durante la quale si è rivolto contro l'AV-MPC ed in particolare contro il suo presidente definendo arrogante che l'Autorità di vigilanza non prendesse neanche in considerazione la possibilità che lui avesse detto la verità. Secondo lui la procedura disciplinare costituisce un attacco diretto alla sua persona ed un'intromissione nell'autonomia del MPC¹⁰⁹.

Rivolto alle sottocommissioni il presidente dell'AV-MPC afferma inoltre che la procedura disciplinare ha portato ad un peggioramento dei rapporti con il procuratore generale, nonostante questi prima fossero a suo parere corretti e costruttivi. Tuttavia non ritiene che questa situazione rappresenti un problema per la vigilanza ordinaria, riferendosi in particolare all'ultima riunione di vigilanza svoltasi in modo positivo il 14 ottobre 2019¹¹⁰.

Nell'elenco di domande il presidente scrive che il problema principale connesso alle tensioni di quel momento risiedeva nel fatto che l'AV-MPC aveva scoperto segnali evidenti di una violazione dei doveri d'ufficio da parte del procuratore generale. A suo parere i sentimenti personali non hanno avuto nessuna influenza¹¹¹.

La vicepresidente dell'AV-MPC Isabelle Augsburgers dichiara che la situazione era divenuta tesa alla fine del 2018, da quando erano stati resi pubblici i «football leaks»; avevano avuto luogo discussioni su un membro dell'Autorità di vigilanza e lei si sarebbe accorta che il procuratore generale era una persona che mal sopporta le domande critiche e che si difende con grande sicurezza di sé¹¹².

Nell'elenco delle domande Augsburgers scrive che esistevano tensioni tra il presidente dell'AV-MPC e il procuratore generale, ma che non se ne era resa conto prima dell'entrata in funzione dell'attuale presidente. La procedura avviata contro il procuratore generale aveva peggiorato la situazione. Il comportamento aggressivo e non sempre educato del procuratore generale e alcune proposte infelici del presidente non l'avevano certo migliorata. Stando ad alcune affermazioni rese note e al linguaggio corporeo, il procuratore generale non ha molta stima di alcuni membri dell'autorità di vigilanza e ritiene offensiva la procedura in corso¹¹³.

Il sostituto procuratore generale Ruedi Montanari scrive nell'elenco delle domande che il problema principale consisteva in un'accezione completamente cambiata del piano di vigilanza, propugnato in particolare dal nuovo presidente dell'AV-MPC e dal suo segretario. Aggiunge che questi avevano dato al procuratore generale sempre più l'impressione che la loro preoccupazione principale fosse cercare e trovare errori tra le righe¹¹⁴.

¹⁰⁹ Conferenza stampa del procuratore generale Michael Lauber, Play SRF, 10 maggio 2019, dal minuto 11:00 circa

¹¹⁰ Verbale pagg 22 e 29

¹¹¹ Elenco delle domande Uster pag. 27

¹¹² Verbale pag. 61

¹¹³ Elenco delle domande Augsburgers pag. 5

¹¹⁴ Elenco delle domande Montanari n. 3.2

Da parte sua Rolf Grädel, membro dell'AV-MPC, nell'elenco delle domande scrive che le tensioni di quel momento probabilmente non erano dovute solo all'inchiesta disciplinare e spiega come durante i primi due anni non avesse notato incompatibilità sul piano personale tra il procuratore generale e l'attuale presidente dell'Autorità di vigilanza. Ha però potuto notare che dopo gli inizi del 2019 i rapporti fra i due si erano fatti tesi. A suo avviso la raccomandazione sulla redazione di un verbale dei colloqui – emanata tuttavia quando era ancora in carica l'ex presidente – aveva indubbiamente contribuito a tale situazione. Bisogna ammettere, continua, che l'AV-MPC non aveva agito sempre con il necessario sangue freddo (ad es. la conferenza stampa del nuovo presidente nel 2019 in cui questo si è espresso in un modo che il procuratore generale aveva recepito come offensivo, la risposta data alla *Süddeutsche Zeitung* in cui il presidente aveva comunicato che doveva essere preso in considerazione l'eventuale avvio di una procedura disciplinare senza averne parlato prima né in seno all'AV-MPC né con il procuratore generale). Grädel ritiene che i rapporti si siano ulteriormente deteriorati con la reazione del procuratore generale¹¹⁵.

Secondo Stefan Heimgartner, anch'egli membro dell'AV-MPC, l'apertura della procedura disciplinare e la comunicazione fatta in tale contesto sono all'origine delle tensioni¹¹⁶.

Secondo un altro membro dell'AV-MPC, Jörg Zumstein, la situazione è stata chiaramente appesantita dall'inchiesta disciplinare; asserisce di non essersi accorto di indizi di un'avversione contro il procuratore generale da parte del presidente, il quale non esprime nei suoi confronti mai valutazioni, neanche personali. A suo avviso quanto successo riguardo all'inchiesta disciplinare (conferenza stampa del procuratore generale del 19 maggio 2019 sul proprio caso, ricorso all'assistenza degli avvocati Erni/Caputo e comportamento di questi ultimi, contestazione della decisione incidentale del capo dell'inchiesta disciplinare, copertura della stampa in merito) ha lo scopo di mettere in dubbio le competenze specialistiche dell'AV-MPC¹¹⁷.

Per concludere, Alexia Heine, membro dell'AV-MPC, conferma le opinioni divergenti tra l'Autorità di vigilanza e il procuratore generale, che secondo lei sono dovute al fatto che il procuratore generale non riconosce l'autorità dell'AV-MPC, come d'altronde ha comunicato alla stampa. Heine deduce dal comportamento del procuratore generale che questi in un certo modo si rifiuta di cooperare e si mostra poco disposto a riconoscere i propri errori. Spiega inoltre che quando l'Autorità di vigilanza auspicava ad esempio che gli incontri informali fossero verbalizzati, il procuratore generale dimostrava poca disponibilità a rivedere le proprie posizioni. Ma lo stesso TPF ha stabilito che gli incontri in questione danno adito a sospetti di parzialità. Secondo lei il procuratore generale agiva in maniera relativamente indipendente, ritenendo giusto questo modo di fare e non auspicando dunque alcuna sorveglianza. L'AV-MPC non riceveva sufficienti informazioni e documentazione, né d'altronde insisteva adeguatamente, esercitando solo parzialmente il proprio

¹¹⁵ Elenco delle domande Grädel n. 3.2

¹¹⁶ Elenco delle domande Heimgartner n. 3.2

¹¹⁷ Elenco delle domande Zumstein n. 3.2

compito di vigilanza; esisteva una divergenza di opinioni e in quel momento l'Autorità di vigilanza esercitava il proprio mandato in maniera lacunosa¹¹⁸.

3.2 Indagini su altri strumenti della vigilanza (situazione nell'autunno 2019)

3.2.1 Riunioni di vigilanza

Dichiarazioni dell'AV-MPC

L'attuale presidente dell'AV-MPC, in carica dal 2019, afferma di fronte alle sotto-commissioni che l'AV-MPC aveva constatato che i suoi membri, i quali esercitano tutti la loro attività a titolo accessorio, avevano bisogno di più tempo sia per svolgere i propri compiti di vigilanza sia per garantire la pianificazione e procedere ad analisi. Prima era soprattutto il MPC a proporre i punti all'ordine del giorno e a fornire la documentazione. Le risorse di cui disponeva la segreteria dell'AV-MPC a quell'epoca, ovvero da 0.6 a 0.8 equivalenti a tempo pieno, non bastavano a trattare per tempo e in maniera sistematica tutte le informazioni fornite oralmente. Secondo il presidente sussisteva dunque il rischio che tutto venisse accettato, ovvero che di fatto l'Autorità di vigilanza desse sistematicamente il proprio accordo perché i membri non potevano in alcun modo formulare un parere preciso sulle singole proposte del MPC.

Quando Niklaus Oberholzer era ancora presidente, l'AV-MPC aveva deciso di adeguare il ritmo delle riunioni che sarebbero state mensili, anche se il procuratore generale vi sarebbe stato invitato solo una volta su due. In questo modo l'Autorità di vigilanza intendeva prendersi più tempo per preparare gli argomenti e riflettervi.

In passato i membri dell'AV-MPC avevano posto a volte poche domande causando un certo senso di frustrazione presso il procuratore generale che preparava le sedute investendovi molto tempo. La segreteria dell'Autorità di vigilanza doveva preparare i trattanda e gli elenchi delle domande da porre. Nella prassi tuttavia le risorse di personale della segreteria erano insufficienti.

Dagli inizi del 2019 l'AV-MPC dispone di una pianificazione annuale degli argomenti affrontati durante le riunioni di vigilanza, concordata in precedenza con il procuratore generale. Durante le riunioni il MPC deve indicare di quali argomenti intende discutere; è comunque possibile adeguare i trattanda a breve termine.

Secondo il presidente dell'AV-MPC, in genere l'Autorità di vigilanza cerca di esercitare il proprio compito nel modo più consensuale possibile collaborando con il MPC. Per questo motivo il segretario dell'AV-MPC e la relatrice del procuratore generale concordano i punti all'ordine del giorno delle riunioni circa due settimane prima che queste abbiano luogo. Il MPC ha in questa fase la possibilità di proporre altri argomenti¹¹⁹.

Stando all'attuale presidente dell'Autorità di vigilanza, alla fine del 2018 l'allora presidente dell'AV-MPC era solito discutere dei punti all'ordine del giorno con

¹¹⁸ Verbale pag. 74

¹¹⁹ Verbale pagg. 8, 17, 18 e 20

il procuratore generale nell'ufficio di quest'ultimo e durante un successivo pranzo alcuni giorni prima delle riunioni senza peraltro informare gli altri membri dell'AV-MPC. L'attuale presidente ritiene che questo modo di procedere non corrisponda ai principi che dovrebbero reggere la collaborazione in seno ad un organo collegiale della Confederazione. Per tale motivo ormai hanno luogo circa quattro colloqui bilaterali all'anno, in genere alla presenza del segretario dell'AV-MPC e della relatrice del procuratore generale. Gli altri membri dell'autorità di vigilanza sono messi al corrente in un secondo tempo¹²⁰.

Secondo il presidente dell'AV-MPC le riunioni hanno nel complesso dato buoni risultati quale strumento di vigilanza. Hanno permesso all'Autorità di vigilanza di ottenere informazioni sui dossier nell'ottica del diritto della vigilanza. Il presidente fa comunque notare che le informazioni ottenute in questo modo non sono equiparabili ai risultati di un esame, affidabili e di obiettività garantita metodologicamente, dato che risultati di questo tipo possono essere forniti solo consultando la documentazione del procuratore generale o sottoponendo i suoi collaboratori ad audizioni¹²¹.

Dichiarazioni del MPC

Il procuratore generale ritiene pertinente svolgere riunioni di vigilanza regolarmente. La frequenza alla quale queste riunioni sono tenute non sarebbe importante. Quando deve essere affrontato un argomento centrale, lo si può fare in ogni momento. Secondo lui è la disponibilità dei membri dell'AV-MPC a porre un problema, fatto che ritiene comprensibile visto il sistema di milizia su cui si basa l'autorità di vigilanza. Il procuratore generale ritiene che potrebbe essere opportuno garantire una certa professionalizzazione della segreteria dell'AV-MPC, senza tuttavia dover creare un secondo MPC. Un tale progetto potrebbe funzionare con un sistema di persone di riferimento e gruppi di lavoro che trattano un numero ridotto di argomenti in modo coordinato¹²².

