Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e la sua autorità di vigilanza

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

del 22 giugno 2021

Compendio

Nella prima fase della loro ispezione concernente la relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e la sua autorità di vigilanza, le Commissioni della gestione (CdG) hanno indagato sulle divergenze esistenti tra l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) e il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) in merito alla vigilanza attualmente esercitata. I risultati dell'inchiesta sono stati pubblicati nel rapporto del 24 giugno 2020.

Nella seconda fase dell'ispezione le CdG hanno incaricato il professor Christopher Geth dell'Università di Basilea e il professor Benjamin Schindler dell'Università di San Gallo di definire il quadro giuridico sulla base delle conclusioni del rapporto riguardanti la prima fase e di avanzare delle proposte per migliorare l'assetto delle basi legali dell'AV-MPC e delle basi legali e organizzative del MPC.

Le questioni trattate nella perizia degli esperti del 3 febbraio 2021 e nelle integrazioni alla perizia del 28 aprile 2021 si possono raggruppare in quattro tematiche: discussione dei modelli, portata e competenze della vigilanza, composizione e risorse dell'AV-MPC ed elezione, rielezione e destituzione delle persone con ruoli dirigenziali del MPC, strutture del MPC. Le CdG hanno offerto alle autorità interessate AV-MPC, MPC nonché al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e alla Cancelleria federale (CaF) l'opportunità di esprimersi sulla perizia. Il presente rapporto illustra gli elementi principali di quest'ultima e i pertinenti pareri delle autorità interessate, raggruppati nelle quattro tematiche summenzionate (n. 3.1–3.5).

Nel presente rapporto finale (terza fase dell'ispezione) le CdG traggono le loro conclusioni fondandosi sulla perizia degli esperti e sui pareri delle autorità interessate e sottopongono all'attenzione del legislatore le loro raccomandazioni (n. 4). Propongono alle commissioni tematiche competenti (Commissioni degli affari giuridici, CAG) di avviare una revisione della legge nell'ambito della vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e della sua attribuzione organizzativa continuando a seguire il modello «status quo plus» ai sensi delle considerazioni contenute nel presente rapporto (n. 5).

Indice

Compendio **2**

1 Introduzione **5**
1.1 Situazione iniziale 5
1.2 Mandato attribuito agli esperti 6
1.3 Delimitazione rispetto ad altri interventi parlamentari 7
1.4 Procedura 8

2 Eventi verificatisi dall'estate 2020 **9**

3 Considerazioni e raccomandazioni dei periti e pareri delle autorità interessate **11**
3.1 Discussione dei modelli 11
3.1.1 Considerazioni e raccomandazioni degli esperti 11
3.1.2 Pareri delle autorità consultate 14
3.2 Portata e competenze della vigilanza 15
3.2.1 Considerazioni e raccomandazioni degli esperti 15
3.2.2 Pareri delle autorità consultate 19
3.2.2.1 AV-MPC 19
3.2.2.2 MPC 21
3.2.2.3 DFGP 23
3.3 Composizione e risorse dell'AV-MPC 24
3.3.1 Considerazioni e raccomandazioni degli esperti 24
3.3.2 Pareri delle autorità consultate 25
3.4 Elezione, rielezione e destituzione delle persone con ruoli dirigenziali del MPC, strutture del MPC 26
3.4.1 Considerazioni e raccomandazioni degli esperti 26
3.4.2 Pareri delle autorità consultate 29
3.5 Esame di ulteriori aspetti: elezione e status dei procuratori pubblici straordinari 30
3.5.1 Constatazioni e raccomandazioni degli esperti 30
3.5.2 Parere dell'AV-MPC 31

4 Considerazioni e raccomandazioni delle CdG **31**
4.1 Discussione dei modelli 31
4.2 Portata e competenze della vigilanza 32
4.3 Composizione e risorse dell'AV-MPC 35
4.4 Elezione, rielezione e destituzione delle persone con ruoli dirigenziali del MPC, strutture del MPC 36
4.5 Elezione e status dei procuratori pubblici straordinari nonché questioni concernenti la vigilanza 37

5 Proposta alle Commissioni degli affari giuridici **37**

6 Ulteriore procedere **38**

Elenco delle abbreviazioni **39**

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

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).

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

Con il loro rapporto del 24 giugno 2020[1] le CdG hanno concluso la prima fase della loro ispezione volta a indagare sulle divergenze tra l'AV-MPC e il MPC in merito alla vigilanza esercitata e, nel contempo, a esaminare come potrebbe essere ristabilita la fiducia tra le due autorità.

Nella seconda fase dell'ispezione le CdG hanno incaricato i professori Christopher Geth[2] e Benjamin Schindler[3] di definire il quadro giuridico sulla base delle conclusioni del rapporto sulla prima fase e di avanzare delle proposte per migliorare l'assetto delle basi legali dell'AV-MPC e delle basi legali e organizzative del MPC.

Fondandosi sulla perizia del 3 febbraio 2021[4], nella terza fase le CdG traggono le loro conclusioni nel presente rapporto, sottopongono all'attenzione del legislatore[5] le loro raccomandazioni e presentano una proposta.

1 Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. Rapporto delle CdG-N e delle CdG-S del 24 giugno 2020 (FF **2020** 8491).
2 Christopher Geth è professore di diritto penale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Basilea.
3 Benjamin Schindler è professore di diritto pubblico all'Università di San Gallo.
4 Geth Christopher, Schindler Benjamin, Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, Gutachten zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte vom 3.2.2021 (pubblicato unicamente in tedesco sul sito Internet delle CdG: www.parlamento.ch > Commissioni > Commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione > Rapporti).
5 Con legislatore s'intendono qui in particolare le Commissioni degli affari giuridici delle Camere federali (CAG), competenti per questo specifico ambito legislativo.

1.2 Mandato attribuito agli esperti

Secondo il mandato attribuito dalle CdG agli esperti il 24 giugno 2020 occorre fare il punto sulle lacune del disciplinamento in vigore fondandosi sul rapporto delle CdG del 24 giugno 2020 concernente l'ispezione in merito alla relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e la sua autorità di vigilanza.

Occorre inoltre esaminare le basi legali relative all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC), ossia gli articoli 23–31 della legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP[6]), l'ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC (RS *173.712.24*) e le basi legali e organizzative del MPC (art. 7–22 LOAP) e proporre modifiche volte a:

1. rispettare l'indipendenza del Ministero pubblico della Confederazione,
2. rafforzare l'efficacia e l'autorità dell'organo di vigilanza sul MPC,
3. strutturare le autorità di perseguimento penale in modo tale che, indipendentemente dall'identità del titolare della funzione, siano stabili e funzionanti, e
4. assicurare in seno al MPC il rispetto dei principi del governo d'impresa.

Il mandato agli esperti non contempla la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di perseguimento penale ai sensi degli articoli 23 segg. del Codice di procedura penale (CPP[7]).

L'esame e le proposte di modifica avvengono sia dal punto di vista del diritto pubblico sia da quello del diritto amministrativo, nonché sul piano penale e del diritto procedurale penale.

Occorre dunque esaminare diversi modelli e discutere i loro vantaggi e svantaggi. Le opzioni principali sono esposte qui di seguito.

1. Status quo plus

Il modello si fonda sulla struttura già esistente (MPC indipendente soggetto a un'autorità di vigilanza indipendente) e propone delle modifiche sulla base delle lacune constatate.

Occorre esaminare in particolare:

1.1 l'autorità che elegge e destituisce l'AV-MPC e il procuratore generale della Confederazione nonché i suoi due supplenti;

1.2 la composizione dell'AV-MPC, il suo possibile accorpamento a un'unità amministrativa già esistente e la sua dotazione di risorse;

1.3 il diritto disciplinare e le competenze dell'AV-MPC in materia di diritto del personale;

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

7 Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale, RS **312.0**).

1.4 la pertinenza degli strumenti di vigilanza dell'AV-MPC, in particolare dei suoi diritti d'informazione e di consultare gli atti nonché del diritto di impartire istruzioni;

1.5 la concessione all'AV-MPC di competenze legali e organizzative concernenti il MPC;

1.6 l'esame delle basi legali e organizzative del MPC (art. 7–22 LOAP), sempre che siano rilevanti nel contesto attuale in relazione con la vigilanza e l'autorità di nomina;

1.7 l'esame della ripartizione delle competenze all'interno del MPC e tra il MPC e la sua autorità di vigilanza;

1.8 le competenze del procuratore generale della Confederazione in materia di istruzioni e il problema della ricusazione;

1.9 l'esame di ulteriori aspetti, se necessario.

2. Status quo ante modificato

Questo modello si fonda su un'integrazione o un accorpamento al Consiglio federale, nel rispetto dell'indipendenza del MPC nell'ambito del perseguimento penale.

Occorre controllare essenzialmente gli aspetti parziali di cui ai numeri 1.1–1.8.

3. Modello alternativo

Occorre esaminare altri modelli alternativi, ad esempio una combinazione dei modelli 1 e 2 o un modello che si basa su un accorpamento al potere giudiziario.

1.3 Delimitazione rispetto ad altri interventi parlamentari

Il mandato agli esperti non contemplava la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di perseguimento penale ai sensi degli articoli 23 segg. del Codice di procedura penale. Attualmente la ripartizione è oggetto di un esame da parte del Consiglio federale. Il 14 dicembre 2020 il Consiglio degli Stati ha approvato, nell'ambito di un postulato[8], una pertinente richiesta di esame rivolta al Consiglio federale.

I seguenti ulteriori interventi sono stati presentati in Parlamento:

– 21.406 Iv. Pa. Lüscher Christian del 1° marzo 2021, Modifica della procedura di elezione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali; non ancora trattata dalla Camera. L'Iv. Pa. chiede che il potere di nominare o destituire il procuratore generale della Confederazione sia assegnato al Consiglio federale.

8 19.3570 Postulato Daniel Jositsch dell'11 giugno 2019. Controllo della struttura, dell'organizzazione, della competenza e della vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione.

– 20.485 Iv. Pa. CAG-S del 4 dicembre 2020, Adeguamento del limite d'età in vigore presso il Ministero pubblico della Confederazione (cfr. n. 2).
– 20.474 Iv. Pa. Sommaruga Carlo del 24 settembre 2020, Occorre una riforma per rafforzare e rendere più efficienti le autorità di perseguimento penale federali; non ancora trattata dalla Camera. L'Iv. Pa. chiede tra l'altro che tutti i procuratori del Ministero pubblico della Confederazione siano d'ora in poi eletti dall'Assemblea federale e che venga esaminata la possibilità di una direzione collegiale del MPC nonché riesaminata la vigilanza sul MPC.
– 19.485 Iv. Pa. Lüscher Christian del 23 settembre 2019, Depoliticizzare l'elezione del procuratore generale della Confederazione; il 15 gennaio 2021 la CAG-N ha dato seguito all'Iv. Pa.; non è stata ancora trattata dalla Camera. L'iniziativa mira a fissare il momento dell'elezione del procuratore generale della Confederazione in modo che questa avvenga 24 mesi dopo le elezioni del Parlamento.
– 19.479 Iv. Pa. UDC del 18 settembre 2019, Riforme necessarie in materia di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione; il 10 marzo 2021 il Consiglio nazionale non ha dato seguito all'Iv. Pa.; l'oggetto è liquidato; L'Iv. Pa. mirava a ripartire la vigilanza sul MPC tra il DFGP e il Tribunale federale.

1.4 Procedura

Il 24 febbraio 2021 le sottocommissioni Tribunali/MPC[9] delle CdG (di seguito: sottocommissioni) incaricate dell'ispezione hanno discusso la perizia del 3 febbraio 2021 con gli esperti e i rappresentanti delle autorità AV-MPC e MPC principalmente interessate. Alla fine hanno invitato l'AV-MPC, il MPC, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e la Cancelleria federale (CaF) a esprimere per scritto un parere sui risultati della perizia allo scopo di coinvolgere il più presto possibile nella discussione tutte le autorità interessate. È stato loro chiesto di pronunciarsi in particolare sulle seguenti quattro tematiche: i modelli di vigilanza, la portata e le competenze della vigilanza, la composizione e le risorse dell'AV-MPC nonché l'elezione, la rielezione e la destituzione delle persone con ruoli dirigenziali e le strutture del MPC.

