



Spiegazioni del Regolamento dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione del 15 febbraio 2021 (RS 173.712.243)

Finalità e basi

Le basi giuridiche dell'organizzazione e dei compiti dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) sono sancite dagli articoli 17 e 23-31 della *legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP)*¹ e dall'*ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'AV-MPC*². Entrambi gli atti normativi sono stati emanati nel 2010 ed erano stati pensati come prime regolamentazioni per l'avvio dell'attività dell'AV-MPC. La prassi dell'AV-MPC ha presto evidenziato come entrambi i documenti siano rudimentali a livello di contenuti e non chiariscano a sufficienza le competenze dell'autorità di vigilanza. Ad integrazione dei due atti normativi, nel 2010 l'AV-MPC ha adottato un regolamento sui propri compiti e sulla propria organizzazione³ che, trascorsi dieci anni, necessita tuttavia di una revisione. Tale regolamento è l'unico atto normativo che l'AV-MPC può modificare autonomamente; essa esamina le altre modifiche di legge assieme all'Assemblea federale.

Lo scopo della *revisione totale* del regolamento è fornire un quadro dei compiti fondamentali e delle modalità di funzionamento dell'AV-MPC nonché definirne l'organizzazione e i processi operativi. Tale finalità comporta che il regolamento in parte approfondisca disposizioni della LOAP e anche dell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'AV-MPC e in parte chiarisca e definisca singole regole dell'attuale lavoro dell'autorità che finora non erano state sancite (p. es. in materia di verbalizzazione delle deliberazioni e dei dibattimenti). In questo modo l'AV-MPC vuole garantirsi chiarezza e obbligatorietà, come autorità. Al contempo, attraverso il regolamento rivisto, si prefigge di informare con precisione sui propri compiti e sulla propria organizzazione tutte le autorità e i soggetti con i quali ha rapporti, segnatamente il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) sottoposto alla vigilanza, gli organi dell'Assemblea federale e il pubblico.

Schema della struttura e dei contenuti del regolamento

Il regolamento rivisto è suddiviso in sette sezioni:

- la sezione 1 concerne i compiti e le linee essenziali dell'organizzazione dell'autorità;

¹ Legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione del 19 marzo 2010 (legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP; RS 173.71).

² Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione del 1° ottobre 2010 (ordinanza sull'organizzazione e i compiti dell'Assemblea federale; RS 173.712.24).

³ Regolamento dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione del 4 novembre 2010 (RS 173.712.243).

- la sezione 2 indica gli specifici controlli e mezzi di vigilanza dell'AV-MPC;
- la sezione 3 riporta i compiti della direzione dell'AV-MPC, in capo al presidente;
- la sezione 4 concerne la segreteria, che costituisce l'infrastruttura dell'autorità;
- la sezione 5 regola l'importante questione delle modalità di lavoro dell'AV-MPC;
- la sezione 6 è dedicata ai compiti informativi dell'autorità e
- la sezione 7 contiene l'usuale disposizione finale.

Indicazioni e spiegazioni dei singoli articoli

All'**articolo 1** sui compiti dell'autorità è fondamentale, sia dal punto di vista tecnico che giuridico, il **capoverso 2**: «*Nel quadro dei compiti conferiteli dalla legge, essa (cioè l'AV-MPC) esercita la vigilanza tecnica e gerarchica sul Ministero pubblico della Confederazione secondo criteri di legalità, regolarità, opportunità, efficacia ed economicità.*». Questo non è riportato altrettanto esplicitamente né nella LOAP né nell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'AV-MPC. La precisazione deriva dalle disposizioni costituzionali applicabili alla vigilanza sulle autorità amministrative e di giustizia della Confederazione. Al **capoverso 3** si elencano alcune importanti competenze di vigilanza. La **lett. a** sancisce che l'AV-MPC può richiedere informazioni non solo al MPC ma anche ad altre autorità amministrative e giudiziarie tramite l'assistenza amministrativa. Ha rilevanza per la pratica anche la **lett. c**, secondo cui l'AV-MPC è autorizzata a nominare un procuratore federale straordinario nei casi speciali di cui all'articolo 67 LOAP e in altri casi riconosciuti dal giudice.