Importante sarebbe che l'AV-MPC definisse nella pianificazione annuale gli argomenti che intende approfondire con la necessaria professionalità privilegiando la qualità a scapito della quantità e tracciando una separazione netta da altre istanze di vigilanza che si occupano anch'esse del MPC¹²³.

Nelle riunioni di vigilanza il MPC propone i trattanda. I membri dell'AV-MPC pongono domande più o meno numerose. La maggior parte delle volte non segue un controllo¹²⁴.

Durante la prima fase dell'attività di vigilanza svolta dall'AV-MPC (dal 2012 al 2015) è stato il MPC a proporre la maggior parte degli argomenti, se non addirittura quasi tutti. Durante la seconda fase (dal 2016 al 2019) il contributo dell'AV-MPC è stato convenuto con l'allora presidente, che partecipava alla preparazione delle riunioni. Secondo il procuratore generale, durante queste due fasi, che hanno visto l'allestimento, il consolidamento e la gestione corrente della vigilanza, gli argomenti

¹²⁰ Elenco delle domande Uster pag. 6

¹²¹ Elenco delle domande Uster pagg. 8–9

¹²² Verbale pag. 9

¹²³ Elenco delle domande Lauber pag. 3

¹²⁴ Verbale pag. 12; elenco delle domande Lauber pag. 5

erano adeguati e trattati in modo professionale. Inoltre non erano troppo distanti dal nucleo dell'attività del MPC in veste di autorità.

Per quel che riguarda la terza fase (a partire dal 2019), il procuratore generale apprezza l'attuazione della pianificazione annua degli argomenti. Tuttavia si rammarica che non abbia luogo nessun dialogo prima della scelta degli argomenti e ci si limiti a comunicarli unilateralmente. Ancora, ha l'impressione che i membri dell'AV-MPC a volte non siano in grado di studiarli a fondo. Se l'AV-MPC definisce gli argomenti, ma non li fa seguire da un'approfondita riflessione, le conclusioni, decisioni e raccomandazioni rischiano di essere inesatte o inadeguate¹²⁵.

Durante le riunioni di vigilanza il procuratore generale fornisce sempre le descrizioni circostanziate dei dossier (ad es. riguardo alle procedure più complesse), ma solo raramente i membri dell'AV-MPC fanno domande e quando lo fanno si tratta di interventi molto superficiali. Lo stesso si può affermare per le questioni organizzative. Il MPC non ha l'impressione che l'AV-MPC sia un organo che prende iniziative¹²⁶.

3.2.2 Ispezioni

Dichiarazioni dell'AV-MPC

Il presidente dell'AV-MPC definisce le ispezioni uno strumento molto importante dell'autorità di vigilanza. In passato, afferma, ci sono state ispezioni e indagini ad un livello più basso. Con ispezioni trasversali, ad esempio, l'AV-MPC ha analizzato le divisioni Criminalità economica e Protezione dello Stato facendosi spiegare casi e interrogandone i responsabili e i loro superiori. Tuttavia non esisteva un piano di ispezione vero e proprio, come ha giustamente criticato il procuratore generale nella lettera del 2017 (cfr. n. 3.1.3). Ora l'AV-MPC è intenzionata a cambiare la situazione.

Il presidente aggiunge anche che grazie alle risorse supplementari previste per il 2020 per lo svolgimento di verbali e l'assistenza giuridica, l'AV-MPC pensa di poter ormai effettuare ispezioni come previsto in partenza¹²⁷.

In futuro le ispezioni in questione non dovrebbero essere realizzate a tutto campo, ma piuttosto in funzione dei rischi: sarà necessario effettuare verifiche in presenza di indizi che lasciano presumere un rischio, ad esempio di prescrizione¹²⁸.

Tuttavia il presidente afferma che a causa della procedura disciplinare che ha in pratica assorbito tutte le risorse dell'AV-MPC, quest'ultima nel 2019 non ha potuto stilare il previsto rapporto sull'ispezione riguardante la segreteria generale del MPC né realizzare per tempo l'ispezione dedicata al coaching ed al controlling¹²⁹.

¹²⁵ Elenco delle domande Lauber pagg. 3 e 5

¹²⁶ Verbale pag. 9

¹²⁷ Verbale pag. 22

¹²⁸ Verbale pag. 22

¹²⁹ Verbale pagg. 22 e 78

Dichiarazioni del MPC

Secondo il procuratore generale, durante la prima fase della sua attività di vigilanza (2012–2015) l'AV-MPC ha soprattutto chiesto di avere una visione d'insieme delle procedure per potersi familiarizzare con l'attività operativa, un compito chiave del Ministero pubblico della Confederazione. Per la seconda fase (2016–2019) il MPC ha proposto che l'Autorità di vigilanza s'interessasse anche ai sottosettori dei compiti operativi, non connessi alle procedure. Ha suggerito di svolgere entro la fine della seconda fase (2018) un'ispezione sulla sua segreteria generale che egli stesso aveva appena costituito. Per l'inizio della terza fase, ovvero nel 2019, il procuratore generale afferma che era stata annunciata un'ispezione sul coaching e sul controlling, ma che il MPC non aveva ricevuto fino a quel momento alcuno scadenziario né alcuna proposta o domanda concreta.

Il procuratore generale ritiene che le aspettative e il mandato dell'AV-MPC debbano essere chiariti prima di avviare una qualsiasi ispezione, ma per farlo è necessario dialogare. Sottolinea che la preparazione di un'ispezione può rappresentare un ingente carico lavorativo per il MPC. Per l'ispezione presso la segreteria generale, ad esempio, il MPC ha preparato una consistente documentazione, poi messa a disposizione dell'Autorità di vigilanza. Il procuratore generale precisa che per quel che riguarda le procedure del MPC, nessun documento tratto dal dossier della procedura era stato pubblicato e che se la delegazione dell'AV-MPC lo desiderava poteva consultare il dossier in questione sul posto, al Ministero pubblico della Confederazione¹³⁰.

Nell'elenco delle domande il procuratore generale afferma che le ripercussioni delle ispezioni fino a quel momento erano state molto limitate. Ad esempio non era stata emessa alcuna istruzione dopo un'ispezione. Per di più le ispezioni ordinarie del 2017 e del 2018 non erano state commentate in nessun rapporto e perciò non avevano ancora avuto un seguito. In assenza di rapporti e conclusioni da parte dell'AV-MPC, neanche il procuratore generale aveva fino ad allora potuto esprimere un parere sulle ispezioni in questione.

Secondo il procuratore generale sarebbe opportuno che l'AV-MPC si limitasse ad un numero ristretto di ispezioni, oppure ad una grande ispezione all'anno, approfondendo l'argomento, ovvero fornendo un riscontro e avviando una discussione sui risultati. Il procuratore generale insiste sul fatto che questo punto deve essere migliorato. Afferma inoltre che dal 2017 in pratica non ci sono stati più riscontri. Tuttavia solo grazie a questi il MPC può trarre un'utilità pratica dalle ispezioni, che richiedono un grande onere lavorativo da parte dei collaboratori, e integrare i risultati nelle misure per migliorare l'organizzazione e i processi interni. Dato che non esiste una vera discussione sulle conclusioni («findings») dell'AV-MPC, le ispezioni fino ad ora non hanno per così dire apportato alcun valore aggiunto al MPC, conclude il procuratore generale¹³¹.

¹³⁰ Elenco delle domande Lauber pag. 7

¹³¹ Elenco delle domande Lauber pag. 8

3.2.3 Istruzioni e raccomandazioni

Alla fine del 2019 l'AV-MPC si è informata sull'attuazione della raccomandazione che dispone di verbalizzare gli incontri informali. Il procuratore generale conferma di averla attuata immediatamente per quanto lo riguarda e che nel sistema di gestione elettronica degli affari del MPC è stato creato un modello per gli incontri con persone che partecipano alla procedura, nel rispetto delle esigenze espresse nella raccomandazione. Invece non ha emanato alcuna istruzione dato che le riunioni tra persone incaricate della procedura e persone che vi partecipano riguarderebbero sempre la procedura in questione e dovrebbero dunque essere oggetto di un verbale ai sensi del Codice di procedura penale.

Rispondendo alla domanda su come il MPC può controllare l'uso del questionario, il procuratore generale spiega di non poter emanare istruzioni per ogni singolo caso. Nel rapporto annuale del 2019 l'AV-MPC contraddice questa affermazione citando l'articolo 13 LOAP secondo il quale il procuratore generale può impartire istruzioni a tutti i collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione. L'articolo specifica anche che il procuratore generale e i procuratori capo possono in singoli casi anche impartire istruzioni sull'apertura, sullo svolgimento o sulla chiusura di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici. L'AV-MPC intende verificare l'attuazione della raccomandazione quando ispezionerà il sistema di controlling del MPC. Inoltre l'AV-MPC mette in evidenza che la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale ha stabilito in maniera definitiva che l'assenza del verbale delle riunioni informali costituisce una violazione del diritto procedurale. Per questo motivo il procuratore generale ha dovuto ricusarsi in due casi riguardanti la procedura FIFA (DF.2018.190 e DF.2018.197)¹³².

Dichiarazioni dell'AV-MPC

Nell'elenco delle domande presentato alle sottocommissioni, il presidente dell'AV-MPC precisa che, per quel che riguarda le istruzioni, dopo quella emanata nel 2011 l'Autorità di vigilanza non ne aveva più adottate poiché non ce n'era stato bisogno. A suo parere l'istruzione costituisce lo strumento più autorevole dell'AV-MPC ed è necessario ricorrervi solo quale ultima misura¹³³.

Per quel che riguarda le raccomandazioni, il presidente dell'AV-MPC scrive che secondo l'autorità di vigilanza, il procuratore generale evidentemente ha un problema con questo strumento. Per illustrare quanto riferito cita una dichiarazione rilasciata dal procuratore generale nella riunione di vigilanza del 28 gennaio 2019, in cui afferma che la raccomandazione al riguardo della verbalizzazione degli incontri informali emessa dall'autorità di vigilanza nel novembre 2018 si applica solo fatta riserva delle decisioni del tribunale che possono relativizzarla o renderla obsoleta. Secondo il procuratore generale non è possibile che l'AV-MPC pubblichi 10, 20 o 30 raccomandazioni per mostrare l'entità del lavoro svolto. La qualità, continua, è decisiva e in futuro il contenuto dei verbali delle audizioni dell'AV-MPC non deve poter essere interpretato in modo divergente.

¹³² Rapporto di attività 2019 dell'AV-MPC pagg. 6–7

¹³³ Elenco delle domande Uster pag. 17

Il presidente dell'AV-MPC afferma che l'Autorità di vigilanza non prevede la pubblicazione di 10, 20 o 30 raccomandazioni e che la legalità dell'obbligo di verbalizzazione degli incontri con persone coinvolte in una procedura non può essere contestata. Aggiunge che nel corso dei sette anni di attività l'AV-MPC ha emesso due raccomandazioni, ambedue nel 2018, ed ha emanato una direttiva generale nel 2011 sui rapporti del MPC. Sottolinea ancora che il procuratore generale sembra avere difficoltà ad accettare il mandato legale di un'autorità di vigilanza che va oltre il mero accompagnamento o «coaching» quale potrebbe essere proposto da un organo consultivo («sounding board»). È quanto mettono in evidenza le sue dichiarazioni in occasione della conferenza stampa del 10 maggio 2019, svoltasi un giorno dopo l'apertura della procedura disciplinare che lo riguarda, e il suo comportamento durante la procedura stessa. Mettendo in dubbio le competenze dei membri dell'AV-MPC, mette in dubbio anche la legittimità di quest'ultima quale organo di vigilanza del MPC, eletto democraticamente¹³⁴.