Le sottocommissioni hanno inoltre conferito agli esperti un ulteriore mandato volto a integrare la perizia: da un lato dovevano approfondire ulteriormente il modello di una direzione collegiale del MPC. Dall'altro dovevano vagliare una proposta formulata durante la discussione, secondo cui le attuali competenze dell'Assemblea federale in materia di elezione, rielezione e destituzione delle persone con ruoli dirigenziali del MPC andrebbero trasferite all'AV-MPC per contrastare il rischio rappresentato dalla

9 La sottocommissione Tribunali/MPC delle CdG-S è composta da: Hans Stöckli (presidente), Thierry Burkart, Marco Chiesa, Daniel Fässler, Carlo Sommaruga. La sottocommissione Tribunali/MPC delle CdG-N è composta da: Manuela Weichelt-Picard (presidente), Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo, Katja Christ, Yvette Estermann, Erich Hess, Christian Imark, Philippe Nantermod, Isabelle Pasquier-Eichenberger.

politicizzazione, assegnando all'AV-MPC un ruolo simile a quello che il Consiglio federale aveva fino al 2001.

In adempimento dell'ulteriore mandato, il 28 aprile 2021 gli esperti hanno presentato le loro integrazioni, notificate per parere anche all'AV-MPC, al MPC e al DFGP.

Il 25 maggio 2021 le sottocommissioni hanno sottoposto per parere all'AV-MPC e al MPC la bozza del presente rapporto finale e il 14 giugno 2021, tenuto conto delle loro osservazioni, l'hanno adottato a destinazione delle CdG. Il 22 giugno 2021 entrambe le CdG hanno approvato il rapporto e ne hanno autorizzato la pubblicazione assieme alla perizia.

2 Eventi verificatisi dall'estate 2020

Per poter avere una panoramica completa, di seguito saranno brevemente ricapitolati gli eventi verificatisi dalla pubblicazione del rapporto delle CdG del 24 giugno 2020.

Con sentenza del 22 luglio 2020[10] il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha confermato essenzialmente le violazioni dei doveri d'ufficio del procuratore pubblico della Confederazione[11] constatate dall'AV-MPC nell'ambito di un procedimento disciplinare[12], ma ha diminuito tuttavia al 5 per cento la riduzione salariale iniziale dell'8 per cento per la durata di un anno.

Il 24 luglio 2020 l'allora procuratore generale della Confederazione Michael Lauber ha comunicato in una dichiarazione personale di accettare la sentenza, ma di continuare a respingere fermamente l'accusa di menzogna. Ha proseguito affermando che, ciononostante, la mancata fiducia nei suoi confronti in qualità di procuratore generale danneggia il Ministero pubblico della Confederazione. Pertanto, e nell'interesse dell'istituzione, ha offerto le sue dimissioni alla Commissione giudiziaria (CG) competente[13].

Il procuratore generale ha dato le sue dimissioni per la fine di agosto 2020. Per la stessa data la CG ha formalmente abbandonato il procedimento di destituzione avviato il 20 maggio 2020 nei confronti del procuratore generale[14]. Il 1° settembre 2020 i due sostituti procuratori generali, Ruedi Montanari e Jacques Rayroud, hanno assunto la co-direzione del MPC.

Il 29 giugno 2020 l'AV-MPC ha nominato Stefan Keller procuratore federale straordinario incaricandolo di esaminare le denunce presentate contro l'ex procuratore generale della Confederazione per abuso di autorità, violazione del segreto d'ufficio e favoreggiamento in relazione all'incontro informale con il presidente della FIFA[15]. Su richiesta del procuratore federale straordinario, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) e la Commissione dell'immunità del Consiglio

10 Sentenza A-2138/2020.
11 Comunicato stampa dell'AV-MPC del 24 luglio 2020.
12 Decisione dell'AV-MPC del 2 marzo 2020, sito Internet dell'AV-MPC.
13 Comunicato stampa del MPC del 24 luglio 2020 «Dichiarazione personale del Procuratore generale della Confederazione».
14 Comunicato stampa delle CdG del 19 agosto 2020.
15 Comunicato stampa dell'AV-MPC del 30 luglio 2020.

nazionale (CdI-N) lo hanno autorizzato a condurre un procedimento penale contro l'ex procuratore generale[16]. Per poter condurre detto procedimento, durante la sessione autunnale 2020 l'Assemblea federale plenaria ha eletto[17] Stefan Keller procuratore generale straordinario della Confederazione conformemente all'articolo 17 capoverso 3 LParl[18].

Dopo che, con decisione del 30 aprile 2021[19], la Corte dei reclami penali del TPF aveva accolto una domanda di ricusazione presentata dal presidente della FIFA Gianni Infantino contro il procuratore generale straordinario della Confederazione Stefan Keller, quest'ultimo ha rinunciato al suo mandato per il 31 maggio 2021. La CG ha in seguito deciso, d'intesa con l'AV-MPC, di preparare l'elezione di un nuovo procuratore generale straordinario della Confederazione[20].

Il 1° settembre 2020 la Commissione giudiziaria (CG) ha messo a concorso il posto di procuratore generale della Confederazione. Successivamente, tuttavia, non ha preso in considerazione nessuno dei candidati e il 25 novembre 2020 ha deciso di rimettere a concorso il posto in vista della sessione primaverile 2021. Allo stesso tempo la CG ha invitato le Commissioni degli affari giuridici (CAG) ad avviare una modifica di legge volta a innalzare a 68 anni il limite d'età per la carica di procuratore generale della Confederazione[21]. Il 3 dicembre 2020 la CAG-S ha avviato una pertinente modifica di legge[22].

Il 24 febbraio 2021 la CG ha comunicato che, al termine di una procedura di valutazione esterna e della seconda audizione, nessuno dei candidati aveva ottenuto un ampio sostegno, per cui ha deciso di rimettere a concorso il posto[23]. In un'intervista pubblica il presidente della Commissione giudiziaria si è rammaricato che anche la politica influisca sull'elezione del procuratore generale della Confederazione[24].

Il 10 marzo 2021 la CG ha deciso di attendere innanzitutto le prime decisioni politiche sul futuro del MPC prima di indire un nuovo concorso per il posto nel corso del 2021. Ha inoltre comunicato di voler rafforzare parallelamente i propri strumenti di ricerca dei candidati e di protezione della riservatezza[25]. Il 19 maggio 2021 la CG ha deciso di rimettere a concorso il posto di procuratore generale della Confederazione. Intende inoltre proseguire le sue riflessioni sull'ottimizzazione delle procedure interne[26].

16 Comunicato stampa della CdI-N del 24 agosto 2020.
17 Comunicato stampa del procuratore federale straordinario della Confederazione del 23 settembre 2020.
18 Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS **171.10**).
19 Decisione BB.2020.296.
20 Comunicato stampa della CG del 19 maggio 2021.
21 Comunicato stampa della CG del 25 novembre 2020.
22 20.485 Iv. Pa. CAG-S del 4 dicembre 2020. Adeguamento del limite d'età in vigore presso il Ministero pubblico della Confederazione. In un primo momento la CAG-N non ha dato seguito all'iniziativa. Il Consiglio degli Stati l'ha approvata il 17 marzo 2021 e la CAG-N a sua volta vi ha dato seguito il 26 marzo 2021. Il 10 giugno 2021 il Consiglio degli Stati ha approvato il progetto di atto legislativo della CAG-S del 13 aprile 2021 senza apporvi modifiche.
23 Comunicato stampa della CG del 24 febbraio 2021.
24 P. es. «Samstagsrundschau» del 13 marzo 2021, Radio SRF.
25 Comunicato stampa della CG del 10 marzo 2021.
26 Comunicato stampa della CG del 19 maggio 2021.

3 Considerazioni e raccomandazioni dei periti e pareri delle autorità interessate

Il presente capitolo contiene riflessioni sulle quattro tematiche seguenti: discussione dei modelli, portata e competenze della vigilanza, composizione e risorse dell'AV-MPC ed elezione, rielezione e destituzione delle persone con ruoli dirigenziali del MPC, strutture del MPC. Per ogni tematica vengono quindi riassunte le considerazioni e raccomandazioni essenziali degli esperti e illustrate le proposte dell'AV-MPC, del MPC, del DFGP e della CaF. È opportuno rilevare che le opinioni delle autorità vanno intese come contributi al dibattito e non come dichiarazioni vincolanti in vista di una successiva revisione della legislazione.

Nel capitolo seguente (n. 4) le CdG traggono le loro conclusioni e formulano raccomandazioni e una proposta alle CAG, che sono le commissioni tematiche competenti in materia.

3.1 Discussione dei modelli

Cfr. la perizia (disponibile soltanto in tedesco), n. 3.4 e 3.5 (n. marg. 159–180), n. 5 (n. marg. 216–217).

3.1.1 Considerazioni e raccomandazioni degli esperti

Gli esperti hanno introdotto la discussione dei modelli con una digressione storica sull'evoluzione del Ministero pubblico della Confederazione e sui diversi modelli di vigilanza già praticati (perizia, n. 2.1 e 2.2) e, fondandosi sui modelli cantonali, hanno illustrato i diversi modi in cui è possibile configurare la vigilanza (n. 2.3 e 2.4). Dopo aver esaminato i vantaggi e gli svantaggi dei modelli di vigilanza realizzati in passato a livello federale, gli esperti raccomandano di attenersi in linea di principio al modello «status quo» e di apportarvi alcuni miglioramenti (modello «status quo plus»). Sconsigliano invece di cercare di sviluppare un modello completamente nuovo, poiché ciò potrebbe causare notevoli incertezze. Considerano l'attuale modello di vigilanza la risposta a conflitti precedenti e non la causa primaria o unica dei problemi attuali.

Gli esperti distinguono quattro modelli e ne analizzano vantaggi e svantaggi dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza, dell'indipendenza e della legittimità democratica.

Modello di vigilanza da parte dell'Esecutivo (a livello federale: vigilanza da parte del Consiglio federale, fino al 2001)

Il vantaggio di questo modello consiste nel fatto che tutte le autorità della Confederazione alle quali sono affidati compiti nel settore del perseguimento penale (MPC, PGF[27], esecuzione delle pene e assistenza giudiziaria) sarebbero riunite sotto un unico

27 Polizia giudiziaria federale

tetto dal profilo del diritto della vigilanza e risulterebbe più semplice coordinare le loro attività. Se centralizzata, tutta la politica anticrimine della Confederazione potrebbe essere meglio gestita e la responsabilità per le questioni attinenti al diritto del personale verrebbe attribuita in modo univoco. Il modello ha un costo limitato e dispone di un'elevata legittimità democratica. I suoi svantaggi consistono nel fatto che non offre al Ministero pubblico della Confederazione sufficienti garanzie d'indipendenza (cfr. le esperienze negative fatte in passato) e che sussiste il pericolo di «politicizzare» la vigilanza. Inoltre, l'Esecutivo non ha in pratica né le competenze specialistiche necessarie nel settore del perseguimento penale né le necessarie risorse di tempo. Si potrebbero colmare queste lacune se al Consiglio federale si affiancasse ad esempio un comitato consultivo.

Modelli di vigilanza suddivisa (a livello federale: vigilanza suddivisa tra Consiglio federale e tribunali, 2002–2011)

La suddivisione della vigilanza in amministrativa e tecnica non ha dato buona prova in seno alla Confederazione dimostrandosi sensibile ai conflitti, soprattutto a quelli negativi in materia di competenza. Se nessuno si sente responsabile della vigilanza, emergono lacune. Anche una semplice vigilanza amministrativa dell'Esecutivo può essere sfruttata per influire in modo illecito sull'attività del procuratore generale della Confederazione. Se nel caso della vigilanza suddivisa quella tecnica è trasferita a un tribunale, ciò può rafforzare l'indipendenza del Ministero pubblico, ma nel contempo può ripercuotersi in modo indesiderato sull'indipendenza dell'autorità giudiziaria. Rendendo quest'ultima corresponsabile per il buon funzionamento del Ministero pubblico nell'ambito della sua vigilanza, sorge una vicinanza istituzionale tra il Ministero pubblico e l'autorità giudiziaria che può pregiudicare l'indipendenza dei giudici e, di conseguenza, il compito vero e proprio dell'autorità giudiziaria. Coinvolgerla come organo di vigilanza riduce inoltre il livello di legittimità rispetto a una vigilanza esercitata dal Governo.

Modello di vigilanza giudiziaria (modelli cantonali, mai realizzati a livello federale)

I modelli di vigilanza giudiziaria si fondano sull'idea di un'autogestione della giustizia e, oltre alla vigilanza sul Ministero pubblico, comprendono anche la vigilanza sui tribunali. A livello federale, un simile modello comporterebbe una modifica della Costituzione. Se si sviluppano sinergie tra tutela giurisdizionale e vigilanza, un modello di questo tipo può rivelarsi persino conveniente dal profilo dei costi. La vigilanza rafforzerebbe eventualmente la tutela giurisdizionale, ma non la completerebbe. Considerando che ampi settori dell'attività del Ministero pubblico della Confederazione non sono resi accessibili alla tutela giurisdizionale dei tribunali dal profilo giuridico o concreto, tale modello sembra poco efficace. Nell'ambito della vigilanza i tribunali sarebbero in un certo senso corresponsabili per il buon funzionamento del Ministero pubblico della Confederazione. Ne nascerebbe una vicinanza troppo stretta che potrebbe pregiudicare una giurisprudenza indipendente e, di conseguenza, la funzione fondamentale dei tribunali.