L'**articolo 2** definisce esplicitamente l'AV-MPC un'*«autorità collegiale»*. Con ciò si intendono azioni e decisioni collettive e l'assunzione collettiva della responsabilità nell'adempimento dei compiti. Al **capoverso 2** si descrive il carattere dell'assolvimento del compito di vigilanza da parte dei membri dell'AV-MPC: si tratta di un'attività svolta *a titolo accessorio*, come prescrive l'articolo 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010 sull'AV-MPC. In questo modo gli esponenti di diverse professioni giuridiche possono portare la propria competenza nell'autorità di vigilanza. Al contempo questa limitazione significa che i membri dell'AV-MPC esercitano il proprio mandato pubblico come un'autorità di milizia. Per assolvere la funzione direttiva nella pratica, rispettando comunque il criterio dell'attività svolta a titolo accessorio tratto dalla legge di livello superiore, il presidente ora è impiegato a tempo parziale al 35%. Il **capoverso 3** e questo regolamento sono espressione del principio di autorganizzazione dell'AV-MPC, che l'articolo 6 della suddetta ordinanza dell'Assemblea federale garantisce.

L'**articolo 3** riporta essenzialmente la competenza di cui all'articolo 9 dell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'AV-MPC in materia di delega di compiti in seno all'autorità.

L'**articolo 4**, in attuazione dell'articolo 30 LOAP, cita le due principali forme di inchieste dell'AV-MPC a fini di controllo: si tratta di accertamenti e ispezioni. Ad essi si aggiungono, in base al diritto superiore, due speciali procedure d'inchiesta: le inchieste amministrative e le inchieste disciplinari. Questi quattro mezzi di vigilanza ovvero procedure di vigilanza sono ulteriormente specificati nei successivi **articoli 5-8** del regolamento. Almeno una volta l'anno l'AV-MPC deve condurre un'ispezione in base all'**articolo 6** presso il MPC. L'AV-MPC regola le modalità concrete dello svolgimento

delle sue ispezioni in una guida. Vi saranno poi scambi di opinioni tra l'AV-MPC e il MPC, in particolare sul relativo rapporto d'ispezione, e proposte concrete dell'AV-MPC tese al miglioramento dell'organizzazione o del lavoro del MPC.

L'inchiesta amministrativa prevista dall'**articolo 7** intende approfondire gli ambiti problematici riscontrati nell'attività dell'ente su cui vigila. L'inchiesta disciplinare regolamentata all'**articolo 8** si prefigge invece di accertare eventuali infrazioni alle regole da parte di persone soggette al potere disciplinare dell'AV-MPC. Queste due inchieste rappresentano delle rare eccezioni nell'operato dell'autorità di vigilanza. L'**articolo 9** stabilisce come i collaboratori del MPC debbano fornire informazioni all'AV-MPC. Il regolamento sottolinea l'applicazione della legge federale sulla procedura amministrativa (PA)⁴ a tutte le procedure di controllo. Essa regola il diritto di audizione dei soggetti interessati, il loro accesso ai mezzi di prova e l'obbligo di motivazione in tutte le disposizioni e decisioni sovrane. L'**articolo 11** precisa il potere conferito all'AV-MPC, giusta l'articolo 29 capoverso 2 LOAP, di impartire al MPC istruzioni di portata generale e di principio in relazione all'adempimento dei suoi compiti.

L'**articolo 12** sancisce al **capoverso 1** tutti gli importanti *compiti e competenze del presidente dell'AV-MPC*. Anche in questo caso determinate norme derivano dal diritto superiore: la **lett. a** del capoverso 1 corrisponde all'articolo 7 capoverso 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'AV-MPC e la **lett. e** all'articolo 12 di tale ordinanza. Emerge con chiarezza, in particolare, come il presidente diriga l'autorità. Questa posizione è dovuta non da ultimo al fatto che gli altri sei membri dell'AV-MPC hanno tassi di occupazione inferiori. Il presidente ora è impiegato a tempo parziale al 35%. Affinché l'autorità operi come organo collegiale, il **capoverso 2** prevede che il presidente informi di propria iniziativa gli altri membri dell'autorità su tutti i risultati, le decisioni e le misure importanti della direzione dell'autorità.

Gli **articoli 13-15** trattano i *compiti e le competenze del segretario*, o meglio del responsabile della segreteria. La base giuridica è l'articolo 10 dell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'AV-MPC. La segreteria, o il suo responsabile, «*garantisce la gestione degli affari dell'autorità di vigilanza*» (**art. 13 cpv. 2**) e «*assiste l'autorità di vigilanza dal punto di vista specialistico e amministrativo*» (**art. 14 cpv. 1**). L'elenco concreto, non esaustivo, dei compiti e delle competenze del responsabile, di cui all'**articolo 14 capoverso 2**, mostra quanto siano complessi ed estesi i compiti e i doveri dell'AV-MPC in qualità di autorità di vigilanza indipendente e come essi debbano essere attuati dalla segreteria. L'**articolo 15** chiarisce che l'AV-MPC è la datrice di lavoro di tutti i collaboratori della segreteria; le sue decisioni in qualità di datore di lavoro sono rette dal diritto in materia di personale federale.

Come citato, le disposizioni degli **articoli 16-21** della Sezione 5 riportano diversi *aspetti della modalità di lavoro dell'AV-MPC*, soggetti alla pianificazione delle attività in base all'**articolo 16 capoverso 1**. Le disposizioni dell'**articolo 17** sulle deliberazioni, pressoché interamente definite già dall'articolo 8 dell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'AV-MPC, per cui, giusta il **capoverso 3**, le decisioni possono essere prese non solo in occasione delle sedute ma anche mediante circolazione degli atti e per via elettronica, sono evidenti. Rivestono particolare rilevanza le regole concernenti la modalità di lavoro dell'autorità quando collabora con rappresentanti del MPC. Le sedute con tali soggetti, al di là dei procedimenti di vigilanza citati negli **articoli 4-8**, sono preparate in modo speciale, come sancisce l'**articolo 16 capoverso 4**; i verbali di tali sedute devono essere redatti come verbali integrali ai sensi dell'**articolo 18 capoversi**

⁴ Legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021).

2-4; questo vale anche per le audizioni di collaboratori del MPC in caso di ispezioni, in base all'**articolo 6 capoverso 4**. L'**articolo 20** sugli obblighi di riservatezza e l'**articolo 21** sul rispetto degli obblighi di ricsuazione possono essere considerati evidenti.

L'**articolo 19** cita le competenze finanziarie dell'AV-MPC; i lavori preliminari sono in capo alla segreteria giusta l'**articolo 14**. L'AV-MPC gode di piena autonomia nell'utilizzo dei mezzi finanziari autorizzati dall'Assemblea federale. È inoltre la prima istanza di controllo delle finanze del MPC in base all'articolo 17 LOAP, prima che le rispettive richieste siano inoltrate alle Commissioni delle finanze delle Camere federali.

L'**articolo 22** disciplina i compiti dell'AV-MPC in materia di informazione. Essi comprendono da un lato gli obblighi di presentare rapporti all'Assemblea federale, così come sancisce la legge (cfr. art. 29 cpv. 1 LOAP), e dall'altro l'ulteriore informazione del pubblico e dei media, periodicamente o in casi specifici. L'**articolo 23** sancisce da quando trova applicazione la revisione totale del regolamento.