10.442

**Iniziativa parlamentare
Organizzazione e compiti dell'autorità di vigilanza
sul Ministero pubblico della Confederazione**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio degli Stati**

del 20 maggio 2010

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

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

20 maggio 2010

In nome della Commissione:

Il presidente, Hermann Bürgi

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 19 marzo 2010 le Camere federali hanno adottato la legge sulle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP)¹. Tale legge contiene essenzialmente norme che completano il Codice di procedura penale (CPP) approvato dal Parlamento il 5 ottobre 2007²; essa designa le autorità penali della Confederazione, ne stabilisce le modalità di elezione nonché la loro composizione, organizzazione e competenze. Per quanto riguarda il Ministero pubblico della Confederazione, il Parlamento si è scostato sensibilmente dalle proposte fatte dal Consiglio federale nel suo messaggio del 10 settembre 2008³.

Viste le analogie tra l'attività del Ministero pubblico della Confederazione e quella delle autorità giudiziarie e allo scopo di sancire l'indipendenza del Ministero pubblico della Confederazione rispetto all'esecutivo⁴, l'Assemblea federale ha deciso che il procuratore generale della Confederazione (il procuratore generale) e i suoi sostituti saranno eletti dall'Assemblea federale (art. 20 LOAP). Un'autorità specifica, anch'essa eletta dall'Assemblea federale, eserciterà la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (art. 23 LOAP). Secondo l'articolo 27 capoverso 3 LOAP l'Assemblea federale disciplina mediante ordinanza l'organizzazione e i compiti dell'autorità di vigilanza.

L'Assemblea federale deve dunque emanare un'ordinanza. Questi lavori sono urgenti, dato che l'ordinanza entrerà in vigore il 1° gennaio 2011, contemporaneamente alla LOAP. Il 22 aprile 2010 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (di seguito «la Commissione») ha dunque deciso all'unanimità di attuare questi lavori mediante un'iniziativa parlamentare del seguente tenore:

«La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati decide di elaborare un'ordinanza dell'Assemblea federale volta a disciplinare i dettagli dell'organizzazione e dei compiti dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione.»

Il 30 aprile 2010 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha approvato quest'iniziativa. Il 20 maggio 2010 l'omologa Commissione del Consiglio degli Stati ha adottato all'unanimità il progetto d'ordinanza allegato. La Commissione è stata sostenuta nei suoi lavori dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, conformemente all'articolo 112 capoverso 1 della legge federale sul Parlamento (LParl)⁵.

1 FF **2010** 1813

2 FF **2007** 6327

3 FF **2008** 7073

4 V. in proposito il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 3 giugno 2009 (http://www.parlament.ch/afs/data/i/bericht/2008/i_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm).

5 RS **171.10**

2 Presentazione del progetto

2.1 Elementi dell'organizzazione e compiti stabiliti nella legge

Alcuni elementi importanti dell'organizzazione e dei compiti dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione sono definiti nella legge. Gli articoli 23 e segg. LOAP disciplinano in particolare la nomina, le regole di incompatibilità, la durata della carica, la destituzione, la vigilanza e il potere di impartire istruzioni, il diritto di domandare informazioni e di procedere a ispezioni, il potere di disciplinare e l'obbligo di riferire.

2.2 Organizzazione

L'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione dispone di un proprio bilancio. Essa si organizza e si amministra autonomamente: una volta stabilite le grandi linee nel progetto d'ordinanza allegato, emanerà un regolamento in proposito.

I membri dell'autorità di vigilanza eleggono un presidente e un vicepresidente per un biennio. Questi ultimi possono essere rieletti soltanto una volta. Il presidente rappresenta l'autorità di vigilanza verso l'esterno.

L'autorità di vigilanza beneficia del sostegno tecnico e amministrativo di una segreteria, che dovrebbe essere composta di un esiguo numero di persone. Può ottenere, dietro compenso, prestazioni amministrative e logistiche da altre unità della Confederazione. I dettagli sono stabiliti in convenzioni sulle prestazioni.

2.3 Indennizzo dei membri dell'autorità di vigilanza

I membri dell'autorità di vigilanza occupano una funzione molto importante in seno all'apparato giudiziario. La loro elezione da parte dell'Assemblea federale, la loro indipendenza nei confronti degli altri poteri, fatta salva l'alta vigilanza parlamentare, esprimono quest'importanza. Considerato che il loro statuto è paragonabile a quello di un giudice federale e che svolgeranno il loro mandato a titolo accessorio, è giusto corrispondere loro le stesse indennità versate ai giudici supplenti del Tribunale federale.