Modello di vigilanza autonomo (attuale modello di vigilanza tramite il MPC, «status quo»)

L'attuale modello di vigilanza del MPC è caratterizzato dal fatto che sia stata istituita un'autorità di vigilanza al contempo autonoma e tecnica che non rientra chiaramente in nessuna categoria. L'AV-MPC, composta da personale specializzato, offre in linea di principio la garanzia di una vigilanza efficace. L'AV-MPC è ampiamente indipendente dagli altri organi statali. Dato che i suoi membri sono eletti dall'Assemblea federale plenaria, dispone formalmente di un'elevata legittimità democratica. Sempre che sia dotata delle risorse necessarie, l'AV-MPC risulta tuttavia relativamente costosa.

Gli esperti giungono alla conclusione che l'attuale modello di vigilanza vada giudicato positivamente dai punti di vista essenziali dell'efficacia e dell'efficienza, dell'indipendenza e della legittimità democratica. Il loro esame di dettaglio si concentra perciò sulle lacune dell'attuale impostazione e sul modo di colmarle («status quo plus», cfr. n. 3.2–3.5).

Integrazioni alla perizia: modello «status quo plus competenza dell'AV-MPC in materia di nomina»

Secondo gli esperti un modello in cui all'AV-MPC, oltre alla vigilanza, venga trasferita la competenza di elezione, rielezione e destituzione delle persone con ruoli dirigenziali del MPC avrebbe i seguenti vantaggi: le competenze sarebbero chiare e i problemi relativi alla delimitazione rispetto alla Commissione giudiziaria risolti. L'impegno inteso a «depoliticizzare» elezione, rielezione e destituzione verrebbe intensificato, l'indipendenza del MPC continuerebbe a essere assicurata e si potrebbe garantire meglio la discrezionalità della procedura di selezione. In caso di non rielezione o destituzione da parte dell'AV-MPC sarebbe possibile garantire una tutela giurisdizionale, cosa che oggi non avviene. In questo modo l'indipendenza del MPC ne uscirebbe rafforzata.

Il modello presenta anche degli svantaggi, che gli esperti individuano nel fatto che la legittimazione del procuratore generale della Confederazione verrebbe notevolmente indebolita, come pure l'indipendenza dell'AV-MPC. Se quest'ultima assumesse la responsabilità per il reclutamento e la selezione, potrebbe sorgere un rapporto di fiducia troppo stretto con una conseguente dimostrazione di solidarietà. L'AV-MPC diverrebbe così troppo simile a un «Ministero pubblico superiore» anche se, per quanto concerne le competenze e i compiti, continuerebbe a distinguersi da esso non essendo attiva operativamente. Inoltre, la competenza supplementare esporrebbe troppo l'AV-MPC, rendendola eventualmente più vulnerabile a tentativi di pressione e ingerenza politica.

Un'*alternativa* a questo modello – così gli esperti – consisterebbe nell'affidare l'elezione, la rielezione e la destituzione al Parlamento, mentre l'AV-MPC avrebbe la competenza esclusiva di preparare questi oggetti e di formulare proposte. Rispetto a quanto accade oggi, il processo di selezione potrebbe così essere ampiamente depoliticizzato nonché strutturato in modo più discreto. Sarebbe anche possibile attenuare i problemi relativi alla delimitazione in vista della rielezione e della destituzione, mantenendo al contempo un'elevata legittimazione democratica. Il Parlamento non po-

trebbe però più fare un'autentica selezione poiché si limiterebbe unicamente ad autorizzare o respingere le proposte dell'AV-MPC. È in ogni caso opportuno sottolineare che un modello comparabile non si è dimostrato valido nel caso dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT)[28].

3.1.2 Pareri delle autorità consultate

AV-MPC: l'AV-MPC sostiene un modello «status quo plus». Esaminare in modo approfondito ulteriori modelli di vigilanza non le sembra opportuno. A suo avviso potrebbe entrare in linea di conto una vigilanza giudiziaria che dovrebbe estendersi ai tribunali e agli altri organi giurisdizionali della Confederazione, ma non al MPC per non mettere a repentaglio l'indipendenza del Tribunale penale federale e del Tribunale federale. In relazione a un modello «status quo plus competenza dell'AV-MPC in materia di nomina», l'AV-MPC preferirebbe la *proposta alternativa* degli esperti (elezione, rielezione e destituzione da parte del Parlamento con preparazione e proposte da parte dell'AV-MPC, n. 3.1.1).

MPC: per il MPC il modello di vigilanza è d'importanza secondaria. È fondamentale piuttosto che la vigilanza sia concepita nel pieno rispetto dell'indipendenza del perseguimento penale, che sia esercitata coerentemente da personale specializzato e che i suoi interventi si limitino a problematiche di tipo sistemico. Ancor prima di intavolare una discussione sui modelli, occorrerebbe che la politica prendesse una decisione di principio se il procuratore generale della Confederazione debba essere nuovamente nominato dal Consiglio federale o se debba continuare a essere eletto dall'Assemblea federale.

Secondo il MPC non vi è nessun motivo per ampliare l'attuale vigilanza («status quo plus»). A suo avviso il modello di vigilanza (non suddivisa) effettuata dal Consiglio federale presenta alcuni vantaggi: il modello si è dimostrato valido a lungo, fino al 2001; le risorse e il quadro specifico provengono da un'unica fonte; le sinergie sono importanti e la prassi si è rivelata valida per decenni dal punto di vista organizzativo e del personale. Un rischio potrebbe celarsi nel fatto che la gestione e l'allocazione delle risorse da parte del Consiglio federale o del dipartimento potrebbero influenzare indirettamente anche l'attività principale, ossia il perseguimento penale. Secondo l'MPC anche un modello di vigilanza giudiziaria potrebbe presentare determinati vantaggi (n. 1.3 Parere del MPC). Non ritiene invece pertinente che sia l'AV-MPC a nominare le persone con ruoli dirigenziali del MPC (modello «status quo plus competenza dell'AV-MPC in materia di nomina»), dato che all'aspetto della legittimazione democratica della carica va attribuita un'importanza fondamentale, conseguibile soltanto se l'organo eleggente è il Parlamento o, eventualmente, il Consiglio federale.

28 Secondo il diritto vigente, l'IFPDT è eletto dal Consiglio federale e la sua elezione è approvata dal Parlamento. In futuro essa sarà di competenza dell'Assemblea federale (art. 43 cpv. 1 della legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati, LPD, FF **2020** 6695); cfr. anche la procedura di nomina del direttore del Controllo federale delle finanze (CFF), la cui nomina da parte del Consiglio federale dev'essere approvata dall'Assemblea federale (art. 2 cpv. 2 LCF).

La *proposta alternativa* degli esperti, secondo cui la preparazione dell'elezione spetterebbe all'AV-MPC, al MPC sembra invece plausibile, anche se così il ruolo della CG verrebbe rimesso in discussione.

DFGP: gli ampi poteri del MPC, in parte giudiziari, richiedono che questa autorità sia indipendente dall'Esecutivo, ma esigono anche che su di essa venga esercitata una vigilanza forte e altrettanto indipendente. Il DFGP è portato dunque a considerare che in via di principio bisognerebbe mantenere l'attuale modello di vigilanza. Anche se fin dalle origini dell'AV-MPC sono emersi alcuni punti oscuri e, in determinati settori, la necessità di apportare miglioramenti, il modello in quanto tale non dovrebbe essere messo in discussione; occorrerebbe piuttosto apportarvi i necessari adeguamenti. Il DFGP non ravvisa perciò la necessità di esaminare più a fondo l'eventualità di introdurre un altro modello di vigilanza.

Per quanto riguarda un'eventuale nomina del MPC da parte dell'AV-MPC, il DFGP ritiene essenziale per le future considerazioni che sia il MPC sia l'AV-MPC possano svolgere i rispettivi compiti di legge efficacemente, ma al contempo nel modo più indipendente possibile, il che presuppone un chiaro disciplinamento e una chiara delimitazione delle competenze. Indebolire l'indipendenza dell'AV-MPC contraddirebbe in ogni caso l'obiettivo di rafforzare la vigilanza.

3.2 Portata e competenze della vigilanza

Cfr. la perizia (disponibile soltanto in tedesco), n. 3.2.2–3.3 (n. marg. 126–158), n. 4.3 – 4.5 (n. marg. 187–201), raccomandazione 1 (n. marg. 218).

3.2.1 Considerazioni e raccomandazioni degli esperti

Partendo dal modello attuale, gli esperti tracciano innanzitutto i limiti approssimativi della vigilanza esercitata dall'autorità di vigilanza (n. marg. 127). Successivamente esaminano i diversi aspetti parziali della vigilanza nel modello attuale, individuano le lacune e i settori in cui occorre agire e formulano le pertinenti raccomandazioni.

Vigilanza tecnica dell'AV-MPC

Per quanto riguarda la vigilanza tecnica esercitata dall'AV-MPC (n. marg. 128) gli esperti non ritengono che vi sia necessità di agire. Raccomandano tuttavia al legislatore di circoscrivere maggiormente la vigilanza tecnica precisandone il calendario e gli strumenti.

Vigilanza successiva o concomitante: i periti sostengono il parere e la prassi adottata finora dall'AV-MPC secondo cui la vigilanza deve essere complementare alla tutela giurisdizionale. Dato che la tutela giuridica avviene sempre retrospettivamente, secondo l'AV-MPC una vigilanza concomitante è decisamente da preferire a una vigilanza soltanto successiva, nel rispetto dell'indipendenza del MPC nell'ambito dei singoli procedimenti penali ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2 LOAP. A questo proposito il legislatore dovrebbe fare chiarezza (n. marg. 138, raccomandazione 1, n. marg. 218).

Competenze (strumenti) della vigilanza: nell'esaminare l'adeguatezza delle attuali competenze e degli strumenti della vigilanza dell'AV-MPC ai sensi degli articoli 29–31 LOAP, i periti ritengono che la concezione che il legislatore ha della vigilanza sia decisiva per definire l'entità degli strumenti della medesima. Dal punto di vista del procedimento penale è essenziale che l'autorità di vigilanza possa gettare uno sguardo generale e sistemico sull'attività di perseguimento penale del MPC. I periti sconsigliano perciò di indebolire gli strumenti di vigilanza. Nelle loro raccomandazioni partono dal presupposto che il legislatore punti a rafforzare la vigilanza o, in ogni caso, a non indebolirla. In base a tale premessa propongono quanto esposto qui di seguito (n. marg. 148 segg., n. marg. 191–194).

Diritto di impartire istruzioni

Rispetto a come viene applicato oggi l'articolo 29 capoverso 2 LOAP, il diritto di impartire istruzioni (cfr. n. marg. 149 segg., 191–192) non dovrebbe essere limitato, bensì tendenzialmente rafforzato per non pregiudicare una vigilanza efficace. La formulazione secondo cui l'AV-MPC può impartire «istruzioni generali sull'adempimento dei compiti da parte del Ministero pubblico della Confederazione» lascia troppo spazio libero all'interpretazione e dovrebbe perciò essere concretizzata a livello di legge o di ordinanza. I periti raccomandano di *chiarire la portata* del diritto di impartire istruzioni almeno per quanto riguarda le seguenti tematiche:

– diritto di impartire istruzioni in relazione alle priorità di politica anticrimine (n. marg. 131, 151);
– portata del diritto di impartire istruzioni nel contesto dell'applicazione del Codice di procedura penale non a casi singoli (n. marg. 152);
– diritto di impartire istruzioni in relazione a strumenti di lavoro (p. es. progetti, manuali, gestione degli atti e archiviazione) (n. marg. 152);
– diritti di impartire istruzioni in relazione all'efficienza del perseguimento penale e all'opportunità dell'organizzazione (n. marg. 152 e 195 segg.).

Il legislatore dovrebbe definire meglio anche i *limiti del diritto di impartire istruzioni* (n. marg. 154). Dovrebbero inoltre continuare a essere escluse istruzioni nel singolo caso sull'apertura, lo svolgimento e la chiusura di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici (art. 29 cpv. 2, secondo periodo LOAP).