Dichiarazioni del procuratore generale

Rivolgendosi alle sottocommissioni, il procuratore generale afferma che esiste un'istruzione e che questa è assolutamente sufficiente. Se l'AV-MPC ne vuole un numero maggiore, è necessario dapprima elaborare un piano generale. Concretamente, emanare istruzioni comporta l'elaborazione a livello professionale delle basi legali da parte dell'AV-MPC, ad esempio sulla base di un'ispezione approfondita. Se emana un'istruzione, l'AV-MPC deve anche assumersi la responsabilità dell'esattezza materiale e dell'utilità pratica. Per contro ci si potrebbe anche chiedere cosa significa se lui, il procuratore generale, contravviene all'istruzione. Sono dunque necessarie disposizioni chiare, altrimenti questo strumento non è necessario, il rapporto di attività e l'ispezione sono sufficienti.

Raccomandazioni *in maiore minus* non rappresentano per lui un problema, continua il procuratore generale, ma la questione che si pone è per quali settori sono emanate. Delle tre raccomandazioni la prima riguarda la verbalizzazione. Secondo lui non è stata elaborata in maniera ottimale, cioè senza previo accordo, probabilmente sotto la pressione dei media. La verbalizzazione ha sempre un'influenza sul processo penale. Il Tribunale penale federale, continua, nel caso «Gauss» ha affermato che è irrilevante se si sono svolti due o tre incontri [con Infantino]. Ciononostante si trova a dover affrontare una procedura disciplinare a causa del terzo incontro e una raccomandazione in merito alla quale il Tribunale ha precisato che la verbalizzazione non era imperativa. Il procuratore generale continua affermando che realizzerà la raccomandazione.

Per contro ritiene che nel caso del dossier Daniel M. era appropriata e pertinente e che il metodo applicato era quello giusto¹³⁵.

Nel 2019 il progetto di una nuova raccomandazione era stato al centro di divergenze tra l'AV-MPC ed il MPC (cfr. il n. 3.1.2.1).

¹³⁴ Elenco delle domande Uster pag. 19

¹³⁵ Verbale pagg. 9–10; elenco delle domande Lauber pag. 9

3.2.4 Vigilanza sulle procedure penali

3.2.4.1 Rendiconto del MPC sulle procedure penali

Dichiarazioni dell'AV-MPC

Ogni semestre il MPC presenta all'AV-MPC un rapporto sulle procedure penali. L'Autorità di vigilanza ammette di non averli potuti esaminare in maniera approfondita per mancanza di personale e a causa del notevole onere che ha dovuto affrontare negli ultimi anni. Le procedure che sottopone a ispezione sono scelte in base alle informazioni fornite da questi rapporti. Per ragioni metodologiche, la plausibilità dei dati presentati dal MPC deve essere controllata sul luogo, per campionamento. In occasione di una futura ispezione, l'AV-MPC auspica controllare la forma e la qualità dei rapporti¹³⁶.

Dichiarazioni del MPC

Il procuratore generale scrive che, conformemente ai limiti imposti dalla legge alle competenze di vigilanza sullo svolgimento di procedure penali (art. 29 cpv. 2 LOAP), l'approfondimento e l'ampiezza della vigilanza da parte dell'AV-MPC per quel che riguarda i rapporti nel quadro di una procedura penale sono in linea di massima adeguati e mette in evidenza che non vi sono divergenze sui rapporti stessi. Con questi l'AV-MPC dispone di tutte le informazioni necessarie all'analisi delle questioni sistemiche connesse alla vigilanza. A suo parere non bisogna tuttavia dimenticare che finora l'AV-MPC non ha fatto largo uso di questi rapporti.

Tuttavia il procuratore generale ritiene che la presenza di un giudice penale federale nell'autorità di vigilanza rappresenti un rischio sistemico, poiché l'AV-MPC avrebbe così accesso alle procedure svolte dal MPC ed alle informazioni sul loro svolgimento. Quale membro dell'autorità di vigilanza il giudice dunque avrebbe la possibilità di formarsi un'opinione ancor prima di decidere in modo indipendente e imparziale di un'eventuale procedura in veste di giudice al TPF¹³⁷.

3.2.4.2 Indipendenza del MPC in un perseguimento penale

Dichiarazioni dell'AV-MPC

Il presidente dell'AV-MPC afferma che l'autorità di vigilanza non deve né può intervenire in una procedura penale. Tuttavia fa riferimento ad altre decisioni del TPF o del TF per verificare se in determinati settori sussistono problemi sistemici, prassi già corrente con il precedente presidente. L'AV-MPC può consultare tutte le procedure penali svolte dal MPC, sia quelle pendenti, sia quelle concluse. Un dossier globale, come quello del calcio internazionale, o uno particolare, come quello di

¹³⁶ Elenco delle domande Uster pagg. 20–21

¹³⁷ Elenco delle domande Lauber pag. 10

spionaggio riguardante Daniel M.¹³⁸, può portare alla luce problemi sistemici di cui l'AV-MPC deve occuparsi perché rientrano nel suo ambito di competenza.

Ciononostante il presidente ritiene che l'autorità di vigilanza ricorra al proprio diritto di consultazione del dossier solo in casi eccezionali¹³⁹.

Dichiarazioni del MPC

Il procuratore generale fa notare che, per quanto lo riguarda, la posizione dei due precedenti presidenti dell'AV-MPC era molto chiara: l'autorità di vigilanza doveva evitare di intervenire in una procedura in corso poiché questa era in primo luogo di competenza dei tribunali stessi. Attualmente anche le procedure in corso rientrano nell'ambito di vigilanza dell'AV-MPC causando una sovrapposizione, come mostra l'inchiesta disciplinare avviata contro di lui (cfr. n. 3.1.2).

Quando si tratta di procedure in corso di competenza del MPC, il procuratore generale ritiene che la vigilanza dell'AV-MPC sia in ogni caso limitata, dato che il loro controllo spetta in primo luogo ai tribunali. Potrebbe essere opportuno vigilare sulle procedure già concluse allo scopo di esaminare la prassi generale del MPC su una determinata questione (ad es. prescrizione, sospensione della procedura ecc.)¹⁴⁰.

3.2.5 Vigilanza nel settore dell'organizzazione e del personale

Dichiarazioni dell'AV-MPC

Trattandosi di competenze dell'AV-MPC sull'organizzazione del MPC, il presidente dell'autorità di vigilanza illustra come l'articolo 17 capoverso 1 LOAP imponga al procuratore generale di presentare ogni anno il progetto di preventivo e il consuntivo all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione perché vengano sottoposti all'Assemblea federale; le trasmette anche il rapporto sull'attività del Ministero pubblico della Confederazione. Tale disposizione non ha senso se l'autorità di vigilanza non ha la possibilità di controllare in modo oggettivo le informazioni fornite tanto più che ai sensi dell'articolo 30 LOAP può, anzi deve, esigere che il MPC le fornisca informazioni e rapporti supplementari sulla sua attività e deve svolgere ispezioni. L'AV-MPC ha dunque analizzato le questioni seguenti: come è organizzato il MPC (organigramma)? Come impiega le risorse di personale? In quale situazione si trovano i collaboratori del MPC? Quale è la situazione finanziaria?

Per quel che concerne le competenze del procuratore generale riguardanti il personale, l'AV-MPC non può emanare istruzioni né raccomandazioni nel singolo caso. Se si tratta di problemi sistemici (ad es. in caso di notevole fluttuazione del personale),

¹³⁸ Nel quadro di un'ispezione straordinaria nel caso della spia Daniel M. l'AV-MPC ha esaminato in collaborazione con la DelCdG procedimenti penali in corso del MPC (Ispezione a seguito dell'arresto di un'ex fonte del SIC in Germania. Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, FF **2018** 4303)

¹³⁹ Verbale pag. 25; elenco delle domande Uster pag. 13–14

¹⁴⁰ Verbale pag. 6; elenco delle domande Lauber pagg. 3 e 11

l'AV-MPC chiede informazioni al procuratore generale o si aspetta che quest'ultimo affronti egli stesso la questione.

Durante le riunioni di vigilanza i casi di importanza sistemica in ambito di personale costituiscono sempre un punto all'ordine del giorno. Il procuratore generale informa l'AV-MPC dei cambiamenti rilevanti nell'organigramma o affronta questioni pertinenti di diritto del personale. L'autorità di vigilanza in genere non è informata anticipatamente dei casi di importanza sistemica all'interno del MPC trattandosi di un obbligo d'informazione che spetta al procuratore generale¹⁴¹.

Dichiarazioni del MPC

Secondo il procuratore generale l'AV-MPC non può prendere decisioni al suo posto per quanto riguarda l'organizzazione del MPC (personale, finanze, struttura), essendo per legge lui l'unico con la competenza di farlo. Se insorgono problemi, l'autorità di vigilanza può emanare istruzioni generali in modo complementare dopo aver tuttavia esaminato in modo approfondito il problema in questione. In fin dei conti si tratta di controllare che il MPC svolga i propri compiti in modo adeguato¹⁴².

Il procuratore generale ritiene che finora l'AV-MPC non abbia oltrepassato i limiti imposti riguardanti l'indipendenza e l'autonomia organizzativa del MPC. Tuttavia fa notare che il rapporto di attività 2018 dell'AV-MPC solleva questioni in merito poiché formula ipotesi di eventuali valutazioni nel quadro della vigilanza sistemica dell'AV-MPC¹⁴³. Ha dunque ribadito che si tratta di argomenti riguardanti il nucleo dell'attività del MPC, dal quale perciò devono essere trattate. L'interesse pratico di una valutazione teorica parallela svolta dall'autorità di vigilanza non è evidente e non giustifica l'impiego delle necessarie risorse supplementari di personale¹⁴⁴.

Secondo il procuratore generale né la responsabilità del personale né la politica del personale possono essere rette da istruzioni dell'AV-MPC poiché le decisioni in questi settori spettano al procuratore generale in veste di direttore del MPC e di datore di lavoro. L'AV-MPC non può, continua, prendere al suo posto decisioni che riguardano o influenzano il settore del personale. D'altronde fino a quel momento l'AV-MPC non si è mai intromessa in una decisione che riguarda il personale o nella politica del personale del MPC. Tutt'altra questione è il modo di definirsi dell'AV-MPC che vede ormai il procuratore generale ed i suoi supplenti quali dipendenti dell'autorità di vigilanza (cfr. la controversia tra il MPC e l'AV-MPC in merito alla funzione di datore di lavoro di quest'ultima, n. 3.1.5)¹⁴⁵.

¹⁴¹ Elenco delle domande Uster pagg. 23–24; verbale pag. 25

¹⁴² Elenco delle domande Lauber pag. 3

¹⁴³ Rapporto di attività 2018 dell'AV-MPC n. 1.2, pag. 19: «Nell'ambito della sua attività di vigilanza di natura sistemica, l'AV-MPC, se disponesse di risorse proprie sufficienti, valuterebbe volentieri quali idee sviluppare per far fronte a procedimenti di vasta portata in materia di criminalità economica. Ulteriori valutazioni sarebbero auspicabili nell'ambito della cybercriminalità – si pensi a migliaia di titolari di carte di credito danneggiati domiciliati in 40 paesi diversi e alle relative procedure di assistenza giudiziaria – o del nuovo fenomeno delle azioni penali collettive (class action).»

