



Rapporto d'ispezione sulla collaborazione tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni nel settore dei reati di terrorismo

7 marzo 2023

Sintesi

Il 12 dicembre 2022 l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha adottato il rapporto d'ispezione sulla collaborazione tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni nel settore dei reati di terrorismo. Tenendo conto, in particolare, che i due affari analizzati dall'AV-MPC sono ancora pendenti dinanzi al Tribunale penale federale ha deciso di assegnare al rapporto la qualifica di «confidenziale» e di rinunciare alla sua pubblicazione. L'AV-MPC ha tuttavia ritenuto importante comunicare i punti essenziali della sua ispezione sotto forma della presente sintesi e di pubblicare le raccomandazioni rivolte al Ministero pubblico della Confederazione (MPC).

Il procuratore generale della Confederazione detiene la responsabilità sistemica dell'organizzazione e dell'operato del MPC. All'atto dell'istruzione delle cause esaminate in occasione della presente ispezione, il precedente procuratore generale della Confederazione era ancora in carica.

Il 3 novembre 2022, il progetto del rapporto è stato sottoposto al procuratore generale della Confederazione perché esprimesse il suo parere. Con lettera del 21 novembre 2022, quest'ultimo ha rinunciato a esprimere il suo parere in quanto i due affari trattati erano ancora in corso. Ha espresso il suo apprezzamento per le raccomandazioni dell'AV-MPC e ha informato che tali raccomandazioni erano già state attuate o erano in corso di attuazione.

L'AV-MPC desidera ringraziare tutte le persone e le autorità che hanno accettato di rispondere alle sue domande sia durante un incontro che per iscritto, vale a dire, oltre agli (ex) collaboratori del MPC, i rappresentanti di varie autorità ed enti vodesi, quali il Ministero pubblico cantonale, la polizia cantonale, l'Ufficio di esecuzione delle pene, la prefettura del distretto di Losanna, la Direzione generale della coesione sociale, una fondazione privata così come fedpol. Dopo un incontro con una delegazione della Conferenza dei procuratori della

Svizzera (CPS), 18 cantoni e semicantoni hanno risposto al questionario loro inviato.

Tutte le persone sopra citate si sono dimostrate aperte, disponibili e desiderose di collaborare.

Dopo l'omicidio a presunta matrice jihadista commesso il 12 settembre 2020 a Morges, l'AV-MPC ha deciso di procedere a un'ispezione presso il Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Questo sia a seguito dell'informazione ricevuta dal Consiglio di Stato vodese, in base alla quale il settore dei reati di terrorismo (settore T) del MPC sarebbe interessato da lacune sistemiche, sia sulla base di alcuni quesiti posti dalle Commissioni della gestione delle Camere federali. L'ispezione sul caso di Morges è stata limitata al periodo precedente l'accoltellamento, periodo durante il quale l'imputato era sotto la responsabilità e la sorveglianza del MPC. In particolare, l'esame ha riguardato le decisioni, adottate dal MPC, di richiedere al Tribunale dei provvedimenti coercitivi di liberare l'imputato dalla sua detenzione provvisoria a fronte del rispetto di numerose misure sostitutive e poi di non intervenire a seguito delle svariate violazioni delle suddette misure riportategli dalle competenti autorità vodesi. L'approccio analitico adottato dall'AV-MPC è stato quello di stabilire se le suddette decisioni si fondassero su motivazioni serie e obiettive, rispondenti alla situazione di fatto. La conclusione a cui è arrivata l'AV-MPC è che, mentre la liberazione dell'imputato era giustificabile, si imponeva comunque una reazione alle violazioni delle misure sostitutive; è rimasta comunque aperta la questione di sapere quali misure sarebbero state appropriate. Ci si può anche chiedere se l'organizzazione in essere a quel momento, vale a dire la scarsa dotazione del settore T, abbia avuto un impatto negativo sul trattamento del caso in esame.