Portata dei diritti d'informazione e di consultare gli atti

Attualmente la portata dei diritti d'informazione e di consultare gli atti (cfr. n. marg. 155–158, 193) è disciplinata nell'articolo 30 LOAP e nell'istruzione dettagliata dell'AV-MPC del 31 agosto 2011. La consultazione degli atti avviene come definito nell'articolo 30 capoverso 2 LOAP, ossia i membri dell'AV-MPC incaricati di chiedere informazioni o di effettuare un'ispezione possono consultare gli atti procedurali nella misura in cui l'adempimento del loro mandato lo richieda. I periti invocano un diritto di consultare gli atti di ampia portata, che non possa essere sostituito da colloqui o da una lettura dei rapporti d'attività. Il diritto di consultare gli atti deve poter essere esercitato in particolare anche durante il procedimento in corso, lasciando tuttavia alla

discrezione dell'autorità di vigilanza in quali procedimenti ciò sia possibile (n. marg. 193).

Vigilanza amministrativa dell'AV-MPC

Nel caso della vigilanza amministrativa esercitata dall'AV-MPC (n. marg. 129) i periti non vedono alcuna necessità che il legislatore faccia chiarezza, ma ritengono necessarie precisazioni nell'ambito del diritto di impartire istruzioni (cfr. la sezione precedente sul diritto di impartire istruzioni).

Vigilanza politica

Secondo i periti non occorre che il legislatore chiarisca ulteriormente la relazione tra l'AV-MPC e il MPC su questo punto (n. marg. 130).

Vigilanza in materia di politica anticrimine

Oggi la situazione giuridica relativa alla vigilanza in materia di politica anticrimine (n. marg. 131, 151, raccomandazione 1, n. marg. 218) non è sufficientemente chiarita. Il legislatore dovrebbe effettuare una chiara ripartizione delle competenze e stabilire in che misura la vigilanza debba comprendere anche decisioni in materia di politica anticrimine.

Vigilanza disciplinare dell'AV-MPC

I periti ritengono problematico l'attuale diritto disciplinare dell'AV-MPC ai sensi dell'articolo 31 capoverso 2 LOAP (cfr. n. marg. 132 segg., n. marg. 187–188) perché rappresenta uno strumento di direzione superato di un organo strutturato gerarchicamente in un rapporto giuridico particolare con un fine educativo, sebbene la relazione di vigilanza tra l'AV-MPC e il MPC non si basi in linea di principio su nessuna preminenza o subordinazione tipicamente gerarchica. Un'ulteriore aggravante è costituita dal fatto che sia l'AV-MPC sia la direzione del MPC sono elette direttamente dall'Assemblea federale plenaria. Va invece valutato positivamente il fatto che il diritto disciplinare offre all'AV-MPC l'opportunità di disporre di misure disciplinari meno incisive prima di avvalersi della possibilità di sottoporre all'Assemblea federale plenaria una proposta di destituzione (art. 31 cpv. 1 LOAP).

In questo senso il legislatore dovrebbe ponderare i pro e i contro di una vigilanza disciplinare. Se decidesse di mantenere le competenze disciplinari, occorrerebbe chiarire in particolare il rapporto con la Commissione giudiziaria in relazione con un'eventuale destituzione (cfr. n. 3.4.1). Occorrerebbe quindi considerare se l'AV-MPC può ordinare una sospensione temporanea, in particolare se decide di proporre la destituzione. Bisognerebbe inoltre esaminare se all'AV-MPC dovrebbe essere prescritta la riservatezza del procedimento disciplinare (o di sue parti, p. es. dell'apertura), affinché esso non equivalga a una messa alla gogna pubblica. Si dovrebbe inoltre pensare a istituire una base legale che consenta all'AV-MPC di trasferire a terzi esterni compiti investigativi (fino alle inchieste disciplinari) (n. marg. 186)[29].

29 Sentenza TAF A-3612/2019 del 29 luglio 2019, consid. 4.1.5.

Competenze dell'AV-MPC in materia di organizzazione e diritto del personale

Secondo l'articolo 9 capoverso 2 LOAP il procuratore generale è responsabile della realizzazione e della gestione di un'organizzazione funzionale nonché dell'impiego del personale e delle risorse finanziarie e materiali. L'articolo 16 LOAP stabilisce inoltre che il Ministero pubblico della Confederazione gode di autonomia amministrativa, istituisce i suoi servizi, assume il personale e tiene una contabilità propria.

Secondo gli esperti rientra tra i compiti dell'AV-MPC controllare sia la realizzazione e la gestione di un'organizzazione funzionale sia l'impiego efficace del personale e delle risorse finanziarie e materiali (l'assetto organizzativo) del MPC. Questo compito di controllo si evince inoltre dal diritto generale di impartire istruzioni di cui all'articolo 29 capoverso 2 LOAP.

Necessitano invece chiarimenti, a parere degli esperti, le competenze concrete in materia di organizzazione dell'AV-MPC nei confronti del MPC al di là o a titolo dell'esercizio del diritto di impartire istruzioni. Non è chiaro ad esempio fino a che punto e in quale misura l'AV-MPC possa influire sull'assetto organizzativo. In questo contesto va ricordato che non fa parte dei compiti di una vigilanza esterna prendere decisioni al posto del procuratore generale della Confederazione. Considerando l'efficacia della vigilanza è invece senz'altro opportuno che l'AV-MPC valuti le decisioni del Ministero pubblico della Confederazione in un senso sistemico e che emani le pertinenti raccomandazioni o istruzioni[30]. Un obbligo generale di presentare la documentazione nel caso di decisioni in materia di organizzazione o di personale sarebbe eccessivo e renderebbe l'AV-MPC troppo simile a un Ministero pubblico superiore (n. marg. 129, 159–201).

Nel settore del personale il procuratore generale dispone di ampi poteri, in particolare nei confronti dei procuratori pubblici della Confederazione della cui nomina, conferma della nomina o revoca è l'unico responsabile conformemente all'articolo 20 capoverso 2 LOAP (cfr. n. marg. 196, 202). Secondo i periti non è invece chiaro fino a che punto spetti all'AV-MPC, al di là delle competenze in materia di diritto disciplinare, il ruolo di datore di lavoro nei confronti del MPC e dei suoi pubblici ufficiali. Il ruolo controverso dell'AV-MPC quale datore di lavoro nei confronti del MPC evidenzia che, adottando la LOAP, era manifesta la volontà di rafforzare l'indipendenza del MPC e dell'AV-MPC rispetto al Consiglio federale e all'Amministrazione federale. Non è stato tuttavia completamente chiarito in che misura la relazione tra MPC e AV-MPC debba essere caratterizzata da un'indipendenza reciproca o da un rapporto di subordinazione gerarchica. Occorre infine chiedersi se l'AV-MPC debba svolgere una vigilanza amministrativa riguardante il personale o se la sua vigilanza si limiti soltanto agli organi (n. marg. 135, 188).

I periti ritengono che il legislatore intendesse istituire un'autorità di vigilanza ampiamente indipendente dal MPC e che l'AV-MPC non possa assumere sotto tutti gli aspetti il ruolo di un tipico datore di lavoro senza pregiudicare la sua indipendenza nei confronti del MPC. Non dovrebbero quindi essere assegnati all'AV-MPC compiti che

30 Cfr. p. es. il rapporto d'ispezione sulla segreteria generale del Ministero pubblico della Confederazione del 7 dicembre 2020 (soltanto in ted.).

mettono in pericolo la sua indipendenza e non sono obbligatoriamente una conseguenza della sua funzione di vigilanza.

3.2.2 Pareri delle autorità consultate

3.2.2.1 AV-MPC

Portata della vigilanza

L'AV-MPC esercita la vigilanza tecnica e amministrativa sul MPC. Inoltre, in caso di esigenze specifiche, l'AV-MPC può richiedere anche una vigilanza in materia di politica anticrimine che, in tal senso, costituisce parte integrante della vigilanza tecnica. L'AV-MPC non esercita invece nessuna vigilanza politica. Si occupa di problemi sistemici del perseguimento penale in seno alla Confederazione e, eventualmente, di casi che sollevano questioni di principio trasversali. Il numero marginale 193 della perizia conferma quest'interpretazione dell'AV-MPC in relazione ai suoi criteri di controllo. A dipendenza della costellazione delle domande di controllo, l'AV-MPC esercita la sua vigilanza sia in modo concomitante che successivo. Propone di definire meglio la vigilanza nell'articolo 29 LOAP (Vigilanza e potere di impartire istruzioni dell'autorità di vigilanza)[31].

Nel sistema attualmente in vigore fondato su un perseguimento penale soltanto in parte trasparente per l'opinione pubblica, in cui il trattamento dei casi da parte del Ministero pubblico della Confederazione (come ogni ministero pubblico) è sottoposto in modo soltanto limitato a un controllo giudiziario, secondo l'AV-MPC la vigilanza assume un ruolo e un'importanza particolari. Dal punto di vista funzionale è decisivo che l'Autorità di vigilanza sul MPC soddisfi gli obiettivi di un *controllo efficace* (n. marg. 117 della perizia).

Diritto disciplinare e competenze della vigilanza in materia di diritto del personale

Secondo l'AV-MPC il diritto disciplinare in vigore va mantenuto perché rappresenta uno strumento indispensabile per svolgere la sua vigilanza. L'articolo 98 OPers[32] dovrebbe inoltre essere esplicitamente dichiarato applicabile nell'ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010[33] sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. L'articolo 98 OPers disciplina l'esecuzione di un'inchiesta disciplinare nel diritto del personale federale. Inoltre, il diritto disciplinare dovrebbe essere integrato dagli strumenti di controllo elencati qui di seguito.

31 Con il suo parere l'AV-MPC ha presentato proposte ben formulate per modificare la legge. Il presente rapporto rinuncia a riprodurre integralmente i testi delle proposte di modifica. L'AV-MPC ha pubblicato ulteriori proposte nel suo rapporto d'attività 2020 (sito Internet dell'AV-MPC).

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

33 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**).

- Inchiesta amministrativa: ai sensi del principio di proporzionalità l'AV-MPC dovrebbe poter svolgere, se necessario, anche o innanzitutto un'inchiesta amministrativa secondo gli articoli 27*a*–27*j* OLOGA[34].
- L'AV-MPC dovrebbe poter ordinare una sospensione precauzionale dal servizio (art. 25 LPers[35] e art. 103 OPers).
- Le tre persone che dirigono il MPC secondo gli articoli 9 e 10 LOAP devono essere soggette al diritto in materia di personale federale, sempre che l'ordinanza dell'Assemblea federale non preveda niente di particolare riguardo ai rapporti di lavoro e alla retribuzione di queste tre persone. In questo modo è possibile eliminare i punti oscuri e le incertezze emersi nella sentenza del TAF A-3612/2019 del 29 luglio 2019. Nell'articolo 22 capoverso 1 LOAP dev'essere aggiunto un secondo periodo dal seguente tenore: «Per il rimanente si applica la legislazione sul personale federale».
- Il diritto dell'AV-MPC di sottoporre all'autorità di nomina le proposte di destituzione (art. 31 cpv. 1 LOAP) deve essere mantenuto. Inoltre, l'AV-MPC dovrebbe ottenere il diritto di essere ascoltata dalla Commissione giudiziaria prima che questa apra un procedimento di destituzione. Occorrerebbe precisare in tal senso l'articolo 31 capoverso 1 LOAP (n. marg. 182 della perizia).

Secondo l'AV-MPC i suoi «compiti in materia di diritto dei rapporti di servizio»[36] vanno al di là della vigilanza sui tre dirigenti. L'AV-MPC propone di sancire nell'ordinanza sull'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC[37] che essa prende le sue decisioni in qualità di datore di lavoro sotto forma di decisioni formali che possono essere impugnate dinanzi al TAF. Nell'ordinanza occorrerà inoltre sancire che l'AV-MPC potrà sciogliere dal segreto d'ufficio le persone che dirigono il MPC. Competerà inoltre anche all'AV-MPC sciogliere dal segreto d'ufficio i collaboratori del MPC. In aggiunta l'AV-MPC vorrebbe avere la possibilità di adire il Tribunale federale contro le decisioni del TAF in materia di diritto del personale[38].

Diritti della vigilanza di impartire istruzioni

L'AV-MPC concorda con la proposta degli esperti di esplicitare meglio il diritto di impartire istruzioni (n. marg. 191 della perizia).

Portata dei diritti d'informazione della vigilanza

Secondo l'AV-MPC i suoi diritti d'informazione rispetto al MPC non possono essere in nessun caso indeboliti, bensì devono essere rafforzati in determinati punti (n. marg. 193 della perizia). Dato che alcuni collaboratori del MPC possono ritrovarsi in un

34 Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS **172.010.1**).
35 Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS **172.220.1**).
36 Secondo la terminologia del diritto federale si tratterebbe piuttosto di «compiti in materia di diritto del personale».
37 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**.
38 Parere dell'AV-MPC del 29 marzo 2021, pag. 5.

conflitto di lealtà nei confronti dei propri superiori se interrogati dall'AV-MPC, nella LOAP dovrebbe essere stabilito espressamente che l'obbligo d'informazione dei collaboratori del MPC nei confronti dell'AV-MPC rappresenta un obbligo di servizio particolare. Occorrerebbe stabilire anche che non ci si può rifiutare di fornire informazioni all'autorità di vigilanza appellandosi all'obbligo del segreto. L'obbligo del segreto nella procedura penale di cui all'articolo 73 CPP è vincolante anche per l'AV-MPC.