3 Commento ai singoli articoli

Sezione 1: Oggetto

Art. 1

La LOAP enumera i compiti dell'autorità di vigilanza ma ne disciplina solo in modo succinto l'organizzazione. La presente ordinanza completa in questo senso la LOAP.

Sezione 2: Membri dell'autorità di vigilanza

Art. 2 Giuramento e promessa solenne

Poiché l'Assemblea federale elegge i membri dell'autorità di vigilanza (art. 23 cpv. 1 LOAP), questi ultimi avranno un rango simile a quello dei giudici del tribunale federale. Dovranno dunque, al pari di essi, prestare giuramento o promessa solenne.

La regola secondo cui i membri dell'autorità di vigilanza prestano giuramento dinanzi all'autorità di vigilanza corrisponde a quanto previsto per il Tribunale penale federale; i giudici infatti prestano giuramento dinanzi alla Corte plenaria (art. 11 cpv. 3 della legge del 4 ottobre 2002⁶ sul Tribunale penale federale e art. 47 cpv. 2 LOAP). Nel Tribunale federale, i giudici prestano giuramento davanti alla loro Corte, sotto la presidenza dal presidente del Tribunale federale (art. 11 cpv. 2 della legge del 17 giugno 2005⁷ sul Tribunale federale).

Art. 3 Attività a titolo accessorio

I membri dell'autorità di vigilanza svolgono le loro funzioni a titolo accessorio. Potranno dunque esercitare una professione a titolo principale.

Art. 4 Dimissioni

Il termine di sei mesi dà abbastanza tempo alla Commissione giudiziaria per sottoporre al voto delle Camere federali un successore (*cpv. 1*). Un termine più breve potrà essere stabilito di comune accordo (*cpv. 2*).

Art. 5 Fine della durata della carica

I membri dell'autorità di vigilanza lasciano la carica al più tardi al compimento dei 70 anni, ad eccezione di quelli che sono anche giudici del Tribunale federale o del Tribunale penale federale. Per loro vale l'età di pensionamento, che è retta da disposizioni specifiche: essi cesseranno di far parte dell'autorità di vigilanza al momento in cui lasciano la carica di giudice (art. 25 cpv. 3 LOAP). Il limite d'età di 70 anni permette in particolare a specialisti in pensione anticipata di mettere la loro grande esperienza a disposizione dell'autorità di vigilanza.

Sezione 3: Organizzazione e compiti

Art. 6 Principio

Il *capoverso 1* sancisce il principio secondo cui l'autorità di vigilanza si amministra e si organizza autonomamente. Si tratta di una conseguenza della sua autonomia rispetto agli altri poteri e in particolare all'esecutivo. La legge e l'ordinanza stabiliscono le grandi linee dell'organizzazione e dell'amministrazione dell'autorità di vigilanza. Per il rimanente, l'autorità di vigilanza ha il compito di disciplinare, per mezzo di un regolamento e nell'ambito del quadro legale, i particolari sulla gestione

⁶ RS 173.71

⁷ RS 173.110

e sull'organizzazione. Si può partire dall'idea che, in materia di organizzazione, saranno applicabili i principi definiti in particolare negli articoli 3 e 8 della legge del 21 marzo 1997⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Tra di essi vanno citati in particolare la legalità, l'opportunità e la buona gestione dell'amministrazione, l'efficienza, la capacità di innovazione e la sorveglianza.

Secondo il *capoverso 2*, l'autorità di vigilanza deve emanare sotto forma di regolamento le disposizioni necessarie sulla sua organizzazione e amministrazione. Formalmente si tratterà di un'ordinanza legislativa che dovrà essere pubblicata nella Raccolta ufficiale delle leggi federali, così da favorire la trasparenza sull'organizzazione e i compiti dell'autorità di vigilanza.

Art. 7 Presidenza

Il fatto che, secondo il *capoverso 1*, il mandato può essere rinnovato un'unica volta garantisce una certa continuità, limitando nel medesimo tempo il potere del presidente. Quest'ultimo – in caso di impedimento il vicepresidente – rappresenta l'autorità di vigilanza verso l'esterno (*cpv. 2*), vale a dire davanti all'Assemblea federale, alle commissioni e al pubblico.

Art. 8 Deliberazioni

Le astensioni non vengono prese in considerazione nel conteggio dei voti (*cpv. 2*). Il voto del presidente conta il doppio in caso di parità di voti. Se si astiene, il suo voto è decisivo (*cpv. 3*).

Art. 9 Delega di compiti

Questa norma permette all'autorità di vigilanza di semplificare le procedure e di fare un uso razionale del tempo dei suoi membri.