L'AV-MPC ha approfondito la questione riguardante l'esistenza, in seno al MPC, di lacune sistemiche in materia. A posteriori, sembra che la pericolosità dell'imputato avrebbe dovuto essere valutata in modo più approfondito: in una situazione che comporta dei rischi identificati, è importante considerare i punti di vista di tutte le autorità coinvolte nell'affare. L'AV-MPC raccomanda quindi al MPC, per quanto concerne i casi riguardanti il settore dei reati di terrorismo che comportano rischi particolari identificati, al fine di favorire la collaborazione e il coordinamento e di assicurare una base d'informazione comune, l'implementazione sistematica di un organo di coordinamento di cui facciano parte le singole autorità coinvolte, vale a dire il Single Point of Contact (SPOC T) cantonale, fedpol, la polizia cantonale e le autorità cantonali di esecuzione delle pene.

Sempre per quanto riguarda l'affare di Morges, l'AV-MPC ha esaminato la comunicazione verso l'esterno gestita dal MPC, nella quale sono state coinvolte le autorità di perseguimento vodesi. Il comunicato stampa del 16 settembre 2020, diffuso dal MPC sul suo sito Internet, è stato oggetto di contrasti tra il MPC e le autorità vodesi sia durante la redazione che dopo la pubblicazione. L'AV-MPC è pervenuta alla conclusione che il procedimento e la prassi relativi

alla comunicazione esterna, previsti nel documento di sintesi «Collaborazione e coordinamento tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni negli affari di terrorismo jihadista» non siano stati rispettati: le autorità vodesi non hanno potuto dire la loro sull'ultima versione del comunicato stampa del 16 settembre 2022 e il MPC ha delegato la comunicazione al servizio comunicazioni di fedpol. L'AV-MPC è del parere che, in quanto responsabile del procedimento, il MPC deve avere il controllo dell'informazione e del coordinamento in materia di comunicazione verso l'esterno. È sua competenza coordinare tutte le attività di comunicazione con l'insieme degli attori coinvolti e di provvedere all'eliminazione delle divergenze di formulazione. Pertanto, nel settore dei reati di terrorismo, l'AV-MPC raccomanda al MPC di coordinare, rispettando la lingua del procedimento, ogni attività di comunicazione con l'insieme degli attori coinvolti e provvedere all'eventuale eliminazione delle divergenze di formulazione.

Data la vicinanza temporale tra l'affare di Morges e l'accoltellamento di due donne avvenuto il 24 novembre 2020 a Lugano, l'AV-MPC ha deciso di esaminare lo sviluppo di questo caso prima dell'accoltellamento vero e proprio, per stabilire se esistessero eventuali lacune sistemiche in seno al MPC. In passato il MPC aveva già avviato un procedimento penale contro l'imputata e nel 2018 era stata emanata un'ordinanza di non luogo a procedere nei suoi confronti. Esaminata tale ordinanza nel merito e nella forma, l'AV-MPC ha ritenuto che la stessa non fosse giustificabile di primo acchito ma che sarebbe stato necessario, alla luce della giurisprudenza, chiarire i fatti e procedere a una valutazione giuridica più approfondita. In particolare, nel dossier esistevano degli indizi che davano adito a un'incertezza sulla responsabilità penale dell'imputata in relazione alle sue azioni. Quanto alla forma dell'ordinanza, si tratta di una decisione «timbro» che non menziona né notifiche né motivazioni né indicazione di rimedi giuridici. Secondo il parere dell'AV-MPC, tale ordinanza «timbro» non soddisfa i requisiti di cui agli articoli 80 capoverso 2 e 85 CPP. Alcune indagini conoscitive condotte dall'AV-MPC presso il MPC nell'ambito della presente ispezione hanno rivelato che vengono tuttora emesse ordinanze «timbro», in particolare negli affari definiti «semplici» o «di massa». Di conseguenza, l'AV-MPC raccomanda al MPC di emanare, nel settore dei reati di terrorismo, una direttiva che vieti di redigere ordinanze di non luogo a procedere in forma di «timbro».