Competenze della vigilanza in materia di organizzazione del MPC

L'AV-MPC accoglie con favore il chiarimento dei periti concernente la vigilanza generale dell'AV-MPC sull'assetto organizzativo del MPC (n. marg. 198, 200 della perizia). Per l'AV-MPC la vigilanza nelle questioni concernenti l'organizzazione del MPC fa parte della «vigilanza amministrativa». L'AV-MPC accoglie la proposta formulata nel punto 4 del numero marginale 191 della perizia (Chiarimento della portata dei diritti di impartire istruzioni in relazione all'efficienza del perseguimento penale e dell'opportunità dell'organizzazione).

3.2.2.2 MPC

Portata della vigilanza

L'attività di vigilanza dell'AV-MPC va distinta dalle competenze delle numerose altre istanze di vigilanza (tribunali, UFG, CDF, alta vigilanza parlamentare); occorre evitare doppioni, fonte di sovraccarico del MPC. Non è chiaramente definita soprattutto la distinzione tra le valutazioni del CDF e i compiti dell'AV-MPC.

La *vigilanza tecnica* deve limitarsi a questioni sistemiche. Occorre escludere un'influenza sui procedimenti in corso. L'esame di una questione processuale in un procedimento in corso compete esclusivamente al tribunale responsabile e alla gerarchia del MPC. Anche la *vigilanza amministrativa* va esercitata dal punto di vista sistemico. Occorre fare attenzione in particolare che l'autorità di vigilanza non diriga di fatto il MPC senza assumersene la responsabilità. La vigilanza non può prendere decisioni o esercitare un potere discrezionale al posto della direzione del MPC. Le *priorità in materia di politica anticrimine* riguardano la principale attività operativa del MPC, ossia il perseguimento penale e devono essere stabiliti dal MPC in coordinamento con fedpol (DFGP).

Diritto disciplinare e competenze della vigilanza in materia di diritto del personale

Se il legislatore vuole attenersi al sistema in vigore secondo cui l'Assemblea federale è autorità eleggente dei vertici del MPC, si potrebbe pensare di eliminare il *diritto disciplinare* applicato alle persone che dirigono il MPC. In tal modo lo status di queste ultime verrebbe equiparato a quello dei giudici federali di prima istanza e nel contempo si farebbe chiarezza anche sul ruolo dell'autorità di vigilanza, specificando che la vigilanza dell'AV-MPC si limita agli organi e non si tratta, parallelamente, di una vigilanza amministrativa personale.

Se il legislatore vuole istituire la base giuridica per una sospensione delle persone che dirigono il MPC, dal punto di vista del MPC un atto così radicale dovrebbe essere riservato all'autorità eleggente (cfr. art. 14 cpv. 5 LResp[39]).

Secondo il MPC le *competenze in materia di diritto del personale* dovrebbero rimanere in generale presso l'autorità eleggente competente per le rispettive questioni. Dato che l'esercizio della vigilanza è garantito anche senza l'attribuzione dei pertinenti poteri, il MPC ritiene che non sussista nessun motivo fondato perché il settore dei compiti dell'AV-MPC debba essere esteso agli aspetti concernenti il diritto del personale. Ciò vale in particolare premesso il principio che l'AV-MPC non debba essere trasformata in un Ministero pubblico superiore.

Se il legislatore vuole rinunciare al sistema in vigore e rendere nuovamente al Consiglio federale la competenza di nominare le persone che dirigono il MPC, le questioni in materia di diritto del personale non si pongono. Il Consiglio federale sarebbe il datore di lavoro in possesso di tutte le competenze e di tutti gli strumenti previsti dal diritto in materia di personale federale. Lo status del procuratore generale della Confederazione e dei procuratori generali supplenti tornerebbe a essere quello dei direttori d'ufficio e non sarebbe più equiparato a quello dei giudici federali di prima istanza.

Diritti della vigilanza di impartire istruzioni

I diritti della vigilanza di impartire istruzioni non rappresentano un problema nella misura in cui le istruzioni non si riferiscono a casi singoli ma, avendo un carattere generale, riguardano questioni sistemiche o di principio. Anche le istruzioni generali vanno emanate soltanto se il MPC non risolve esso stesso un problema sistemico e sempre che una misura meno drastica non adempia lo stesso scopo (principio di proporzionalità).

Portata dei diritti d'informazione della vigilanza

La portata dei diritti d'informazione della vigilanza non rappresenta un problema per il MPC. Per quest'ultimo è importante che siano osservate le misure legali di protezione come quelle prescritte nell'articolo 30 capoverso 3 LOAP secondo cui le persone che hanno accesso agli atti procedurali del MPC possono utilizzare le informazioni ottenute nei loro rapporti e raccomandazioni, ma soltanto in termini generali e in forma anonimizzata. La vigilanza deve astenersi dal comunicare pubblicamente soprattutto procedimenti in corso del MPC oppure può farlo soltanto con la massima prudenza.

Competenze della vigilanza in materia di organizzazione del MPC

Il MPC riconosce che la vigilanza esercitata dall'AV-MPC include anche una *vigilanza amministrativa*. Per quanto riguarda le competenze occorre tuttavia vigilare obbligatoriamente che queste siano identiche alle responsabilità. Se il procuratore generale è l'unico responsabile dell'organizzazione del MPC (cfr. art. 9 cpv. 2 lett. b

39 Legge federale del 14 marzo 1958 su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità, RS **170.32**).

LOAP), non è opportuno concedere alla vigilanza competenze in questo ambito dato che non ha nessuna responsabilità nell'organizzazione del MPC (cfr. n. marg. 129 della perizia). Non può essere compito della vigilanza annullare o non rispettare le decisioni discrezionali prese dai vertici del MPC.

3.2.2.3 DFGP

Portata e competenze della vigilanza

Il DFGP ritiene che l'AV-MPC dovrebbe esercitare essenzialmente una *vigilanza tecnica e amministrativa*. Non dovrebbe invece assumersi compiti strategici ed essere quindi attiva alla stregua di un consiglio di amministrazione. Il DFGP esprime grandi riserve circa l'idea di attribuire all'AV-MPC *competenze in materia di politica anticrimine*, dato che la politica in materia di criminalità è strettamente connessa al fatto di garantire sicurezza e ordine, cosa che non compete affatto a un'autorità di vigilanza.

Se e in quale misura dev'essere possibile applicare *misure disciplinari* nei confronti delle persone che dirigono il Ministero pubblico della Confederazione dipende dal rapporto di lavoro di tali persone. Nei numeri marginali 132 e seguente la perizia illustra in modo convincente la relazione tra il diritto disciplinare e il tipo di rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda i *diritti di impartire istruzioni e d'informazione* dell'AV-MPC, questi dovrebbero consentire una vigilanza efficace e forte, perciò dovrebbero essere estesi. Per quanto riguarda le istruzioni, il limite va tuttavia tracciato caso per caso; l'AV-MPC non deve poter influire su singoli procedimenti.

Assistenza giudiziaria internazionale

Secondo l'articolo 17 AIMP[40] l'Ufficio federale di giustizia (UFG) delega, dopo un esame preliminare, le domande di assistenza giudiziaria rivolte alla Svizzera alle autorità cantonali o federali competenti per l'esecuzione. Se una domanda estera di assistenza giudiziaria viene delegata al MPC per l'esecuzione, nell'ambito di questo procedimento l'UFG assume una funzione di vigilanza sul MPC. Un'eventuale modifica nell'ambito della vigilanza generale sul MPC non pregiudicherebbe tale funzione e non differisce dalla vigilanza esercitata su altre autorità di esecuzione (cantonali). Un adeguamento della vigilanza nel settore dell'assistenza giudiziaria non è necessario. La collaborazione tra l'UFG e il MPC è buona.

Collaborazione tra il MPC e la PGF

Quale polizia giudiziaria, la Polizia giudiziaria federale (PGF) ritiene importante che la direzione dei singoli procedimenti penali rimanga completamente e definitivamente

40 Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, RS **351.1**).

di competenza e responsabilità del MPC. Anche secondo fedpol occorre dunque concordare con la valutazione della perizia, in base alla quale all'AV-MPC deve competere la vigilanza tecnica, ma non il ruolo di un «Ministero pubblico superiore».

3.3 Composizione e risorse dell'AV-MPC

(cfr. la perizia, n. marg. 171, 184–186, 219, 220; raccomandazioni 2 e 3)

3.3.1 Considerazioni e raccomandazioni degli esperti

Composizione dell'AV-MPC

Attualmente la composizione dell'AV-MPC è orientata a integrare sia le competenze specialistiche necessarie sia determinati gruppi interessati (giustizia e avvocatura). Per garantire una composizione equilibrata dal profilo specialistico, secondo gli esperti occorrerebbe tuttavia verificare che almeno uno degli esperti disponga di esperienza generale o specifica in materia di direzione in un ministero pubblico cantonale. Dovrebbero inoltre essere adeguatamente rappresentate la Svizzera italofona e francofona (n. marg. 171, 185). I periti ritengono che la proposta dell'AV-MPC, di ammettere in futuro quali propri membri coloro che esercitano il patrocinio dinanzi al Tribunale penale federale (art. 24 cpv. 2 LOAP) e di affrontare potenziali conflitti di interesse mediante la regola della ricusazione, non rappresenti la soluzione ideale dato che, in base alla definizione dei ruoli nel procedimento penale, i difensori hanno un approccio necessariamente conflittuale nei confronti del MPC.

Secondo gli esperti occorre inoltre verificare se in futuro anche la presidenza dell'AV-MPC non debba essere eletta dall'Assemblea federale plenaria, come accade già oggi per i tribunali della Confederazione (n. marg. 184, raccomandazione 2). Questo passo s'imporrebbe in particolare in vista di una professionalizzazione totale o parziale della presidenza.

Risorse dell'AV-MPC

Secondo i periti, attualmente l'AV-MPC non dispone delle risorse necessarie ad assicurare una vigilanza efficace (n. marg. 171). Per il suo carattere di milizia e le dimensioni ridotte della segreteria non è in grado di effettuare, oltre all'attività corrente di vigilanza, ispezioni o inchieste di maggiore entità. I periti propongono che i membri dell'AV-MPC non siano più remunerati soltanto per le singole sedute con un'indennità giornaliera, bensì in futuro vengano impiegati stabilmente per una percentuale tra il 60 e il 100 per cento (presidenza) o tra il 20 e il 30 per cento (altri membri). La segreteria dovrebbe essere potenziata dal punto di vista del personale e aggregata alla Cancelleria federale dal profilo amministrativo. Inoltre, l'AV-MPC dovrebbe poter reagire in modo flessibile a picchi di sollecitazione impiegando persone ad hoc incaricate delle inchieste (n. marg. 186, raccomandazione 3).

3.3.2 Pareri delle autorità consultate

AV-MPC: per quanto riguarda la composizione, l'AV-MPC concorda con le raccomandazioni dei periti. Considera l'elezione del presidente da parte dell'Assemblea federale una questione innanzitutto politica sulla quale non si esprime. In alternativa propone di verificare se sia possibile disciplinare nell'ordinanza sull'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC che sia l'autorità di vigilanza a eleggere al proprio interno il presidente per un mandato, rinnovabile un'unica volta.

In merito a una rinuncia parziale al principio di milizia, l'AV-MPC concorda con il parere dei periti. I membri dell'AV-MPC dovrebbero essere indennizzati almeno come i giudici federali non di carriera, ossia a ore. Nell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC gli indennizzi e le spese dovrebbero essere rivisti e disciplinati in modo più preciso. L'AV-MPC sostiene inoltre la proposta secondo cui dovrebbe poter ricorrere a persone ad hoc incaricate delle inchieste.

L'AV-MPC è inoltre favorevole a un'aggregazione amministrativa con la Cancelleria federale, sempre che la sua indipendenza possa essere assicurata a sufficienza. Secondo l'AV-MPC una soluzione di questo tipo potrebbe comportare risparmi e sgravi. Considera urgente aumentare l'effettivo del personale della propria segreteria.

MPC: per quanto riguarda la composizione dell'AV-MPC, il MPC ritiene opportuno vegliare affinché i membri della vigilanza dispongano di una notevole esperienza pratica nel settore del diritto penale e del diritto processuale penale. Per la vigilanza amministrativa sono invece importanti anche singoli membri con una comprovata esperienza nei settori dell'economia aziendale, dello sviluppo organizzativo, nonché delle finanze e della direzione. Se possibile, i rappresentanti dei tribunali nella vigilanza dovrebbero provenire dal settore del diritto penale.

La rappresentanza del Tribunale penale federale nell'AV-MPC dovrebbe rimanere riservata alla Corte d'appello. Un'altra possibilità sarebbe che questo ruolo venisse svolto dal presidente del Tribunale penale federale (cfr. art. 52 cpv. 3 LOAP).

DFGP: per quanto riguarda la composizione dell'AV-MPC, secondo il DFGP una vigilanza efficace esige che al suo interno siano rappresentate anche competenze specifiche proprie del perseguimento penale. Occorre evitare che possano essere elette nell'AV-MPC persone che abbiano eventuali conflitti d'interesse. Perché una vigilanza sia effettiva, al DFGP non sembra decisivo che il presidente dell'AV-MPC sia nominato dall'Assemblea federale oppure che l'AV-MPC si costituisca da sé. L'attuale disciplinamento ha comunque il vantaggio di essere flessibile e consentirebbe al presidente dell'AV-MPC di continuare a rimanere attivo in seno all'autorità anche se volesse dimettersi dalla sua carica.

Secondo il DFGP i requisiti di indipendenza e di efficacia della vigilanza richiedono una segreteria dell'AV-MPC debitamente munita e un disciplinamento che rafforzi la presidenza dell'organo in modo tale da consentirgli di poter assumere a tutti gli effetti il suo ruolo guida. Sarebbe opportuno passare a un indennizzo fisso, anche se i carichi di lavoro dovrebbero essere calibrati in base ai compiti e alle competenze concreti che incomberanno all'AV-MPC. La remunerazione dei membri dell'AV-MPC dovrebbe

essere commisurata in modo tale da permettere di trovare persone competenti per il mandato.

Il DFGP ritiene opportuna un'aggregazione amministrativa della segreteria dell'AV-MPC a un'unità organizzativa della Confederazione già esistente. La più appropriata sarebbe un'aggregazione ai Servizi del Parlamento perché anch'essi, come l'AV-MPC, non appartengono all'Amministrazione federale. Una subordinazione amministrativa al DFGP potrebbe invece indebolire la fiducia nell'indipendenza dell'autorità di vigilanza e del MPC, dato che il DFGP possiede determinate competenze quando si tratta di autorizzare il MPC a svolgere il perseguimento penale di reati di natura politica.

CaF: se un'eventuale subordinazione amministrativa della segreteria dell'AV-MPC (alla CaF o a un'altra unità) sia opportuna, secondo la CaF dipende essenzialmente dal modello organizzativo su cui si basa. Se si tratta soltanto di facilitazioni logistiche (supporto IT, messa a disposizione di locali ecc.), si potrebbe pensare anche a una subordinazione ai Servizi del Parlamento, il che sembrerebbe logico soprattutto se l'AV-MPC continua a essere eletta dall'Assemblea federale.

3.4 Elezione, rielezione e destituzione delle persone con ruoli dirigenziali del MPC, strutture del MPC

(n. marg. 181–183, 202–204, 206–214, raccomandazioni 4, 5 e 6)

3.4.1 Considerazioni e raccomandazioni degli esperti

Problematica della rielezione

I periti ritengono adeguato che un nuovo procuratore generale della Confederazione sia eletto dall'Assemblea federale. A loro parere il pericolo di una «politicizzazione» della funzione di procuratore generale proviene innanzitutto dalla rielezione periodica. Occorrerebbe perciò esaminare se in futuro il procuratore generale non potrebbe essere eletto per un unico mandato (a tempo determinato o indeterminato). Sarebbe opportuno coordinare questo eventuale passo con gli sforzi intesi a riformare la rielezione dei giudici della Confederazione. Rinunciando a una rielezione si riuscirebbe a separare meglio anche le competenze della Commissione giudiziaria e dell'AV-MPC. Quale organo politico, la prima sarebbe responsabile della preparazione della prima elezione, mentre quale organo tecnico l'AV-MPC risponderebbe della vigilanza sulle persone elette e sull'eventuale apertura di un procedimento di destituzione (n. marg. 182 seg., raccomandazione 4).

Vertice monocratico del MPC

Oggi il Ministero pubblico della Confederazione è marcatamente monocratico e gerarchico. Tutte le sue competenze principali si concentrano nella persona del procuratore generale della Confederazione, sia dal profilo tecnico sia da quello della politica del personale. Questa concentrazione su un'unica persona è ulteriormente rafforzata dal modo molto mediatizzato e politicizzato con cui questa funzione è percepita

all'esterno. Secondo i periti occorrerebbe perciò esaminare se non sia opportuno rafforzare il ruolo dei sostituti procuratori generali o se sottoporre all'approvazione dell'AV-MPC le decisioni importanti in materia di politica del personale (p. es. la non rielezione dei procuratori pubblici). Si potrebbe anche prendere in considerazione un modello di «triumvirato», ossia una direzione composta da tre procuratori generali di pari grado che dirigerebbero l'MPC secondo una rotazione periodica come procuratore generale «capo» o «primo» procuratore generale (n. marg. 204).

Nei complementi alla loro perizia del 28 aprile 2021 gli esperti presentano tre opzioni su come potrebbe apparire una *direzione collegiale* del MPC.

1. La direzione del Ministero pubblico della Confederazione potrebbe essere svolta a rotazione da tre membri in un lasso di tempo chiaramente definito (p. es. due anni) (il cosiddetto *«modello del landamano»*, ispirato al modello di governo in uso nel Cantone di Appenzello Interno). Durante questo periodo il procuratore generale «capo» o «primo» assume la responsabilità principale e, al contempo, è presidente dell'organo. La carica viene successivamente trasmessa secondo un ordine fisso prestabilito. Rispetto al disciplinamento attuale, questo modello presenta il vantaggio che la responsabilità principale per il Ministero pubblico della Confederazione è concentrata in una persona soltanto per una durata limitata, cosa che ha un effetto frenante sull'esercizio del potere e limita nel tempo l'attenzione sociale e mediatica su quella persona. Uno svantaggio risiede invece nell'emergere di possibili attriti causati dal periodico cambio di funzione.
2. Come ulteriore modello di direzione entrerebbe in linea di conto un *«modello collegiale puro»*. Tutte le decisioni verrebbero prese collegialmente da un organo composto di tre membri. Il procuratore generale «capo» o «primo» sarebbe esclusivamente «primus inter pares», rappresenterebbe l'autorità verso l'esterno e, in casi urgenti, potrebbe adottare disposizioni cautelari (cfr. per analogia per il Consiglio federale l'art. 25 segg. LOGA[41] e per il Tribunale federale l'art. 14 cpv. 3 LTF[42]). Il vantaggio di questo modello consiste nel fatto che non ci si concentra più su una sola persona. Decisioni di ampio respiro incontrano inoltre una maggiore accettazione in seno all'autorità e si riduce al minimo il rischio di «iniziative isolate». Gli svantaggi sono una certa lentezza dei processi decisionali e il pericolo di un effetto frenante sull'innovazione. Un «modello collegiale puro» è inoltre dispendioso in termini di risorse e consentirebbe difficilmente, o soltanto in modo limitato, che il livello direttivo partecipi alla gestione concreta dei casi.
3. I periti ritengono che un *«modello adattato in funzione dei settori di competenza»* sia il più adatto per il Ministero pubblico della Confederazione. Il modello si contraddistingue per il fatto che soltanto determinate decisioni strategiche vengono prese in comune, anche se la persona del procuratore generale «capo» o «primo» è pure qui «primus inter pares» e cambia a rotazione. Rispetto al modello collegiale puro, un modello basato sulla competenza ha il

41 Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS **172.010**).
42 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS **173.110**).

vantaggio di presentare una specializzazione orientata sul lungo termine. Il pericolo di una scarsa uniformità dovuta a una «vita propria» che si manifesta nei settori si potrebbe contrastare introducendo istruzioni e manuali emanati dal collegio. Occorrerebbe inoltre assicurare che le competenze dell'organo collegiale siano disciplinate chiaramente. La responsabilità complessiva dovrebbe in ogni caso essere propria dell'organo direttivo ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 LOAP. Vi rientrano in particolare l'istituzione delle basi legali e organizzative per l'esercizio del MPC, l'emanazione di istruzioni generali astratte, la presa di importanti decisioni in materia di personale (come ad esempio la nomina dei procuratori pubblici della Confederazione o di altre persone con compiti dirigenziali) e di decisioni su orientamenti in materia di politica anticrimine o l'allocazione di risorse. Si raccomanda inoltre di introdurre una competenza sussidiaria del collegio in base alla quale, qualora non vi fosse chiarezza in merito alle competenze, esso sarebbe competente e gli verrebbe inoltre consentito di attribuirsi ogni decisione mediante votazione a maggioranza (per altri particolari su questo modello cfr. le integrazioni alla perizia del 28 aprile 2021).

Diritto del procuratore generale di impartire istruzioni

Il diritto di impartire istruzioni è espressione delle estese competenze del procuratore generale. Secondo l'articolo 13 capoverso 1 LOAP, tali istruzioni possono essere rivolte a tutti i collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione. Secondo il capoverso 2, sono altresì ammesse nel singolo caso istruzioni sull'apertura, lo svolgimento o la chiusura di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici. Il procuratore generale può così, in virtù di questi poteri di impartire istruzioni, assumersi e condurre in linea di principio ogni procedimento o anche soltanto singoli atti procedurali.

Il fatto che, a causa dell'esteso diritto del procuratore generale della Confederazione di impartire istruzioni, in determinati procedimenti riguardanti la FIFA[43] sia sorto un problema di ricusazione dell'ex procuratore generale è considerato dai periti come un caso singolo piuttosto atipico. Se il legislatore avesse l'intenzione di rafforzare l'indipendenza dei procuratori pubblici subordinati, sarebbe possibile accordare al procuratore generale – analogamente a quanto accade per il diritto di impartire istruzioni dell'AV-MPC – un diritto generale di impartire istruzioni, escludendo istruzioni che si riferiscono al singolo caso. Secondo i periti, tuttavia, il diritto del procuratore generale di impartire istruzioni riferito al singolo caso dovrebbe essere mantenuto per garantire la qualità e assicurare una prassi unitaria nonché una direzione soddisfacente del procedimento.

Se tuttavia il legislatore volesse modificare le strutture di direzione secondo quanto propongono i periti (modello «triumvirato», n. marg. 204), occorrerebbe disciplinare nuovamente anche il diritto di impartire istruzioni in seno alle autorità. Questo diritto sarebbe di competenza dell'organo collegiale o del primo procuratore generale della Confederazione.

43 Decisione della Corte d'appello del TPF del 17 giugno 2019, BB.2018.197.

3.4.2 Pareri delle autorità consultate

AV-MPC: l'AV-MPC concorda con il parere dei periti secondo cui l'elezione del procuratore generale della Confederazione da parte dell'Assemblea federale è adeguata (n. marg. 181 della perizia). Ritiene che oltre a ciò occorrerebbe esaminare se il Consiglio federale possa sottoporre all'Assemblea federale proposte per l'elezione delle persone con ruoli dirigenziali del MPC.

In linea di principio l'AV-MPC è favorevole al mantenimento di un mandato di quattro anni per i dirigenti del MPC: in fin dei conti la durata è una questione di natura politica.

In merito alla questione della suddivisione delle competenze tra la vigilanza e la Commissione giudiziaria, l'AV-MPC è del parere che a quest'ultima competa la «politica in materia di personale», ossia la scelta del medesimo, mentre la rielezione e la proposta di destituzione sono misure proprie della vigilanza.

Per quanto riguarda il modello dirigenziale del MPC (integrazioni alla perizia del 28 aprile 2021), secondo l'AV-MPC si tratta prevalentemente di una decisione politica. Alla luce delle esperienze fatte nell'ambito del procedimento disciplinare condotto nei confronti dell'ex procuratore generale della Confederazione, l'AV-MPC ritiene che esaminare la dirigenza monocratica esercitata da una singola persona si sia tuttavia dimostrato opportuno. Nel caso in cui, invece dell'odierna dirigenza monocratica, il legislatore optasse per un collegio composto di tre persone con ruoli dirigenziali, ognuna di esse dovrebbe disporre di un proprio settore di competenza (p. es. come la Direzione generale della Banca nazionale). L'AV-MPC potrebbe stabilire, di concerto con il MPC, come designare concretamente questi settori.