Art. 10 Segreteria

L'autorità di vigilanza dispone di una segreteria che le fornisce un sostegno tecnico e amministrativo. Il segretario, che deve essere titolare di un diploma universitario, è assistito, se del caso, da uno o più collaboratori scientifici o amministrativi. La segreteria è vincolata soltanto alle istruzioni del presidente.

L'autorità di vigilanza non fa parte dell'amministrazione generale della Confederazione e si amministra in ampia misura in modo autonomo. Ha un bilancio proprio e allestisce i propri conti (art. 31 *cpv. 4* LOAP). Essa difende autonomamente il suo progetto di preventivo, il consuntivo e il suo rapporto di gestione dinnanzi al Parlamento (art. 142 *cpv. 3* LParl modificato dalla LOAP).

Vista la sua esigua dimensione, non sarebbe razionale costringerla a dotarsi di altri servizi amministrativi. Per altre prestazioni amministrative o logistiche può avvalersi, dietro compenso, di altre unità della Confederazione. I dettagli sono stabiliti in convenzioni sulle prestazioni (*cpv. 3*).

Art. 11 Sede

L'autorità di vigilanza ha sede a Berna.

Art. 12 Rapporto

L'autorità di vigilanza redige un rapporto annuale. Può anche allestire di propria iniziativa altri rapporti.

Art. 13 Informazione

Il presidente o un membro designato dall'autorità di vigilanza informa il pubblico. Oltre al rapporto d'attività annuale, l'autorità di vigilanza può fornire informazioni per esempio su istruzioni impartite al Ministero pubblico della Confederazione o su misure prese in virtù dell'articolo 31 capoversi 1 e 2 LOAP.

Art. 14 Segreto d'ufficio

Secondo quest'articolo, i membri dell'autorità di vigilanza sono tenuti a mantenere il segreto d'ufficio sui fatti di cui sono giunti a conoscenza nell'esercizio della loro funzione. La norma si ispira al segreto d'ufficio dei membri delle autorità penali, sancito nell'articolo 73 capoverso 1 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007⁹ (CPP), che si limita anch'esso ai fatti giunti a conoscenza nell'esercizio dell'attività ufficiale.

Spetta all'autorità di vigilanza sciogliere dal segreto d'ufficio i propri membri.

I collaboratori della segreteria sono sottoposti alle disposizioni applicabili al personale federale.

Sezione 4: Diarie e rimborso delle spese

Art. 15

I membri dell'autorità di vigilanza che non fanno parte del Tribunale federale o del Tribunale penale federale percepiscono una diaria. Il presidente riceve un'indennità presidenziale di 12 000 franchi all'anno (*cpv. 1*), anche se non percepisce una diaria.

L'ammontare della diaria a cui fa riferimento il *capoverso 2* è di 1 300 franchi per i liberi professionisti e di 1 000 franchi per i dipendenti (art. 1 *cpv. 2* dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 marzo 2007¹⁰ sulle diarie e le indennità per i viaggi di servizio dei giudici federali). Questi importi sembrano appropriati. Se fossero inferiori, per esempio nell'ordine di quelli stabiliti dall'ordinanza del 25 novembre 1998¹¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, diventerebbe molto più difficile trovare persone interessate a svolgere quest'importante funzione. L'allegato 2 di detta ordinanza stabilisce in 200–400 franchi la diaria per i membri delle commissioni extraparlamentari politico-sociali.

⁹ RS ...; FF 2007 6327

¹⁰ RS 172.121.2

¹¹ RS 172.010.1

Secondo gli articoli 5 capoverso 1 e 14 capoverso 1 della legge federale del 20 dicembre 1946¹² sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), è prelevato un contributo sul reddito proveniente da un'attività dipendente, chiamato salario determinante. Secondo l'articolo 5 capoverso 2 primo periodo LAVS, il salario determinante comprende qualsiasi retribuzione del lavoro a dipendenza d'altri per un tempo determinato o indeterminato. I suoi elementi sono enumerati nell'articolo 7 dell'ordinanza del 31 ottobre 1947¹³ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS), ma non in modo esaustivo (DTF 133 V 346 consid. 4). Il salario determinante per il calcolo dei contributi comprende anche il reddito dei membri delle autorità federali, cantonali e comunali (art. 7 lett. i OAVS). I membri dell'autorità di vigilanza devono dunque versare contributi AVS/AI /APG/AD sulle diarie e sui rimborsi delle spese quando questi redditi superano 2 200 franchi per anno civile (art. 34d OAVS).

I membri dell'autorità di vigilanza devono essere assicurati presso PUBBLICA e affiliati alla cassa di previdenza della Confederazione¹⁴, se non esercitano un'attività principale al di fuori di questa funzione e non hanno ancora raggiunto l'età ordinaria di pensionamento¹⁵.