¹⁴⁴ Elenco delle domande Lauber pag. 16

¹⁴⁵ Verbale pag. 7, elenco delle domande Lauber pag. 12

3.2.6

**Punti di vista dell'AV-MPC e del MPC
sul diritto disciplinare dell'AV-MPC:
disposizioni legali e applicazione nella prassi**

Il 9 maggio 2019 l'AV-MPC ha avviato un procedimento disciplinare contro il procuratore generale della Confederazione Michael Lauber in base alle dichiarazioni rilasciate da quest'ultimo in relazione all'insieme di procedure FIFA. L'AV-MPC ha incaricato l'esperto esterno Peter Hänni, professore emerito di diritto pubblico e diritto amministrativo dell'Università di Friburgo, di condurre l'inchiesta. Il procuratore generale ha impugnato le decisioni procedurali di Peter Hänni dinanzi al TAF. Nella decisione del 29 luglio 2019 (A-3612/2019) il Tribunale è giunto alla conclusione che l'AV-MPC non poteva delegare un'inchiesta disciplinare ad un esperto esterno. In seguito a tale decisione l'AV-MPC ha svolto essa stessa l'inchiesta.

Nel frattempo l'AV-MPC ha portato a termine l'inchiesta e ha deciso, il 2 marzo, di ridurre lo stipendio del procuratore generale della Confederazione dell'8 per cento per un anno. Il procuratore generale ha impugnato la decisione¹⁴⁶ dinanzi al TAF. La procedura è pendente (stato: maggio 2020).

Dichiarazioni dell'AV-MPC

Secondo l'AV-MPC la procedura disciplinare contro il procuratore generale mostra come il diritto disciplinare dell'AV-MPC sia disciplinato solo a grandi linee nella LOAP e nella relativa ordinanza dell'Assemblea federale; le disposizioni dovrebbero esservi formulate in maniera più precisa. Tra la vigilanza amministrativa e quella materiale esistono svariati altri modelli. La scelta del modello più opportuno spetta al legislatore. In linea di massima il datore di lavoro di diritto pubblico dispone di competenze disciplinari nei confronti dei propri collaboratori (art. 98 segg. OPers¹⁴⁷). Il diritto in vigore conferisce dunque in parte all'AV-MPC il ruolo di datore di lavoro nei confronti del procuratore generale e dei suoi supplenti. La relativa ordinanza dell'Assemblea federale¹⁴⁸ rimanda ad altri diritti e doveri dell'AV-MPC che in genere sono propri di un'autorità che funge da datore di lavoro.

È opinione dell'AV-MPC che, indipendentemente dal modello di vigilanza, rivesta un'importanza capitale il fatto che i collaboratori siano tenuti a dire la verità all'autorità di vigilanza senza che gliene derivino svantaggi. Le relative basi legali dell'AV-MPC dovrebbero essere formulate in maniera più precisa e aggiornate. L'ordinanza concernente la vigilanza sulle attività informative¹⁴⁹ potrebbe servire da riferimento¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Decisione dell'AV-MPC del 2 marzo 2020 pubblicata sul sito con parti annerite (www.ab-ba.ch/downloads/AB-BA_02_03_2020_Verfuegung_de.pdf) (disponibile soltanto in ted.) (consultato l'ultima volta il 24 giugno 2020)

¹⁴⁷ Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS **172.220.111.3**)

¹⁴⁸ Ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010 concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali (RS **173.712.23**)

¹⁴⁹ Ordinanza del 16 agosto 2017 concernente la vigilanza sulle attività informative (OVAIn; RS **121.3**)

¹⁵⁰ Elenco delle domande Uster pagg. 25–26

Dichiarazioni del MPC

Durante l'audizione svolta dalle sottocommissioni il procuratore generale ha affermato come sia assurdo che nell'ambito del diritto disciplinare l'AV-MPC disponga delle competenze decisionali di un datore di lavoro quando di fatto non lo è. Ha quindi aggiunto che a paragone i giudici di prima istanza possono essere sottoposti ad una procedura di destituzione, ma non sottostanno al diritto disciplinare. A suo avviso, nel caso del MPC si tratta di un relitto dei tempi in cui il ministero pubblico era aggregato al DFGP¹⁵¹.

Il procuratore generale ritiene che nella prassi la delega del diritto disciplinare all'AV-MPC si sia rivelata un errore. In quanto aspetto parziale del diritto del personale, il diritto disciplinare è un corpo estraneo e secondo lui è sempre meno comprensibile in che veste, quale autorità di vigilanza oppure quale istanza disciplinare, l'AV-MPC ed il suo presidente si pongano nei confronti del MPC e del procuratore generale¹⁵².

Le altre critiche formulate dal procuratore generale in merito all'applicazione del diritto disciplinare da parte dell'AV-MPC nel caso che lo concerne non sono riportate in questa sede poiché sono trattate nella procedura di ricorso non ancora conclusa presso il TAF.

3.3 Critica al sistema vigente e proposte di adeguamento di legge da parte dell'AV-MPC e del MPC

I pareri riportati in questo capitolo sono tratti dalle audizioni dei rappresentanti dell'AV-MPC e del MPC di ottobre 2019 e dagli elenchi delle domande. Non possono essere ritenuti esaustivi poiché nel corso dei lavori (perizie, valutazione delle CdG) vengono coinvolte le autorità interessate.

3.3.1 Posizioni dell'AV-MPC

Considerazioni generali

1. Il presidente dell'AV-MPC fa notare che la procedura penale svizzera accorda ampi poteri ai ministeri pubblici, dato che, nonostante siano sottoposti al principio della legalità e all'obbligo di perseguimento penale, dispongono tuttavia di un margine di manovra considerevole nell'impiego dei mezzi, nell'approfondimento delle indagini e soprattutto nello svolgimento dei casi. Nell'ambito delle procedure penali e della giurisprudenza i tribunali penali non possono esercitare un controllo sistemico né esaminare i dossier trattati in modo autonomo dal ministero pubblico, come ad esempio nel caso di procedure di decreto d'accusa.
2. Secondo il presidente dell'AV-MPC il fatto che il MPC sia sottoposto all'autorità di un unico capo mentre altri organi giudiziari, quali i tribunali,

¹⁵¹ Verbale pag. 7

¹⁵² Elenco delle domande Lauber pag. 14

siano diretti da un collegio è una delle ragioni per cui il MPC deve essere sorvegliato in maniera particolare. Il potere di cui dispone è eccezionale, anche perché in numerose procedure con dimensione politica (ad es. blocco degli averi dei potentati) decide da solo.

3. Dato lo straordinario potere detenuto dal MPC, il presidente dell'AV-MPC ritiene che non possa essere sottoposto alla vigilanza dell'Amministrazione federale (ad es. ad una sezione dell'Ufficio federale di giustizia all'interno del DFGP). Affidare la vigilanza ad un organo esecutivo potrebbe rapidamente mettere a rischio l'indipendenza della giustizia penale, senza contare che l'amministrazione non dispone dell'indipendenza tecnica richiesta né dell'esperienza pratica necessaria per esercitare una vigilanza di questo tipo. La vigilanza da parte di un organo di controllo giudiziario specializzato, quale l'AV-MPC, è dunque la soluzione più opportuna¹⁵³.
4. In generale gli strumenti giuridici di vigilanza di cui dispone l'AV-MPC sono disciplinati nella legge solo a grandi linee. Le disposizioni al riguardo, contenute nella LOAP, dovrebbero essere più precise. L'ordinanza concernente la vigilanza sulle attività informative¹⁵⁴ potrebbe servire da riferimento¹⁵⁵.
5. Secondo quanto dichiarato dalla vicepresidente dell'AV-MPC, le basi legali della vigilanza sono efficaci solo in una situazione ideale e devono perciò essere precisate, in particolare per quel che riguarda il diritto disciplinare. La vicepresidente ammette comunque che non c'è ragione di reagire in modo eccessivo e che le disposizioni in questione devono essere formulate a prescindere dalle persone coinvolte al momento¹⁵⁶.
6. Un collaboratore dell'AV-MPC ha dichiarato alle sottocommissioni di ritenere che l'autorità di vigilanza non può eseguire correttamente i propri compiti dato che il MPC le trasmette solo una parte della documentazione di cui ha bisogno. A suo avviso il Parlamento potrebbe modificare le disposizioni legali e accordare all'AV-MPC possibilità più ampie per convincere il MPC a cooperare maggiormente¹⁵⁷.
7. Svitati membri dell'AV-MPC non ritengono opportuna la costituzione di un «Alto Ministero pubblico della Confederazione» incaricato di ispezionare ogni settore del MPC, seguire singoli casi e occuparsi dei problemi dei singoli procuratori come succede in molti Cantoni¹⁵⁸.
8. Un collaboratore dell'AV-MPC raccomanda di valutare l'opportunità di professionalizzare la presidenza dell'AV-MPC¹⁵⁹.

¹⁵³ Elenco delle domande Uster pag. 31

¹⁵⁴ OVAIn; RS **121.3**

¹⁵⁵ Elenco delle domande Uster pag. 29

¹⁵⁶ Verbale pag. 62; elenco delle domande Augsburger pag. 6

¹⁵⁷ Verbale pag. 74

¹⁵⁸ Verbale pagg. 83 e 87

¹⁵⁹ Verbale pag. 83

Composizione dell'AV-MPC (art. 23 LOAP)

9. L'AV-MPC ritiene che la composizione attuale dell'organo sia adeguata. Considera spetti alla Commissione giudiziaria (incaricata dell'esame preliminare) ed all'Assemblea federale (incaricata dell'elezione) di proporre e nominare i membri dell'AV-MPC che abbiano sufficiente esperienza nelle procedure penali, nel diritto pubblico e nelle questioni organizzative e se possibile che sappiano come funziona la Confederazione. Nella nomina di un nuovo membro dell'AV-MPC è anche importante esser certi che in seguito non si presenteranno questioni di parzialità¹⁶⁰. Inoltre la composizione deve tener conto di una rappresentanza equa delle lingue nazionali¹⁶¹.
10. La presenza di un membro del TPF nell'AV-MPC è considerata un elemento positivo dalla maggioranza dei membri. È ritenuto un vantaggio che apporti la propria conoscenza su come funziona il MPC, un know-how di cui gli altri membri non dispongono. D'altra parte è possibile che in determinate situazioni il membro del TPF debba ricusarsi¹⁶², tuttavia questa eventualità è abbastanza rara secondo Stefan Heimgartner, giudice presso il TPF: nei casi in cui gli è successo, o avrebbe potuto succedergli, aveva lasciato la sala. In numerosi dossier appare evidente sin dall'inizio che non si occuperà della valutazione e non ci sono mai stati problemi. D'altro canto può far notare gli errori sistemici riguardanti le inchieste penali, le azioni penali o i dossier¹⁶³.
 Uno degli argomenti contro la presenza di un giudice del TPF all'interno dell'AV-MPC è che sussiste il rischio che i problemi quotidiani che possono insorgere nella comunicazione tra le autorità di perseguimento penale e i tribunali possano diventare argomenti di vigilanza. Con il giudice attuale tuttavia non sembra succedere. Per ragioni sistemiche è necessario riflettere se un giudice parte di un organo che giudica casi di cui si è già occupato nella fase inquirente debba essere membro dell'autorità di vigilanza¹⁶⁴.
11. È stato criticato il fatto che i due avvocati previsti per legge non possano essere difensori nei casi esaminati dal MPC. Questa disposizione può in effetti comportare che avvocati difensori molto qualificati non si candidino per un posto nell'AV-MPC. Le situazioni che possono creare problemi di imparzialità potrebbero tuttavia essere disciplinate dalla ricusazione¹⁶⁵.

Delegazione di tre membri all'ispezione

12. Secondo l'AV-MPC l'articolo 9 capoverso 2 dell'ordinanza sull'organizzazione dell'AV-MPC¹⁶⁶, che statuisce che le ispezioni dell'autorità di vigilanza debbano essere effettuate da una delegazione di almeno tre membri, deve essere abrogato o quanto meno è necessario limitarlo con una riserva per le audizioni urgenti. La disposizione infatti è di difficile realizzazione

¹⁶⁰ Elenco delle domande Uster pag. 30

¹⁶¹ Elenco delle domande Grädel pag. 5

¹⁶² Verbale pag. 63,

¹⁶³ Verbale pag. 79; elenco delle domande Heimgartner pag. 4

¹⁶⁴ Elenco delle domande Grädel pag. 5

¹⁶⁵ Verbale pagg. 82–83; elenco delle domande Erez pag. 5; elenco delle domande Grädel pag. 5

¹⁶⁶ RS 173.712.24

dato che risulta problematico accordarsi su una data quando devono essere presenti almeno tre membri che esercitano l'attività a titolo accessorio. Di conseguenza i collaboratori del MPC non possono sempre essere sentiti rapidamente¹⁶⁷.

Il diritto disciplinare dell'AV-MPC

13. Le disposizioni di diritto disciplinare devono essere formulate in modo più chiaro. Inoltre si deve prevedere la possibilità di delegare determinati compiti a persone incaricate dell'inchiesta¹⁶⁸.

Le risorse dell'AV-MPC

14. Il presidente dell'AV-MPC ritiene che oltre a basi legali più precise e competenze più chiare l'autorità di vigilanza abbia urgentemente bisogno di maggiori risorse di personale per la segreteria. Fino a maggio 2019 l'AV-MPC aveva a disposizione solo 0.6 posti di lavoro, rispettivamente 0.8 ETP (equivalenti a tempo pieno) per i compiti di natura giuridica¹⁶⁹. Dal 1° maggio 2019 sono 1.8 ETP. A paragone, le autorità di vigilanza sulle attività informative (AVI-AIn) dispongono di più di dieci collaboratori¹⁷⁰. La scarsità di risorse di personale è motivo di critica anche secondo gli altri membri dell'AV-MPC¹⁷¹.
15. I membri dell'AV-MPC sono remunerati solo con un'indennità giornaliera per le riunioni. L'autorità di vigilanza ritiene che la remunerazione dei membri dovrebbe essere disciplinata in modo analogo a quella prevista nell'ordinanza dell'Assemblea federale sulle diarie e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali¹⁷² che sancisce indennità anche per attività espletate al di fuori delle riunioni, ovvero per l'istruzione, l'analisi dei dossier e i rapporti scritti. Senza questo adeguamento viene reso difficile trovare specialisti competenti e svolgere in modo adeguato la vigilanza sul MPC¹⁷³.
16. Secondo le indicazioni della Commissione giudiziaria l'onere di lavoro riconducibile alle attività dell'AV-MPC ammontava a 15 giorni di lavoro all'anno fino al 2018. Secondo il presidente dell'autorità di vigilanza questa stima è troppo bassa se si tiene conto anche della preparazione e del trattamento successivo delle riunioni di vigilanza e delle ispezioni, compiti indispensabili¹⁷⁴. Il presidente ed il segretario dell'AV-MPC ritengono che essere membro dell'AV-MPC corrisponda ad un tasso d'occupazione dal 20 al 30 per cento. Assumere la presidenza corrisponde ad un tasso di occupazione dal 60 all'80 per cento¹⁷⁵.

¹⁶⁷ Elenco delle domande Uster pag. 12

¹⁶⁸ Verbale pag. 62; elenco delle domande Augsburger pag. 6

¹⁶⁹ ETP: equivalenti a tempo pieno

¹⁷⁰ Elenco delle domande Uster pag. 29

¹⁷¹ Verbale pagg. 83 e 88

¹⁷² RS 172.121.2

¹⁷³ Elenco delle domande Uster pag. 29

¹⁷⁴ Elenco delle domande Uster pag. 30

¹⁷⁵ Elenco delle domande Uster pag. 29

Descrizione del ruolo della segreteria dell'AV-MPC

17. Secondo l'AV-MPC il ruolo della segreteria dovrebbe essere definito in maniera più precisa, sull'esempio di quello della segreteria delle CdG di cui all'articolo 153 capoverso 1 LParl. In particolare dovrebbe essere possibile incaricare la segreteria di accertare singoli fatti verbalizzandoli per agevolare il lavoro dei membri dell'autorità di vigilanza che esercitano a titolo accessorio. Ciò permetterebbe di professionalizzare ulteriormente il lavoro dell'AV-MPC¹⁷⁶.

Collocazione amministrativa

18. Il principale problema pratico riportato dall'AV-MPC è il fatto che sul piano amministrativo e logistico l'organo non è collegato a nessun partner della Confederazione, quali i Servizi del Parlamento, la Cancelleria federale o un dipartimento federale. A causa delle limitate risorse di cui dispone esso si vede costretto ad avvalersi di prestazioni dell'Amministrazione federale in base a convenzioni sulle prestazioni (art. 10 cpv. 3 dell'ordinanza sull'organizzazione dell'AV-MPC¹⁷⁷). Tuttavia oltre all'onere lavorativo rappresentato dalla contrattazione e dal pagamento di prestazioni interne alla Confederazione, questa soluzione comporta che le esigenze dell'AV-MPC non rappresentano una priorità per i fornitori, in particolare nel settore della sicurezza. Per diritto di organizzazione dello Stato subordinata direttamente all'Assemblea federale, l'AV-MPC dovrebbe poter ricorrere alle prestazioni dei Servizi del Parlamento o, come avviene per altri organi di vigilanza, essere annessa sul piano amministrativo alla Cancelleria federale o a un dipartimento¹⁷⁸.

3.3.2 Posizioni del MPC

Considerazioni generali

1. Secondo il procuratore generale c'è da chiedersi in maniera generale se sia il caso di modificare il sistema di vigilanza dato che non si tratta di aspetti del sistema, ma di mancanza di rispetto, da parte dell'autorità di vigilanza, dei principi procedurali dello Stato di diritto. Lauber ritiene che il problema non risieda nel sistema e che non vi sia un sistema ideale¹⁷⁹.
2. Anche uno dei procuratori generali supplenti è dell'opinione che il problema non sia da ricercare nel sistema. Il disciplinamento in vigore secondo lui ha dato buoni risultati negli ultimi anni; tuttavia attualmente è messo in dubbio dal modo in cui viene diretta l'AV-MPC. Questa situazione temporanea, continua, non rappresenta tuttavia una ragione per decidere senza un esame approfondito di rimettere in questione un modello sperimentato. Al fine di evitare che le regole vengano nuovamente interpretate in maniera errata, si

¹⁷⁶ Elenco delle domande Uster pag. 12

¹⁷⁷ RS **173.712.24**

¹⁷⁸ Elenco delle domande pag. 28

¹⁷⁹ Verbale pag. 15

potrebbero apportare alcune precisazioni alla legge: si potrebbe ad esempio precisare che l'autorità esercita una vigilanza di tipo sistemico e che deve rispettare la responsabilità affidata al procuratore generale¹⁸⁰.

3. Il procuratore generale fa notare che comitati internazionali quali il GAFI¹⁸¹, il GRECO¹⁸² e l'OCSE¹⁸³ hanno esaminato il funzionamento del MPC e della relativa autorità di vigilanza e l'hanno ritenuto un esempio di come lo Stato di diritto svizzero garantisca l'indipendenza delle autorità di perseguimento penale nel quadro di procedure complesse. A suo avviso, se la Svizzera vuole optare per un'altra soluzione, è necessario che la scelta sia debitamente giustificata: gli errori di metodo, di diritto o gli aspetti tecnici non giustificano un cambiamento. Considera completamente esagerato esaminare nei minimi particolari l'attività del MPC quando il problema risiede invece nell'esercizio della vigilanza all'interno del sistema attuale¹⁸⁴.

Presenza di un membro del Tribunale penale federale nell'AV-MPC

4. Il MPC non approva che un membro del TPF faccia parte dell'AV-MPC perché ritiene che il fatto che un giudice penale federale possa esaminare un caso sul quale dovrà emettere un giudizio in un secondo tempo senza renderlo pubblico costituisca un problema sistemico¹⁸⁵.

Diritto disciplinare (cfr. n. 3.2.6)

5. Il MPC ritiene necessario esaminare se alla vigilanza generale sia da conferire un diritto disciplinare. Nell'ottica del diritto comparato ritiene si potrebbe tener conto del disciplinamento applicabile ai giudici federali di prima istanza il quale non prevede nessuna misura disciplinare paragonabile a quella prevista all'articolo 31 capoverso 2 CPP e si limita alla procedura di destituzione al fine di proteggere l'indipendenza dei giudici. Ancora, il procuratore generale ritiene che la decisione di fare eleggere il procuratore generale e i suoi supplenti dall'Assemblea federale era stata presa a suo tempo in particolare per le analogie esistenti tra l'attività del MPC e quella delle autorità giudiziarie, allo scopo di consolidare l'indipendenza del MPC¹⁸⁶.
6. Uno dei procuratori generali supplenti propone che sia la legge ad indicare se e a quali condizioni possa essere avviata un'inchiesta disciplinare e come debba essere svolta¹⁸⁷.
7. Il procuratore generale auspica che il legislatore stabilisca in che misura la Confederazione si assume i costi che un procuratore generale o uno dei suoi supplenti devono affrontare in caso di procedura disciplinare. Nel suo caso

¹⁸⁰ Elenco delle domande Montanari pag. 9

¹⁸¹ Groupe d'Action financière (Gruppo d'azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di capitali)

¹⁸² Groupe d'Etats contre la corruption (Gruppo di Stati contro la corruzione)

¹⁸³ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

¹⁸⁴ Verbale pag. 16

¹⁸⁵ Verbale pag. 16

¹⁸⁶ cfr. Iniziativa parlamentare. Rapporti di lavoro e retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali. Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 20 maggio 2010, FF **2010** 3601 seg.

¹⁸⁷ Elenco delle domande Montanari pag. 9

specifico si tratta dei costi per il sostegno fornitogli dal suo avvocato e la consulenza professionale di cui beneficia nell'ambito della procedura disciplinare svolta a suo riguardo. Il procuratore generale afferma di aver adottato un regolamento provvisorio nell'attesa di una decisione in merito da parte dell'alta vigilanza parlamentare¹⁸⁸.

Elezione del procuratore generale

8. È da prendere in considerazione l'opportunità di non eleggere il procuratore generale nello stesso anno in cui ha luogo il rinnovo integrale dell'Assemblea federale al fine di evitare un'ulteriore politicizzazione.

Principi su cui basa l'attività dell'AV-MPC

9. Secondo il procuratore generale sarebbe opportuno stabilire principi su cui deve basarsi l'attività dell'AV-MPC che definiscano da un lato la vigilanza in maniera concreta (in comune con il MPC) e dall'altro le competenze dell'AV-MPC nei confronti di altre autorità ed istituzioni che assolvono compiti di vigilanza. Ritieni che i detti principi debbano essere esaminati periodicamente anche dall'alta vigilanza parlamentare e, se necessario, adeguati¹⁸⁹.

3.4 Misure volte a ristabilire la fiducia

3.4.1 Pareri dell'AV-MPC e del MPC sulle eventuali misure volte a ristabilire la fiducia

Secondo la decisione delle CdG del 14 maggio 2019, nell'ambito dell'ispezione è il caso di esaminare eventuali misure atte a ristabilire la fiducia tra il MPC e l'AV-MPC (cfr. n. 1.1). Durante le audizioni del 16 e del 17 ottobre 2019 le sotto-commissioni hanno discusso con i rappresentanti dell'AV-MPC e del MPC su quali misure sarebbe possibile prendere. In particolare è stata esaminata la questione dell'utilità di un'eventuale mediazione.

Il procuratore generale ha affrontato per primo la questione di una mediazione ritenendo non necessaria una misura di questo genere; invece ritiene opportuno far seguire le questioni centrali del rapporto di vigilanza da qualcuno che possa anche presenziare alle riunioni tra il MPC e l'AV-MPC fino ad un'eventuale modifica della legge¹⁹⁰. Questa persona dovrebbe riportare in seguito le proprie riflessioni alle CdG perché possano tenerne conto nella loro ispezione sul rapporto di vigilanza tra l'AV-MPC ed il MPC¹⁹¹.

Esprimendo un parere sulle possibili misure di ripristino della fiducia, il presidente dell'AV-MPC ha risposto di non essere contrario ad una mediazione da parte delle CdG o di un'altra istanza, ma si chiede se sia opportuno avviare una procedura di mediazione che verrebbe ad aggiungersi all'ispezione e all'inchiesta disciplinare.

¹⁸⁸ Verbale pag. 15

¹⁸⁹ Elenco delle domande Lauber pag. 19

¹⁹⁰ Verbale pag. 12

¹⁹¹ Elenco delle domande Lauber pag. 17

Potrebbe rivelarsi eccessivo, ma se viene presa una decisione di questo tipo l'autorità di vigilanza vi prende parte. Bisognerebbe chiedere ad un mediatore se attuare una misura di questo tipo contemporaneamente all'inchiesta disciplinare sia possibile e opportuno¹⁹².

Rispondendo alla domanda su quali misure fossero necessarie affinché il rapporto tra il MPC e l'AV-MPC tornasse alla normalità, il procuratore generale supplente Ruedi Montanari ha risposto che il MPC aveva proposto una mediazione. Tuttavia quando si inizia l'anno in gennaio (recte: era il 25 marzo) venendo a sapere che le CdG hanno dato l'incarico di esaminare la questione dei tre incontri tra il procuratore generale e i dirigenti della FIFA, questo non è corretto. A suo avviso l'AV-MPC non aveva nessun incarico delle CdG, era la sua prima menzogna a gennaio¹⁹³. Il MPC aveva ciononostante deciso di soprassedere, ma in seguito le affermazioni rilasciate era state travisate e a un dato momento si era giunti alla rottura. Secondo Montanari una mediazione non può più servire; fa notare che fino a un dato momento il MPC vi avrebbe acconsentito, ma che il presidente dell'AV-MPC si era immediatamente rivolto alla Commissione giudiziaria che non aveva altro da fare che preparare la rielezione del procuratore generale. Il suo scopo dunque era chiaro. Ora è molto deluso ed è per questo che non si è congratulato con il procuratore generale per il rinnovo della nomina (pag. 38 del verbale)¹⁹⁴.

Il procuratore generale supplente Jacques Rayroud da parte sua riconosce la necessità di trovare un modo che permetta alle due autorità di tornare a dialogare, ma lo ritiene difficile senza l'intervento di una terza persona. Tuttavia crede che il dialogo con gli altri membri dell'AV-MPC non sia ancora bloccato, come mostrato nelle due riunioni avute ad agosto e il lunedì precedente. Rispondendo alla domanda del presidente della sottocommissione Tribunali/MPC delle CdG su cosa pensasse di un'eventuale mediazione, Rayroud ha risposto che le divergenze sono talmente notevoli da fargli dubitare che questo modo di procedere possa ancora dare risultati. Ciononostante è necessario riaprire il dialogo per arrivare ad una comprensione reciproca¹⁹⁵.

Il segretario generale del MPC ha dichiarato di aver già fornito sostegno in svariate mediazioni e casi riguardanti il personale e di non ritenere che una mediazione possa ancora avere successo date le numerose difficoltà e le tensioni preesistenti. A suo avviso le due forti personalità implicate hanno valori molto diversi. Ha aggiunto di non essere certo che un avvicinamento sia possibile¹⁹⁶.

¹⁹² Verbale pag. 28

¹⁹³ Il presidente dell'AV-MPC ha spontaneamente ammesso il 3 aprile 2019 alle sottocommissioni di aver detto al procuratore generale in occasione della sua audizione il 25 marzo 2019 che il rapporto dell'AV-MPC (relativo al terzo incontro) era stato stilato su incarico delle CdG. Tuttavia ciò non corrispondeva al vero ed egli aveva erroneamente interpretato come mandato quello che in realtà era un coordinamento tra le CdG e le segreterie dell'AV-MPC; si scusa peraltro del malinteso. Più tardi durante la stessa riunione, il presidente delle sottocommissioni ne ha informato il procuratore generale e i suoi supplenti.

¹⁹⁴ Verbale pag. 38

¹⁹⁵ Verbale pag. 38

¹⁹⁶ Verbale pag. 49

Jörg Zumstein, membro dell'AV-MPC, afferma di non considerare indispensabile una mediazione. Tuttavia se le sottocommissioni la ritenessero necessaria e pertinente sicuramente l'autorità di vigilanza collaborerebbe in maniera costruttiva¹⁹⁷.

Stefan Heimgartner, membro dell'AV-MPC, rispondendo alla domanda se l'autorità di vigilanza avrebbe collaborato ad una mediazione, ha affermato di esserne certo, se questa fosse stata ordinata. Tuttavia la ritiene eccessiva, dato che il compito dell'AV-MPC non è far sentire a suo agio il MPC. Ha aggiunto di essere abituato al fatto che nei tribunali vengano espresse opinioni divergenti al fine di dirimere le controversie. A suo avviso non c'è ragione di considerare irrimediabilmente distrutto il rapporto di fiducia, come succedeva nelle relazioni coniugali nel vecchio diritto matrimoniale. Tutte le persone implicate, continua, lui compreso, sono capaci di ricominciare a collaborare in modo costruttivo ed è meglio tornare alla normalità¹⁹⁸.

Esprimendo la propria opinione sull'intervento di una persona terza, Rolf Grädel membro dell'AV-MPC, dichiara che il ricorso ad un aiuto esterno equivale a ricorrere ad una mediazione. Tuttavia non ritiene utile né necessaria una misura di questo tipo. A suo avviso si tratta soprattutto di portare a termine il più rapidamente possibile l'inchiesta disciplinare: al momento non ritiene possibile ripristinare la fiducia, neanche con un aiuto esterno. Ritiene invece possibile che tutti riassumano reciprocamente un comportamento corretto e che l'AV-MPC ottenga le informazioni di cui ha bisogno per esercitare la propria attività di vigilanza. Inoltre non si opporrebbe ad una mediazione tra il MPC e l'AV-MPC, se questo è quanto desiderano le sottocommissioni, ma che non vede bene a cosa possa portare¹⁹⁹.

4 Sviluppo del rapporto di vigilanza tra l'AV-MPC e il MPC dopo l'autunno 2019

4.1 Tentativo di mediazione da parte delle sottocommissioni

Le audizioni svolte dalle sottocommissioni il 16 e il 17 ottobre 2019 hanno mostrato che il rapporto tra l'AV-MPC ed il MPC risente notevolmente delle tensioni tra il procuratore generale e il nuovo presidente dell'autorità di vigilanza, dovute soprattutto, ma non solo, all'apertura di un'inchiesta disciplinare da parte di quest'ultima contro il procuratore generale.

Secondo quanto previsto, l'ispezione doveva essere svolta indipendentemente dall'inchiesta disciplinare. Ciononostante nel quadro della prima doveva essere esaminato anche come ripristinare il rapporto di fiducia tra l'AV-MPC ed il MPC. Date le tensioni, le sottocommissioni hanno deciso di vagliare dapprima se era il caso di prendere misure immediate a tale scopo. Per farlo hanno incaricato la segreteria di presentare un'analisi delle informazioni riguardanti la controversia contenute nei verbali delle audizioni. Inoltre hanno deciso di stabilire eventuali misure immediate prima del cambio di legislatura.

¹⁹⁷ Verbale pag. 69

¹⁹⁸ Verbale pag. 85

¹⁹⁹ Verbale pag. 91

Durante l'ultima riunione prima del cambio di legislatura, tenutasi il 31 ottobre 2019, le CdG hanno preso atto del rendiconto delle audizioni del 16 e del 17 ottobre 2019 e hanno delegato alle sottocommissioni Tribunali/MPC la competenza di decidere nella riunione del 22 novembre 2019 eventuali misure immediate destinate a ripristinare la fiducia in base all'analisi della situazione.

Le sottocommissioni sono giunte alla conclusione che il rapporto tra l'AV-MPC ed il MPC era gravemente deteriorato, in particolare a causa della procedura disciplinare in corso. Tale impressione si è rafforzata con l'analisi dello scambio di lettere tra i due organi in merito alla procedura disciplinare, bloccata per liti procedurali. Le due parti hanno trasmesso la corrispondenza alle sottocommissioni senza che queste abbiano dovuto richiederla.

Tra le misure che era possibile prendere immediatamente le sottocommissioni hanno escluso quelle che prevedevano di raccomandare all'AV-MPC ed al MPC una mediazione, dato che un passo simile richiede in genere la volontà ed il consenso di ambo le parti e questa condizione non era soddisfatta.

Le commissioni hanno respinto anche una proposta del procuratore generale che suggeriva di far seguire da subito e per un periodo indeterminato l'attività di vigilanza dell'AV-MPC da uno specialista incaricato di riferire alle CdG. Questo avrebbe significato sottoporre a patrocinio l'AV-MPC in quanto autorità, una procedura ancora mai messa in atto che sarebbe stata giustificata solo da un suo grave malfunzionamento, che tuttavia non sussisteva.

Essendo chiaro che la situazione si sarebbe calmata solo una volta terminata la procedura disciplinare, le sottocommissioni hanno ritenuto di avere ancora un'unica possibilità: proporre all'AV-MPC di mettersi in contatto con il procuratore generale per designare unitamente una persona di fiducia che avesse le competenze specialistiche necessarie cui affidare la consulenza di ambo le parti durante le diverse fasi della procedura disciplinare e la mediazione in modo da sbloccare la situazione ed accelerarla.

Il presidente della sottocommissione Tribunali/MPC della CdG-S, cui le sottocommissioni si sono rivolte, ha comunicato al presidente dell'AV-MPC la proposta durante un incontro svoltosi il 26 novembre 2019. In una lettera del 20 dicembre 2019 l'AV-MPC ha comunicato alle sottocommissioni di aver chiesto consulenza giuridica sulla questione e di non voler entrare in materia, facendo valere considerazioni legali. Ha in particolare messo in evidenza che, conformemente alle disposizioni legali pertinenti (la LOAP ed il diritto del personale federale), l'autorità responsabile della procedura disciplinare non può delegare né condividere lo svolgimento di una procedura. Tuttavia l'AV-MPC ha affermato di essere disposta a proporre al MPC, una volta terminata la procedura disciplinare, di creare un gruppo di lavoro paritario composto di rappresentanti dell'AV-MPC e del MPC per incaricarlo della comunicazione nella futura collaborazione, anche ricorrendo ad esperti esterni.

Le CdG, quali organo di alta vigilanza, non hanno avuto la possibilità di avviare misure più risolutive dato che, in ragione della separazione dei poteri, non possono intervenire nelle procedure in corso (art. 26 cpv. 4 LParl).

4.2

Ulteriori sviluppi del rapporto di vigilanza tra l'AV-MPC ed il MPC

Quando le sottocommissioni hanno svolto l'audizione dei membri dell'AV-MPC nell'autunno 2019, questi si sono detti fiduciosi che era ancora possibile esercitare in debita maniera l'attività di vigilanza dato che l'ultima riunione tenutasi il 14 ottobre 2019 si era svolta in un'atmosfera di calma, professionalità e spirito costruttivo²⁰⁰. Il 9 dicembre 2019, all'ultima riunione di vigilanza, l'atmosfera si è tuttavia considerevolmente deteriorata, come mostra il verbale. La riunione è durata solo 25 minuti mentre in genere non finiva prima di due ore. Una parte considerevole è stata dedicata a critiche che il procuratore generale ha avanzato sull'ordine del giorno, sul fatto che quanto aveva auspicato non fosse stato preso in considerazione, sulla scadente qualità dei verbali delle riunioni precedenti e sul fatto che l'AV-MPC non distingua tra ispezioni e procedure disciplinari. Mentre i membri dell'AV-MPC cercavano di mantenere un atteggiamento di cortesia e attenzione, i rappresentanti del MPC non hanno voluto mostrarsi cooperativi. Durante la discussione sull'attuazione della raccomandazione concernente la redazione di un verbale durante gli incontri informali, il procuratore generale si è rivolto ad un membro dell'AV-MPC affermando (quanto riportato del discorso diretto è tradotto): «Non è il caso di guardare in quel modo» cui l'interpellato ha risposto: «Ma non ho ...». Il procuratore generale ha insistito: «Sì invece. Lei sta chiaramente comunicando» e l'interpellato ha risposto: «Ho guardato il presidente dato che [...] non sono completamente al corrente e pongo domande forse fuori luogo. Chiedo scusa». – «Verbale, ritengo questo debba essere messo a verbale. Esattamente, questo deve essere messo a verbale» è stata la risposta del procuratore generale.

Uno dei procuratori generali supplenti ha fatto comprendere ad un membro dell'AV-MPC di non voler fornire indicazioni su un caso preciso, dato che la vigilanza doveva essere sistemica ed ha colto l'occasione per accusare implicitamente l'interlocutore di procurarsi informazioni su una procedura per una persona proveniente dallo stesso Cantone. L'interlocutore ha espresso la propria incomprensione per questo modo di procedere ed ha dichiarato di ritenere inaccettabile il comportamento del MPC nei confronti dell'AV-MPC. Tra i vari all'ordine del giorno il procuratore generale ha indicato quanto segue: «Elencheremo per iscritto i numerosi punti che riteniamo essere il motivo delle divergenze nel nostro rapporto di lavoro e ve li faremo pervenire.».

Il procuratore generale ha comunicato all'AV-MPC in una lettera del 20 dicembre 2019 di ritenere che le circostanze attuali pesavano in modo significativo sulla collaborazione tra i due organi. A suo avviso l'attività di vigilanza non era distinta dalla procedura disciplinare in corso a causa delle persone implicate. Un tale coinvolgimento non era appropriato e rendeva impossibile un'oggettiva discussione istituzionale. Il procuratore generale ha dunque proposto di delegare ai suoi supplenti la propria partecipazione alle riunioni di vigilanza fino alla conclusione dell'inchiesta disciplinare e in cambio il presidente dell'AV-MPC ed il membro dell'autorità di vigilanza incaricato dell'inchiesta rinunciavano anch'essi a parteciparvi.

²⁰⁰ Verbale pagg. 22, 29, 69 e 76

Nella lettera del 7 gennaio 2020 l'AV-MPC ha risposto che secondo la definizione che l'autorità dà della vigilanza il procuratore generale è tenuto a partecipare alle riunioni. Inoltre i membri dell'autorità di vigilanza non possono essere esclusi dalle riunioni dato che l'AV-MPC è implicata nella procedura disciplinare in veste di autorità collegiale e quale organo. Tra l'altro essa è disposta a discutere della futura collaborazione legale tra i due organi, come auspicato dal procuratore generale, e a tal fine ha proposto di creare un gruppo di lavoro paritario composto da rappresentanti dei due organi. Tuttavia l'AV-MPC ritiene opportuna una tale discussione solo al termine della procedura disciplinare.

Il 26 febbraio 2020, in previsione di una riunione di vigilanza il 9 marzo 2020, l'AV-MPC ha inviato al procuratore generale l'elenco dei punti all'ordine del giorno invitandolo a partecipare alla riunione.

L'invitato ha risposto in una lettera del 3 marzo 2020 che il progetto di decisione dell'AV-MPC fattogli pervenire il 6 febbraio 2020 nella procedura disciplinare contro di lui esprimeva in tutta evidenza la sfiducia dell'autorità di vigilanza nei confronti suoi e dei suoi collaboratori mostrando la mancanza di volontà di chiarire il piano di vigilanza, fondamentalmente divergente sin dall'entrata in funzione del nuovo presidente, nel quadro dell'ispezione delle CdG in corso. Il procuratore generale continua la lettera affermando che il progetto di decisione costituisce invece un tentativo di imporre unilateralmente il piano di vigilanza dell'AV-MPC mettendolo davanti al fatto compiuto. Ha inoltre affermato che svolgere come di consueto riunioni di vigilanza in tale situazione equivale a ignorare la realtà e non serve a raggiungere lo scopo. A suo avviso, data la situazione emotivamente tesa, non è realistico cercare di svolgere una costruttiva riunione di vigilanza senza ricorrere a un mediatore che vi partecipi osservando e rendendo conto alle CdG. Per questo motivo si vede costretto, al fine di proteggere le istituzioni, le procedure ed i propri collaboratori, a scrivere all'AV-MPC invece di partecipare personalmente alle riunioni di vigilanza, almeno fino alla conclusione dell'ispezione delle CdG o fino alla designazione di un mediatore.

Terminata l'inchiesta disciplinare con la decisione dell'AV-MPC del 2 marzo 2020, l'autorità di vigilanza ha ripreso nella lettera del 24 marzo 2020 la proposta di costituire un gruppo di lavoro paritario incaricato di preparare una discussione precisando che a suo avviso né il presidente dell'AV-MPC né il procuratore generale dovevano farne parte. L'autorità di vigilanza chiede che entro il 30 marzo 2020 vengano designati tre rappresentanti del MPC incaricati di partecipare al gruppo di lavoro.

In una lettera del 30 marzo 2020 il procuratore generale ha comunicato all'AV-MPC che non si tratta più semplicemente di migliorare la collaborazione, ma che il miscuglio di attività di vigilanza ordinarie e procedure disciplinari operato dall'AV-MPC durante l'anno trascorso a spese del mandato legale del MPC ha causato una duratura perdita di fiducia del MPC e dei suoi collaboratori nei confronti dell'autorità di vigilanza. Si tratta dunque soprattutto di gettare le basi per un nuovo rapporto di fiducia tra il MPC e l'AV-MPC; il degrado di questo rapporto e l'attuale conflitto tra le due autorità deriva a suo avviso essenzialmente dalla divergente definizione di vigilanza dall'entrata in funzione del presidente dell'AV-MPC. Il procuratore generale ha affermato che solo dopo l'accordo sul mandato le autorità potranno designare di comune accordo una persona terza, neutrale e qualificata, e il MPC potrà nominare i propri rappresentanti nel gruppo.

Il 31 marzo 2020 l'AV-MPC ha comunicato per lettera al MPC di dover annullare l'invito all'incontro del 6 aprile 2020 a causa della sopravvenuta situazione straordinaria decretata dal Consiglio federale ai sensi dell'articolo 7 della legge sulle epidemie (RS 818.101) chiedendogli invece di inviarle la documentazione riguardante i punti all'ordine del giorno prima del 20 aprile 2020.

Nella lettera del 17 aprile 2020 in risposta a quella del 30 marzo 2020 del procuratore generale, l'AV-MPC ha precisato che il gruppo di lavoro deve far ricorso ad un mediatore al fine di garantire il buon svolgimento delle riunioni. A suo avviso sarebbe opportuno chiedere l'assistenza di una persona terza qualificata, ad esempio il membro di un tribunale o una persona proveniente dal settore scientifico. Per quel che riguarda il mediatore per le riunioni del gruppo di lavoro, l'AV-MPC ha comunicato di aver già proposto al MPC due persone neutrali invitandolo ad indicarle prima del 27 aprile 2020 le tre persone che desiderava partecipassero al gruppo e la persona da prendere in considerazione tra quelle menzionate nella lettera del 20 marzo 2020.

Il 27 aprile 2020 il procuratore generale ha comunicato all'AV-MPC per iscritto che una condizione per l'attuazione di un'eventuale mediazione è soprattutto chiarire quali aspetti debbano essere discussi concretamente durante la mediazione stessa. Gli eventuali punti conflittuali (definizione dei ruoli e della vigilanza, divergenze personali ecc.) devono a suo avviso essere stabiliti chiaramente. Tacere o ignorare determinati aspetti della realtà non permette di apportare i chiarimenti necessari a svolgere la mediazione. Il procuratore generale ha affermato che in un primo tempo delegati delle due istituzioni, AV-MPC e MPC, possono incontrarsi per designare un mediatore incaricato di analizzare la situazione ed emanare raccomandazioni sulla procedura da seguire. Il procuratore generale aggiunge che, se l'AV-MPC concorda con questa maniera di procedere, egli è disposto a designare due delegati per questa prima fase.

Il 28 aprile 2020 l'AV-MPC, basandosi sull'articolo 30 LOAP, formula una raccomandazione nella quale invita il procuratore generale a partecipare alle riunioni di vigilanza e informarla oralmente. Per la preparazione, lo svolgimento e il controllo delle riunioni di vigilanza l'AV-MPC rinvia agli allegati 1 e 2 della raccomandazione. Inoltre invita il procuratore generale ad attuare la raccomandazione senza indugio e a confermarle questo passo per iscritto entro il 6 maggio 2020.

Il 6 maggio 2020 il procuratore generale scrive all'AV-MPC di essere sostanzialmente favorevole a standardizzare la preparazione, lo svolgimento e il controllo delle riunioni di vigilanza. Propone di inserire la raccomandazione e l'allegato 1 nell'ordine del giorno della riunione del 2 giugno 2020. Tuttavia rileva che la nozione di partecipazione del procuratore generale alle riunioni di vigilanza utilizzata nel titolo della raccomandazione è troppo limitativa dato che non si tratta a suo avviso solo di disciplinare questa partecipazione, ma anche di definire la procedura sulla quale basare le riunioni di vigilanza. Propone dunque di rinominare la raccomandazione e di darle il titolo «Indicazioni particolareggiate sullo svolgimento delle riunioni di vigilanza tra l'AV-MPC ed il MPC».

Il 26 maggio 2020 l'AV-MPC emana un'istruzione vincolante in base all'articolo 29 capoverso 2 LOAP concernente la preparazione, lo svolgimento e il controllo delle riunioni di vigilanza. L'articolo 6 capoverso 1 della citata istruzione dispone che il

procuratore generale trasmetta personalmente informazioni all'AV-MPC durante le riunioni di vigilanza.