MPC: il MPC condivide il parere degli esperti per quanto concerne la problematica della rielezione. Se si vuole un procuratore generale che sia davvero indipendente, occorrerebbe rinunciare a una rielezione e introdurre un mandato a vita (il procuratore generale tedesco, p. es., è un «funzionario permanente»). Come correttivo l'Assemblea federale disporrebbe ancora dello strumento della destituzione. Se non si vuole ricorrere a questa opzione, il MPC esorta almeno ad aumentare la durata del mandato del procuratore generale e dei suoi due sostituti da quattro a sei anni, analogamente a quella dei giudici federali. Per ridurre il pericolo di «politicizzazione», la data della rielezione non dovrebbe più coincidere con quella del rinnovo integrale del Consiglio nazionale.

Circa la questione su come si debba delimitare la competenza della vigilanza da quella della Commissione giudiziaria, il MPC propone di adeguare il tenore dell'articolo 31 capoverso 1 LOAP a quello dell'articolo 40*a* capoverso 6 LParl: «L'autorità di vigilanza comunica alla Commissione giudiziaria i suoi accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale o personale del procuratore generale della Confederazione o dei sostituti procuratori generali della Confederazione». Dato che la vigilanza non conduce essa stessa il procedimento di destituzione (cfr. il campo d'applicazione descritto nell'art. 1 dei Principi operativi della Commissione giudiziaria), una proposta diretta all'Assemblea federale senza coinvolgere la Commissione giudiziaria, come sembra di capire dal tenore dell'articolo 31 capoverso 1 LOAP in vigore, sarebbe in pratica impossibile.

Secondo il MPC l'eventualità di istituire una direzione collettiva del MPC (integrazioni alla perizia del 28 aprile 2021) è una decisione di natura politica. Ritiene invece fondamentale la questione se la responsabilità della direzione possa essere suddivisa senza indebolire la capacità d'azione dell'istituzione.

DFGP: per quanto riguarda la durata del mandato e la possibilità di una rielezione, per le persone che dirigono il MPC non devono essere create garanzie che vadano oltre quelle in vigore per i membri dei tribunali della Confederazione. È opportuno rammentare che attualmente questa tematica viene discussa anche nell'ambito delle deliberazioni parlamentari concernenti l'iniziativa sulla giustizia.

In relazione alla destituzione di persone con ruoli dirigenziali del MPC, secondo il DFGP non sono necessari interventi a livello legislativo. La tematica è già stata discussa ed è, nel merito, una questione di interpretazione della legge.

Per quanto riguarda una direzione collegiale del MPC (integrazioni alla perizia del 28 aprile 2021) il DFGP esprime perplessità circa il fatto che il MPC sia adeguato per una direzione di questo genere.

3.5 Esame di ulteriori aspetti: elezione e status dei procuratori pubblici straordinari

(n. marg. 215, raccomandazione 6)

3.5.1 Constatazioni e raccomandazioni degli esperti

Elaborando la perizia gli esperti hanno constatato che lo status dei procuratori pubblici straordinari della Confederazione non è praticamente disciplinato dalla legge e solleva numerose questioni. L'articolo 67 capoverso 1 LOAP istituisce soltanto la possibilità che l'AV-MPC «nomini» un procuratore pubblico straordinario se «un procuratore capo o un procuratore pubblico» è perseguito. L'articolo 17 capoverso 3 LParl prevede quindi la competenza dell'Assemblea federale per l'elezione di un procuratore generale straordinario della Confederazione se un parlamentare è coinvolto in un perseguimento penale. Non è regolamentato chi istituisce un procuratore pubblico straordinario se il procuratore generale o i suoi sostituti sono perseguiti. In un caso attuale l'Assemblea federale ha deciso di procedere essa stessa all'elezione su proposta dell'AV-MPC. Anche questo modo di procedere solleva questioni non ancora chiarite. Non sembra infine ancora sufficientemente chiaro chi definisce il mandato di un procuratore pubblico straordinario, come questi venga indennizzato e se anche lui è sottoposto alla vigilanza dell'AV-MPC. Questa questione si pone soprattutto in vista di eventuali misure disciplinari che implicano un rapporto di lavoro con la Confederazione, che tuttavia non sussiste quando ci si avvale di una persona esterna. Si dovrebbe approfittare di un'eventuale revisione della LOAP per chiarire simili questioni ancora in sospeso.

3.5.2 Parere dell'AV-MPC

La giurisprudenza costante del TPF ha confermato (decisione BB.2020.228 del TPF del 17 dicembre 2020 consid. 2.2. con ulteriori rimandi) che la competenza di istituire un procuratore pubblico straordinario nel caso di denunce sporte contro dirigenti del MPC eletti dall'Assemblea federale continua a spettare all'AV-MPC. Disciplinare siffatta competenza nella LOAP chiarirebbe tuttavia ulteriormente la situazione giuridica.

4 Considerazioni e raccomandazioni delle CdG

Qui di seguito le CdG traggono le loro conclusioni e formulano raccomandazioni e una proposta alle CAG quali commissioni tematiche competenti. Non essendo competenti per i lavori legislativi nel presente settore, nelle loro raccomandazioni le CdG si concentrano sugli elementi che si fondano sulle conoscenze e le esperienze dell'alta vigilanza e si limitano a fornire orientamenti generali per una futura revisione della legge.

4.1 Discussione dei modelli

1. Come hanno già constatato le CdG nel loro rapporto del 24 giugno 2020, dalle esperienze fatte nei primi anni con il nuovo sistema (MPC indipendente con vigilanza indipendente) emerge che questo approccio in linea di principio può funzionare, pur non rivelandosi a prova di crisi. Le CdG hanno riscontrato in numerosi settori la necessità di legiferare, ad esempio in relazione a organizzazione, competenze, strumenti e risorse dell'AV-MPC, nonché per quanto riguarda l'organizzazione del MPC (modello «status quo plus»). Allora le CdG erano inoltre dell'opinione che occorresse esaminare anche le possibilità di una riforma più approfondita delle istituzioni in questione (cfr. n. 5, conclusioni 10 e 11).

   I periti sono giunti alla conclusione che l'attuale modello di un Ministero pubblico della Confederazione autonomo con un'autorità di vigilanza particolare sia la risposta giusta alle esperienze fatte finora in seno alla Confederazione e tenga adeguatamente conto delle peculiarità del perseguimento penale. Il modello attuale dovrebbe tuttavia essere migliorato (modello «status quo plus»). Le loro proposte prendono perciò spunto in linea di principio da questo modello.

2. Dal punto di vista dell'alta vigilanza si possono prendere in considerazione diversi modelli, sempre che si tenga conto del principio dell'indipendenza del perseguimento penale e di una vigilanza efficiente e tecnicamente competente. Tuttavia, le CdG dubitano che il modello di vigilanza da parte dell'Esecutivo (vigilanza da parte del Consiglio federale), il modello di vigilanza suddivisa, quello di vigilanza giudiziaria e anche un modello con competenza dell'AV-

MPC in materia di nomina o di diritto di proporre candidati in vista dell'elezione riescano a riscuotere molta approvazione (cfr. n. 3.1.1). Si potrebbe eventualmente vagliare l'opportunità di conferire all'AV-MPC un diritto di essere consultata dalla CG prima di selezionare il MPC[44].

4.2 Portata e competenze della vigilanza

Portata della vigilanza

3. Secondo le CdG la *vigilanza* dovrebbe essere *tendenzialmente rafforzata* e non indebolita. È generalmente incontestato che l'AV-MPC debba esercitare sia la *vigilanza tecnica* sia la *vigilanza amministrativa*. Seguendo le raccomandazioni degli esperti, le CdG ritengono opportuno precisarlo nella legge. L' AV-MPC ha proposto di riformulare l'articolo 29 capoverso 1 LOAP in tal senso e ha già presentato una bozza di testo che è pertinente dal punto di vista dell'alta vigilanza[45].

4. Oggi l'AV-MPC non esercita una *vigilanza politica* e nessuno auspica l'introduzione di una simile vigilanza. Secondo le CdG la situazione deve rimanere invariata. Inoltre, le CdG esercitano l'alta vigilanza sul MPC e sulla sua autorità di vigilanza in nome dell'Assemblea federale, indipendentemente dal modello di vigilanza.

5. Gli esperti raccomandano di effettuare una chiara ripartizione delle competenze per quanto riguarda la misura in cui la vigilanza debba includere anche *decisioni in materia di politica anticrimine*. Ritengono che in base al diritto in vigore non sia chiaro in che misura sia possibile che l'AV-MPC eserciti una *vigilanza in materia di politica anticrimine*.

   Per ogni legislatura successiva il DFGP definisce le priorità politiche nel suo settore di competenza, segnatamente per l'Ufficio federale di polizia (fedpol) quale autorità di polizia della Confederazione. La strategia del DFGP si fonda sugli obiettivi in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale e stabilisce le priorità generali ma anche specifiche a determinati tipi di reati della

44 Se tuttavia il legislatore dovesse dare la preferenza a una vigilanza da parte del Consiglio federale o a un'attribuzione all'AV-MPC dell'elezione, della rielezione e della destituzione delle persone con ruoli dirigenziali in seno al MPC, occorrerebbe ancora elaborare ulteriori dettagli di questi modelli, dato che le proposte dei periti si concentrano sul modello «status quo plus». Nel caso di una vigilanza da parte del Consiglio federale bisognerebbe soprattutto chiarire come e con quali coperture si potrebbe assicurare che l'Esecutivo non possa esercitare nessun tipo di influsso diretto o indiretto sui singoli procedimenti penali. Inoltre, occorrerebbe garantire una vigilanza tecnica professionale, ad esempio mediante un comitato consultivo o un ispettorato tecnicamente indipendente. Nel caso di un modello «status quo plus competenza dell'AV-MPC in materia di nomina» va fatto notare in particolare che l'AV-MPC verrebbe ulteriormente valorizzata come autorità. E qui potrebbe sorgere nuovamente la domanda se non sia necessario istituire una base costituzionale per l'AV-MPC (cfr. perizia, n. marg. 47, 48, 111 segg., in particolare 113).

45 Parere dell'AV-MPC del 29 marzo 2021 e rapporto d'attività 2020 dell'AV-MPC.

lotta alla criminalità condotta dal DFGP mediante misure di polizia[46]. Dal canto suo, il MPC coordina la definizione delle proprie priorità inerenti al perseguimento penale assieme alla PGF quale parte di fedpol, la quale collabora direttamente con il MPC.

Secondo le CdG, stabilire le priorità in materia di politica anticrimine rientra nelle competenze del Governo e delle autorità direttamente incaricate del perseguimento penale. Coinvolgere la vigilanza nelle decisioni riguardanti la determinazione delle priorità della lotta alla criminalità potrebbe rappresentare un'influenza eccessiva. Rientra invece nel settore della vigilanza *verificare se e come il MPC attua la strategia in materia di politica anticrimine*.

In questo contesto le CdG fanno notare che la posizione di interfaccia della PGF, che è soggetta al DFGP/fedpol e, da un lato, effettua indagini penali autonome, mentre ,dall'altro, opera su incarico del MPC come autorità inquirente di polizia giudiziaria, rappresenta uno dei punti deboli dell'attuale sistema di vigilanza[47]. Nell'ambito della discussione dei modelli i periti non approfondiscono questo punto.

Vigilanza successiva o concomitante

6. Per rafforzare la vigilanza, gli esperti propongono che sia non soltanto successiva, ma anche concomitante. Nell'ambito dell'alta vigilanza le CdG hanno constatato, in base alla loro esperienza pratica, che distinguere chiaramente tra il controllo successivo e quello concomitante risulta spesso impossibile. La vigilanza, invece, se vuole essere effettiva dev'essere anche concomitante. Se la vigilanza si attiene alle restrizioni legali, secondo cui le istruzioni nell'ambito di singoli procedimenti penali sono escluse, ciò non costituisce un'interferenza nell'indipendenza del perseguimento penale. Già oggi l'AV-MPC esercita la vigilanza concomitante caso per caso. L'AV-MPC non propone alcuna concretizzazione della legge su questo punto. Anche le CdG non reputano necessaria alcuna precisazione dal profilo legislativo.

Competenze (strumenti) della vigilanza

7. Per quanto riguarda il *diritto di impartire istruzioni* di cui dispone la vigilanza, le CdG concordano con gli esperti che la formulazione secondo cui l'AV-MPC può impartire «istruzioni generali sull'adempimento dei compiti» lascia troppo spazio a interpretazioni e che una concretizzazione è auspicabile. Dovrebbero essere inoltre escluse istruzioni nel singolo caso sull'apertura, lo

46 Comunicato stampa del 6 dicembre 2019, Nuova strategia del DFGP di lotta alla criminalità 2020–2023.

47 Ai tempi dell'ex procuratore generale della Confederazione sorse una controversia tra la sua persona e fedpol in merito all'impiego di risorse della PGF. Come conseguenza egli richiese che la polizia giudiziaria gli fosse direttamente sottoposta. Successivamente il «gruppo di lavoro Cornu», istituito dal DFGP e dall'AV-MPC, ha redatto un rapporto (Collaboration entre le MPC et la PJF, rapport à l'intention du DFJP et de l'AS-MPC, del 19 dicembre 2013; in franc. e ted.) cui il 1° aprile 2014 ha fatto seguito un accordo tra il MPC e la PGF nel quale si stabilisce, tra l'altro, come si debbano coordinare il MPC e la PGF quando si tratta di definire le priorità.

svolgimento e la chiusura di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici (art. 29 cpv. 2, secondo periodo LOAP).

8. Seguendo il parere degli esperti, le CdG raccomandano di *accordare alla vigilanza un diritto esteso di consultare gli atti, anche nei procedimenti in corso*. L'AV-MPC ha presentato proposte di modifica della legge che si ispirano in parte agli estesi e consolidati diritti d'informazione e di consultare gli atti dell'alta vigilanza parlamentare[48]. Le CdG raccomandano al legislatore di legiferare in questo senso.

9. Il *diritto disciplinare* dell'AV-MPC dev'essere in linea di principio mantenuto. Nel caso ideale dovrebbe essere prerogativa dell'autorità di nomina, ma l'Assemblea generale o la Commissione giudiziaria non sono gli organi adatti a condurre procedimenti disciplinari.

   La riservatezza circa l'apertura e l'esecuzione di un procedimento disciplinare fino alla sua conclusione, raccomandata dagli esperti, sarebbe opportuna se il sospetto di un possibile comportamento illegittimo o di un abuso di autorità non fosse già pubblicamente noto. In una simile costellazione, tuttavia, l'alta vigilanza dovrebbe essere informata.

   Il diritto disciplinare dell'AV-MPC dovrebbe inoltre essere accompagnato dalla possibilità di una sospensione preventiva dal servizio, una misura collaterale dimostratasi valida nel diritto del personale federale. Occorre esaminare nel dettaglio se sia opportuno e necessario – come richiede l'AV-MPC – attribuire all'AV-MPC la possibilità di effettuare un'inchiesta amministrativa ai sensi del diritto del personale federale. Secondo le CdG, l'AV-MPC può esercitare il suo diritto di effettuare ispezioni (art. 30 cpv. 1 LOAP): il diritto in vigore non pone ostacoli. L'AV-MPC dovrebbe inoltre avere la possibilità di affidare a un incaricato esterno un'inchiesta disciplinare.

Competenze dell'AV-MPC in materia di organizzazione e diritto del personale

10. Secondo le CdG rientra nei compiti dell'AV-MPC verificare sia l'allestimento e la gestione di un'organizzazione appropriata sia l'impiego efficiente del personale e delle risorse finanziarie e materiali (l'assetto organizzativo) del MPC. L'AV-MPC non deve invece poter impartire istruzioni che ingeriscano direttamente nella competenza decisionale del MPC o che la vanifichino. Può però formulare raccomandazioni. In questo contesto occorrerebbe verificare se non sia opportuno recepire esplicitamente nella legge lo strumento della raccomandazione. Nella pratica l'AV-MPC utilizza raccomandazioni secondo il principio *a maiore ad minus,* ossia parte dal presupposto che può impiegarle quale strumento meno incisivo poiché le compete il diritto di impartire istruzioni generali (art. 29 cpv. 2 LOAP).

11. Nel settore del diritto del personale le CdG non riscontrano nessuna necessità di fare chiarezza, sempre che ci si attenga al modello in vigore. La legge sul

48 Parere dell'AV-MPC del 29 marzo 2021 e rapporto d'attività 2020 dell'AV-MPC.

personale federale stabilisce[49] che l'AV-MPC è datore di lavoro del personale della propria segreteria, mentre il MPC è datore di lavoro del personale del MPC[50], e che le decisioni del datore di lavoro incombono al procuratore generale (art. 22 cpv. 2 LOAP). Il diritto del personale federale stabilisce inoltre quali diritti e quali doveri incombono ai datori di lavoro, inclusa una vigilanza sul personale. Le CdG suggeriscono di rinunciare sia a introdurre nell'articolo 14*a* dell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC[51] decisioni di diritto speciale come le «decisioni formali in materia di diritto dei rapporti di servizio» proposte[52] dall'AV-MPC in relazione ai collaboratori del MPC, sia a un rafforzamento dello statuto dell'AV-MPC in materia di diritto del personale, segnatamente mediante una «sorveglianza» sulla direzione del MPC, che l'AV-MPC propone di introdurre nell'articolo 22 capoverso 3 LOAP[53].

Dato che la funzione di datore di lavoro è ripartita tra l'Assemblea federale e l'AV-MPC (diritto disciplinare) tramite la direzione del MPC, una «sorveglianza»[54] generale dell'AV-MPC sui dirigenti del MPC sarebbe inevitabilmente fonte di conflitti di competenza e problemi. L'AV-MPC non dovrebbe ricevere ulteriori competenze in materia di diritto del personale in relazione ai dirigenti del MPC. Queste devono essere attribuite all'autorità eleggente, ossia all'Assemblea federale o, se del caso, alla Commissione giudiziaria.

La competenza di sciogliere i collaboratori del MPC dal segreto d'ufficio rientra chiaramente nelle attribuzioni del datore di lavoro, ossia del MPC. Per quanto riguarda il segreto va inoltre chiarito che sia i dirigenti sia i collaboratori del MPC non devono essere sciolti dal segreto d'ufficio quando si tratta di informazioni destinate alla vigilanza. Lo si evince dall'esaustivo diritto d'informazione e di consultare gli atti[55].

4.3 Composizione e risorse dell'AV-MPC

12. Per quanto riguarda la composizione dell'AV-MPC, le CdG considerano che le raccomandazioni degli esperti e gli ulteriori impulsi formulati sia dall'AV-MPC sia dal MPC dovrebbero essere presi in considerazione dalla Commissione giudiziaria quando si tratta di scegliere i candidati per l'AV-MPC. Le

49 Art. 3 cpv. 1 lett. g in combinato disposto con art. 2 cpv. 1 lett. h LPers.
50 Art. 3 cpv. 1 lett. f in combinato disposto con art. 2 cpv. 1 lett. i LPers.
51 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**).
52 Parere dell'AV-MPC del 29 marzo 2021, pag. 5, cfr. n. 3.2.2.1.
53 Rapporto d'attività 2020 dell'AV-MPC.
54 Il termine non è specifico e definisce in generale una vigilanza in materia di diritto del personale. È estraneo al diritto in materia di personale federale.
55 Cfr. anche Niklaus Oberholzer. Informationsrechte der GPK der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht. Perizia su mandato della CdG-N del 5 giugno 2008, n. 1.4 (soltanto in ted.).

CdG non ritengono opportuno modificare il disciplinamento legale e sconsigliano di ammettere avvocati che rappresentano mandanti dinanzi al Tribunale penale federale (cfr. n. 3.3).

13. L'autorità di vigilanza dovrebbe diventare più professionale nel modello «status quo plus». Ciò implica anche un adeguato indennizzo dei membri e una migliore dotazione di risorse. Secondo le CdG, un'aggregazione amministrativa a un'unità amministrativa o ai Servizi del Parlamento sarebbe opportuna (cfr. n. 3.3).

4.4 Elezione, rielezione e destituzione delle persone con ruoli dirigenziali del MPC, strutture del MPC

14. Come mostra l'esperienza, il pericolo di essere «politicizzata» minaccia soprattutto la rinomina del procuratore generale della Confederazione. Ciò ne pregiudica l'indipendenza e rappresenta anche un notevole ostacolo all'elezione di un nuovo procuratore generale: candidati altamente qualificati non si mettono praticamente più a disposizione per la carica. Una soluzione del problema coordinata con la riforma della rielezione dei giudici della Confederazione attualmente in corso sarebbe auspicabile, ma la problematica della rielezione non coincide esattamente con quest'altro tema. Il legislatore dovrebbe quindi essere aperto anche a una soluzione specifica per il Ministero pubblico della Confederazione. In tale contesto va tenuto inoltre presente che lo status del MPC è, per certi aspetti, piuttosto di natura esecutiva che giudiziaria.

15. In relazione al procedimento di destituzione occorre tener conto anche delle osservazioni concrete riguardanti le carenze fatte dal Prof. Dr. iur. Georg Müller il 16 settembre 2020, il quale le ha trasmesse alla CG su sua richiesta[56].

16. Le CdG sono inoltre del parere che, nello strutturare il «rapporto di lavoro» tra il Parlamento o la Commissione giudiziaria e il procuratore generale, occorrerebbe assicurare che in futuro, in occasione della partenza del procuratore, le ore di straordinario o i giorni di ferie accumulati non possano più essere argomento di discussione.

17. Bisognerebbe garantire un seguito alle proposte degli esperti relative a una direzione collegiale del MPC, in particolare a un modello adattato in funzione dei settori di competenza[57] (cfr. n. 3.4.1). Per limitare il potere del procuratore generale occorrerebbe inoltre esaminare se, analogamente alla gerarchia in un ufficio federale, sarebbe sufficiente delegare verso il basso la competenza di selezionare i procuratori pubblici o il personale e attribuire al procuratore generale della Confederazione soltanto un diritto generale di impartire istruzioni nonché, ad esempio, riservare ancora soltanto ai procuratori capo federali un diritto diretto di impartire istruzioni nei singoli casi nel loro ambito specifico.

56 Müller Georg, Mängel der Gesetzgebung zur Bundesanwaltschaft; Vorschläge für die Behebung, documento a destinazione della CG del 16 settembre 2020.
57 Integrazioni alla perizia del 28 aprile 2021.

4.5 Elezione e status dei procuratori pubblici straordinari nonché questioni concernenti la vigilanza

18. Da tempo le CdG hanno constatato l'esistenza di problemi e lacune nella legislazione concernente l'impiego di procuratori pubblici straordinari e hanno fatto pervenire alle Commissioni degli affari giuridici indicazioni e soluzioni pertinenti[58]. In tale contesto vanno inclusi anche un chiaro disciplinamento della vigilanza sui procuratori pubblici straordinari e sui procuratori generali straordinari.

5 Proposta alle Commissioni degli affari giuridici

Le CdG propongono alle CAG di avviare una revisione della legge nell'ambito della vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e della sua attribuzione organizzativa continuando a seguire il modello «status quo plus» ai sensi delle considerazioni contenute nel presente rapporto.

58 Rapporto annuale 2017 delle CdG e della DelCG del 30 gennaio 2018, n. 3.5.1 (FF **2018** 1643, qui 1678); rapporto annuale 2018 delle CdG e della DelCG del 29 gennaio 2019, n. 3.6.2 (FF **2019** 2359, qui 2407); rapporto annuale 2019 delle CdG e della DelCG del 28 gennaio 2020, n. 3.6.1 (FF **2020** 2659, qui 2693); lettera delle CdG alle CAG del 25 giugno 2019 (non pubblicata).

6 Ulteriore procedere

Le CdG chiedono alle CAG di accogliere la loro proposta e di tenere in debita considerazione le loro raccomandazioni nell'ambito dei futuri lavori legislativi concernenti il tema qui trattato. Le CdG chiedono inoltre di essere invitate a tempo debito alla procedura di corapporto.

22 giugno 2021

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

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

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

Il presidente della sottocommissione Tribunali/MPC-S:
Hans Stöckli, consigliere agli Stati

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

La segretaria delle Commissioni della gestione:
Beatrice Meli Andres

La segretaria delle sottocommissioni Tribunali/MPC:
Irene Moser

Elenco delle abbreviazioni

AIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, RS *351.1*)
AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
CaF	Cancelleria federale
CAG	Commissioni degli affari giuridici delle Camere federali
CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissione della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdI-N	Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale
CG	Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale, RS *312.0*)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FIFA	Federazione internazionale di calcio (Fédération Internationale de Football Association)
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, RS *614.0*)
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, RS *173.71*)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010*)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, RS *171.10*)
LPD	Legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati (FF *2020* 6695)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS *172.220.1*)
LResp	Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità, RS *170.32*)

LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS *173.110*)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
n. marg.	numero marginale (nel presente rapporto si riferisce alla perizia Geth/Schindler del 3 febbraio 2021)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS *172.220.111.3*)
PGF	Polizia giudiziaria federale
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen (Radiotelevisione svizzera di lingua tedesca)
TAF	Tribunale amministrativo federale
UFG	Ufficio federale di giustizia