Il *capoverso 3* precisa che i membri dell'autorità di vigilanza che fanno parte del Tribunale federale o al Tribunale penale federale vengono liberati dalla loro attività principale per esercitare la loro funzione nell'autorità di vigilanza. Non ricevono dunque un indennizzo supplementare.

Sezione 5: Diritto disciplinare

Art. 16 Provedimenti

I tre provvedimenti disciplinari che l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione può prendere nei confronti dei membri eletti del Ministero pubblico della Confederazione sono già enumerati nella legge. Nell'ordinanza si precisa che la riduzione di stipendio non può eccedere il 10 per cento e può essere inflitta per un anno al massimo. È possibile che al termine dell'inchiesta disciplinare l'autorità di vigilanza giunga alla conclusione che esistono i presupposti per procedere alla destituzione.

Art. 17 e 18 Procedura, prescrizione

Per il rimanente, queste disposizioni corrispondono ampiamente agli articoli 98–100 dell'ordinanza del 3 luglio 2001¹⁶ sul personale federale.

¹² RS **831.10**

¹³ RS **831.101**

¹⁴ FF **2008 5377**

¹⁵ Per le condizioni dell'affiliazione obbligatoria e le eccezioni, cfr. art. 1j e 1k OPP 2 e art. 14 segg, in particolare art. 17 RPIC. Per le persone che lavorano a titolo accessorio, il datore di lavoro è sottoposto all'obbligo di contribuzione alla previdenza professionale solo se è stato informato dell'adesione all'assicurazione facoltativa (cfr. art. 30 OPP 2).

¹⁶ RS **172.220.111.3**

Secondo l'articolo 31 capoverso 1 LOAP, l'autorità di vigilanza sottopone all'Assemblea federale plenaria le proposte di destituzione del procuratore generale e dei sostituti procuratori generali. Secondo l'articolo 40a capoverso 1 lettera c LParl, la Commissione giudiziaria è competente per preparare le elezioni e la destituzione del procuratore generale e dei suoi sostituti. In virtù dell'articolo 160 Cost., l'autorità di vigilanza non ha la prerogativa di fare proposte all'Assemblea federale plenaria. Di conseguenza, l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione può sottoporre proposte soltanto alla Commissione giudiziaria.

La Commissione reputa che alle proposte ai sensi dell'articolo 31 capoverso 1 LOAP debba essere attribuita una portata analoga alle competenze assegnate dall'articolo 40a capoverso 6 LParl alle Commissioni della gestione e alla Delegazione delle finanze: «Le Commissioni della gestione e la Delegazione delle finanze comunicano alla Commissione giudiziaria i loro accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale o personale dei giudici». È compito della Commissione giudiziaria esaminare in seguito la fattispecie e decidere se intende sottoporre all'Assemblea federale una proposta di destituzione.

4 Ripercussioni finanziarie

Non è possibile procedere a una stima precisa dell'importo necessario per le indennità da corrispondere all'autorità di vigilanza e per la remunerazione del suo personale. Si può tuttavia calcolare un minimo e un massimo teorico fondandosi sui fattori seguenti:

- soltanto cinque membri dell'autorità di vigilanza, ovvero quelli che non sono giudici del Tribunale federale o del Tribunale penale federale hanno diritto a ricevere diarie. Le sedute dovrebbero essere una dozzina all'anno. Occorre inoltre prevedere che l'autorità di vigilanza potrà affidare a delegazioni ispezioni per complessivi tre giorni. L'onere del presidente rappresenta il doppio di tempo rispetto a quello degli altri membri. Dato che la diaria ammonta a 1300 franchi per chi esercita un'attività indipendente e a 1000 franchi per i dipendenti, l'importo annuo complessivo varia, a seconda della composizione dell'autorità, da 111 000 a 129 000 franchi;
- il Tribunale federale e il Tribunale penale federale perderanno in forza di lavoro il tempo che i loro rappresentanti in seno all'autorità di vigilanza dedicheranno a questa funzione;
- secondo le indicazioni fornite dal DFGP e dal Tribunale penale federale, la segreteria dovrà essere dotata di due posti. Un posto di collaboratore scientifico costa circa 170 000–200 000 franchi all'anno, in funzione della classe di stipendio (stipendio e oneri sociali), un posto amministrativo circa 110 000 franchi.

Le spese per il personale si situeranno dunque approssimativamente tra 391 000 e 439 000 franchi in totale. Saranno più elevate nel primo anno, nel quale l'autorità di vigilanza dovrà organizzarsi.

Va osservato che la perdita di forza di lavoro sopportata dal Tribunale penale federale e i costi di segreteria saranno compensati dal fatto che il Tribunale penale federale e il DFGP non dovranno più esercitare la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione.