



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
Autorité de surveillance del Ministère public della Confédération
Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
Autoridad da surveglianza da la procura publica federala

8 marzo 2021

Rapporto d'attività dell'AV-MPC 2020

Rapporto all'attenzione dell'Assemblea federale
in virtù dell'articolo 29 della legge federale
sull'organizzazione delle autorità penali della
Confederazione

Riepilogo

Il 2020 è stato uno degli anni più intensi vissuti dall'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ma nonostante questo le attività di vigilanza dell'Autorità hanno funzionato.

Nel 2020, l'AV-MPC ha chiuso l'inchiesta disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale della Confederazione Michael Lauber. Con decisione del 2 marzo 2020, l'AV-MPC ha sanzionato Lauber infliggendogli una riduzione salariale dell'8 per cento per la durata di un anno. Tale sanzione era giustificata dal fatto che l'ex procuratore generale aveva ripetutamente violato vari doveri d'ufficio. Lauber ha portato la sua causa dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF), che con sentenza del 22 luglio 2020 ha confermato la grave violazione dei suoi doveri d'ufficio. In seguito a tale sentenza, l'ex procuratore generale ha presentato le sue dimissioni.

In occasione della seduta del 29 giugno 2020, l'AV-MPC ha nominato il dottore in diritto Stefan Keller procuratore straordinario della Confederazione. Keller avrà il compito di esaminare le denunce penali trasmesse all'AV-MPC in data 11 giugno 2020 dai presidenti dei consigli delle Camere federali e sporte nei confronti dell'ex procuratore generale, di Gianni Infantino e di altre persone. Questi procedimenti penali sono attualmente in corso.

Nel giugno 2020, l'AV-MPC ha effettuato un'ispezione del sistema di coaching e controlling in seno al Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Il rapporto d'ispezione, che conterrà raccomandazioni all'indirizzo della nuova procuratrice generale o del nuovo procuratore generale, sarà pronto nel corso del 2021.

Inoltre, l'AV-MPC ha adottato il proprio rapporto d'ispezione sulla Segreteria generale del MPC, nel quale ha esposto varie constatazioni, proposto cambiamenti e formulato dieci raccomandazioni rivolte principalmente alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale. A parere dell'AV-MPC è, in buona sostanza, incontestabile che il MPC debba disporre di una segreteria generale. Dall'ispezione è emerso che varie unità organizzative all'interno della Segreteria generale funzionano sostanzialmente bene. La Segreteria generale occupa quasi un terzo di tutti i dipendenti del MPC - un numero obiettivamente eccessivo. Per questo motivo l'AV-MPC raccomanda di predisporre un piano di rinuncia ad alcune mansioni della Segreteria generale e di stabilire la dotazione indispensabile di personale e le risorse della Segreteria generale che potrebbero essere assegnate a compiti operativi, al fine di rafforzare l'attività principale del MPC. L'AV-MPC raccomanda inoltre di potenziare la comunicazione interna del MPC.

Il rapporto d'ispezione sulla Segreteria generale e il rapporto d'ispezione sul sistema di coaching e controlling offriranno alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale una vista complessiva della situazione e consentiranno di favorire l'attuazione di nuovi, innovativi processi.

Oltre a svolgere le attività sopra indicate, l'AV-MPC ha depositato, il 21 settembre 2020, un parere sul rapporto delle Commissioni della gestione (CdG) del 24 giugno 2020 intitolato «Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione». In tale parere l'Autorità ha in particolare messo in evidenza il fatto che le competenze dell'AV-MPC devono essere chiare e omogenee, anzi è essenziale che la sua indipendenza sia garantita. Vi è quindi la necessità di riformare le basi legali, attualmente rudimentali, che governano l'AV-MPC, come pure le attività da essa svolte.

A parere dell'Autorità, la riforma legislativa dovrebbe rientrare in una revisione globale della legge federale sull'organizzazione delle autorità penali. Non esiste peraltro alcun argomento pertinente a favore della reintegrazione del MPC nel Dipartimento federale di giustizia e polizia o della sua subordinazione al Consiglio federale in corpore.

Qui l'AV-MPC presenta all'attenzione delle Camere federali proposte legislative concrete tese a modificare o completare le proprie basi legali.

Sommario

1	Natura, mandato e compiti	6
2	Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione	7
2.1	Sedute di vigilanza	7
2.1.1	Temi trattati	7
2.1.2	Analisi di alcuni affari	8
2.2	Ispezioni	9
2.2.1	Rapporto d'ispezione sulla Segreteria generale	9
2.2.2	Coaching e controlling	10
2.3	Situazione del coronavirus all'interno del MPC	10
2.3.1	Creazione di una <i>task force</i> «Corona»	10
2.3.2	La Direttiva «COVID-19/1» con l'allegato 1	11
2.3.3	Protezione della salute dei collaboratori del MPC	11
2.3.4	Gerarchizzazione dei procedimenti penali	11
2.3.5	Audizioni	11
3	Procedimenti nei confronti dell'ex procuratore generale	12
3.1	Procedimento disciplinare	12
3.1.1	Decisione dell'AV-MPC del 2 marzo 2020	12
3.1.2	Decisione del Tribunale amministrativo federale del 22 luglio 2020	12
3.2	Procedimento dinanzi alla Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale	13
3.3	Procedimento penale	13
4	Raccomandazioni e direttive	15
4.1	Raccomandazioni	15
4.1.1	Raccomandazione «AV-MPC_01_2020 – Partecipazione del procuratore generale della Confederazione alle sedute di vigilanza».....	15
4.1.2	Raccomandazione «AV-MPC_02_2020 – Utilizzo del saldo ferie accumulate».....	16
4.1.3	Raccomandazioni formulate nel rapporto d'ispezione sulla Segreteria generale del MPC.....	16
4.2	Direttive	18
4.2.1	Direttiva «AV-MPC_01_2020 del 26 maggio 2020 – Sedute di vigilanza dell'AV-MPC»	18
4.2.2	Direttiva AV-MPC_02_2020 del 2 giugno 2020 – Audizioni nell'ambito di ispezioni.....	18
5	Collaborazione con l'Assemblea federale	19
5.1	Commissioni della gestione	19
5.1.1	Audizioni	19
5.1.2	Ispezione concernente la relazione di vigilanza tra il MPC e la sua autorità di vigilanza	19
5.1.3	Parere dell'AV-MPC sul rapporto delle CdG del 24 giugno 2020	22
5.2	Commissione giudiziaria	22
5.3	Commissioni finanziarie	23
5.4	Delegazione delle finanze	23
6	Proposte legislative dell'AV-MPC	24
6.1	Modifiche e integrazioni della LOAP concernenti la direzione del Ministero pubblico della Confederazione	24
6.2	Modifiche e integrazioni della LOAP per quanto concerne l'autorità di	

	vigilanza.....	25
6.3	Modifiche e integrazioni dell'ordinanza sull'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC.....	27
	Allegato 1: Organizzazione dell'AV-MPC.....	29
	Basi legali e competenze dell'AV-MPC.....	29
	Membri dell'AV-MPC.....	29
	Segreteria.....	30
	COVID-19 in seno alla segreteria dell'AV-MPC.....	30
	Allegato 2: Denunce all'AV-MPC.....	31
	Nomina di procuratori pubblici straordinari.....	31
	Allegato 3: Finanze.....	33
	Preventivo 2020.....	33
	Preventivo 2021.....	33
	Allegato 4: Informazione del pubblico.....	34
	Allegato 5: Direttive dell'AV-MPC 2020.....	35
	Allegato 6: Parere dell'AV-MPC sul rapporto del 24 giugno 2020 delle CdG.....	39
	Allegato 7: Interventi parlamentari all'indirizzo dell'AV-MPC.....	44
	Abbreviazioni.....	59

1 Natura, mandato e compiti

L'AV-MPC è un'autorità *sui generis*, che non rientra nella struttura organizzativa dipartimentale dell'amministrazione federale né tra i servizi del Parlamento. Sotto l'aspetto del diritto che disciplina l'organizzazione statale, essa è direttamente subordinata all'Assemblea federale e alla sua vigilanza, mentre è indipendente dal Consiglio federale, dall'Amministrazione federale e dai tribunali.

L'AV-MPC è incaricata di vigilare sugli aspetti sistemici dell'attività del MPC, precisando che, in conformità con la propria natura di autorità di vigilanza indipendente, è essa stessa a definire, in linea di principio in maniera autonoma e nel rispetto della legge, quali attività del MPC siano da classificare come «sistemiche».

Nell'esercizio della sua attività di vigilanza, l'AV-MPC adempie a diversi compiti, per esempio esamina la legalità, la regolarità, l'opportunità, l'efficacia e l'economicità dell'operato del MPC, tutela l'indipendenza del MPC e supporta quest'ultimo nei suoi sforzi volti a ricoprire la funzione di autorità penale efficiente. E ancora: l'AV-MPC assolve agli altri compiti affidatigli dalla legge.

2 Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione

2.1 Sedute di vigilanza

Nell'anno oggetto del rapporto, l'AV-MPC ha tenuto ogni mese una seduta di una giornata, oltre a una seduta straordinaria svoltasi nel quadro del procedimento disciplinare a carico dell'ex procuratore generale Michel Lauber. Ha inoltre effettuato una seduta a porte chiuse. Parallelamente, ha trattato a varie riprese problemi urgenti, telefonicamente o per iscritto.

Ogni due mesi l'AV-MPC ha invitato l'ex procuratore generale e i due sostituti procuratori generali a una seduta di vigilanza, durante la quale essi sono stati chiamati a fornire spiegazioni su temi in gran parte già definiti in precedenza. Oltre ai membri dell'AV-MPC, all'ex procuratore generale e ai due sostituti procuratori generali, alle sedute sono stati presenti occasionalmente altri membri della direzione del MPC.

2.1.1 Temi trattati

Le sedute di vigilanza con l'ex procuratore generale e i due sostituti procuratori generali si sono basate su una pianificazione tematica annuale che l'AV-MPC aveva definito all'inizio dell'anno. Nel corso dell'anno oggetto del rapporto, l'AV-MPC ha esaminato i temi presentati qui di seguito in ordine cronologico:

- l'organigramma del MPC;
- gli obiettivi e i temi chiave del MPC per l'anno 2020;
- il rapporto di gestione del MPC per l'anno 2019;
- gli affari d'interesse pubblico del MPC;
- i pronostici sui depositi degli atti d'accusa;
- la sintesi delle spese del procuratore generale e del personale del MPC durante l'anno 2019;
- il consuntivo 2019 e il preventivo 2021 del MPC;
- le informazioni concernenti l'ispezione del coaching e controlling del MPC da parte dell'AV-MPC;
- la divisione Criminalità economica (WiKri): organizzazione, novità, aspetti principali e problematiche;
- le sedi del MPC: organizzazione, novità, aspetti principali e problematiche;
- la situazione attuale della sicurezza all'interno del MPC e i risultati della verifica sulla sicurezza;
- la situazione attuale dell'esame del Controllo federale delle finanze sul programma «Joining Forces»;
- la Direttiva dell'AV-MPC del 26 maggio 2020;
- la situazione dei progetti del MPC (con l'esclusione di «Joining Forces» e di «Unavoce»);
- lo sviluppo della Segreteria generale del MPC;
- la situazione della gestione dei rischi del MPC;
- la sintesi dei regolamenti e delle direttive del MPC;

- il trattamento centrale delle ricezioni (ZEB) e lo stato maggiore operativo del procuratore generale (OAB);
- il rapporto di verifica del Controllo federale delle finanze sugli acquisti del MPC;
- la situazione del personale nella sede di Lugano (sintesi delle condizioni di lavoro e dei problemi attuali);
- la divisione Assistenza giudiziaria, terrorismo, diritto penale internazionale e cybercriminalità (RTVC): organizzazione, novità, principali aspetti e problematiche;
- le dimissioni del procuratore generale Michael Lauber / La situazione attuale della direzione del MPC / Le sistemazioni organizzative del MPC nella seconda metà dell'anno 2020;
- il controllo operativo delle principali procedure;
- la collaborazione tra il MPC e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), con particolare riguardo all'Ufficio federale di giustizia e alla Polizia giudiziaria federale (organizzazione, novità, principali aspetti e problematiche);
- la revisione del diritto concernente gli acquisti pubblici: il punto all'interno del MPC;
- la situazione del programma «Joining Forces»;
- la divisione Analisi finanziaria forense (FFA): organizzazione, novità, principali aspetti, problematiche e collaborazione con le altre autorità;
- i pareri del MPC per quanto concerne la consultazione del rapporto riguardante la Segreteria generale;
- i problemi concernenti l'apposizione di sigilli;
- la difesa d'ufficio: organizzazione, novità e problematiche;
- le novità concernenti la direzione del MPC;
- la situazione del coronavirus all'interno del MPC;
- la realizzazione degli obiettivi dell'anno 2020 da parte del MPC;
- la revisione del Regolamento organizzativo del MPC;
- il programma annuale delle sedute di vigilanza dell'AV-MPC per il 2021;
- la revisione della Direttiva AV-MPC_1_2020_Sedute di vigilanza dell'AV-MPC;
- la revisione della Direttiva AV-MPC concernente il rapporto di attività.

Ad ogni seduta di vigilanza, l'AV-MPC ha inoltre trattato i seguenti punti con la direzione del MPC:

- il rapporto del MPC riguardo alle commissioni e ad altri interventi / gli scambi sistemici del MPC con altre autorità / le apparizioni del procuratore generale sui media;
- i progetti legislativi in corso;
- i casi di rilevanza sistemica riguardanti il personale;
- le attuali decisioni dei tribunali aventi rilevanza sistemica;
- gli attuali rischi per la reputazione e l'attività del MPC.

2.1.2 Analisi di alcuni affari

L'AV-MPC interviene solo nei procedimenti penali in corso che comportano problemi sistemici. Al fine di poter vigilare su questo aspetto, è essenziale che l'AV-MPC disponga di una

panoramica dei principali affari trattati dal MPC. Questo perché la valutazione dell'attività, dell'organizzazione e della condotta del MPC è possibile solo sulla base di casi concreti. Quindi, nel corso dell'anno oggetto del rapporto, e precisamente nelle sedute del 9 marzo e del 19 ottobre 2020, l'AV-MPC ha ottenuto informazioni su alcuni affari complessi e di interesse pubblico gestiti dal MPC. Quest'ultimo ha anche formulato un pronostico sul loro esito.

2.2 Ispezioni

2.2.1 Rapporto d'ispezione sulla Segreteria generale

Nella seconda metà del 2018 l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha effettuato un'ispezione presso la Segreteria generale del Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Motivo dell'ispezione sono state le critiche espresse all'AV-MPC sul valore aggiunto della Segreteria generale e della sua dotazione di personale. Il rapporto è stato ritardato a causa del procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale Michael Lauber. Con l'adozione del rapporto d'ispezione sulla Segreteria generale, dopo la conclusione del procedimento disciplinare e di ricorso, l'AV-MPC adempie a una richiesta delle CdG. Nel rapporto di ispezione, l'AV-MPC fa varie constatazioni, suggerisce modifiche e formula dieci raccomandazioni.

Per l'AV-MPC è indubbio che il MPC debba disporre di una segreteria generale come stato maggiore. Dall'ispezione è emerso che diverse unità organizzative all'interno della Segreteria generale funzionano sostanzialmente bene. Tuttavia, sulla base dell'ispezione l'AV-MPC esprime in particolare le seguenti constatazioni e raccomandazioni:

- I documenti di base del MPC sono suscettibili di notevole miglioramento. Tra l'altro il MPC non ha più rivisto e aggiornato il suo Regolamento organizzativo (prescritto dalla legge) dal 2013 e il suo manuale organizzativo dal 2011. Nel Regolamento organizzativo non è neppure indicata l'esistenza di una segreteria generale. Anche il Regolamento della Divisione Analisi finanziaria forense del MPC non è stato aggiornato da diversi anni. L'AV-MPC raccomanda di rivedere i documenti di base del MPC e di apportare in futuro modifiche organizzative fondamentali solo se queste sono state descritte in precedenza nel Regolamento organizzativo.
- Nella Segreteria generale opera circa il 30 per cento di tutto il personale del MPC. Una parte di questo personale svolge mansioni operative a livello centrale. Tuttavia l'AV-MPC ritiene che la dotazione di personale della Segreteria generale sia abbondante in relazione a quella delle unità operative. L'AV-MPC suggerisce di esaminare, nell'ambito di un piano di rinuncia, quali funzioni sono indispensabili nella Segreteria generale e quali risorse potrebbero essere trasferite alle unità operative per rafforzare il core business del MPC.
- All'interno della Segreteria generale esiste un'unità organizzativa fortemente orientata all'economia aziendale, denominata «MPC Sviluppo», che è responsabile, tra l'altro, della gestione dei progetti del MPC. Le differenze culturali tra «MPC Sviluppo» e le unità operative del MPC hanno portato a perdita di efficienza in seguito ad attriti, come ha osservato l'AV-MPC. L'AV-MPC raccomanda di abolire «MPC Sviluppo» a favore di un'unità di gestione dei progetti in senso stretto o di orientarlo maggiormente alle esigenze delle unità operative del MPC.
- L'ex procuratore generale aveva dato priorità alla comunicazione esterna del MPC. L'AV-MPC raccomanda invece di incrementare la comunicazione all'interno del MPC.

- L'AV-MPC raccomanda quindi che l'«Ufficio del procuratore generale», ora esterno alla Segreteria generale, sia integrato nella Segreteria generale al fine, tra l'altro, di incrementare l'autorevolezza della Segreteria generale all'interno del MPC.

Le raccomandazioni sono rivolte per la maggior parte al nuovo procuratore federale. L'AV-MPC dà così seguito alla richiesta dei due sostituti procuratori federali di una fase di transizione il più stabile possibile. Assieme al rapporto dell'AV-MPC sul sistema di coaching e di controllo del MPC, attualmente in fase di preparazione, il rapporto d'ispezione ora adottato dovrebbe fornire una panoramica al nuovo procuratore generale e creare una base di partenza favorevole per i processi di rinnovo necessari.

In occasione della seduta di vigilanza del mese di dicembre 2020, l'AV-MPC è stata informata dal MPC sul progetto del suo nuovo regolamento organizzativo, conforme all'organizzazione attuale.

Dodici mesi dopo l'entrata in carica del nuovo procuratore generale, l'AV-MPC verificherà se il MPC ha attuato le raccomandazioni formulate nel rapporto.

2.2.2 Coaching e controlling

Nel 2020, l'AV-MPC ha effettuato un'ispezione del sistema di coaching e controlling all'interno del MPC. L'ispezione ha comportato l'analisi di numerosi documenti del MPC, vale a dire il progetto «controllo operativo», il manuale organizzativo, i moduli relativi al coaching e al controlling, le direttive e i regolamenti. Inoltre, l'AV-MPC ha sentito l'ex procuratore generale della Confederazione, i due sostituti procuratori generali e sette procuratrici e procuratori federali. Il rapporto d'ispezione sarà redatto nel 2021 e conterrà delle raccomandazioni all'indirizzo della nuova procuratrice generale o del nuovo procuratore generale.

2.3 Situazione del coronavirus all'interno del MPC

Il coronavirus è stato dichiarato dal Consiglio federale un'emergenza di sanità pubblica. Esso ha avuto un impatto di portata generale sulle attività di tutti i settori, comprese quelle del MPC. Di conseguenza, l'AV-MPC ha chiesto informazioni al MPC in merito alle misure adottate da quest'ultimo per proteggere la salute dei suoi collaboratori e continuare a esercitare le sue funzioni durante il periodo interessato dalla crisi sanitaria (*Business Continuity Management*).

2.3.1 Creazione di una *task force* «Corona»

Il 2 marzo 2020, la direzione del MPC ha creato una *task force* «Corona», con l'incarico di adottare misure finalizzate a proteggere la salute dei collaboratori del MPC e di assicurare la prosecuzione delle attività dello stesso. La *task force* «Corona» ha quindi formulato quattro linee guida:

- mantenimento dell'attività operativa del MPC;
- limitazione della presenza dei collaboratori sul luogo di lavoro;
- riduzione dei rischi d'infezione sul luogo di lavoro;
- attuazione delle raccomandazioni dell'Ufficio federale di sanità pubblica (UFSP).

Le quattro linee guida sopra indicate sono state regolarmente aggiornate.

2.3.2 La Direttiva «COVID-19/1» con l'allegato 1

Il 22 e 25 marzo 2020 l'ex procuratore generale ha emanato la Direttiva «COVID-19/1» e il suo allegato 1. Tale direttiva contiene disposizioni che consentono la continuità dell'attività del MPC e concretizzano la gerarchizzazione degli atti processuali implicanti contatti sociali. L'allegato 1 alla Direttiva «COVID-19/1», disciplina il trattamento degli esoneri dei dipendenti del MPC dagli impieghi di servizio civile.

2.3.3 Protezione della salute dei collaboratori del MPC

La direzione del MPC ha accordato grande priorità alla tutela della salute e della sicurezza dei suoi collaboratori, adottando a tal fine tutta una serie di misure: riduzione del personale presso le sedi, applicazione del principio del telelavoro, ricorso a mezzi di telecomunicazione audiovisiva, norme comportamentali e igieniche e limitazione ai casi urgenti delle audizioni «in presenza» delle parti.

2.3.4 Gerarchizzazione dei procedimenti penali

La pandemia ha avuto l'effetto di limitare durante la prima fase del lockdown, salvo nei casi urgenti, alcuni atti processuali (audizioni, perquisizioni, trasferimenti all'estero) che comportavano contatti sociali. Peraltro, i procuratori e gli altri collaboratori del MPC hanno concentrato la loro attività su adempimenti che non implicavano contatti sociali. Il MPC ha chiarito all'AV-MPC che l'avanzamento della grande maggioranza dei procedimenti non è stato ostacolato dal lockdown in misura rilevante. In seguito sono state poste in atto, segnatamente presso il centro audizioni di Berna, misure di protezione che hanno consentito un ritorno pressoché completo alla normalità. La Direttiva «COVID-19/1» definisce casi urgenti i casi riguardanti persone detenute in cui è comunque possibile ordinare atti processuali che implicano contatti sociali. Si tratta dei casi riguardanti la sicurezza pubblica, dei casi nei quali la rinuncia al compimento di un atto processuale potrebbe comportare la perdita definitiva del relativo mezzo di prova e dei procedimenti nei quali la prescrizione rappresenta un pericolo.

2.3.5 Audizioni

La Direttiva «COVID-19/1» stabilisce che le audizioni debbano essere limitate ai casi urgenti. A tale riguardo sono state adottate misure particolari per evitare problemi di contaminazione e per rispettare le raccomandazioni del Consiglio federale. Le audizioni «in presenza» delle parti devono essere notificate ai sostituti procuratori generali e aggiunte all'elenco dei procedimenti urgenti. Dette misure sono state fatte oggetto di una nota informativa che è stata messa a disposizione dei procuratori per essere allegata alle citazioni e consentire ai partecipanti di prepararsi di conseguenza.

Quanto agli altri procedimenti, le procuratrici e i procuratori sono stati invitati a procedere in videoconferenza o con scambi di comunicazioni scritte.

L'AV-MPC si è costantemente mantenuta informata presso il MPC della situazione COVID-19 per tutto il 2020.

3 Procedimenti nei confronti dell'ex procuratore generale

3.1 Procedimento disciplinare

3.1.1 Decisione dell'AV-MPC del 2 marzo 2020

Con decisione del 9 maggio 2019, l'AV-MPC aveva aperto un procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale Michael Lauber con riguardo agli incontri informali tra lo stesso e il presidente della Fédération Internationale di Football Association (FIFA) Gianni Infantino. All'inizio del mese di gennaio 2020, l'oggetto del procedimento disciplinare è stato esteso all'esame del comportamento generale dell'ex procuratore generale, sia nella presente inchiesta che nei confronti dell'AV-MPC.

Con decisione del 2 marzo 2020, l'AV-MPC ha sanzionato l'ex procuratore generale con la riduzione dell'8 per cento del suo salario per un anno. Questa sanzione disciplinare era giustificata dal fatto che l'ex procuratore generale aveva violato ripetutamente e a varie riprese diversi doveri d'ufficio, dicendo il falso, agendo in modo sleale, violando il codice di condotta del MPC e ostacolando l'inchiesta condotta dallo stesso MPC. Per di più, l'ex procuratore generale non vedeva la scorrettezza del suo operato.

3.1.2 Decisione del Tribunale amministrativo federale del 22 luglio 2020

L'ex procuratore federale ha presentato ricorso dinanzi al TAF contro la decisione del 2 marzo 2020, chiedendo l'annullamento della sanzione e l'abbandono dell'inchiesta disciplinare nei suoi confronti e contestando la violazione del diritto di essere sentito, l'incompleto accertamento dei fatti, la configurazione inammissibile di fatti prescritti, la mancanza d'imparzialità dell'AV-MPC e il superamento delle sue competenze.

Con sentenza del 22 luglio 2020¹, il TAF ha esaminato innanzitutto la lagnanza d'ordine formale invocata dall'ex procuratore generale, vale a dire la violazione del diritto di essere sentito. Tra le diverse violazioni del diritto di essere sentito indicate nel ricorso, il TAF ne ha constatata solo una. Tuttavia, nel quadro della procedura di ricorso dinanzi al TAF, Lauber ha avuto accesso all'intero fascicolo.

Per quanto riguarda le diverse violazioni dei doveri d'ufficio contestate all'ex procuratore generale, il TAF ha confermato sostanzialmente le mancanze accertate dall'AV-MPC nella sua decisione del 2 marzo 2020, in particolare con riguardo al terzo incontro con il presidente della FIFA, che è stato considerato anche dal Tribunale come una grave violazione dei doveri d'ufficio da parte dell'ex procuratore. Nella sua sentenza, il TAF ha constatato che l'ex procuratore generale ha deliberatamente dichiarato il falso all'AV-MPC nella sua audizione del 12 novembre 2018, nascondendo tale terzo incontro con il presidente della FIFA, cosa che costituisce una grave violazione dei suoi doveri d'ufficio e del suo obbligo di fedeltà. Il TAF ha inoltre constatato altre violazioni dei doveri d'ufficio commesse dall'ex procuratore generale, ma ne ha relativizzato la gravità. Analogamente all'AV-MPC, il TAF è giunto alla conclusione che l'ex procuratore generale ha compromesso la reputazione del MPC. Quanto al risvolto disciplinare della sanzione, il TAF ha disposto la riduzione del 5 per cento del suo salario per un anno.

¹ Sentenza del TAF A-2138/2020 del 22 luglio 2020.

3.2 Procedimento dinanzi alla Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale

Il 13 maggio 2020, la CG aveva preso atto della decisione assunta dall'AV-MPC il 2 marzo 2020 nei confronti dell'ex procuratore generale e del ricorso depositato da quest'ultimo presso il TAF il 21 aprile 2020.

Nonostante la decisione del TAF non fosse ancora disponibile la maggioranza dei membri della CG ha ritenuto che esistesse un sospetto fondato che l'ex procuratore generale avesse violato gravemente i suoi doveri d'ufficio, intenzionalmente o per negligenza grave e che perciò andasse avviato un procedimento di destituzione.

In seguito alla sentenza del TAF del 22 luglio 2020 (cfr. *sopra* 3.1.2), l'ex procuratore generale ha presentato alla CG le sue dimissioni al 31 gennaio 2021. Durante la sua seduta del 19 agosto 2020, la CG ha accettato che l'ex procuratore generale lasciasse il suo posto anticipatamente, il 31 agosto 2020. Parallelamente la CG ha deciso che il saldo di ferie accumulate dell'ex procuratore generale dovesse essere pagato, constatando inoltre che il procedimento di destituzione in corso nei suoi confronti era divenuto privo di oggetto.

A partire dal 1° settembre 2020, gli affari ufficiali dell'ex procuratore generale sono stati attribuiti ai due sostituti procuratori generali (art. 10 cpv. 2 LOAP). Essendo incaricata di vigilare sulla gestione del MPC, l'AV-MPC ha chiesto di incontrare nel mese di agosto 2020 i due sostituti procuratori generali al fine di conoscere le modalità del piano di continuità operativa del MPC (art. 30 LOAP). Allo stesso tempo, l'AV-MPC ha chiesto ai due sostituti procuratori generali di rispondere per iscritto ad alcune questioni. Considerati i risultati degli scambi intervenuti tra i due organi, l'AV-MPC non ha avuto bisogno di emanare alcuna direttiva ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2 LOAP.

I due sostituti procuratori generali hanno regolarmente informato l'AV-MPC sulla maniera in cui adempivano ai loro compiti di gestione del MPC.

3.3 Procedimento penale

L'11 giugno 2020, i presidenti dei Consigli dell'Assemblea federale hanno trasmesso all'AV-MPC tre denunce penali sporte nei confronti dell'ex procuratore generale, del presidente della FIFA e di altre persone, depositate inizialmente presso il Ministero pubblico del Cantone di Berna. I presidenti dei consigli hanno chiesto all'AV-MPC di nominare un procuratore straordinario (art. 67 cpv. 1 LOAP). Nel frattempo, l'AV-MPC aveva ricevuto un'ulteriore denuncia, sempre in relazione agli stessi fatti.

Nell'ambito della sua seduta del 29 giugno 2020, l'AV-MPC ha nominato l'avvocato Stefan Keller, presidente della Corte suprema e del Tribunale amministrativo del Cantone di Obvaldo, come procuratore straordinario per esaminare le quattro denunce penali depositate nei confronti dell'ex procuratore generale, del presidente della FIFA e di altre persone.

Al termine dell'esame di due delle denunce penali, il procuratore straordinario è giunto alla conclusione che esistevano elementi costitutivi di un comportamento riprovevole in relazione agli incontri non verbalizzati tra l'ex procuratore generale, il presidente della FIFA e il primo procuratore dell'Alto Vallese. Le violazioni contestate sono l'abuso di autorità (art. 312 CP), la violazione del segreto d'ufficio (art. 320 CP), l'ostacolo all'azione penale (art. 305 CP) e l'istigazione a commettere dette violazioni (art. 25 CP).

In data 29 luglio 2020, il procuratore straordinario ha chiesto alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati e alla Commissione d'immunità del Consiglio nazionale di

revocare l'immunità dell'ex procuratore generale, sospettato di aver commesso abuso di autorità (art. 312 CP), di aver violato il segreto d'ufficio (art. 320 CP) e di avere ostacolato l'azione penale (art. 305 CP). Infatti, secondo l'articolo 14 capoverso 1 LResp, per promuovere un procedimento penale contro membri di autorità o magistrati eletti dall'Assemblea federale per reati direttamente attinenti all'attività o alla condizione ufficiale dei medesimi è necessario il permesso delle competenti Commissioni dell'Assemblea federale. La Commissione competente di ciascun consiglio dell'Assemblea federale è indicata nei rispettivi regolamenti dei consigli in questione. Le due Commissioni si sono pronunciate a favore della revoca dell'immunità di Michael Lauber.

In parallelo, il procuratore straordinario ha avviato un'inchiesta penale contro il presidente della FIFA, Gianni Infantino, e il primo procuratore dell'Alto Vallese, Rinaldo Arnold, che non godono di alcuna immunità.

Il 23 settembre 2020, l'Assemblea federale ha eletto Stefan Keller, dottore in diritto, alla carica di procuratore generale straordinario della Confederazione in base all'articolo 17 capoverso 3 LParl.

I procedimenti penali nei confronti delle suddette persone sono attualmente in corso.

4 Raccomandazioni e direttive

L'AV-MPC deve rispettare il principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5 capoverso 2 Cost, principio che in effetti governa tutte le attività dello Stato. L'AV-MPC ha inoltre il compito di tutelare l'indipendenza del MPC.

Nell'ambito del suo mandato legale, e se ciò risulta necessario, l'AV-MPC formula raccomandazioni all'attenzione del procuratore generale, fissando un termine per l'attuazione delle stesse. Se il procuratore generale non attua le raccomandazioni entro il termine previsto, l'AV-MPC esamina i motivi della mancata attuazione, indirizzandogli, se del caso, una direttiva vincolante, oppure annulla la raccomandazione. Di conseguenza, non è possibile opporre alle raccomandazioni o alle direttive emanate dall'AV-MPC alcun rimedio giuridico

Nel corso dell'anno oggetto del rapporto l'AV-MPC ha formulato dodici raccomandazioni e due direttive.

4.1 Raccomandazioni

4.1.1 Raccomandazione «AV-MPC_01_2020 – Partecipazione del procuratore generale della Confederazione alle sedute di vigilanza»

Il 28 aprile 2020, basandosi sull'articolo 30 LOAP, l'AV-MPC ha formulato una raccomandazione concernente la partecipazione dell'ex procuratore generale alle sedute di vigilanza:

AV-MPC_01_2020 – Partecipazione del procuratore generale della Confederazione alle sedute di vigilanza

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda al procuratore generale della Confederazione di partecipare alle sedute di vigilanza dell'AV-MPC e di fornire a quest'ultima informazioni orali in occasione di tali sedute. La preparazione, lo svolgimento e il follow-up delle sedute in questione sono disciplinati dagli allegati 1 e 2 alla presente raccomandazione.

L'AV-MPC ha invitato l'ex procuratore generale ad applicare con effetto immediato questa raccomandazione, che era stata emanata in quanto l'ex procuratore generale non aveva più intenzione di partecipare alle sedute di vigilanza.

Infatti, in una serie di lettere indirizzate all'AV-MPC, l'ex procuratore generale aveva comunicato di ritenere che le circostanze avessero un peso significativo sulla collaborazione tra l'AV-MPC e il MPC e che a suo parere l'attività di vigilanza si frammischiasse con il procedimento disciplinare in corso. L'ex procuratore generale aveva proposto di delegare ai suoi sostituti la partecipazione alle sedute di vigilanza fino alla chiusura dell'inchiesta disciplinare e che, come contropartita, anche il presidente dell'AV-MPC e il membro dell'autorità incaricata dell'inchiesta rinunciassero a partecipare alle sedute. Prima dell'emanazione della raccomandazione in questione, con lettera datata 7 gennaio 2020, l'AV-MPC aveva comunicato all'ex procuratore generale di ritenere che egli fosse tenuto a partecipare alle sedute di vigilanza e che i membri eletti dell'AV-MPC non potessero essere esclusi da tali sedute.²

² Cfr. Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio

4.1.2 Raccomandazione «AV-MPC_02_2020 – Utilizzo del saldo ferie accumulate»

Il 2 novembre 2020, l'AV-MPC ha formulato una raccomandazione concernente il saldo delle ferie dei dipendenti del MPC, la Raccomandazione «AV-MPC_02_2020 – Utilizzo del saldo ferie accumulate», con il seguente contenuto:

AV-MPC_02_2020 – Utilizzo del saldo ferie accumulate

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda al Ministero pubblico della Confederazione di fare in modo che i suoi dipendenti, compresi i membri della direzione, utilizzino il saldo ferie accumulate entro l'anno solare in corso.

Questa raccomandazione è il risultato della richiesta di fruire del saldo ferie accumulate – pari a circa cinque mesi - avanzata dall'ex procuratore generale nel contesto delle sue dimissioni. Secondo l'articolo 10 capoverso 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali (RS 173.712.23), di regola le vacanze devono essere prese nel corso dell'anno solare in cui nasce il diritto e, se ciò non è possibile, l'anno successivo. La raccomandazione dell'AV-MPC mira a rafforzare questa disposizione legale e a proteggere la salute mentale e fisica dei collaboratori del MPC.

4.1.3 Raccomandazioni formulate nel rapporto d'ispezione sulla Segreteria generale del MPC

Nel suo rapporto d'ispezione sulla Segreteria generale del 7 dicembre 2020, l'AV-MPC ha formulato le seguenti dieci raccomandazioni:

AV-MPC_03_2020 – Organigramma del Ministero pubblico della Confederazione

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) di elaborare un organigramma dettagliato del MPC, di aggiornarlo regolarmente e di presentarlo due volte all'anno contestualmente al rapporto sulle procedure. L'organigramma deve contenere almeno le seguenti informazioni: data dell'organigramma, unità organizzative, funzione, nome e cognome dei collaboratori e tasso di occupazione.

AV-MPC_04_2020 – Revisione del Regolamento organizzativo e amministrativo del Ministero pubblico della Confederazione

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda al Ministero pubblico della Confederazione di rivedere il Regolamento organizzativo e amministrativo del Ministero pubblico della Confederazione (RS 173.712.22) entro la fine di febbraio 2021, di descriverne la sua organizzazione attuale e di pubblicarlo nella Raccolta sistematica del diritto federale.

AV-MPC_05_2020 – Revisione del Manuale organizzativo del Ministero pubblico della Confederazione

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale di rivedere il Manuale organizzativo del Ministero pubblico della Confederazione.

AV-MPC_06_2020 – Revisione del Regolamento del CCWF rispettivamente della divisione FFA

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale di rivedere il Regolamento del CCWF rispettivamente della divisione FFA.

AV-MPC_07_2020 – Introduzione di un controllo a cura della Segreteria generale

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale di creare in seno alla Segreteria generale un organo di controllo incaricato di esaminare l'attuazione, da parte delle divisioni operative, delle direttive non connesse ai procedimenti penali emanate dalla direzione e dalla Segreteria generale e di redigere un rapporto all'attenzione della direzione del Ministero pubblico della Confederazione.

AV-MPC_08_2020 – Elaborazione di un piano di rinuncia ad alcune mansioni da parte della Segreteria generale

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale di esaminare, nei dodici mesi successivi alla sua entrata in funzione, il valore aggiunto delle strutture della Segreteria generale e di valutare, nel quadro di un piano di rinuncia ad alcune mansioni, la dotazione di personale indispensabile e le risorse della Segreteria generale che potrebbero essere trasferite alle divisioni operative.

AV-MPC_09_2020 – MPC Sviluppo

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale di abolire «MPC Sviluppo» nella sua forma attuale per farne un'unità di gestione dei progetti in senso stretto o di indirizzarlo in modo più preciso e orientarlo maggiormente alle esigenze delle divisioni operative del Ministero pubblico della Confederazione.

AV-MPC_10_2020 – Funzione di consulente giuridico

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale di modificare la designazione della funzione di consigliere giuridico in «referente» o «collaboratore personale» o di integrare questa figura nel servizio giuridico del Ministero pubblico della Confederazione o di uniformare la sua funzione con quella di responsabile del servizio giuridico.

AV-MPC_11_2020 – Potenziamento della comunicazione interna

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale di potenziare la comunicazione interna. In particolare è opportuno informare tempestivamente i collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione sulle decisioni assunte dalla direzione.

AV-MPC_12_2020 – Integrazione dell'ufficio del procuratore generale nella Segreteria generale

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) raccomanda alla nuova procuratrice generale o al nuovo procuratore generale di integrare formalmente l'«Ufficio del procuratore generale» nella Segreteria generale. È inoltre opportuno che il servizio comunicazione non sia più direttamente subordinato alla direzione del Ministero pubblico della Confederazione.

4.2 Direttive

4.2.1 Direttiva «AV-MPC_01_2020 del 26 maggio 2020 – Sedute di vigilanza dell'AV-MPC»

Considerato che l'ex procuratore generale ha voluto accettare l'accomandazione «AV-MPC_01_2020 – Partecipazione del procuratore generale della Confederazione alle sedute di vigilanza» solo a determinate condizioni, l'AV-MPC ha emesso, il 26 maggio 2020, la Direttiva «AV-MPC_01_2020 – Sedute di vigilanza dell'AV-MPC». A parere dell'AV-MPC, è essenziale, per l'esercizio della sua vigilanza, che il procuratore generale le fornisca le necessarie informazioni. Le disposizioni della direttiva sopra menzionata disciplinano la preparazione, lo svolgimento e il follow-up delle sedute di vigilanza dell'AV-MPC con il procuratore generale della Confederazione. Le sedute di vigilanza sono strumenti essenziali della vigilanza esercitata dall'AV-MPC sul MPC. In occasione di tali sedute, l'AV-MPC cura che siano condotte in modo obiettivo e in un clima di collaborazione. La direttiva in questione è stata revisionata come previsto il 7 dicembre 2020³.

4.2.2 Direttiva AV-MPC_02_2020 del 2 giugno 2020 – Audizioni nell'ambito di ispezioni

Prima della regolare ispezione annuale dell'AV-MPC, il MPC ha inviato all'Autorità in data 22 maggio 2020 una lettera secondo la quale l'AV-MPC avrebbe potuto condurre, nel quadro dell'ispezione, audizioni con i collaboratori del MPC solo a condizione che tali collaboratori fossero presenti in due di tali collaboratori. Dato che è essenziale che i collaboratori del MPC possano esprimersi liberamente e senza pregiudizi, l'AV-MPC ha emesso, il 2 giugno 2020, la Direttiva «AV-MPC_02_2020», nella quale l'AV-MPC dichiara tra l'altro che è di sua competenza determinare le persone che partecipano alle audizioni e che, inoltre, la presenza di persone non convocate è autorizzata solo con il suo consenso. Dopo l'adozione della direttiva, l'AV-MPC ha potuto condurre come stabilito le proprie audizioni nell'ambito dell'ispezione del sistema del coaching e controlling.

³ Le direttive sono contenute nell'allegato, pag. 28 segg.

5 Collaborazione con l'Assemblea federale

Data la sua natura di autorità di vigilanza indipendente e organo di giustizia federale, l'AV-MPC rende conto della sua attività unicamente all'Assemblea federale (cfr. art. 29 cpv. 1 LOAP), la quale, in base all'articolo 26 LParl, esercita l'alta vigilanza segnatamente sulla gestione dell'AV-MPC e del MPC.

Durante l'anno oggetto del rapporto, l'AV-MPC è stata ascoltata otto volte da Commissioni.

5.1 Commissioni della gestione

5.1.1 Audizioni

Il 26 febbraio 2020, il presidente dell'AV-MPC è stato ascoltato dalla Sottocommissione tribunali/MPC della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) riguardo al postulato 19.3570 dal titolo «Controllo della struttura, dell'organizzazione, della competenza e della vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione» presentato dal Consigliere agli Stati Daniel Jositsch.

Il 27 maggio 2020, le Sottocommissioni tribunali/MPC delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG-N/S) hanno sentito una delegazione dell'AV-MPC riguardo al rapporto di attività dell'anno 2019 e ai risultati del procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale.

5.1.2 Ispezione concernente la relazione di vigilanza tra il MPC e la sua autorità di vigilanza

Il 14 maggio 2019 le CdG avevano deciso di effettuare un'ispezione volta a esaminare la divergenza di vedute di allora tra l'AV-MPC e il MPC, riguardo alla relazione di vigilanza tra le due istanze. L'ispezione aveva inoltre altri due obiettivi: trovare il modo di ristabilire il rapporto di fiducia tra l'AV-MPC e il MPC e rafforzare la stabilità e la credibilità del perseguimento penale a livello federale.

Il 25 giugno 2019 le CdG hanno approvato la strategia di ispezione concernente l'esame della relazione di vigilanza tra il MPC e la sua autorità di vigilanza. Tale strategia prevede tre fasi.

L'inchiesta non ha riguardato gli incontri informali tra l'ex procuratore generale della Confederazione e la FIFA, in quanto tali incontri sono stati oggetto del procedimento disciplinare condotto dall'AV-MPC e della procedura di ricorso al TAF. Si trattava innanzitutto di esaminare la divergenza di vedute tra l'AV-MPC e il MPC in merito all'attuale vigilanza, effettuando delle audizioni e valutando i documenti pertinenti. Questa prima fase dell'ispezione si è conclusa con la pubblicazione del rapporto del 24 giugno 2020 delle CdG dal titolo «Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione», sulla base del quale le CdG hanno tratto undici conclusioni:⁴

1. *La prima fase dell'ispezione aveva lo scopo di evidenziare le divergenze tra l'AV-MPC ed il MPC nella definizione dell'attuale vigilanza. il procedimento disciplinare in corso contro il procuratore generale non doveva essere preso in considerazione dato che spetta*

⁴ Cfr. Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 24 giugno 2020, FF 2020 p. 8551 segg.

esclusivamente all'AV-MPC condurla e l'alta vigilanza non può e non deve interferirvi. Tuttavia le inchieste svolte ad ottobre 2019 hanno mostrato che questo procedimento aveva contribuito ampiamente alla visione negativa dei fatti, in particolare di quella dei rappresentanti del MPC, mettendone in questione almeno in parte l'obiettività.

- 2. È evidente che il procuratore generale non accetta più l'AV-MPC quale autorità di vigilanza nel quadro del procedimento disciplinare e le CdG ritengono che questo aspetto non abbia bisogno di essere chiarito ulteriormente. Invece constatano che anche negli altri settori della vigilanza il procuratore generale tende ad essere insofferente alle attività dell'AV-MPC quando non sono state previamente concordate. A causa della mancanza di cooperazione da parte del MPC, l'AV-MPC attualmente non può svolgere la propria missione nel modo che ritiene migliore.*
- 3. In linea di principio è auspicabile che un'autorità e la relativa istanza di vigilanza collaborino su una base di fiducia reciproca, ma è essenziale, nonché esigibile, che il procuratore generale tratti l'autorità di vigilanza con il necessario rispetto. Ad esempio è insostenibile che il procuratore generale non partecipi alle riunioni a causa delle divergenze con l'autorità di vigilanza o che l'attacchi direttamente durante una conferenza stampa. La vigilanza deve funzionare anche e soprattutto quando alcuni elementi indicano che potrebbe esserci un problema all'interno dell'organo sorvegliato. In tal caso deve poter stabilire i fatti senza lacune e senza incontrare ostacoli.*
- 4. Ad esempio quando vuole limitare la vigilanza stabilendo quando e in che misura questa può applicare il proprio diritto di consultare la documentazione riguardante un procedimento penale ai sensi dell'articolo 30 capoverso 2 LOAP, il procuratore generale commette un errore di interpretazione. Spetta all'autorità di vigilanza e non al MPC decidere se la consultazione è necessaria ai fini del mandato. Una decisione di questo tipo non sottostà al controllo di nessun tribunale. È opportuno inoltre ricordare che l'Assemblea federale non elegge solo il procuratore generale e i suoi sostituti, bensì anche i membri dell'AV-MPC. Le decisioni dell'autorità di vigilanza sono dunque sottoposte solo all'alta vigilanza dell'Assemblea federale.*
- 5. D'altronde il procuratore generale non tiene conto del fatto che l'autorità di vigilanza è indipendente come il MPC, vale a dire che non viola l'indipendenza del perseguimento penale quando influenza il MPC in questioni riguardanti la gestione sistemica o strategica inquisendo, criticando, racco-mandando migliorie e se necessario emanando direttive. È chiaro che l'intenzione del legislatore era autorizzare l'AV-MPC ad esercitare una tale influenza. Il MPC non può decidere come deve essere svolta la vigilanza. La legge vieta all'autorità di vigilanza solo di emanare istruzioni riguardanti singoli procedimenti penali.*
- 6. Per quel che riguarda l'AV-MPC, le inchieste svolte dalle CdG non hanno confermato le asserzioni del MPC secondo le quali il presidente dell'AV-MPC avrebbe introdotto un tipo di vigilanza completamente nuovo («cambiamento di paradigma») quando è entrato in funzione; più semplicemente fissa determinate priorità in maniera differente e desidera rafforzare la vigilanza su elementi specifici. In altri settori le CdG constatano che la prassi comprovata è stata mantenuta. Non riscontrano d'altronde nessuna prova delle osservazioni del MPC sulla persona del presidente dell'AV-MPC secondo cui quest'ultimo sarebbe maldisposto nei confronti del procuratore generale o avrebbe pregiudizi nei suoi confronti o ancora si consideri il capo del MPC e dei suoi sostituti. Per il resto le CdG constatano che il presidente gode del sostegno degli altri membri dell'AV-MPC. Se ciò non fosse avrebbero la possibilità di nominarne un altro dato che si tratta di un organo che si costituisce da sé.*
- 7. Il presidente dell'AV-MPC ha porto le proprie scuse alle CdG assumendosi la responsabilità di un malinteso occorsogli nell'ambito di un'informazione che ha danneggiato personalmente il procuratore generale; l'incidente non avrebbe dovuto*

accadere. L'episodio ha offeso personalmente il procuratore generale. Inoltre è da deplorare che l'AV-MPC abbia trasmesso ad un solo rappresentante mediatico, in risposta ad una sua domanda, un'informazione così fondamentale quale l'eventualità di avviare un procedimento disciplinare contro il procuratore generale alla conclusione della procedura preliminare, invece di informarne simultaneamente tutti i media.

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

Le CdG hanno invitato l'AV-MPC ad esprimere il suo parere in merito al rapporto (cfr. sotto 5.1.3).

Quanto alla seconda fase, le CdG hanno affidato il relativo mandato a degli esperti esterni, incaricandoli di procedere, basandosi sulle conclusioni del rapporto del 24 giugno 2020, a una valutazione giuridica e di sottoporre alle Commissioni proposte di miglioramento delle basi legali dell'AV-MPC e delle disposizioni di diritto organizzativo del MPC. Il mandato non ha riguardato la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in materia di perseguimento penale ai sensi dell'articolo 23 e seguenti del Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0).

Nella terza fase i risultati dei lavori degli esperti e le conclusioni delle CdG saranno pubblicati in un rapporto finale, che verrà trasmesso alle Commissioni degli affari giuridici in vista di eventuali adempimenti legislativi.

5.1.3 Parere dell'AV-MPC sul rapporto delle CdG del 24 giugno 2020

Il 21 settembre 2020, l'AV-MPC ha sottoposto alle CdG il suo parere sul loro rapporto del 24 giugno 2020 dal titolo «Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione». L'AV-MPC ha condiviso le undici conclusioni adottate dalle stesse CdG.⁵

Nel suo parere, l'AV-MPC sottolinea la necessità di un controllo sul MPC che sia indipendente e corredato da competenze chiare e uniformi.

L'Autorità reputa che dovrebbero essere definiti i requisiti della vigilanza, nonché le concrete risorse umane, finanziarie e materiali necessarie per adempiere al mandato. È altresì dell'avviso che si debba agire sul piano legislativo per quanto concerne l'aspetto disciplinare. C'è inoltre l'esigenza di riformare le basi legali sulle quali si fonda l'AV-MPC. Essa tuttavia ritiene che tale riforma dovrebbe inquadrarsi in un riesame generale della legge sull'organizzazione delle autorità penali. Considerato poi che l'AV-MPC manca di risorse, sarebbe opportuno aumentare l'impegno del/della presidente e le risorse di personale della segreteria.

Per l'AV-MPC non esiste alcun argomento pertinente a favore della reintegrazione del MPC nel DFGP o della sua subordinazione al Consiglio federale *in corpore*. Reintegrare formalmente il MPC nel DFGP indebolirebbe notoriamente la vigilanza e determinerebbe una politicizzazione della giustizia penale. Un controllo del MPC da parte del Consiglio o dell'amministrazione federali potrebbe mettere in pericolo in breve tempo l'indipendenza della giustizia penale; inoltre l'amministrazione non dispone dell'autonomia operativa necessaria. L'AV-MPC è convinta che il considerevole potere di gestione e di valutazione attribuito al procuratore generale dal codice di procedura penale svizzero necessita, oltre che di controlli puntuali sugli affari trattati dai tribunali, anche di una vigilanza sistemica e specializzata, munita di competenze e risorse sufficienti.

Con l'adozione, in data 7 dicembre 2020, del rapporto d'ispezione sulla Segreteria generale, l'AV-MPC ha risposto a una richiesta delle CdG (cfr. la conclusione n. 8).

5.2 Commissione giudiziaria

Il 13 maggio 2020, una delegazione dell'AV-MPC è stata ascoltata dalla CG. L'audizione ha riguardato la decisione di sanzionare l'ex procuratore generale, nonché i motivi per cui l'AV-MPC non ha presentato una mozione di avvio di un procedimento di destituzione. In merito, la delegazione dell'AV-MPC ha spiegato che l'operato dell'ex procuratore generale era già noto prima della sua rielezione nel settembre 2019 e che l'inchiesta disciplinare era già in corso; pertanto, l'AV-MPC era pervenuta alla conclusione che l'apertura di un procedimento di destituzione era in ultima analisi una decisione politica.

Il 3 giugno 2020, la CG ha ascoltato la delegazione dell'AV-MPC in merito all'eventuale adozione di misure provvisorie nell'ambito del procedimento di destituzione dell'ex procuratore generale.

L'AV-MPC era dell'avviso che non esistessero le basi legali per sospendere l'ex procuratore generale e che tale competenza spettasse al Parlamento.

Il 19 agosto 2020 la CG ha ascoltato una delegazione dell'AV-MPC in merito allo scioglimento dei rapporti di lavoro dell'ex procuratore generale e al saldo ferie accumulate.

⁵ La versione completa del parere dell'AV-MPC è contenuta nell'allegato, p. 40 segg., FF 2020 8557.

5.3 Commissioni finanziarie

L'AV-MPC sottopone al Consiglio federale - in virtù dell'articolo 31 capoverso 4 LOAP - sia il proprio progetto di preventivo e il proprio consuntivo che quelli del MPC, e il Consiglio federale li inoltra all'Assemblea federale senza apportarvi alcuna modifica. L'AV-MPC inoltre difende i progetti di preventivo e i consuntivi del MPC di fronte all'Assemblea federale (art. 142 cpv. 3 e art. 162 cpv. 5 LParl). Nella prassi, il procuratore generale o i due sostituti procuratori generali presentano il bilancio consuntivo e quello preventivo del MPC alle Sottocommissioni 1 delle Commissioni finanziarie del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale. L'AV-MPC viene sempre sentita in precedenza.

L'AV-MPC è stata sentita il 28 ottobre 2020 dalle Sottocommissioni 1 delle Commissioni finanziarie del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale in merito ai consuntivi 2019, al preventivo 2021. I consuntivi 2019 e il preventivo sono stati presentati contemporaneamente a causa della crisi sanitaria.

5.4 Delegazione delle finanze

La Delegazione delle finanze (DeFin) ha sentito il 23 giugno 2020 una delegazione dell'AV-MPC in merito all'assunzione da parte del MPC delle spese legali derivanti dal procedimento disciplinare avviato nei confronti dell'ex procuratore generale. Per la DeFin infatti non era chiaro chi dovesse farsi carico delle spese di assistenza legale. La delegazione dell'AV-MPC ha indicato che in assenza di una base legale, l'ex procuratore generale avrebbe dovuto assumersi esso stesso le proprie spese legali, e che comunque, se avesse ritenuto che tali spese fossero di competenza della Confederazione, avrebbe dovuto presentare domanda in tal senso alla DeFin, sostenendo personalmente le spese fino alla decisione di quest'ultima. In seguito, l'AV-MPC ha verificato la questione del rimborso delle spese legali da parte dell'ex procuratore generale.

6 Proposte legislative dell'AV-MPC

Le attuali basi legali concernenti l'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC si trovano nella LOAP e in due ordinanze dell'Assemblea federale: l'ordinanza concernente i rapporti di lavoro dei dirigenti del MPC e l'ordinanza sull'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC. Nel 2010, sia l'AV-MPC che il MPC hanno adottato un regolamento esecutivo sulla propria organizzazione e i propri compiti e recentemente l'hanno sottoposto a revisione.⁶

I suddetti atti legislativi risalgono al 2010 ed erano stati concepiti come una prima regolamentazione per l'avvio dell'attività del riorganizzato MPC e della nuova autorità di vigilanza. Nella prassi decennale è emerso che entrambi gli atti riguardanti l'AV-MPC sono, quanto a contenuti, rudimentali e lacunosi e definiscono in modo troppo poco chiaro le competenze dell'autorità di vigilanza e la sua collaborazione con il MPC. Il procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale Michael Lauber ha messo poi in luce una serie di ulteriori lacune. Pertanto è incontestabile che le basi legali dell'AV-MPC, dettate dall'Assemblea federale, necessitino di essere riviste e integrate.

Qui di seguito l'AV-MPC formula all'attenzione dell'Assemblea federale una serie di proposte per la modifica della LOAP e dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la stessa AV-MPC. Le proposte tengono conto del rapporto delle CdG-N/S del 24 giugno 2020 sulla Relazione di vigilanza tra il Ministero pubblico della Confederazione e la sua autorità di vigilanza nonché del rapporto degli esperti sulla vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione sottoposto alle CdG il 3 febbraio 2021 e li completano.

6.1 Modifiche e integrazioni della LOAP concernenti la direzione del Ministero pubblico della Confederazione

L'AV-MPC propone all'Assemblea federale le seguenti modifiche e integrazioni della LOAP per quanto concerne l'autorità di vigilanza:

Art. 21 Destituzione

Capoverso 1 (rivisto): «¹L'autorità di nomina può destituire, su richiesta dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, un membro del Ministero pubblico della Confederazione da essa nominato se questi:

a. ha violato doveri d'ufficio;»

Capoverso 2 (nuovo): «^{2(nuovo)} Su richiesta dell'autorità di vigilanza, essa può sospendere dalla carica detto membro del Ministero pubblico della Confederazione con effetto immediato.»

Capoverso 3 (nuovo): «^{3(nuovo)} La destituzione non è giustiziabile.»

Motivazione: la modifica del capoverso 1 introduce la precisazione del compito dell'AV-MPC nell'eventualità di una destituzione dalla carica ad opera dell'autorità di nomina. Invece nella lettera a vanno eliminati i criteri «intenzionalmente» o «per negligenza grave» che qualificavano la violazione dei doveri d'ufficio. I criteri sono difficili da stabilire nell'ambito del

⁶Regolamento dell'11 dicembre 2012 sull'organizzazione e l'amministrazione del Ministero pubblico della Confederazione (RS 173.712.22); Regolamento del 4 novembre 2010 dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (RS 173.712.243).

diritto dell'amministrazione ed hanno condotto a incertezze nel procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale. Nell'articolo 21 andrebbe introdotto un nuovo capoverso 2, in base al quale una persona di cui si chiede la destituzione all'Assemblea federale, può anche essere sospesa esplicitamente dalla carica. Nel suddetto caso sono emerse incertezze a tale proposito, come anche per la questione se contro la decisione dell'Assemblea federale in merito alla sospensione dalla carica possa essere fatto ricorso al TAF. Tale possibilità dovrebbe essere esclusa esplicitamente per legge. Pertanto l'AV-MPC propone l'introduzione del nuovo capoverso 3.

Art. 22 Statuto del personale

Capoverso 1 2° periodo (nuovo): «Per il resto si applica il diritto in materia di personale federale.»

Motivazione: nel corso del procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale Michael Lauber, questi era dell'opinione che la Legge sul personale federale (LPers) si applicasse alla sua persona solo se e in quanto esplicitamente previsto dall'ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro. Per far valere il proprio diritto alle ferie, l'ex procuratore generale ha fatto invece di nuovo appello alla LPers. La sentenza A.3612/2019 del 29 luglio 2019 del Tribunale amministrativo federale ha a sua volta messo in luce delle incertezze. Tuttavia nella suddetta ordinanza dell'Assemblea federale non possono essere regolamentate adeguatamente tutte le questioni concernenti la posizione dei dirigenti del MPC sotto il profilo dello statuto del personale; pertanto dovrebbe trovare applicazione a titolo integrativo la LPers.

Capoverso 3 (nuovo): «^{3(nuovo)} I membri della direzione del Ministero pubblico della Confederazione eletti dall'Assemblea federale sono assoggettati alla sorveglianza dell'autorità di vigilanza. Gli altri collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione sono assoggettati alla sorveglianza del procuratore o della procuratrice generale.»

Motivazione: il primo periodo del nuovo capoverso 3 colma una lacuna dell'attuale normativa che disciplina i rapporti di lavoro del procuratore o della procuratrice generale e di chi li sostituisce. La disposizione, data la sua portata, dovrebbe essere contemplata direttamente dalla legge federale. Il secondo periodo conferma l'autonomia del procuratore o della procuratrice generale per quanto concerne le norme che disciplinano i rapporti di servizio.

6.2 Modifiche e integrazioni della LOAP per quanto concerne l'autorità di vigilanza

L'AV-MPC propone all'Assemblea federale le seguenti modifiche e integrazioni della LOAP per quanto concerne l'autorità di vigilanza:

Art. 29 Vigilanza e potere di impartire istruzioni dell'autorità di vigilanza

Nuovo titolo: «Vigilanza»

Capoverso 1 (rivisto come capoverso unico) «L'autorità di vigilanza esercita la vigilanza materiale e amministrativa sul Ministero pubblico della Confederazione. Essa esercita tale vigilanza secondo criteri di legalità, conformità all'ordinamento vigente, adeguatezza, efficacia ed economicità.»

Art. 30 Richiesta di informazioni e ispezioni dell'autorità di vigilanza

Capoverso 1bis (nuovo): «^{1bis (nuovo)} Il procuratore o la procuratrice generale, come pure altri collaboratori e altre collaboratrici del Ministero pubblico della Confederazione, forniscono all'autorità di vigilanza, in occasione di accertamenti, ispezioni e altre inchieste, informazioni complete e veritiere; il segreto d'ufficio o il segreto istruttorio non si applicano a un'informazione fornita all'autorità di vigilanza.»

Motivazione: nell'ambito del procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale Michael Lauber, alcuni collaboratori del MPC, in particolare i due sostituti procuratori generali, hanno contestato il fatto di essere obbligate a fornire informazioni all'AV-MPC. Pertanto, questo particolare dovere d'ufficio dovrebbe essere esplicitamente sancito nella LOAP, come pure il fatto che non ci si può rifiutare di fornire informazioni all'autorità di vigilanza facendo appello all'obbligo di segretezza che vale per il MPC.

Art. 31 Altri compiti e poteri dell'autorità di vigilanza

Capoverso 1 (integrazione): «1 L'autorità di vigilanza sottopone all'Assemblea federale plenaria la proposta di destituzione del procuratore o della procuratrice generale e del sostituto procuratore generale o della sostituta procuratrice ai sensi degli articoli 21 e 21a. La proposta di destituzione non è giustiziabile.

Motivazione: Dovrebbe essere chiarito che le proposte dell'AV-MPC all'Assemblea federale non sono giustiziabili.

Capoverso 3: (riguarda solo il tedesco, n.d.t.) «³Gegen dienstrechtliche Entscheide der Aufsichtsbehörde kann Beschwerde an das ...».

Motivazione: in tedesco la parola «Dagegen» non pare chiara, per cui occorrerebbe modificare linguisticamente l'introduzione del periodo.

Capoverso 4 (nuovo): «^{4(nuovo)} L'Autorità di vigilanza è autorizzata, giusta l'articolo 89 capoverso 2 lettera d della legge sul Tribunale federale (LTF), a interporre ricorso al Tribunale federale.»

Motivazione: il Tribunale federale nella decisione 8C_551/2019 del 10 gennaio 2020 ha negato la legittimazione dell'AV-MPC al ricorso, a causa della mancanza di basi legali formali esplicite. Se l'AV-MPC dovesse continuare ad avere competenze in ambito di diritto disciplinare nei confronti di dirigenti del Ministero pubblico della Confederazione eletti dall'Assemblea federale, essa deve disporre della possibilità di interporre ricorso contro decisioni del Tribunale amministrativo federale.

Art. 31 capoverso 4

Deve diventare: **Art. 31a** (nuovo) Finanze

Motivazione: l'attuale collocazione del capoverso 4 nell'articolo 31 non è appropriata.

Art. 31b (nuovo) Rapporti

Deve incorporare il capoverso 1 dell'articolo 29 e avere il seguente testo:

«L'autorità di vigilanza presenta all'Assemblea federale ogni anno, o in occasione di particolari eventi, un rapporto sulle proprie attività e conoscenze.»

Motivazione: all'articolo 29 capoverso 1 dovrebbe essere attribuito un altro significato. Inoltre l'obbligo di rapporto dell'AV-MPC nei confronti dell'Assemblea federale, finora sancito da detto articolo, dovrebbe essere oggetto, con un testo leggermente modificato, dell'ultima (nuova) disposizione della sezione concernente la vigilanza.

6.3 Modifiche e integrazioni dell'ordinanza sull'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC

L'AV-MPC propone all'Assemblea federale le seguenti modifiche e integrazioni dell'ordinanza sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione:

Art. 10 Segreteria

Capoverso 2 (rivisto): «²¹Il segretario o la segretaria dell'autorità di vigilanza è direttore o direttrice della segreteria. Dispone di voto consultivo e diritto di proposta nelle sedute e negli affari dell'autorità di vigilanza.»

Motivazione: il fatto che il direttore o la direttrice e il rimanente personale, come pure altre persone incaricate dall'AV-MPC, siano impiegati o incaricati dalla stessa AV-MPC, risulta dall'articolo 14a capoverso 1 (nuovo) dell'ordinanza. È invece opportuno precisare che il segretario o la segretaria dell'autorità di vigilanza ha un ruolo dirigenziale nella sua gestione e gode di specifici diritti di partecipazione.

Art. 10a (nuovo) Documentazione della corrispondenza e degli affari

«L'articolo 57h della legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA)⁷, che sancisce le basi legali per la registrazione, la gestione, l'indicizzazione e il controllo della corrispondenza e degli affari conformemente alla legge federale del 19 giugno 1992⁸ sulla protezione dei dati, si applica alla segreteria dell'autorità di vigilanza per analogia.»

Motivazione: fino ad oggi il trattamento dei dati dell'autorità di vigilanza non dispone di basi legali sufficientemente determinate. Ora tali basi vengono create facendo riferimento all'articolo 57h LOGA; con l'entrata in vigore della nuova legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati la nuova disposizione dovrebbe comunque essere verificata.

Art. 14a (nuovo) Decisioni formali in materia di diritto dei rapporti di servizio

«¹L'autorità di vigilanza assume le decisioni del datore di lavoro sotto forma di decisioni formali. Tali decisioni sono impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

²Essa può sciogliere dal segreto d'ufficio la procuratrice o il procuratore generale, le loro sostitute e i loro sostituti nonché altre collaboratrici o altri collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione.»

Motivazione: la nuova disposizione regola due particolari compiti o poteri dell'AV-MPC che risultano importanti nella prassi.

⁷ RS 172.010

⁸ RS 235.1

Art. 15 (nuovo)

«¹Il presidente o la presidente dell'autorità di vigilanza occupa un posto a tempo parziale con un grado di occupazione pari al 35-50 per cento della durata settimanale del lavoro ai sensi del diritto del personale federale.

²La retribuzione spettante a tutti gli altri membri dell'autorità di vigilanza è stabilito in conformità all'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 marzo 2007 sulle diarie e le indennità per i viaggi di servizio delle giudici e dei giudici federali⁹.»

Motivazione: l'attuale regolamentazione degli indennizzi spettanti ai membri dell'autorità di vigilanza si è rivelata insufficiente per lo svolgimento dei compiti pratici di vigilanza. Il tempo impiegato dai membri dell'AV-MPC per l'istruzione, lo studio dei dossier e le relazioni scritte, dovrebbe essere compensato su una base oraria forfettaria, come avviene per i giudici federali part-time.

Art. 17 Procedura

Capoverso 1 (integrato): «¹Le misure disciplinari possono essere pronunciate al termine di un'inchiesta condotta in conformità alla legge federale sulla procedura amministrativa (PA) nonché, a complemento della presente ordinanza, in conformità al diritto del personale federale.»

Motivazione: che durante le inchieste disciplinari si applichi la PA è cosa ovvia. È importante l'esplicito riferimento al diritto del personale federale, il quale negli articoli 98-100 dell'ordinanza sul personale federale (OPers)¹⁰ contiene disposizioni sullo svolgimento delle procedure disciplinari che dovrebbero essere applicate a complemento degli specifici articoli 16 e 17 della citata ordinanza dell'Assemblea federale.

Art.17a (nuovo) Inchiesta amministrativa

«Ove ciò sia indispensabile, l'autorità di vigilanza può, nell'ambito della sua attività di vigilanza, condurre anziché un'inchiesta disciplinare un'inchiesta amministrativa ai sensi degli articoli 27 – 27j dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹¹.»

Motivazione: ad oggi risulta solo dai materiali che l'autorità di vigilanza, in caso di necessità, possa condurre un'inchiesta amministrativa, che peraltro, rispetto ad un'inchiesta disciplinare, spesso è il modo più efficace e più blando di indagare su presunte o conclamate irregolarità verificatesi in seno a un'autorità pubblica. Essa non è indirizzata a priori contro una persona determinata ma contro pratiche irregolari o illecite. Di conseguenza, questo strumento di vigilanza straordinario dovrebbe essere indicato esplicitamente.

⁹ RS 172.121.2

¹⁰ RS 172.220.111.3

¹¹ RS 172.010.1

Allegato 1: Organizzazione dell'AV-MPC

Basi legali e competenze dell'AV-MPC

L'attività dell'AV-MPC si basa sull'articolo 23 e seguenti LOAP, sull'ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (Ordinanza AV-MPC), sull'ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali e sul Regolamento dell'Autorità di vigilanza sul pubblico ministero della Confederazione.

In base all'articolo 29 capoverso 2 LOAP l'Autorità di vigilanza può emanare direttive di portata generale circa la maniera in cui il MPC deve adempiere ai suoi compiti. Sono escluse in linea di principio, nel singolo caso, istruzioni relative all'apertura, alla conduzione e alla chiusura di un procedimento, come pure al sostegno dell'accusa in giudizio e all'esercizio di rimedi giuridici. L'AV-MPC, oltre a emanare direttive, può anche formulare raccomandazioni non vincolanti all'indirizzo del procuratore generale ai sensi dell'articolo 30 capoverso 3 LOAP.

L'AV-MPC non entra nel merito dei ricorsi che hanno per oggetto decisioni o atti procedurali riferiti a procedimenti d'inchiesta condotti dal MPC e che non riguardano problematiche di tipo sistemico.

Ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 LOAP il procuratore generale della Confederazione è responsabile della creazione di un'organizzazione razionale e del suo funzionamento, nonché dell'impiego efficace delle risorse umane, dei mezzi finanziari e delle infrastrutture. Non è compito dell'AV-MPC dirigere direttamente il MPC. Tuttavia, singole decisioni possono essere rilevanti ai fini della vigilanza quando hanno portata sistemica. L'AV-MPC dispone, nei confronti del procuratore generale e dei suoi sostituti, di determinati, ancorché limitati, poteri in materia di diritto del personale (art. 31 LOAP).

Membri dell'AV-MPC

Ai sensi dell'articolo 23 capoverso 2 LOAP l'Autorità conta sette membri, che, in base all'articolo 3 dell'ordinanza sull'AV-MPC, svolgono le loro funzioni a titolo accessorio. L'autorità si compone di un giudice del Tribunale federale e uno del Tribunale penale federale, di due avvocati iscritti in un registro cantonale degli avvocati e di tre specialisti.

I membri dell'Autorità di vigilanza sono eletti dall'Assemblea federale plenaria e restano in carica quattro anni. L'attuale periodo di mandato durerà fino alla fine del 2022.

In base all'articolo 27 capoverso 1 LOAP l'Autorità di vigilanza si costituisce autonomamente. Il presidente e la vicepresidente sono eletti per un periodo di due anni e possono essere rieletti una sola volta (art. 7 dell'ordinanza AV-MPC). L'attuale periodo di mandato durerà fino alla fine del 2020.

L'AV-MPC può deliberare validamente se è presente alle sedute la maggioranza dei suoi membri (art. 8 dell'ordinanza AV-MPC). Le delibere sono assunte a maggioranza dei votanti e, in caso di parità, è decisivo il voto del presidente. A integrazione di tale normativa, il Regolamento dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione stabilisce, all'articolo 2 capoverso 3, che in caso di urgenza le decisioni possono essere prese per mezzo di circolare o per via elettronica. Nell'anno oggetto del rapporto varie decisioni sono state adottate per mezzo di circolare.

Nel 2020, il presidente e la vicepresidente sono stati rispettivamente il Dr.h.c. Hanspeter Uster, ex consigliere di Stato di Zugo e Isabelle Augsburger-Bucheli, dottoressa in diritto e responsabile del MAS in lotta contro la criminalità economica (MAS LCE) dell'ILCE (HEG Arc).

Nell'anno oggetto del rapporto i membri dell'AV-MPC sono stati i seguenti:

- Dr. h.c. Hanspeter Uster, ex consigliere di Stato zughese, Zugo;
- Isabelle Augsburger-Bucheli, dottoressa in diritto e responsabile del MAS in lotta contro la criminalità economica (MAS LCE) dell'ILCE (HEG Arc), Neuchâtel;
- Rolf Grädel, ex procuratore del Cantone di Berna (membro fino alla fine di settembre 2020);
- Prof. Dr. iur. Stefan Heimgartner, giudice presso il Tribunale federale penale, Bellinzona;
- Dr. iur. Alexia Heine, giudice federale, Lucerna;
- Jörg Zumstein, avvocato, Berna;
- Dr. iur. Luzia Vetterli, avvocato, Lucerna;
- Prof. Dr. iur. Marc Thommen, professore di diritto penale e di procedura penale all'Università di Zurigo (membro dal 1° ottobre 2020).

Rolf Grädel si è dimesso dall'AV-MPC alla fine di settembre 2020. In sua sostituzione, l'Assemblea federale ha eletto il professor Marc Thommen, dottore in diritto.

Nella sua seduta del 7 dicembre 2020, l'AV-MPC ha rieletto all'unanimità il Dr. h.c. Hanspeter Uster a presidente per gli anni 2021 e 2022. La dottoressa Isabelle Augsburger-Bucheli ha invece raggiunto il limite massimo di mandati, per cui l'AV-MPC ha eletto all'unanimità la giudice federale Alexia Heine, anch'essa dottoressa in diritto.

Segreteria

Il 1° ottobre 2020, una nuova collaboratrice giuridica è entrata a far parte dell'organico della segreteria dell'AV-MPC. Attualmente, la segreteria si compone quindi di quattro persone, sebbene sia necessario ulteriore personale.

COVID-19 in seno alla segreteria dell'AV-MPC

La segreteria dell'AV-MPC ha dovuto rispettare una serie di misure a causa dell'epidemia da COVID-19. Ciononostante, l'attività della segreteria è proseguita senza intoppi e sono stati anche assicurati i servizi ai cittadini. Durante l'anno oggetto del rapporto, gran parte delle sedute è stata tenuta in videoconferenza. Il personale ha lavorato in gran parte in regime di telelavoro e nei casi in cui l'attività non lo permetteva, ha dovuto attenersi a varie misure di sicurezza sanitarie.

Allegato 2: Denunce all'AV-MPC

Nell'anno oggetto del rapporto, 38 cittadini hanno presentato contestazioni all'AV-MPC. Spesso si è trattato di persone coinvolte, attualmente o in passato, in procedimenti dinanzi al MPC, al Tribunale penale federale o ad autorità cantonali. Al fine di chiarire i contenuti di tali contestazioni, l'AV-MPC ha richiesto, quando necessario, il parere del MPC. L'AV-MPC ha trattato le contestazioni riguardanti aspetti sistemici nell'ambito delle sedute di vigilanza o durante le ispezioni.

Nel 2020 l'AV-MPC ha ricevuto anche un gran numero di denunce - non contabilizzate - da parte di mittenti querulanti, che spesso presentano tali denunce quotidianamente anche se l'AV-MPC le aveva già materialmente trattate in precedenza. L'AV-MPC ha di conseguenza comunicato a tali mittenti che ogni nuova denuncia riguardante la stessa fattispecie sarebbe stata archiviata senza essere evasa.

Nomina di procuratori pubblici straordinari

Ai sensi dell'articolo 67 capoverso 1 LOAP, in caso di denuncia penale nei confronti di un procuratore capo o un procuratore pubblico federali per reati connessi alla loro attività, l'AV-MPC nomina un procuratore pubblico straordinario.

Le competenze decisionali in materia di autorizzazione della procedura di perseguimento penale sono così attribuite:

- per quanto concerne i membri del MPC eletti dall'Assemblea federale (procuratore generale e sostituti procuratori generali): alla Commissione d'immunità del Consiglio nazionale e alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (art. 14 cpv. 1 LResp);
- per quanto concerne i procuratori capo: al procuratore generale (art. 15 cpv. 1 lett. d LResp);
- per quanto concerne i reati politici: al Consiglio federale (art. 66 LOAP).

L'MPC è tenuto a sottoporre direttamente all'AV-MPC le denunce penali pervenutegli contro i procuratori capo. L'AV-MPC nomina a sua volta un procuratore pubblico straordinario che, se del caso, emana un decreto di non luogo a procedere o richiede al procuratore generale l'autorizzazione al perseguimento penale e in seguito dirige la procedura. In caso di rifiuto da parte del procuratore generale, il procuratore pubblico straordinario ha diritto di presentare ricorso.

L'AV-MPC conclude con i procuratori pubblici straordinari da essa nominati un contratto di servizio in cui viene stabilito, tra l'altro, il loro compenso. I procuratori pubblici straordinari sono tenuti a trasmettere all'AV-MPC di sei mesi in sei mesi un rapporto sulla loro attività, tenendo presente che la direzione del procedimento, compresa l'emanazione di decreti di non luogo a procedere o di abbandono, è esclusivamente di loro competenza e non necessita di approvazione da parte dell'AV-MPC. L'AV-MPC può eventualmente supportare i procuratori pubblici straordinari, ad esempio per quanto concerne l'ambito della comunicazione.

Grazie all'attribuzione al procuratore generale della competenza di procedere nei confronti dei propri collaboratori, tra AV-MPC e procuratore generale possono aprirsi potenziali conflitti. In un'ottica di *governance* (prevenzione dei conflitti d'interesse), all'AV-MPC dovrebbe essere assegnata per legge anche la competenza sulla nomina dei procuratori pubblici straordinari incaricati di gestire i procedimenti penali riguardanti tutti i collaboratori del MPC.

In passato, l'AV-MPC ha avuto soprattutto difficoltà a reclutare rapidamente procuratori pubblici straordinari per trattare le denunce penali presentate da querulanti. L'AV-MPC ha deciso di formare un pool di giuristi specializzati in diritto penale per esaminare ed evadere efficacemente tali casi. La creazione del pool dovrebbe essere completata nel 2021.

Nell'anno oggetto del rapporto, l'Autorità di vigilanza ha nominato procuratori pubblici straordinari per trattare diciotto denunce penali. In alcuni casi lo stesso procuratore straordinario ha trattato diverse denunce penali. Al 31.12.2020 è stato possibile concludere sei procedimenti.

Allegato 3: Finanze

Nel corso del 2020, la nuova flessibilità assicurata dal preventivo globale si è dimostrata ancora una volta utile per coprire i costi legati al procedimento disciplinare contro l'ex procuratore generale Michael Lauber.

Preventivo 2020

Il preventivo globale dell'AV-MPC per l'anno 2020, approvato dall'Assemblea federale, ammontava a 1,7 milioni di franchi. Come previsto, peraltro, nel corso dell'esercizio 2020 le spese totali sono aumentate. L'aumento è da attribuirsi all'acquisto di servizi di consulenza prestati da fornitori esterni in relazione al procedimento disciplinare e al ricorso.

Nel quadro del preventivo 2020, l'AV-MPC ha chiesto un aumento degli effettivi della sua segreteria, con la creazione di due posti aggiuntivi a tempo indeterminato. A causa del coronavirus e dell'utilizzo dei fondi stanziati nell'ambito del preventivo globale per la conduzione del procedimento disciplinare e del ricorso, si sono verificati dei ritardi nell'iter delle assunzioni. Una collaboratrice scientifica è stata assunta il 1° ottobre 2020. L'obiettivo è, da un lato, quello di consolidare le competenze tecniche e la capacità di analisi dell'AV-MPC e, dall'altro, di affrontare sistematicamente alcune questioni concernenti la vigilanza. Due terzi dei costi di gestione dell'AV-MPC sono imputabili ai costi del personale e un terzo a beni, servizi e spese d'esercizio.

Preventivo 2021

Le risorse richieste per l'AV-MPC ai fini del processo di programmazione 2021 ammontano complessivamente a 1,7 milioni di franchi e sono state approvate dall'Assemblea federale senza modifiche. La predisposizione del preventivo si basa da un lato sulle stime e sui dati degli anni precedenti. I suoi costi sono aumentati complessivamente di 58 900 franchi rispetto al preventivo 2020 e di 65 500 franchi rispetto al piano finanziario 2021-2023 della legislatura. Tale evoluzione è dovuta principalmente all'aumento dei canoni di locazione e dei costi di consulenza.

L'AV-MPC dispone di risorse umane troppo esigue. Tuttavia, prima di assumere un ulteriore collaboratore desidera attendere le conclusioni dell'ispezione della CdG e il chiarimento della natura della sua vigilanza da parte del legislatore.

Allegato 4: Informazione del pubblico

L'articolo 13 dell'ordinanza AV-MPC prescrive che l'Autorità di vigilanza informi il pubblico sulla propria attività. A tal fine essa pubblica un rapporto d'attività che presenta annualmente all'Assemblea federale (art. 12 ordinanza AV-MPC). Nel corso dell'anno oggetto del rapporto, l'AV-MPC ha anche pubblicato otto comunicati stampa.

Allegato 5: Direttive dell'AV-MPC 2020

Direttiva AV-MPC_1_2020 del 26 maggio 2020 - Sedute di vigilanza dell'AV-MPC (stato 7 dicembre 2020)

Introduzione

Le disposizioni che seguono disciplinano la preparazione, lo svolgimento e il follow-up delle sedute di vigilanza dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) con il procuratore generale della Confederazione.

L'AV-MPC assicura che le sedute di vigilanza - strumenti essenziali dell'attività di vigilanza che esercita sul Ministero pubblico della Confederazione - si svolgano in modo obiettivo e in un clima di cooperazione.

A fine 2020, l'AV-MPC riesaminerà la Direttiva AV-MPC_1_2020 del 26 maggio 2020, modificandola se necessario¹².

Titolo primo: preparazione delle sedute di vigilanza

Art. 1 Programmazione annuale

¹ Le sedute di vigilanza dell'AV-MPC con il procuratore generale della Confederazione si basano, in linea di principio, su una programmazione tematica annuale.

² Con questa programmazione annuale, l'AV-MPC definisce l'ordine del giorno delle varie sedute, rilevante dal punto di vista del diritto in materia di vigilanza, e ne fissa le date.

³ L'allegato 1 alla presente direttiva (Programmazione annuale delle sedute di vigilanza dell'AV-MPC con il procuratore generale della Confederazione) forma parte integrante di quest'ultima.

⁴ L'AV-MPC sottopone la programmazione annuale al procuratore generale della Confederazione affinché si pronunci in merito¹³.

Art. 2 *Single Point of Contact* del Ministero pubblico della Confederazione

Il procuratore generale della Confederazione definisce un *Single Point of Contact* (SPOC MPC) che sarà incaricato di curare i contatti di carattere amministrativo tra il Ministero pubblico della Confederazione e la segreteria dell'AV-MPC.

Art. 3 Discussione preliminare alla seduta di vigilanza

¹ La segreteria dell'AV-MPC e lo SPOC MPC discutono di ogni seduta di vigilanza quindici giorni¹⁴ prima della data della seduta stessa.

² Nella discussione preliminare vengono trattati in particolare i seguenti punti:

¹² Modifica giusta la decisione dell'AV-MPC del 7 dicembre 2020.

¹³ Modifica giusta la decisione dell'AV-MPC del 7 dicembre 2020.

¹⁴ Modifica giusta la decisione dell'AV-MPC del 7 dicembre 2020.

- a. l'ordine del giorno dell'AV-MPC;
- b. gli argomenti che il procuratore generale della Confederazione desidera inserire all'ordine del giorno;
- c. le informazioni (a grandi linee) previste per ciascun punto all'ordine del giorno;
- d. la comunicazione da parte del procuratore generale della Confederazione dei vari punti all'ordine del giorno per i quali chiederà l'intervento di terzi;
- e. il tempo a disposizione per ogni punto all'ordine del giorno;
- f. l'utilizzo di strumenti tecnici;
- g. gli altri aspetti organizzativi e amministrativi.

³ Il presidente dell'AV-MPC decide se includere o meno nell'ordine del giorno gli argomenti proposti dal procuratore generale della Confederazione.

Art. 4 Trasmissione di documenti da parte del procuratore generale della Confederazione

Il procuratore generale della Confederazione trasmette alla segreteria dell'AV-MPC, per via telematica e tramite lo SPOC MPC, i documenti relativi alla seduta di vigilanza almeno sette giorni lavorativi¹⁵ prima della data della seduta.

Art. 5 Informazioni straordinarie

In casi urgenti o straordinari, il procuratore generale della Confederazione è tenuto a informare l'AV-MPC, a voce o per iscritto, in merito ad argomenti specifici relativi alla sorveglianza, ivi comprese le sedute di vigilanza.

Titolo secondo: svolgimento delle sedute di vigilanza

Art. 6 Comunicazione di informazioni

¹ Il procuratore generale della Confederazione informa personalmente l'AV-MPC durante le sedute di vigilanza. È l'interlocutore del presidente e dei membri dell'AV-MPC.

² Il procuratore generale della Confederazione e i terzi intervenuti forniscono le informazioni relative ai vari punti all'ordine del giorno, sotto forma di brevi presentazioni che generalmente consistono in un riepilogo introduttivo dei fatti e in una sintesi dei documenti presentati e delle spiegazioni aggiuntive.

^{2bis} In linea di principio, il procuratore generale e i terzi intervenuti del Ministero pubblico della Confederazione, nel comunicare le loro informazioni, si basano su cifre e su dati statistici¹⁶.

³ Il presidente e i membri dell'AV-MPC sono assolutamente liberi di porre domande al procuratore generale della Confederazione e ai terzi intervenuti. Il procuratore generale della Confederazione e i terzi intervenuti rispondono alle domande a voce direttamente durante la seduta di vigilanza, o per iscritto all'attenzione della segreteria dell'AV-MPC entro cinque giorni lavorativi dalla seduta.

¹⁵ Modifica giusta la decisione dell'AV-MPC del 7 dicembre 2020.

¹⁶ Introdotta giusta la decisione dell'AV-MPC del 7 dicembre 2020.

Art. 7 Verbali

- ¹ La segreteria dell'AV-MPC stila un verbale delle sedute di vigilanza.
- ² Per stilare tale verbale, la segreteria dell'AV-MPC registra le sedute servendosi di un dispositivo audio.

Titolo terzo: follow-up delle sedute di vigilanza

Art. 8 Trasmissione dei verbali

- ¹ La segreteria dell'AV-MPC trasmette il verbale scritto della seduta al procuratore generale della Confederazione. I terzi intervenuti ricevono un estratto del verbale per la parte che li riguarda.
- ² Il procuratore generale della Confederazione e i terzi intervenuti verificano l'esattezza dei verbali o degli estratti che li riguardano e li rinviano firmati alla segreteria dell'AV-MPC entro cinque giorni lavorativi.
- ³ Il procuratore generale della Confederazione e le persone che partecipano insieme a lui alla seduta di vigilanza possono chiedere alla segreteria dell'AV-MPC, entro cinque giorni lavorativi, di far loro riascoltare uno specifico passaggio della registrazione audio.

Art. 9 Consegna di brevi presentazioni

Il procuratore generale della Confederazione e i terzi intervenuti consegnano le brevi presentazioni delle sedute di vigilanza alla segreteria dell'AV-MPC entro cinque giorni lavorativi dalla seduta. Tali presentazioni vengono allegate al verbale della relativa seduta di vigilanza.

Titolo quarto: disposizione finale

Art. 10 Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il 27 maggio 2020.

Direttiva dell'AV-MPC_2_2020 del 2 giugno 2020 – Audizioni nel quadro di ispezioni

Introduzione

La presente direttiva completa gli articoli 8 e seguenti del titolo «Ispezione» della Direttiva AV-MPC del 31 agosto 2011.

Titolo primo: audizione della direzione e dei collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione da parte dell'AV-MPC

Art. 1 Partecipazione all'audizione

¹ L'AV-MPC designa le persone del Ministero pubblico della Confederazione da sentire nel quadro di una ispezione.

² Solo le persone invitate dall'AV-MPC partecipano alle audizioni condotte da quest'ultima.

³ La presenza alle audizioni di persone del Ministero pubblico della Confederazione non invitate dall'AV-MPC è autorizzata solo con il consenso dell'AV-MPC.

Titolo secondo: verbali e registrazioni delle audizioni dei collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione

Art. 2 Verbali

¹ La segreteria dell'AV-MPC stila un verbale delle audizioni.

² Per stilare tale verbale, la segreteria dell'AV-MPC registra le audizioni servendosi di un dispositivo audio.

Art. 3 Trasmissione dei verbali

¹ La segreteria dell'AV-MPC trasmette il verbale scritto dell'audizione alle persone sentite.

² Le persone sentite verificano l'esattezza del verbale e lo rinviano firmato alla segreteria dell'AV-MPC entro quattordici giorni di calendario.

³ Le persone sentite possono chiedere alla segreteria dell'AV-MPC, entro dieci giorni di calendario, di far loro ascoltare la registrazione audio.

Titolo terzo: luogo delle audizioni dei collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione

Art. 4 Luogo delle audizioni

L'AV-MPC stabilisce il luogo delle audizioni delle persone designate.

Titolo quarto: Disposizione finale

Art. 4 Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il 3 giugno 2020.

Allegato 6: Parere dell'AV-MPC sul rapporto del 24 giugno 2020 delle CdG

1. Situazione di partenza

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

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

2.1 Osservazioni generali

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

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

2.2 Storia delle origini dell'ordinamento attuale

L'ordinamento odierno della posizione e delle competenze del MPC e della relativa autorità di vigilanza AV-MPC risale alla creazione della legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP)¹⁷. In precedenza il MPC era un ufficio del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e quindi parte dell'Amministrazione federale. Il procuratore generale e gli altri procuratori pubblici godevano di una certa indipendenza in quanto il Consiglio federale e la direzione del DFGP non potevano impartire loro istruzioni per i procedimenti penali ed erano eletti per un mandato della durata fissa di quattro anni.

È stato oggetto di controversia il confine tra la vigilanza tecnica, inizialmente di competenza del Tribunale federale e, dal 1° aprile 2004, della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, e la vigilanza amministrativa svolta dal DFGP. In particolare, si è rivelata critica la questione se il Consiglio federale, in casi particolari, per motivi di politica statale, sia autorizzato ad avere voce in capitolo in merito alla politica d'informazione del MPC su un determinato procedimento¹⁸. Nonostante il Tribunale penale federale fosse autorizzato a richiedere rapporti ufficiali e a impartire istruzioni al MPC, successivamente è emerso che poteva esercitare la vigilanza tecnica solo in misura limitata. Come ha sottolineato il Consiglio federale, anche il DFGP aveva solo limitate possibilità di valutare il disbrigo degli affari del MPC, nell'ambito della vigilanza amministrativa. Alla fine, le Commissioni della gestione e il Consiglio federale hanno convenuto che per il MPC necessitava una regolamentazione di vigilanza chiara e uniforme, nel pieno rispetto della sua indipendenza¹⁹. Pertanto nel 2007 il Consiglio federale ha proposto uno speciale «consiglio di vigilanza» misto, insediato dallo

¹⁷Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP; RS 173.71).

¹⁸Cfr. Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, rapporto del 5 settembre 2007 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, parere del Consiglio federale del 28 novembre 2007, FF 2008 1791 segg.

¹⁹Parere del Consiglio federale del 28 novembre 2007, FF 2008 1795, 1796 e 1803, 1804.

stesso Consiglio federale, che avrebbe dovuto svolgere la vigilanza sul MPC al posto del DFGP. Il Consiglio federale è dell'avviso che il MPC e la relativa vigilanza, visto il coordinamento in atto dei procedimenti penali del MPC con l'Ufficio federale di polizia (fedpol) e l'Ufficio federale di giustizia (UFG), dovrebbero essere assegnati all'Esecutivo.

Nel messaggio concernente la legge federale del 10 settembre 2008 sull'organizzazione delle autorità penali il Consiglio federale aveva sottoposto alle Camere federali una panoramica di tutti i possibili modelli di vigilanza e dei principali aspetti²⁰:

«4.1.4.1 Possibili modelli di vigilanza

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

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

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

Negli anni dal 2008 al 2010 il Parlamento si è discostato dalle proposte del Consiglio federale e, su richiesta della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, ha deciso che ad eleggere il procuratore generale ed i suoi due sostituti fosse l'Assemblea federale e di trasferire la vigilanza sul MPC ad un «organo specifico», la futura AV-MPC²¹. In seguito fu creata l'AV-MPC come organo di vigilanza «sui generis»²². Dunque l'AV-MPC e il MPC sono stati deliberatamente inseriti nell'organizzazione della giustizia federale ed è stata postulata la loro indipendenza, in particolare nei confronti dell'Esecutivo; entrambe le autorità sono organi dell'amministrazione della giustizia²³. L'Assemblea federale ha definito i rapporti di lavoro e la retribuzione dei tre dirigenti del MPC da essa eletti nonché a grandi linee l'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC²⁴ ed ha emanato le relative ordinanze²⁵.

²⁰ Messaggio LOAP, FF 2008 7093 segg.

²¹ Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 3 giugno 2009: www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2008/d_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm.

²² FELIX UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft betreffend Rechtscharakter und aufsichtsrechtliche Kompetenzen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) del 30 maggio 2018, n. 28.

²³ Cfr. le osservazioni del Consigliere agli Stati DICK MARTY del 9 giugno 2009, Boll. Uff. 2009 587 segg.

²⁴ Cfr. Iniziativa parlamentare 10.441 Rapporti di lavoro e retribuzione ecc. e Iniziativa parlamentare 10.442 Organizzazione e compiti dell'AV-MPC, due rapporti della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 20 maggio 2010, FF 2010 3601 e FF 2010 3615; Parere del Consiglio federale su questi due rapporti del 4 giugno 2010, FF 2010 3629.

²⁵ Ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali (RS 173.712.23); ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010 sull'organizzazione e i compiti dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (RS 173.712.24).

2.3. Questioni fondamentali

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

Una questione centrale è costituita dalla posizione e dall'organizzazione del MPC all'interno del sistema di poteri e della sua conduzione. Il MPC come organo della procedura penale federale è l'autorità della Confederazione preposta alle indagini e alla pubblica accusa per i casi che rientrano nella giurisdizione penale federale. Contrariamente alla maggior parte dei ministeri pubblici dei Cantoni, il MPC non è considerato un'autorità giudiziaria. Secondo l'articolo 2 LOAP e l'articolo 12 e seguenti del Codice di diritto processuale penale (CPP)²⁶ in quanto autorità di perseguimento penale il MPC è autorità di amministrazione giudiziaria e non un'autorità giudicante della Confederazione²⁷.

Con il cosiddetto «Progetto Efficienza» le competenze della Confederazione nel perseguimento penale sono state ampliate²⁸. La riforma ha comportato incertezze nella suddivisione delle competenze tra i ministeri pubblici cantonali e il MPC e ad un notevole aumento del carico lavorativo di quest'ultimo²⁹. Nel 2011 con il nuovo Codice di diritto processuale penale è stata introdotta la procedura del decreto d'accusa come speciale procedura di sanzione che consente ai ministeri pubblici cantonali e al MPC di condurre un procedimento penale nella maggior parte dei casi in modo indipendente, senza controllo giudiziario³⁰. Inoltre, fino all'entrata in vigore del Codice di diritto processuale penale, gli atti istruttori nel procedimento penale erano affidati all'Ufficio dei giudici istruttori federali, mentre l'accusa in giudizio era affidata al MPC. Nel nuovo Codice di diritto processuale penale si è rinunciato a questa modalità operativa: i procuratori pubblici conducono direttamente l'istruzione nella procedura preliminare assieme alla polizia criminale e poi conducono anche la procedura dibattimentale³¹. Secondo l'articolo 13 LOAP nei procedimenti penali il capo del MPC dispone di un ampio diritto di impartire istruzioni nei confronti dei procuratori pubblici. Le sue competenze sono quindi significative.

In base all'articolo 14 CPP sono possibili due diversi modelli organizzativi di un ministero pubblico: un modello con un primo procuratore che sta al vertice della gerarchia del ministero pubblico e un modello con un ministero pubblico superiore o generale come organo indipendente che esercita le funzioni di direzione, vigilanza, approvazione e controllo separatamente dal ministero pubblico (o dai ministeri pubblici)³².

²⁶ RS 312

²⁷ Art. 2 LOAP Autorità penali della Confederazione.

¹ Le autorità di perseguimento penale della Confederazione sono:

- a. la polizia;
- b. il Ministero pubblico della Confederazione.

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

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

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

²⁹ Cfr. la critica dell'ex giudice federale NICCOLÒ RASELLI, Schweizerische Bundesanwaltschaft, Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende, in: recht 2020, Heft 3, p. 213 segg.

³⁰ FRANZ RIKLIN, in: BSK-StPO, avanti art. 352-356, n. 2 segg.

³¹ Sui problemi di questa procedura: MARC THOMMEN, Gerechtigkeit und Wahrheit im modernen Strafprozess, in: recht 2014, p. 264 segg., segnatamente p. 272 segg.

³² HANSPETER USTER, in: BSK-StPO, art. 14 n. 8 e 9.

Per le ragioni esposte sopra, sono state avanzate diverse proposte di esame o addirittura di ripartizione delle competenze e dei poteri del procuratore generale³³. Al contempo, però, si è anche chiesto di rafforzare l'autonomia del MPC³⁴.

2.3.2 Necessità di una vigilanza indipendente con competenze chiare e uniformi

Ogni modello di vigilanza sul MPC deve tenere conto della grande concentrazione di competenze nel MPC prevista dalla legge. Ciò solleva la questione centrale per la vigilanza: cosa deve poter fare un'autorità di vigilanza sul MPC? Dovrebbero essere definiti i requisiti della vigilanza e – in base al profilo di prestazione – le concrete risorse umane, finanziarie e materiali necessarie per adempiere al mandato. È importante che sia mantenuta la garanzia dell'indipendenza dell'autorità di vigilanza³⁵. Il Consiglio federale ha giustamente sottolineato che l'autorità di vigilanza deve avere competenze chiare e uniformi e allo stesso tempo dev'essere l'unica responsabile.

In ogni caso, l'Assemblea federale conserva il diritto costituzionale di alta vigilanza sugli organi giudiziari – tra cui l'AV-MPC e il MPC in base all'articolo 169 capo- verso 1 Cost.³⁶. L'alta vigilanza parlamentare non è tuttavia una sorveglianza gerarchica o un controllo del modo in cui i singoli procedimenti penali vengono avviati, eseguiti e conclusi (ciò è espressamente interdetto dall'art. 26 cpv. 4 secondo periodo della legge sul Parlamento³⁷), ma un controllo generale della legalità e dell'organizzazione³⁸.

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

La necessità di riformare le attuali rudimentali basi legali dell'AV-MPC è indiscussa. L'AV-MPC dà il suo contributo, ma ritiene che la riforma debba essere collocata in un riesame generale della legge sull'organizzazione delle autorità penali. L'AV-MPC intende rivedere il suo attuale Regolamento organizzativo già prima di un tale riesame³⁹. Informerà le Commissioni di gestione del suo Regolamento organizzativo rivisto.

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

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

³³Postulato 19.3570 DANIEL JOSITSCH, Controllo della struttura, dell'organizzazione, della competenza e della vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione.

³⁴DICK MARTY, in WOZ del 6 agosto 2020.

³⁵ Cfr. in generale: Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015, FF 2016 1415 segg.

³⁶ Cfr. PHILIPPE MASTRONARDI/BENJAMIN SCHINDLER/PATRIK LOUIS, in: St. Galler Kommentar BV, art. 169 marg. 23 segg.; GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, 2. ed., Zurigo 2017, art. 169, n. 9 segg.

³⁷ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

³⁸ Cf. ANDREAS LIENHARD, Oberaufsicht über die Gerichte. Eigenheiten, Verbindungslinien und Abgrenzungen, in «Justice – Justiz – Giustizia» 2018/1.

³⁹ RS 173.712.22

consigliabile un aumento dell'impegno del presidente e delle risorse di personale della segreteria. È indiscusso che l'AV-MPC debba concentrare la propria vigilanza su questioni fondamentali; in tal senso, come dimostra l'esperienza, la vigilanza dev'essere successiva ma anche, in determinate circostanze, parallela e di accompagnamento⁴⁰. Comunque, in linea di principio anche in futuro non dovrebbe essere il compito dell'AV-MPC controllare le azioni del MPC in procedimenti penali in corso: questa vigilanza spetta piuttosto ai tribunali.

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

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

⁴⁰Cf. FELIX UHLMANN, Kurzgutachten, n. 38 segg.

Allegato 7: Interventi parlamentari all'indirizzo dell'AV-MPC

Ai sensi dell'articolo 118 capoverso 4bis LParl gli interventi parlamentari sono rivolti all'AVMPC se si riferiscono alla gestione o alle finanze del MPC o dell'Autorità di vigilanza stessa; per legge sono escluse le mozioni. Ad ogni modo, l'Assemblea federale terrà presente che l'alta vigilanza parlamentare sugli organi giudiziari indipendenti non include il potere di abrogare o modificare decisioni, ed esclude inoltre il controllo di merito delle decisioni stesse (art. 26 cpv. 4 LParl).

Nell'anno oggetto del Rapporto sono stati presentati all'AV-MPC quattro interventi parlamentari, tra cui due postulati e due semplici interrogazioni. Di seguito riportiamo tali interventi unitamente alle risposte dell'AV-MPC:

20.5168. Domanda Christian Dandrès. Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e caso di corruzione SECO: un altro dossier raffazzonato rinviato dal Tribunale penale federale (TPF)

Testo della domanda dell'11 marzo 2020

Nel caso di corruzione SECO, il TPF ha rinviato al MPC l'atto d'accusa, giudicato incompleto e impreciso. Si tratta di un altro duro colpo per la credibilità del MPC.

Dal 2011 quanti procedimenti:

- sono stati aperti dal MPC?
- sono stati abbandonati o non si è entrati nel merito?
- hanno portato a un decreto d'accusa che non è stato contestato, che è stato contestato, che è stato modificato o che è stato confermato dopo un'opposizione?
- sono stati oggetto di un nuovo giudizio, sono stati rinviati dal TPF al MPC o hanno condotto a un'assoluzione?

Risposta dell'AV-MPC del 16 marzo 2020

Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) risponde come segue alla domanda su richiesta dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC):

il MPC produce delle statistiche all'attenzione dell'AV-MPC e conformemente alle sue istruzioni. Esse sono pubblicate nel rapporto d'attività del MPC. Sulla base di tali statistiche e dei numeri che ha pubblicato dal 2011 al 2018 (data di riferimento: 31.12.2018), il MPC è in grado di fornire i seguenti dati (nel caso dei numeri accompagnati da * la rilevazione statistica è iniziata nel 2013, nel caso di quelli accompagnati da ** nel 2012):

- procedimenti aperti: 1697
- abbandoni: 905
- non luogo a procedere: 654*
- decreti d'accusa: 4737
- atti d'accusa: 152 (di cui 44 con procedura abbreviata)
- rinvii di atti d'accusa: 22* (di cui 7** con procedura abbreviata)
- persone condannate: 165** (con procedura abbreviata: 33**)
- persone assolte: 61**

Il MPC rammenta che, da un lato, è a discrezione del tribunale giudicante invitare la pubblica accusa a integrare eventualmente l'atto d'accusa (come ad es. nel procedimento a cui fa riferimento l'autore della domanda); dall'altro, la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale può verificare il rinvio di un atto d'accusa del MPC disposto dalla Camera penale del Tribunale penale federale; una critica dell'atto d'accusa, espressa nel merito, può essere verificata dal Tribunale federale. In due decisioni giudiziarie recenti si è avvalorata l'opinione

giuridica del MPC (decisione della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale BB.2019.213/BB.2019.215 del 17.12.2019; sentenze del Tribunale federale 6B_114/2019 e 6B_169/2019 del 26.02.2020).

20.1009. Interrogazione Feller. Assunzione delle spese di patrocinio nell'ambito del procedimento disciplinare e giudiziario relativo al procuratore generale della Confederazione

Testo dell'interrogazione del 4 maggio 2020

Il 9 maggio 2019 l'Autorità di vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha avviato un'inchiesta disciplinare contro il procuratore generale Michael Lauber. Al termine dell'inchiesta, con decisione del 2 marzo 2020, l'AV-MPC ha pronunciato una sanzione disciplinare contro Michael Lauber sotto forma di una riduzione dell'8 per cento dello stipendio per un anno. Secondo diversi organi di informazione, il 21 aprile 2020 Michael Lauber avrebbe interposto ricorso contro la decisione dell'AV-MPC dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

Indipendentemente dalle questioni di fondo, che sono attualmente oggetto di un esame giudiziario, rivolgiamo al Consiglio federale le seguenti domande di natura finanziaria:

- 1.1 Michael Lauber è stato patrocinato da uno o più avvocati durante l'inchiesta disciplinare?
- 1.2 Se sì, chi ha pagato le spese di patrocinio? Michael Lauber stesso, il Ministero pubblico della Confederazione o terzi?
- 1.3 Qualora le spese siano state pagate in tutto o in parte dal Ministero pubblico, il relativo importo è stato integrato nei costi del Ministero pubblico che figurano nei conti 2019 della Confederazione? Se sì, a quanto ammontano?
- 1.4 Michael Lauber è stato assistito da uno o più avvocati nel preparare il ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale?
- 1.5 Se sì, chi ha pagato le spese di patrocinio? Michael Lauber stesso, il Ministero pubblico della Confederazione o terzi?
- 1.6 Michael Lauber è patrocinato da uno o più avvocati nell'ambito del procedimento in corso dinanzi al Tribunale amministrativo federale?
- 1.7 Se sì, chi paga le spese di patrocinio? Michael Lauber stesso, il Ministero pubblico della Confederazione o terzi?

Risposta dell'AV-MPC del 26 maggio 2020

L'Autorità di vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha inoltrato l'interrogazione al Ministero pubblico della Confederazione (MPC). L'opinione giuridica espressa nella risposta del MPC non corrisponde a quella dell'AV-MPC. Nel testo il MPC non è entrato nel merito delle domande poste. La risposta del MPC è la seguente:

va sottolineato che l'AV-MPC e il MPC, su cui essa svolge la sorveglianza, sono strutturati come autorità federali indipendenti dal Consiglio federale. Secondo l'articolo 118 capoverso 4bis della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10) gli interventi parlamentari si rivolgono all'AV-MPC se concernono la gestione, la gestione finanziaria del MPC o della relativa Autorità di vigilanza.

1.1/2.1/3.1: In qualità di parte nel procedimento disciplinare, il procuratore federale esercita il diritto di farsi rappresentare da un avvocato in ogni fase del procedimento, giusta l'articolo 11 della legge sulla procedura amministrativa (PA; SR 172.021).

1.2/1.3/2.2/3.2: La situazione giuridica relativa all'assunzione definitiva dei costi della rappresentanza legale a cui il procuratore generale ha diritto in sede processuale non è chiara. Questa questione giuridica aperta sarà chiarita assieme agli organi di controllo parlamentare competenti. In attesa di una regolamentazione definitiva, i costi saranno sostenuti per il momento dal MPC. In merito alla questione di un eventuale risarcimento delle parti, si deve attendere la decisione del Tribunale amministrativo federale sul ricorso (art. 64 PA). L'importo delle spese per la rappresentanza legale sarà determinato in via definitiva solo dopo che la decisione sul ricorso sarà passata in giudicato.

20.5236. Domanda Feller. Assunzione delle spese di patrocinio nell'ambito del procedimento disciplinare nei confronti di Michael Lauber

Testo della domanda del 2 giugno 2020

In base alla risposta del Consiglio federale, redatta dal Ministero pubblico della Confederazione, all'interrogazione 20.1009 si può concludere (senza tuttavia averne la certezza) che le spese di patrocinio per il procedimento disciplinare dal 9 maggio 2019 al 2 marzo 2020 nei confronti di Michael Lauber sono state pagate dal Ministero pubblico della Confederazione (e quindi dai contribuenti).

- A quanto ammontano tali spese?
- Queste spese rientrano nei costi del Ministero pubblico della Confederazione che figurano nei conti 2019 della Confederazione?

Risposta dell'AV-MPC dell'8 giugno 2020

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha inoltrato la domanda al Ministero pubblico della Confederazione (MPC). L'opinione giuridica del MPC, riportata di seguito, differisce da quella dell'AV-MPC. La risposta del MPC recita testualmente: Come il MPC ha spiegato nella propria risposta all'interrogazione 20.1009, la situazione giuridica relativa all'assunzione definitiva dei costi della rappresentanza legale a cui il procuratore generale ha diritto in sede processuale non è chiara. Questa questione giuridica aperta sarà chiarita assieme agli organi competenti in materia di alta vigilanza parlamentare. Attualmente è la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DeFin) a coordinare l'esame di questa tematica.

In attesa di una regolamentazione definitiva, i costi saranno sostenuti per il momento dal MPC. L'importo delle spese potrà essere determinato in via definitiva solo dopo che la decisione sul ricorso del Tribunale amministrativo federale sarà passata in giudicato. Ad oggi il MPC ha pagato la somma di CHF 39'889.85, che rientra nelle spese che figurano nei conti 2019 del MPC.

20.5241. Domanda Page. Spese di patrocinio del procuratore generale. Il procuratore generale si paga da solo gli avvocati?

Testo della domanda del 2 giugno 2020

Il procuratore generale ha incaricato degli avvocati di difenderlo nella vertenza con il proprio datore di lavoro. È abbastanza evidente che i costi di tali avvocati sono stati assunti dal suo stesso datore di lavoro, il Ministero pubblico della Confederazione!

Ho quindi due domande:

- A quanto ammontano attualmente queste spese di patrocinio, pagate dal contribuente?
- Quali misure ha intrapreso il Consiglio federale affinché al termine della vertenza il procuratore generale paghi da sé le proprie spese di patrocinio?

Risposta dell'AV-MPC dell'8 giugno 2020

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha inoltrato la domanda al Ministero pubblico della Confederazione (MPC). L'opinione giuridica del MPC, riportata di seguito, differisce da quella dell'AV-MPC. La risposta del MPC alla prima domanda recita testualmente:

Il procuratore generale non ha una vertenza col proprio datore di lavoro, né il MPC è il datore di lavoro del procuratore generale, eletto dall'Assemblea federale plenaria. Il procuratore generale è invece parte di un procedimento disciplinare disposto dall'AV-MPC nei suoi confronti, attualmente in fase di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Il procuratore generale si avvale del proprio diritto di farsi rappresentare legalmente in ogni stadio del procedimento giusta l'articolo 11 della legge federale sulla procedura amministrativa (RS 172.021).

La situazione giuridica relativa all'assunzione definitiva dei costi della rappresentanza legale a cui il procuratore generale ha diritto in sede processuale non è chiara. Questa questione giuridica aperta sarà chiarita assieme agli organi competenti in materia di alta vigilanza parlamentare. Attualmente è la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) a coordinare l'esame di questa tematica.

In attesa di una regolamentazione definitiva, i costi saranno sostenuti per il momento dal MPC. L'importo delle spese potrà essere determinato in via definitiva solo dopo che la decisione sul ricorso del Tribunale amministrativo federale sarà passata in giudicato. Ad oggi il MPC ha pagato la somma di CHF 39'889.85.

Per quanto concerne la seconda domanda, inerente alle misure intraprese, questo è il parere dell'AV-MPC: spetta al MPC assicurarsi che, in caso di decisione negativa della DelFin, il procuratore generale si faccia carico dei costi e che i pagamenti già effettuati siano rimborsati. L'AV-MPC vigilerà su questo nel quadro delle sue competenze.

20.5469. Domanda Weichelt-Picard. Assunzione dei costi per la rappresentanza legale del procuratore generale della Confederazione da parte dei contribuenti

Testo della domanda del 10 giugno 2020

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione ha risposto l'8 giugno 2020 nell'ora delle domande che la sua opinione giuridica differisce da quella del MPC, cfr. 20.5236. L'AV-MPC non precisa tuttavia la sua opinione giuridica.

1. In cosa consiste?

Si indica poi che per il momento il MPC si fa carico dei costi della rappresentanza legale. Ogni spesa statale, anche provvisoria, necessita notoriamente di una base giuridica.

2. In cosa risiede tale base?

Risposta dell'AV-MPC del 15 giugno 2020

A proposito della domanda 1: nella decisione disciplinare (non esecutiva) del 2 marzo 2020 concernente il procuratore generale Michael Lauber, l'Autorità di vigilanza sul Ministero

pubblico della Confederazione (AV-MPC) si è espressa sulle spese di patrocinio del procuratore generale e sulla relativa giustificazione giuridica (cifre 71, 72, 136-138, 219). Nella sua decisione disciplinare l'AV-MPC è giunta alla conclusione che la decisione sulla temporanea assunzione dei costi di patrocinio da parte del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) non avrebbe dovuto essere presa dal procuratore generale stesso. La decisione disciplinare annerita è visualizzabile su www.ab-ba.ch. Inoltre l'AV-MPC ritiene che le spese di patrocinio del procuratore generale nel quadro del procedimento disciplinare debbano essere pagate da lui stesso. Manca la base giuridica per l'assunzione (temporanea) delle spese da parte del MPC. L'AV-MPC monitora la situazione e sta vagliando le proprie opzioni. Tra l'altro, si confronterà al più presto su questo con l'alta vigilanza parlamentare.

L'AV-MPC ha trasmesso la seconda domanda al MPC per la risposta. L'opinione giuridica del MPC differisce da quella dell'AV-MPC in materia di assunzione delle spese, di cui alla prima domanda. La risposta del MPC recita testualmente:

Come spiegato dal MPC nella sua risposta all'interrogazione 20.1009, il procuratore generale si avvale del proprio diritto di farsi rappresentare legalmente nel procedimento disciplinare contro di lui giusta l'articolo 11 della legge federale sulla procedura amministrativa (RS 172.021). La situazione giuridica relativa all'assunzione dei costi della rappresentanza legale a cui il procuratore generale ha diritto in sede processuale non è chiara. Questa questione giuridica aperta sarà chiarita coinvolgendo gli organi competenti in materia di alta vigilanza parlamentare e quindi le Commissioni della gestione (CdG) e la Delegazione delle finanze (DelFin). Nel frattempo si è affrontato questo tema con la DelFin.

20.5470. Domanda Feller. Assunzione delle spese di patrocinio di Michael Lauber da parte dei contribuenti della Confederazione

Testo della domanda del 10 giugno 2020

Nella risposta alla domanda 20.5236 si spiega che l'opinione giuridica dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) e quella del Ministero pubblico della Confederazione differiscono.

1. Qual è l'opinione giuridica dell'AV-MPC?

Ritengo che qualsiasi spesa confederale, anche se provvisoria, debba avere una base giuridica.

2. Su quale base giuridica poggia l'assunzione delle spese di patrocinio di Michael Lauber da parte dei contribuenti?

Risposta dell'AV-MPC del 15 giugno 2020

A proposito della domanda 1: nella decisione disciplinare (non esecutiva) del 2 marzo 2020 concernente il procuratore generale Michael Lauber, l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) si è espressa sulle spese di patrocinio del procuratore generale e sulla relativa giustificazione giuridica (cifre 71, 72, 136-138, 219). Nella sua decisione disciplinare l'AV-MPC è giunta alla conclusione che la decisione sulla temporanea assunzione dei costi di patrocinio da parte del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) non avrebbe dovuto essere presa dal procuratore generale stesso. La decisione disciplinare annerita è visualizzabile su www.ab-ba.ch. Inoltre l'AV-MPC ritiene che le spese di patrocinio del procuratore generale nel quadro del procedimento disciplinare debbano essere pagate da lui stesso. Manca la base giuridica per l'assunzione (temporanea) delle spese da parte del MPC. L'AV-MPC monitora la situazione e sta vagliando le proprie opzioni. Tra l'altro, si confronterà al più presto su questo con l'alta vigilanza parlamentare.

L'AV-MPC ha trasmesso la seconda domanda al MPC per la risposta. L'opinione giuridica del MPC differisce da quella dell'AV-MPC in materia di assunzione delle spese, di cui alla prima domanda. La risposta del MPC recita testualmente:

Come spiegato dal MPC nella sua risposta all'interrogazione 20.1009, il procuratore generale si avvale del proprio diritto di farsi rappresentare legalmente nel procedimento disciplinare contro di lui giusta l'articolo 11 della legge federale sulla procedura amministrativa (RS 172.021). La situazione giuridica relativa all'assunzione dei costi della rappresentanza legale a cui il procuratore generale ha diritto in sede processuale non è chiara. Questa questione giuridica aperta sarà chiarita coinvolgendo gli organi competenti in materia di alta vigilanza parlamentare e quindi le Commissioni della gestione (CdG) e la Delegazione delle finanze (DelFin). Nel frattempo si è affrontato questo tema con la DelFin.

20.3726. Interpellanza Badran. Russia e possibili reati. L'abbandono del procedimento era davvero l'unica soluzione?

Testo dell'interpellanza del 18 giugno 2020

Il 5 marzo 2020 il Tages-Anzeiger ha riferito di transazioni poco trasparenti effettuate da Alexander Udodov e riguardanti conti bancari svizzeri e beni immobiliari situati sul nostro territorio. Si tratta di operazioni con una valenza politica particolare giacché dal 2008 Udodov è sposato con la sorella di Michail Miustin, nuovo primo ministro russo ed ex alto dirigente dell'autorità fiscale della Russia. Stando a quanto riportato dalla stampa, le verifiche e i procedimenti condotti dalla polizia giudiziaria federale, dal Ministero pubblico della Confederazione e dall'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro riguardanti transazioni immobiliari poco trasparenti e transazioni inspiegabili di diversi milioni su conti svizzeri non si sono rivelati concludenti nella vicenda Udodov.

Chiedo pertanto al Consiglio federale di rispondere alle seguenti domande.

1. Perché il Ministero pubblico della Confederazione ha chiuso un'istruzione nel 2014? Quali sono state le richieste formulate dalla Svizzera nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale? Quale ruolo hanno avuto l'assenza di cooperazione tra la Svizzera e la Russia e la mancata trasmissione di informazioni da parte di quest'ultima? Le autorità summenzionate non dispongono di strumenti o di risorse sufficienti per fare chiarezza sulla situazione?
2. L'organizzazione anticorruzione di Alexei Navalny ha indicato che il patrimonio immobiliare di alcuni membri della famiglia di Michail Miustin è talmente importante da non poter essere riconducibile al suo stipendio di funzionario. Il Consiglio federale è a conoscenza di queste informazioni?
3. In Svizzera sono ancora pendenti procedimenti giudiziari o richieste indirizzate alle autorità russe in relazione alle transazioni immobiliari o finanziarie di Alexander Udodov? Dal canto suo, la Russia ha formulato richieste di informazioni alla Svizzera?
4. Già nella vicenda del violoncellista Sergei Roldugin, i media svizzeri avevano accusato le autorità competenti di aver capitolato e fallito. Come rivelato dai Panama Papers, Roldugin, amico intimo di Vladimir Putin, si è servito di conti bancari svizzeri per trasferire diversi milioni. Vi sono ancora procedimenti pendenti in questo ambito e in che modo la Confederazione accerta la veridicità dei fatti contestati a Roldugin?
5. In Svizzera le basi legali esistenti forniscono strumenti sufficienti per perseguire le persone implicate in gravi vicende di corruzione o di riciclaggio di denaro quando gli altri Paesi si dimostrano poco cooperativi? In caso contrario, che base legale occorrerebbe creare o modificare?

Risposta dell'AV-MPC del 7 settembre 2020

Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) ha espresso il proprio parere all'indirizzo dell'AV-MPC in merito alle domande della presente interpellanza.

Innanzitutto, a titolo di chiarimento, va precisato quanto segue:

L'articolo 7 della legge sul Parlamento (LParl), che disciplina i diritti d'informazione dei singoli parlamentari, fa riferimento a informazioni del Consiglio federale o dell'Assemblea federale. La disposizione non è applicabile a richieste di informazioni formulate all'indirizzo dei tribunali federali e dell'MPC o dell'AV-MPC (von Wyss in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, n. 19, riguardo all'art. 7 LParl).

L'alta vigilanza parlamentare è esercitata, in base all'articolo 52 LParl, dalle Commissioni della gestione, mentre le relazioni tra l'Assemblea federale e i tribunali federali nonché l'AV-MPC sono rette dall'articolo 162 LParl. In base a tali disposizioni, per le informazioni dei tribunali federali o dell'AV-MPC sono determinanti i diritti d'informazione delle Commissioni, non quelli dei singoli parlamentari. In base all'articolo 26 capoverso 4 LParl, il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni dell'MPC non è oggetto della (alta) vigilanza parlamentare. Queste disposizioni hanno tra l'altro lo scopo di proteggere i tribunali federali e l'MPC da influenze politiche.

Le risposte dell'MPC in dettaglio:

1./3. Già in precedenza l'MPC ha chiarito nei confronti del pubblico di aver aperto un'istruzione penale contro ignoti per sospetto riciclaggio di denaro in relazione all'acquisto dell'hotel ALBANA di Weggis da parte dell'uomo d'affari russo Alexander Udodov il 3 aprile 2012. Le indagini svolte non hanno fornito prove concrete che Alexander Udodov disponesse di valori patrimoniali di provenienza illecita o che i valori in questione fossero frutto di attività criminali e non è stato possibile produrre la prova del reato preliminare. In tal modo è venuto a cadere un decisivo elemento costitutivo del riciclaggio di denaro e si è dovuta quindi disporre la chiusura dell'istruzione. Neppure le informazioni ottenute dalla Russia nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale hanno potuto fornire la prova del reato preliminare. In tale contesto, le autorità russe non hanno formulato alcuna richiesta di informazioni all'MPC.

2. Questa domanda riguarda il Consiglio federale e/o l'Amministrazione federale. L'MPC non può esprimere alcun parere in merito.

4. L'MPC non ha svolto né sta attualmente svolgendo alcun procedimento penale in merito a questa vicenda.

5. Il dispositivo legale della Svizzera è sostanzialmente adeguato, tuttavia nel caso singolo si rende necessario talvolta, de facto, distinguere tra la cooperazione internazionale e gli interessi dello Stato in questione, interessi che le nostre autorità di perseguimento penale non possono influenzare.

20.5575 Domanda Büchel. Nomina di un procuratore straordinario da parte dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. Problemi per lo stato di diritto

Testo della domanda del 9 settembre 2020

Il 29 giugno 2020 l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha nominato un procuratore federale straordinario per esaminare le denunce penali presentate contro Michael Lauber. L'elezione avrà luogo il 23 settembre 2020. Questo comporta problemi per lo stato di diritto?

Già il 29 luglio 2020 Stefan Keller ha avviato un procedimento penale contro un privato e questo è stato reso pubblico attraverso l'AV-MPC.

1. Stefan Keller esercita già effettivamente le funzioni di procuratore federale straordinario in un procedimento penale nei confronti del procuratore generale della Confederazione?
2. Stefan Keller può già procedere ad atti istruttori?
3. Da quando un procuratore federale straordinario ancora da eleggere può avviare un procedimento penale nei confronti di un privato?

Risposta dell'AV-MPC del 14 settembre 2020

Domanda 1: l'11 giugno 2020 i presidenti dei consigli dell'Assemblea federale hanno trasmesso all'AV-MPC tre denunce penali contro il procuratore generale Michael Lauber, il presidente della FIFA Gianni Infantino e altri soggetti, con la richiesta di nominare un procuratore federale straordinario. Nel frattempo è pervenuta all'AV-MPC un'altra denuncia penale per la stessa vicenda. Il 29 giugno 2020 l'AV-MPC ha nominato procuratore federale straordinario il Dr. Stefan Keller giusta l'articolo 67 della legge sull'organizzazione delle autorità penali (RS 173.71) e la giurisprudenza del Tribunale penale federale.

Domanda 2: il procuratore federale straordinario esercita le proprie funzioni in modo indipendente rispetto all'AV-MPC.

Domanda 3: nel comunicato stampa dell'8 settembre 2020 la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria informa di proporre all'Assemblea federale di eleggere procuratore federale straordinario il Dr. Stefan Keller il 23 settembre 2020 giusta l'articolo 17 capoverso 3 della legge sul Parlamento (RS 171.10) per lo svolgimento dell'inchiesta penale in conformità con l'articolo 308 ss. del codice di procedura penale. La Commissione giudiziaria è competente in materia di definizione del mandato.

20.4021. Interpellanza Nicolet. Drame di Morges, chi è responsabile?

Testo dell'interpellanza del 17 settembre 2020

Lo scorso 12 settembre, mentre era seduto con gli amici su una terrazza a Morges, un giovane è stato ucciso con un'arma da taglio da un ventiseienne svizzero-turco.

L'autore è stato arrestato rapidamente dalla polizia vodese, con un lavoro e una rapidità d'azione apprezzabili.

Questo omicidio ha avuto una grande eco sulla stampa, mettendo in luce diverse probabili lacune, mentre il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e le autorità cantonali vodesi si passano le responsabilità.

Secondo alcune fonti, l'autore di questo omicidio era noto ai servizi federali dal 2017 per propaganda islamista; posto in detenzione preventiva dall'aprile 2019 per incendio intenzionale di una stazione di servizio a Prilly, il giovane svizzero-turco era stato liberato nel luglio 2020 su richiesta del MPC in base a una perizia psichiatrica.

Il MPC menziona inoltre di aver ordinato misure di vigilanza sostitutive che le autorità cantonali vodesi non avrebbero evidentemente rispettato; queste ultime avrebbero addotto di non disporre di un luogo dove ospitare il giovane in un ambiente adeguato.

Oggi possiamo girare e rigirare la faccenda come vogliamo ma rimane il fatto che è stato commesso un omicidio a causa di probabili lacune e del lassismo di diverse autorità.

Chiedo dunque al Consiglio federale di rispondere alle seguenti domande:

- Il Ministero pubblico della Confederazione aveva adottato sufficienti precauzioni prima di ordinare la liberazione dell'autore di questo omicidio?
- La perizia psichiatrica menzionava il rischio di un simile atto?
- Il MPC ha richiamato all'ordine le autorità vodesi a causa del mancato rispetto delle misure di vigilanza sostitutive che aveva ordinato?
- Le autorità vodesi hanno rispettato le misure di vigilanza ordinate?
- Quali altre misure avrebbero potuto essere adottate e a che livello per evitare il verificarsi di un simile omicidio?
- A che livello dovrebbero essere intraprese riforme legislative per evitare nuovi casi di questo tipo?

Ringrazio il Consiglio federale per le risposte che potrà fornirmi.

Parere dell'AV-MPC del 25 novembre 2020

Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) ha presentato all'AV-MPC la sua presa di posizione in merito alle domande di questa interpellanza. A titolo di chiarimento, occorre precisare quanto segue:

L'articolo 7 della legge sul Parlamento (LParl), il quale disciplina i diritti d'informazione dei singoli parlamentari, si riferisce a informazioni da parte del Consiglio federale o dell'Assemblea federale. Tale disposizione non è applicabile alle domande d'informazione ai tribunali della Confederazione, al MPC ed all'AV-MPC (von Wyss, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N. 19 sull'articolo 7 LParl).

In base all'articolo 52 LParl, l'alta vigilanza parlamentare viene svolta dalle Commissioni della gestione; le relazioni di servizio tra l'Assemblea federale e i tribunali della Confederazione nonché l'AV-MPC sono rette dall'articolo 162 LParl. Pertanto, per le informazioni dei tribunali della Confederazione o dell'AV-MPC sono determinanti i diritti d'informazione delle Commissioni, ma non quelli di singoli parlamentari. In base all'articolo 26 cpv. 4 LParl, il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del MPC non è oggetto dell'(alta) vigilanza parlamentare. Questa regolamentazione serve tra l'altro a proteggere i tribunali della Confederazione e il MPC da influenze politiche.

Le singole risposte del MPC:

1.-5. L'imputato, in seguito al presunto incendio intenzionale di una stazione di servizio nell'aprile 2019, era in carcerazione preventiva. Essa è stata più volte prolungata dal giudice dei provvedimenti coercitivi (GPC), inizialmente su richiesta del Ministero pubblico del Cantone di Vaud e poi del MPC, dopo che quest'ultimo aveva ripreso il procedimento penale (a causa del sospetto di un possibile sfondo jihadista). Nel luglio 2020 il GPC di competenza ha rilasciato l'imputato su richiesta del MPC, che si basava in particolare su una perizia psichiatrica, subordinatamente alla condizione e all'esaurimento delle misure processuali penali sostitutive disponibili, che sono state elaborate dalle autorità coinvolte in stretta collaborazione. Tra le misure sostitutive ordinate dal giudice vi erano il divieto di uscire di notte, l'obbligo di annunciarsi e il divieto di portare armi. Fino all'omicidio del 12 settembre 2020 non vi era stata alcuna violazione delle misure sostitutive imposte che, secondo la direzione del procedimento, avrebbe giustificato un nuovo incarceramento. I provvedimenti coercitivi, in particolare gli ordini di arresto, devono essere impartiti nel rispetto delle prescrizioni e dei limiti di cui al Codice di diritto processuale penale e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

6. La Confederazione rafforza costantemente il suo dispositivo per la lotta e la difesa contro il terrorismo. Il 25 settembre 2020 il parlamento ha emanato il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e il relativo Protocollo addizionale e potenzia il dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata (FF 2020 6945 segg.) nonché la legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) (FF 2020 6795 segg.). Il MPC ha sostenuto questi impegni legislativi. In particolare con l'MPT sono stati messi a disposizione delle autorità di sicurezza ulteriori strumenti di polizia preventivi.

20.5812. Domanda Nussbaumer. Procedimento del Ministero pubblico della Confederazione contro funzionari fiscali russi

Testo della domanda del 1° dicembre 2020

- Il Consiglio federale comprende che molti trovano «scandalosa» l'intenzione del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) di abbandonare il procedimento nei confronti di funzionari fiscali russi smascherati come ladri da Sergei Magnitski e di lasciare ai ladri parte del denaro rubato?
- Il Consiglio federale come spiega l'impressione che i responsabili presso il MPC abbiano permesso ai «colleghi» russi di approfittarsene e che ora abbiano «chiuso» la questione rinunciando al procedimento penale?

Risposta dell'AV-MPC del 7 dicembre 2020

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha chiesto al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) di prendere posizione in merito alle domande. L'AV-MPC segue il procedimento per riciclaggio di denaro Magnitski nel quadro della propria attività di vigilanza e sarà informata in merito dal MPC in occasione della seduta del 7 dicembre 2020. La decisione di abbandono del procedimento penale del MPC può essere impugnata dalle parti presso la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. L'AV-MPC potrebbe avviare inchieste proprie nel quadro del diritto della vigilanza solo dopo il passaggio in giudicato della decisione di abbandono.

La risposta del MPC nel dettaglio:

Ai fini di una qualificazione, va innanzitutto precisato quanto segue: in base alla legge, le autorità penali sono indipendenti nell'applicazione del diritto e sottostanno solamente al diritto (art. 4 cpv. 1 del codice di procedura penale, CPP). Il controllo di merito delle decisioni

giudiziarie e delle decisioni del MPC è escluso dalla (alta) vigilanza parlamentare in base all'articolo 26 capoverso 4 della legge sul Parlamento. Questa norma serve anche per proteggere i tribunali federali e il MPC dalle ingerenze politiche. Infine, anche il sistema della divisione dei poteri, proprio dello stato di diritto svizzero, serve per tutelare l'indipendenza delle autorità penali.

In qualità di autorità di perseguimento penale indipendente, il MPC ha per legge il compito di accertare la verità. Nel rispetto del principio inquisitorio, chiarisce tutte le circostanze a carico e a discarico significative al fine di giudicare il fatto e l'imputato. Nei casi di riciclaggio di denaro, in particolare, deve essere sufficientemente provato che esiste un legame tra il denaro per il quale c'è un sospetto di riciclaggio in Svizzera e un reato preliminare, cioè un crimine commesso di regola all'estero. Per far luce su un reato preliminare commesso all'estero, il MPC dipende dall'assistenza giudiziaria dello Stato in questione. Un imputato non può essere condannato per riciclaggio di denaro in assenza di un legame con un reato preliminare dimostrato in modo sufficiente per la legge.

Se il sospetto di reato si è corroborato, il MPC dispone o propone la condanna dell'imputato; inoltre dispone o propone la confisca dei proventi diretti di un reato o la loro «restituzione» attraverso il risarcimento.

Nel procedimento penale oggetto della presente domanda, il MPC è giunto al termine della propria inchiesta e conclude che il procedimento contro ignoti debba essere abbandonato in base all'art. 319 cpv. 1 CPP. Il MPC intende tuttavia disporre la confisca di una parte dei valori patrimoniali attualmente sequestrati qualora sia possibile dimostrare un nesso tra i valori patrimoniali sequestrati in Svizzera e il reato preliminare commesso in Russia.

Un decreto di abbandono può essere impugnato dalle parti legittimate a tal fine davanti alla competente giurisdizione di reclamo (art. 322 cpv. 2 CPP). Nei casi di giurisdizione federale esercita tale controllo giurisdizionale la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (art. 37 cpv. 1 della legge sull'organizzazione delle autorità penali).

20.5864. Domanda Schneider Schüttel Abbandono discutibile di un procedimento per riciclaggio di denaro

Testo della domanda del 2 dicembre 2020

Il Ministero pubblico della Confederazione ha recentemente annunciato di abbandonare il procedimento per riciclaggio di denaro in relazione al furto di entrate fiscali da parte di funzionari fiscali moscoviti, scoperto da Sergei Magnitski. I fondi verrebbero restituiti a oligarchi che sono già stati smascherati quali complici e puniti per tale reato negli USA.

- Il Consiglio federale come giudica il modo di procedere del Ministero pubblico della Confederazione?
- Vede possibilità di indurre il Ministero pubblico della Confederazione a rinunciare all'abbandono?

Risposta dell'AV-MPC del 7 dicembre 2020

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha chiesto al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) di prendere posizione in merito alle domande. L'AV-MPC segue il procedimento per riciclaggio di denaro Magnitski nel quadro della propria attività di vigilanza e sarà informata in merito dal MPC in occasione della seduta del 7 dicembre 2020. La decisione di abbandono del procedimento penale del MPC può essere impugnata dalle parti presso la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. L'AV-MPC potrebbe avviare inchieste proprie nel quadro del diritto della vigilanza solo dopo il passaggio in giudicato della decisione di abbandono.

La risposta del MPC nel dettaglio:

Ai fini di una qualificazione, va innanzitutto precisato quanto segue: in base alla legge, le autorità penali sono indipendenti nell'applicazione del diritto e sottostanno solamente al diritto (art. 4 cpv. 1 del codice di procedura penale, CPP). Il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del MPC è escluso dalla (alta) vigilanza parlamentare in base all'articolo 26 capoverso 4 della legge sul Parlamento. Questa norma serve anche per proteggere i tribunali federali e il MPC dalle ingerenze politiche. Infine, anche il sistema della divisione dei poteri, proprio dello stato di diritto svizzero, serve per tutelare l'indipendenza delle autorità penali.

In qualità di autorità di perseguimento penale indipendente, il MPC ha per legge il compito di accertare la verità. Nel rispetto del principio inquisitorio, chiarisce tutte le circostanze a carico e a discarico significative al fine di giudicare il fatto e l'imputato. Nei casi di riciclaggio di denaro, in particolare, deve essere sufficientemente provato che esiste un legame tra il denaro per il quale c'è un sospetto di riciclaggio in Svizzera e un reato preliminare, cioè un crimine commesso di regola all'estero. Per far luce su un reato preliminare commesso all'estero, il MPC dipende dall'assistenza giudiziaria dello Stato in questione. Un imputato non può essere condannato per riciclaggio di denaro in assenza di un legame con un reato preliminare dimostrato in modo sufficiente per la legge.

Se il sospetto di reato si è corroborato, il MPC dispone o propone la condanna dell'imputato; inoltre dispone o propone la confisca dei proventi diretti di un reato o la loro «restituzione» attraverso il risarcimento.

Nel procedimento penale oggetto della presente domanda, il MPC è giunto al termine della propria inchiesta e conclude che il procedimento contro ignoti debba essere abbandonato in base all'art. 319 cpv. 1 CPP. Il MPC intende tuttavia disporre la confisca di una parte dei valori patrimoniali attualmente sequestrati qualora sia possibile dimostrare un nesso tra i valori patrimoniali sequestrati in Svizzera e il reato preliminare commesso in Russia.

Un decreto di abbandono può essere impugnato dalle parti legittimate a tal fine davanti alla competente giurisdizione di reclamo (art. 322 cpv. 2 CPP). Nei casi di giurisdizione federale esercita tale controllo giurisdizionale la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (art. 37 cpv. 1 della legge sull'organizzazione delle autorità penali).

20.5928. Domanda Arslan. Il Ministero pubblico della Confederazione vuole abbandonare il procedimento per riciclaggio di denaro

Testo della domanda del 2 dicembre 2020

Il Ministero pubblico della Confederazione intende restituire denaro confiscato a oligarchi russi, già giudicati rei negli USA.

- Il Consiglio federale come giudica questa intenzione?
- Come giudica il danno che in questo modo il Ministero pubblico della Confederazione arreca alla buona reputazione della giustizia svizzera e alla lotta contro la criminalità economica?
- Ritiene che ci sia la possibilità di indurre il Ministero pubblico della Confederazione a rinunciare ad abbandonare questo procedimento?

Risposta dell'AV-MPC del 7 dicembre 2020

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha chiesto al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) di prendere posizione in merito alle domande.

L'AV-MPC segue il procedimento per riciclaggio di denaro Magnitski nel quadro della propria attività di vigilanza e sarà informata in merito dal MPC in occasione della seduta del 7 dicembre 2020. La decisione di abbandono del procedimento penale del MPC può essere impugnata dalle parti presso la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. L'AV-MPC potrebbe avviare inchieste proprie nel quadro del diritto della vigilanza solo dopo il passaggio in giudicato della decisione di abbandono.

La risposta del MPC nel dettaglio:

Ai fini di una qualificazione, va innanzitutto precisato quanto segue: in base alla legge, le autorità penali sono indipendenti nell'applicazione del diritto e sottostanno solamente al diritto (art. 4 cpv. 1 del codice di procedura penale, CPP). Il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del MPC è escluso dalla (alta) vigilanza parlamentare in base all'articolo 26 capoverso 4 della legge sul Parlamento. Questa norma serve anche per proteggere i tribunali federali e il MPC dalle ingerenze politiche. Infine, anche il sistema della divisione dei poteri, proprio dello stato di diritto svizzero, serve per tutelare l'indipendenza delle autorità penali.

In qualità di autorità di perseguimento penale indipendente, il MPC ha per legge il compito di accertare la verità. Nel rispetto del principio inquisitorio, chiarisce tutte le circostanze a carico e a scarico significative al fine di giudicare il fatto e l'imputato. Nei casi di riciclaggio di denaro, in particolare, deve essere sufficientemente provato che esiste un legame tra il denaro per il quale c'è un sospetto di riciclaggio in Svizzera e un reato preliminare, cioè un crimine commesso di regola all'estero. Per far luce su un reato preliminare commesso all'estero, il MPC dipende dall'assistenza giudiziaria dello Stato in questione. Un imputato non può essere condannato per riciclaggio di denaro in assenza di un legame con un reato preliminare dimostrato in modo sufficiente per la legge.

Se il sospetto di reato si è corroborato, il MPC dispone o propone la condanna dell'imputato; inoltre dispone o propone la confisca dei proventi diretti di un reato o la loro «restituzione» attraverso il risarcimento.

Nel procedimento penale oggetto della presente domanda, il MPC è giunto al termine della propria inchiesta e conclude che il procedimento contro ignoti debba essere abbandonato in base all'art. 319 cpv. 1 CPP. Il MPC intende tuttavia disporre la confisca di una parte dei valori patrimoniali attualmente sequestrati qualora sia possibile dimostrare un nesso tra i valori patrimoniali sequestrati in Svizzera e il reato preliminare commesso in Russia.

Un decreto di abbandono può essere impugnato dalle parti legittimate a tal fine davanti alla competente giurisdizione di reclamo (art. 322 cpv. 2 CPP). Nei casi di giurisdizione federale esercita tale controllo giurisdizionale la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (art. 37 cpv. 1 della legge sull'organizzazione delle autorità penali).

20.5945. Domanda Molina. Caso Magnitski: perché la Svizzera non interviene contro il riciclaggio di denaro?

Testo della domanda del 2 dicembre 2020

- Il Consiglio federale come si spiega l'abbandono del procedimento per riciclaggio di denaro inerente al furto di entrate fiscali da parte di funzionari fiscali moscoviti scoperto da Sergei Magnitski?
- Questo si spiega col «vuoto» di potere che impera nel MPC, come ritengono esperti stranieri?

- Non rappresenta un danno per la buona reputazione della Svizzera il fatto che ora il MPC restituisca i fondi rubati a oligarchi russi, smascherati come «criminali» dalle autorità americane?

Risposta dell'AV-MPC del 14 dicembre 2020

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha chiesto al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) di prendere posizione in merito alle domande. L'AV-MPC segue il procedimento per riciclaggio di denaro Magnitski nel quadro della propria attività di vigilanza e sarà informata in merito dal MPC in occasione della seduta del 7 dicembre 2020. La decisione di abbandono del procedimento penale del MPC può essere impugnata dalle parti presso la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. L'AV-MPC potrebbe avviare inchieste proprie nel quadro del diritto della vigilanza solo dopo il passaggio in giudicato della decisione di abbandono.

La risposta del MPC nel dettaglio:

Ai fini di una qualificazione, va innanzitutto precisato quanto segue: in base alla legge, le autorità penali sono indipendenti nell'applicazione del diritto e sottostanno solamente al diritto (art. 4 cpv. 1 del codice di procedura penale, CPP). Il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del MPC è escluso dalla (alta) vigilanza parlamentare in base all'articolo 26 capoverso 4 della legge sul Parlamento. Questa norma serve anche per proteggere i tribunali federali e il MPC dalle ingerenze politiche. Infine, anche il sistema della divisione dei poteri, proprio dello stato di diritto svizzero, serve per tutelare l'indipendenza delle autorità penali.

In qualità di autorità di perseguimento penale indipendente, il MPC ha per legge il compito di accertare la verità. Nel rispetto del principio inquisitorio, chiarisce tutte le circostanze a carico e a scarico significative al fine di giudicare il fatto e l'imputato. Nei casi di riciclaggio di denaro, in particolare, deve essere sufficientemente provato che esiste un legame tra il denaro per il quale c'è un sospetto di riciclaggio in Svizzera e un reato preliminare, cioè un crimine commesso di regola all'estero. Per far luce su un reato preliminare commesso all'estero, il MPC dipende dall'assistenza giudiziaria dello Stato in questione. Un imputato non può essere condannato per riciclaggio di denaro in assenza di un legame con un reato preliminare dimostrato in modo sufficiente per la legge.

Se il sospetto di reato si è corroborato, il MPC dispone o propone la condanna dell'imputato; inoltre dispone o propone la confisca dei proventi diretti di un reato o la loro «restituzione» attraverso il risarcimento.

Nel procedimento penale oggetto della presente domanda, il MPC è giunto al termine della propria inchiesta e conclude che il procedimento contro ignoti debba essere abbandonato in base all'art. 319 cpv. 1 CPP. Il MPC intende tuttavia disporre la confisca di una parte dei valori patrimoniali attualmente sequestrati qualora sia possibile dimostrare un nesso tra i valori patrimoniali sequestrati in Svizzera e il reato preliminare commesso in Russia.

Un decreto di abbandono può essere impugnato dalle parti legittimate a tal fine davanti alla competente giurisdizione di reclamo (art. 322 cpv. 2 CPP). Nei casi di giurisdizione federale esercita tale controllo giurisdizionale la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (art. 37 cpv. 1 della legge sull'organizzazione delle autorità penali).

20.6112. Domanda Arslan. I conti Magnitski in Svizzera

Testo della domanda del 9 dicembre 2020

In relazione al caso Magnitski sarebbero stati aperti in Svizzera due conti presso Credit Suisse, intestati a Olga Stepanowa e a suo marito. La signora Stepanowa aveva un reddito basso come funzionaria russa nel campo fiscale. Per questo attira molto l'attenzione un trasferimento milionario.

- Il procuratore competente ha informato la FINMA dei due conti sospetti?
- Se sì, FINMA è intervenuta e come?

Risposta dell'AV-MPC del 14 dicembre 2020

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha chiesto al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) di prendere posizione in merito alle domande. L'AV-MPC segue il procedimento per riciclaggio di denaro Magnitski nel quadro della propria attività di vigilanza e sarà informata in merito dal MPC in occasione della seduta del 7 dicembre 2020. La decisione di abbandono del procedimento penale del MPC può essere impugnata dalle parti presso la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. L'AV-MPC potrebbe avviare inchieste proprie nel quadro del diritto della vigilanza solo dopo il passaggio in giudicato della decisione di abbandono.

La risposta del MPC nel dettaglio:

Ai fini di una qualificazione, va innanzitutto precisato quanto segue: in base alla legge, le autorità penali sono indipendenti nell'applicazione del diritto e sottostanno solamente al diritto (art. 4 cpv. 1 del codice di procedura penale, CPP). Il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del MPC è escluso dalla (alta) vigilanza parlamentare in base all'articolo 26 capoverso 4 della legge sul Parlamento. Questa norma serve anche per proteggere i tribunali federali e il MPC dalle ingerenze politiche. Infine, anche il sistema della divisione dei poteri, proprio dello stato di diritto svizzero, serve per tutelare l'indipendenza delle autorità penali.

In base all'art. 38 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) il MPC e la FINMA si scambiano le informazioni necessarie nel quadro della collaborazione e nell'adempimento dei propri compiti e coordinano le proprie inchieste per quanto possibile e necessario. Per le informazioni sul procedimento penale, oggetto di questa domanda, il MPC rimanda alle risposte dell'AV-MPC nell'ora delle domande del 07.12.2020 (20.5812, 20.5864 e 20.5928).

Abbreviazioni

AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio Nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CG	Commissione giudiziaria
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPP	Codice di procedura penale (RS 312.0)
DelFin	Delegazione delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
e.o.	straordinario
Fedpol	Ufficio federale di polizia
FFA	Divisione analisi finanziaria forense
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
HEG Arc	Haute école de gestion Arc (Scuola universitaria di management Arc)
ILCE	Istituto per la lotta contro la criminalità economica
LOAP	Legge sull'organizzazione delle autorità penali (RS 173.71)
LParl	Legge sul Parlamento (RS 171.10)
LResp	Legge sulla responsabilità (RS 170.32)
MAS LCE	MAS in lotta contro la criminalità economica
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
MROS	Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
N/E	Consiglio Nazionale e Consiglio degli Stati
OAB	Stato maggiore operativo del procuratore generale
Ordinanza AV-MPC	Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (RS 173.712.24)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RTVC	Divisione assistenza giudiziaria, terrorismo, diritto penale internazionale e cybercriminalità
TAF	Tribunale amministrativo federale
TPF	Tribunale penale federale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
WiKri	Divisione Criminalità economica
ZEB	Trattamento centrale delle ricezioni