Dopo l'accoltellamento del 24 novembre 2020 si è osservato che il MPC non ha fatto alcuna comunicazione in relazione a tale caso direttamente dopo i fatti, ma ha riaperto il procedimento quello stesso giorno. A diffondere informazioni al pubblico e ai media sono state le autorità ticinesi e fedpol. Ne consegue che la procedura in materia di comunicazione non è stata rispettata, in quanto il MPC, che è responsabile del procedimento, non è intervenuto in prima persona nella comunicazione esterna. L'AV-MPC raccomanda che il procedimento di comunicazione descritto al punto 5 del documento riepilogativo «Collaborazione e coordinamento tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni negli affari di terrorismo jihadista» venga definito con precisione per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra MPC e fedpol e applicato senza riserve nei procedimenti futuri.

Per completezza, l'AV-MPC ha esaminato anche la collaborazione e la comunicazione tra il MPC e i «Single Point of Contact T» dei Ministeri pubblici cantonali, inviando a tal fine un questionario scritto a tutti gli SPOC T, lasciandoli tuttavia liberi di decidere se rispondere o meno. In totale, hanno risposto al questionario 18 cantoni, mentre sette non vi hanno dato seguito. In linea di principio, la collaborazione tra gli SPOC T e il MPC sembra funzionare bene in caso di atti terroristici. La funzione SPOC T, creata appositamente a tale scopo da ciascun cantone, è indispensabile per gestire eventi del genere ed è considerata necessaria dal punto di vista dei cantoni. Anche il MPC, peraltro, ritiene che gli SPOC T cantonali siano importanti e ne apprezza la presenza. Una diversa regolamentazione delle competenze non sarebbe utile e complicherebbe ulteriormente il lavoro, già di per sé complesso, che un evento terroristico comporta. Va da sé che i cantoni non sono interessati tutti allo stesso modo da questo tipo di reati. Ciò nondimeno, alcuni cantoni vorrebbero ricevere più informazioni, o informazioni più regolari, in materia di lotta contro il terrorismo e apprezzerrebbero, all'occorrenza, incontri più frequenti. A tale riguardo, l'AV-MPC raccomanda al MPC di intrattenere uno scambio d'informazioni più regolare con gli SPOC T e di adeguare i contatti alle esigenze dei cantoni, se necessario anche intensificandoli.

In occasione delle indagini conoscitive condotte nell'ambito dell'ispezione, molti membri del MPC hanno dichiarato all'AV-MPC che il MPC aveva cambiato metodo e adattato la propria prassi di ripresa dei procedimenti e, quantunque nessuno degli SPOC T cantonali sia stato in grado di confermare tale cambiamento, l'AV-MPC considera con favore il fatto che d'ora in poi il MPC riavvii immediatamente il procedimento al minimo sospetto di reato terroristico o in caso di dubbi.

Il documento sulla collaborazione e il coordinamento tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni negli affari di terrorismo jihadista è in gran parte noto a tutte le autorità interessate; tuttavia, non è più attuale, soprattutto per quanto concerne il momento in cui si decide in merito alla competenza. Secondo indicazioni fornite da membri del MPC, la responsabilità del MPC è centrale e la decisione in materia di competenza non viene più assunta a posteriori. Inoltre, il documento non è abbastanza chiaro riguardo al lead della comunicazione. Dato che ormai il procedimento viene ripreso dal MPC immediatamente, al manifestarsi del minimo sospetto, il MPC può senz'altro assumersi questo ruolo, sin dall'inizio e da solo. L'AV-MPC ritiene inoltre importante che gli SPOC T vengano informati sistematicamente dei procedimenti chiusi in caso di ripresa preventiva degli stessi da parte del MPC, cosa che attualmente non avviene.

L'AV-MPC raccomanda al MPC di aggiornare il documento riepilogativo «Collaborazione e coordinamento tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni negli affari di terrorismo jihadista» riguardo alla nuova prassi di ripresa del procedimento e di assunzione del lead in materia di comunicazione, nonché riguardo alla nuova prassi da seguire in materia di informazioni sui procedimenti chiusi, e di metterne a conoscenza gli SPOC T.

Il documento in questione stabilisce anche, in capo ad ogni Ministero pubblico cantonale, l'obbligo di designare uno SPOC T presso il MPC; in uno dei casi esaminati, peraltro, il posto di interlocutore del cantone, vale a dire lo SPOC T, era temporaneamente vacante. Tenendo presente che una ripresa tardiva da parte del MPC sortisce gravi ripercussioni nel caso in cui si verifichi un evento, l'AV-MPC raccomanda al MPC di assicurarsi che ogni cantone abbia designato il proprio SPOC T e che gli venga comunicata qualsiasi modifica in merito.

Nel MPC, il settore T fa parte della divisione «Assistenza giudiziaria, terrorismo, diritto penale internazionale, cybercriminalità» e attualmente è oggetto di un profondo cambiamento, per cui l'AV-MPC non ha cercato di analizzarlo approfonditamente. L'analisi sistemica dell'organizzazione del settore T si è limitata ad alcuni aspetti selezionati: il personale in ambito operativo, la formazione continua dei procuratori federali e la valutazione della pericolosità di un imputato come strumento necessario da utilizzare.

Durante l'ispezione, il settore T disponeva, a livello operativo, di tre posti di procuratore federale, tra cui quello responsabile del settore T, e di tre posti di procuratore federale assistente, per un totale del 520%. L'AV-MPC apprezza questo aumento dell'organico rispetto al 2020, anno in cui al settore T erano assegnate solo due persone, ma non ha verificato se tale dotazione sia rispondente alle esigenze attuali.

Si è constatato un aumento delle perizie psichiatriche: il MPC è ricorso ad esperti in materia in molti casi di terrorismo. In occasione delle indagini conoscitive condotte presso il MPC, l'AV-MPC ha affrontato il tema delle perizie psichiatriche e la questione della formazione continua dei procuratori federali in materia di psichiatria legale e forense. Gli interpellati hanno confermato che le perizie psichiatriche sono in aumento e che non hanno seguito alcun percorso di formazione continua su come recepire e comprendere una perizia psichiatrica. Dato l'aumento di questo tipo di perizie e il peso accordato alla perizia psichiatrica nella giustizia penale, è importante per i procuratori federali acquisire delle conoscenze di base in psichiatria forense. L'AV-MPC raccomanda al MPC di incoraggiare i procuratori federali che operano nel settore dei reati di terrorismo a seguire un percorso di formazione continua nel campo della psichiatria forense.

Durante la raccolta delle informazioni presso il MPC, l'AV-MPC ha osservato che, nella valutazione della pericolosità di un imputato e in assenza di una perizia psichiatrica, i procuratori federali non si avvalgono, al fine di prevenire crimini violenti, delle conoscenze specifiche di uno psichiatra forense per una valutazione della prognosi e della gestione dei rischi connessi a un dato imputato. Nel cantone di Zurigo, ad esempio, l'Ospedale universitario psichiatrico dispone di un servizio specialistico, il «Forensic Assessment & Risk Management», che supporta le autorità di perseguimento penale nella valutazione dei rischi e nella gestione dei casi: una stretta collaborazione interdisciplinare che favorisce effetti di sinergia e una comune comprensione dei casi e contribuisce così alla prevenzione dei delitti di violenza gravi. L'appoggio di questo servizio specialistico è importante soprattutto per i casi-limite per cui si pone la questione della detenzione. In caso di dubbio sulla questione dell'incarcerazione di un imputato e in assenza di perizia psichiatrica, l'AV-MPC raccomanda al MPC di avvalersi di uno psichiatra forense per valutarne la pericolosità.