In occasione dell'incontro annuale delle sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG con il procuratore generale dedicato all'esame del rapporto di gestione 2019 del MPC, svoltosi il 27 maggio 2020, il procuratore generale ha ignorato due volte la domanda di un membro delle CdG che desiderava sapere se fosse vero che non voleva più partecipare alle riunioni di vigilanza. Reiterata una terza volta, il procuratore generale afferma di aver dimenticato la domanda e vi risponde spiegando di non aver effettivamente partecipato ad una riunione, ma che un'altra era stata annullata a causa della pandemia. Ha affermato di essere favorevole all'istruzione dell'AV-MPC e che avrebbe partecipato alla riunione del 2 giugno 2020.

Il 2 giugno 2020 l'AV-MPC ha emanato un'ulteriore direttiva sulle audizioni svolte durante le ispezioni nella quale dispone tra l'altro che l'autorità di vigilanza determini quali collaboratori del MPC sono scelti per un'audizione nel quadro di un'ispezione e quali possono presenziarvi solo con il consenso dell'AV-MPC. Inoltre la direttiva stabilisce che la segreteria dell'AV-MPC stili un verbale in estenso delle audizioni e li registri con un dispositivo a tale scopo. La direttiva è stata preceduta da uno scambio di lettere tra l'AV-MPC ed il MPC sull'ispezione svolta dalla prima concernente il sistema di coaching e controlling. Il 22 maggio 2020 il MPC ha comunicato all'AV-MPC che i suoi collaboratori non avrebbero incontrato da soli cinque membri dell'autorità di vigilanza (compreso il segretario) e che due ulteriori membri del MPC avrebbero presenziato agli incontri. Inoltre il MPC ha proposto che durante l'ispezione le registrazioni vengano effettuate per mezzo di dispositivi installati nelle apposite sale del MPC.

5 Conclusioni

1. La prima fase dell'ispezione aveva lo scopo di evidenziare le divergenze tra l'AV-MPC ed il MPC nella definizione dell'attuale vigilanza. La procedura disciplinare in corso contro il procuratore generale non doveva essere presa in considerazione dato che spetta esclusivamente all'AV-MPC condurla e l'alta vigilanza non può e non deve interferirvi. Tuttavia le inchieste svolte ad ottobre 2019 hanno mostrato che questa procedura aveva contribuito ampiamente alla visione negativa dei fatti in particolare di quella dei rappresentanti del MPC mettendone in questione almeno in parte l'obiettività.
2. È evidente che il procuratore generale non accetta più l'AV-MPC quale autorità di vigilanza nel quadro della procedura disciplinare e le CdG ritengono che questo aspetto non abbia bisogno di essere chiarito ulteriormente. Invece constatano che anche negli altri settori della vigilanza il procuratore generale tende ad essere insofferente alle attività dell'AV-MPC quando non sono state previamente concordate. A causa della mancanza di cooperazione da parte del MPC, l'AV-MPC attualmente non può svolgere la propria missione nel modo che ritiene migliore (cfr. n. 4).
3. In linea di principio è auspicabile che un'autorità e la relativa istanza di vigilanza collaborino su una base di fiducia reciproca, ma è essenziale, nonché

esigibile, che il procuratore generale tratti l'autorità di vigilanza con il necessario rispetto. Ad esempio è insostenibile che il procuratore generale non partecipi alle riunioni a causa delle divergenze con l'autorità di vigilanza o che l'attacchi direttamente durante una conferenza stampa. La vigilanza deve funzionare anche e soprattutto quando alcuni elementi indicano che potrebbe esserci un problema all'interno dell'organo sorvegliato. In tal caso deve poter stabilire i fatti senza lacune e senza incontrare ostacoli.

4. Ad esempio quando vuole limitare la vigilanza stabilendo quando e in che misura questa può applicare il proprio diritto di consultare la documentazione riguardante una procedura penale ai sensi dell'articolo 30 capoverso 2 LOAP, il procuratore generale commette un errore di interpretazione. Spetta all'autorità di vigilanza e non al MPC decidere se la consultazione è necessaria ai fini del mandato. Una decisione di questo tipo non sottostà al controllo di nessun tribunale. È opportuno inoltre ricordare che l'Assemblea federale non elegge solo il procuratore generale e i suoi supplenti, bensì anche i membri dell'AV-MPC. Le decisioni dell'autorità di vigilanza sono dunque sottoposte solo all'alta vigilanza dell'Assemblea federale.
5. D'altronde il procuratore generale non tiene conto del fatto che l'autorità di vigilanza è indipendente come il MPC, vale a dire che non viola l'indipendenza del perseguimento penale quando influenza il MPC in questioni riguardanti la gestione sistemica o strategica inquisendo, criticando, raccomandando migliorie e se necessario emanando direttive. È chiaro che l'intenzione del legislatore era autorizzare l'AV-MPC ad esercitare una tale influenza. Il MPC non può decidere come deve essere svolta la vigilanza. La legge vieta all'autorità di vigilanza solo di emanare istruzioni riguardanti singole procedure penali.
6. Per quel che riguarda l'AV-MPC, le inchieste svolte dalle CdG non hanno confermato le asserzioni del MPC secondo le quali il presidente dell'AV-MPC avrebbe introdotto un tipo di vigilanza completamente nuovo («cambiamento di paradigma») quando è entrato in funzione; più semplicemente fissa determinate priorità in maniera differente e desidera rafforzare la vigilanza su elementi specifici. In altri settori le CdG constatano che la prassi comprovata è stata mantenuta. Non riscontrano d'altronde nessuna prova delle osservazioni del MPC sulla persona del presidente dell'AV-MPC secondo cui quest'ultimo sarebbe maldisposto nei confronti del procuratore generale o avrebbe pregiudizi nei suoi confronti o ancora si consideri il capo del MPC e dei suoi supplenti. Per il resto le CdG constatano che il presidente gode del sostegno degli altri membri dell'AV-MPC²⁰¹. Se ciò non fosse avrebbero la possibilità di nominarne un altro dato che si tratta di un organo che si costituisce da sé.
7. Il presidente dell'AV-MPC ha porto le proprie scuse alle CdG assumendosi la responsabilità di un malinteso occorsogli nell'ambito di un'informazione che ha danneggiato personalmente il procuratore generale; l'incidente non avrebbe dovuto accadere (cfr. n. 3.1.6). L'episodio ha offeso personalmente il procuratore generale. Inoltre è da deplorare che l'AV-MPC abbia trasmesso

²⁰¹ Verbale pagg. 63, 67, 74, 84, 88 e 90

so ad un solo rappresentante mediatico, in risposta ad una sua domanda, un'informazione così fondamentale quale l'eventualità di avviare una procedura disciplinare contro il procuratore generale alla conclusione della procedura preliminare, invece di informarne simultaneamente tutti i media.

8. Da deplorare è anche il fatto che fino ad ora le ispezioni dell'AV-MPC a volte non siano state analizzate adeguatamente e riportate correttamente sotto forma di rapporti scritti. In particolare il rapporto sull'ispezione concernente la segreteria generale del MPC non è ancora stato stilato nonostante siano passati 18 mesi dalla discussione condotta con il MPC per concludere l'ispezione. L'AV-MPC motiva il ritardo con le scarse risorse della segreteria. Le CdG comprendono la situazione, ma si aspettano che grazie al personale supplementare messo a disposizione l'AV-MPC valuterà in futuro rapidamente le ispezioni affinché il MPC possa trarne profitto.
9. Il tentativo delle CdG di migliorare il rapporto tra l'AV-MPC ed il MPC con misure di ripristino della fiducia deve essere ritenuto fallito. Le condizioni per una mediazione non erano date né sussisteva una giustificazione per un patrocinio, per così dire, dell'AV-MPC come richiesto dal procuratore generale (cfr. n. 3.4 e 4.1). Il rapporto tra i due organi è considerevolmente deteriorato.
10. Le esperienze fatte nei primi anni di funzionamento del sistema (MPC indipendente sottoposto ad una vigilanza specifica indipendente) ne hanno mostrato la validità, nonostante non sia a prova di crisi. La presente inchiesta ha mostrato alle CdG che è opportuno prendere misure legislative in vari settori. In particolare è necessario esaminare determinati aspetti dell'organizzazione, delle competenze, degli strumenti e delle risorse dell'AV-MPC da una parte e dell'organizzazione del MPC dall'altra. Queste questioni devono essere analizzate in maniera più approfondita da esperti, conformemente ai capitoli II e III del piano di ispezione (cfr. n. 1.2).
11. Nel quadro di lavori successivi sarà necessario non solo esaminare lo «status quo plus» (mantenimento dell'organizzazione attuale con singole modifiche), ma anche valutare l'opportunità di una riforma più approfondita delle istituzioni interessate ricorrendo al parere di esperti (ad es. integrazione del MPC nell'Amministrazione federale o valutazione della ripartizione delle competenze all'interno del MPC rispettivamente tra il MPC e l'autorità di vigilanza). Invece questi chiarimenti non verteranno su una nuova ripartizione delle competenze tra la Confederazione ed i Cantoni nel perseguimento penale.

6 Fasi successive

Le CdG invitano l'AV-MPC ed il MPC ad esprimersi sulle conclusioni del presente rapporto entro il 15 settembre 2020.

Approvando il rapporto, le CdG hanno al contempo stabilito il mandato agli esperti. I risultati dei rapporti degli esperti e le loro conclusioni saranno integrati in un rapporto conclusivo.

24 giugno 2020

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

Il presidente della CdG-N:
Erich von Siebenthal, consigliere nazionale

La presidente della CdG-S:
Maya Graf, consigliera agli Stati

Il presidente della sottocommissione Tribunali/MPC-S:
Hans Stöckli, presidente del Consiglio degli Stati

La presidente della sottocommissione Tribunali/MPC-N:
Manuela Weichelt-Picard, consigliera nazionale

La segretaria delle CdG:
Beatrice Meli Andres

La segretaria delle sottocommissioni Tribunali/MPC:
Irene Moser

Indice delle persone sentite

Augsburger, Isabelle	Vicepresidente dell'AV-MPC
Curiger, Mario	Segretario generale del MPC
Gättelin, Patrick	Responsabile della segreteria dell'AV-MPC
Grädel, Rolf	Membro dell'AV-MPC
Heimgartner, Stefan	Membro dell'AV-MPC, giudice del Tribunale penale federale
Heine, Alexia	Membro dell'AV-MPC, giudice federale
Lauber, Michael	Procuratore generale della Confederazione
Marty, André	Capo dell'informazione del MPC
Montanari, Ruedi	Procuratore generale supplente
Rayroud, Jacques	Procuratore generale supplente
Uster, Hanspeter	Presidente dell'AV-MPC
Zumstein, Jörg	Membro dell'AV-MPC

Abbreviazioni

AVI-AIn	Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative
AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
CAG-N	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale, RS 312.0)
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
ETP	Equivalenti a tempo pieno
FF	Foglio federale
FIFA	Federazione internazionale di calcio (Fédération Internationale de Football Association)
GAFI	Gruppo di azione finanziaria (Groupe d'Action financière)
GRECO	Gruppo di Stati contro la corruzione (Groupe d'Etats contre la corruption)
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (RS 173.71)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
PGF	Polizia giudiziaria federale
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
TAF	Tribunale amministrativo federale
TPF	Tribunale penale federale
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione