

10.441

**Iniziativa parlamentare**  
**Rapporti di lavoro e retribuzione del procuratore generale**  
**della Confederazione e dei sostituti procuratori generali**  
**Rapporto della Commissione degli affari giuridici**  
**del Consiglio degli Stati**

del 20 maggio 2010

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali e il progetto di modifica della legge sull'organizzazione delle autorità penali, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti allegati.

20 maggio 2010

In nome della Commissione:

Il presidente, Hermann Bürgi

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

Il 19 marzo 2010 le Camere federali hanno adottato la legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali)<sup>1</sup>. Tale legge contiene essenzialmente disposizioni che completano il Codice di procedura penale adottato dal Parlamento il 5 ottobre 2007<sup>2</sup>; essa designa le autorità penali della Confederazione, ne fissa le modalità di nomina, nonché la loro composizione, organizzazione e attribuzioni. Per quanto concerne il Ministero pubblico della Confederazione, il Parlamento si è notevolmente scostato dalle proposte fatte dal Consiglio federale nel suo messaggio del 10 settembre 2008<sup>3</sup>.

Viste le analogie tra l'attività del Ministero pubblico della Confederazione e quella delle autorità giudiziarie e per garantire l'indipendenza del Ministero pubblico nei confronti dell'Esecutivo<sup>4</sup>, l'Assemblea federale ha deciso che il procuratore generale della Confederazione (il procuratore generale) e i sostituti procuratori generali saranno eletti dall'Assemblea federale (art. 20 LOAP). Un'autorità speciale, eletta anch'essa dall'Assemblea federale, eserciterà la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (art. 23 LOAP).

Il procuratore generale e i sostituti procuratori generali hanno lo statuto di magistrati. Come i giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale non saranno sottoposti alla legislazione sul personale federale, ma avranno uno statuto proprio. Secondo l'articolo 22 capoverso 1 LOAP l'Assemblea federale disciplina mediante ordinanza il rapporto di lavoro e la retribuzione del procuratore generale e dei sostituti procuratori generali.

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

«La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati decide di elaborare un'ordinanza dell'Assemblea federale volta a disciplinare i rapporti di lavoro e la retribuzione del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali. Disciplina inoltre i requisiti concernenti la loro cittadinanza»

Il 30 aprile 2010 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha approvato quest'iniziativa. Il 20 maggio 2010 l'omologa Commissione del Consiglio degli Stati ha adottato il progetto d'ordinanza allegato e la modifica della LOAP. La Commissione è stata sostenuta nei suoi lavori del Dipartimento federale di giustizia

<sup>1</sup> FF 2010 1813

<sup>2</sup> FF 2007 6327

<sup>3</sup> FF 2008 7093

<sup>4</sup> Cfr. Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 3 giugno 2009

([http://www.parlament.ch/afs/data/i/bericht/2008/i\\_bericht\\_s\\_k25\\_0\\_20080066\\_0\\_20090603.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/i/bericht/2008/i_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm))

e polizia, conformemente all'articolo 112 capoverso 1 della legge federale sul Parlamento (LParl)<sup>5</sup>.

## **2 Punti essenziali del progetto**

### **2.1 In generale**

Lo statuto del procuratore generale e dei sostituti procuratori generali ha molte analogie con quello dei giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale. Occorre quindi disciplinare i dettagli dei rapporti di lavoro e delle retribuzioni dei vertici del Ministero pubblico della Confederazione in modo analogo a quello dei giudici federali. Il progetto di ordinanza allegato si ispira quindi essenzialmente all'ordinanza del 13 dicembre 2002<sup>6</sup> sui giudici. Tale ordinanza disciplina il rapporto di lavoro dei giudici in modo molto meno dettagliato rispetto alla legislazione sul personale federale. Non prevede, ad esempio, disposizioni sull'orario di lavoro basato sulla fiducia (art. 64a dell'ordinanza del 3 luglio 2001<sup>7</sup> sul personale federale [OPers]) o sui giorni di libero (art. 66 OPers). Il fatto che l'ordinanza sui giudici si limiti agli aspetti essenziali dei rapporti di lavoro è dovuto al loro statuto di magistrati. La presente ordinanza segue lo stesso principio.

### **2.2 Elementi dei rapporti di lavoro disciplinati nella legge**

Elementi importanti dei rapporti di lavoro del procuratore generale e dei sostituti procuratori generali, ossia nomina, durata della carica e destituzione, sono disciplinati nella legge (art. 20 seg. LOAP). Il procuratore generale e i sostituti procuratori generali non sono per contro assoggettati alla legge del 24 marzo 2000<sup>8</sup> sul personale federale (LPers) (art. 22 cpv. 2 LOAP e contrario).

La Commissione ha esaminato la questione della nazionalità del procuratore generale e dei sostituti procuratori generali. Secondo il diritto vigente, il Consiglio federale disciplina mediante ordinanza quali rapporti di lavoro sono accessibili solo a persone con la cittadinanza svizzera se è necessario per l'adempimento di compiti di sovranità nazionale (art. 8 cpv. 3 lett. a LPers). Sulla base di questa condizione il Consiglio federale ha accordato al Dipartimento federale di giustizia e polizia la possibilità di limitare l'accesso ai posti per il personale impiegato nel perseguimento penale alle persone di nazionalità svizzera (art. 23 cpv. 1 lett. a OPers). In un'istruzione del 10 ottobre 2008, la direttrice del DFGP ha stabilito che il procuratore generale della Confederazione, i sostituti procuratori generali, i procuratori pubblici e i sostituti procuratori devono essere cittadini svizzeri.

Visto che il procuratore generale e i sostituti procuratori generali non saranno più sottoposti alla legislazione sul personale federale (art. 22 cpv. 1 LOAP), la cittadinanza svizzera non è più un requisito per l'elezione. La Commissione ritiene che

<sup>5</sup> RS 171.10

<sup>6</sup> RS 173.711.2

<sup>7</sup> RS 172.220.111.3

<sup>8</sup> RS 172.220.1



## Sezione 2: Costituzione e risoluzione del rapporto di lavoro

### Art. 2 Costituzione del rapporto di lavoro

Questa disposizione corrisponde all'articolo 2 dell'ordinanza sui giudici, che a sua volta riprende la disciplina dell'ordinanza sulla durata della funzione. Non occorre specificare che non può essere convenuto alcun periodo di prova (art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza sulla durata della funzione) poiché il procuratore generale e i sostituti procuratori generali non sono sottoposti alla legge sul personale federale (art. 22 cpv. 2 LOAP e contrario).

### Art. 3 Giuramento e promessa solenne

Secondo il diritto vigente, il procuratore generale, i sostituti procuratori generali e i procuratori pubblici non devono prestare giuramento. Secondo la legge del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG), che era in vigore sino alla fine del 2006, il procuratore generale della Confederazione e gli altri rappresentanti del Ministero pubblico della Confederazione dovevano prestare giuramento o promessa solenne davanti al Consiglio federale (art. 9 cpv. 6 e 7 OG).

Il fatto che d'ora in poi il procuratore generale e i sostituti procuratori generali siano eletti dall'Assemblea federale (art. 20 cpv. 1 LOAP) pone questi magistrati sullo stesso piano dei membri del Tribunale penale federale. È quindi corretto prevedere l'obbligo di prestare giuramento o promessa solenne anche per i vertici del Ministero pubblico. L'articolo 3 riprende praticamente alla lettera l'articolo 47 LOAP.

### Art. 4 Durata della carica

I capoversi 2 e 3 corrispondono all'articolo 48 capoversi 2 e 3 LOAP e all'articolo 9 capoversi 2 e 3 della legge del 17 giugno 2005<sup>11</sup> sul Tribunale amministrativo federale (LTAF).

### Art. 5 Disdetta

Solo il titolare della funzione può sciogliere il rapporto di lavoro prima della scadenza della durata della carica; senza il consenso del titolare l'autorità può per contro sciogliere il rapporto di lavoro prima della scadenza del mandato solo mediante la destituzione (art. 21 LOAP).

Grazie a un termine di disdetta relativamente ampio (sei mesi), l'Assemblea federale dispone del tempo sufficiente per designare il successore.

La possibilità prevista nel *capoverso 2* di abbreviare il termine di disdetta da parte della Commissione giudiziaria non permette di prevedere un termine più breve al momento della costituzione del rapporto di lavoro (art. 2 cpv. 2), ma solo per i rapporti di lavoro in essere. In definitiva è quindi possibile sciogliere anticipatamente i rapporti di lavoro d'intesa reciproca. Nella maggior parte dei casi, il titolare della funzione presenterà una domanda in questo senso, per esempio se intende assumere un'altra carica o un altro impiego.

<sup>11</sup> RS 173.32

### **Sezione 3: Retribuzione**

#### *Art. 6*            Stipendio

*Capoverso 1:* il procuratore generale della Confederazione rimane nella classe di stipendio 36. La classificazione differenziata del primo e del secondo sostituto procuratore generale nelle classi 33 e 32 è soppressa; per entrambi è prevista la classe 33. Il motivo di questa parità di trattamento risulta dall'articolo 10 LOAP che non fa alcuna distinzione tra i due sostituti procuratori generali. La distinzione è stata abbandonata anche in considerazione delle competenze del procuratore generale in materia di organizzazione (cfr. art. 9 cpv. 3 LOAP).

*Capoverso 2:* l'obbligo della Commissione giudiziaria di determinare lo stipendio iniziale deriva dall'articolo 2 capoverso 1. I criteri citati corrispondono ampiamente a quelli previsti per i giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale, nonché per i giudici ordinari del Tribunale federale dei brevetti (cfr. art. 5 cpv. 2 dell'ordinanza sui giudici). Diversamente da quanto previsto dall'ordinanza sui giudici, l'età non figura come criterio prioritario. L'età giustifica uno stipendio più elevato solo se fa presupporre una maggiore esperienza professionale e di vita. Questi due criteri sono espressamente citati, l'età non rappresenta quindi un criterio prioritario.

I *capoversi 3 e 4* corrispondono all'articolo 4 capoversi 2 e 3 dell'ordinanza sulla durata della funzione.

#### *Art. 7*            Indennità di residenza, compensazione del rincaro,                          assegno familiare, assegno per l'assistenza ai congiunti

Visto che non è necessario disciplinare specificatamente questi tre elementi per il procuratore generale e i sostituti procuratori generali, sono dichiarate applicabili le disposizioni del diritto del personale federale (art. 15 cpv. 4, 16, 31 cpv. 1 e 2 LPers e art. 43, 44, 51 e 51b OPers).

La disposizione corrisponde a quella dell'articolo 7 dell'ordinanza sui giudici.

### **Sezione 4: Prestazioni sociali**

#### *Art. 8*

Come nel caso dell'articolo 7 anche per quanto concerne le prestazioni sociali sono applicabili le norme della legislazione sul personale federale (art. 29 LPers e 56-63 OPers).

### **Sezione 5: Grado di occupazione, vacanze, congedi**

#### *Art. 9*            Grado di occupazione

Considerata l'enorme responsabilità del procuratore generale, cui compete la direzione di tutto il Ministero pubblico della Confederazione, solo un'attività a tempo pieno entra in considerazione per questa carica. Inoltre, diversamente da quanto

avviene generalmente presso i tribunali, il procuratore generale tratta spesso casi in cui i danni continuano ad aggravarsi e in cui occorre agire rapidamente. Per garantire il buon funzionamento del Ministero pubblico della Confederazione anche in caso di assenza o impedimento del procuratore generale, anche i sostituti procuratori generali esercitano la loro funzione a tempo pieno.

#### *Art. 10–11*

Le disposizioni concernenti le vacanze e i congedi corrispondono a quelle previste per i giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale e per i giudici ordinari del Tribunale federale dei brevetti (art. 11 e 12 dell'ordinanza sui giudici).

### **Sezione 6: Rimborso delle spese**

#### *Art. 12*

La disposizione corrisponde a quella prevista per i giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale e per i giudici ordinari del Tribunale federale dei brevetti (art. 13 dell'ordinanza sui giudici). In virtù del rimando agli importi stabiliti per il personale federale previsto dal *capoverso 2*, per i giudici citati, i vertici del Ministero pubblico e per il resto del personale federale si applicano gli stessi importi.

### **Sezione 7: Obblighi**

#### *Art. 13*            Domicilio

La disposizione corrisponde a quella prevista per i giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale, nonché per i giudici ordinari del Tribunale federale dei brevetti (art. 14 dell'ordinanza sui giudici).

#### *Art. 14*            Segreto d'ufficio

Secondo questa disposizione tutti i fatti di cui il procuratore generale e i sostituti procuratori generali sono venuti a conoscenza nell'esercizio della loro funzione sottostanno al segreto d'ufficio. In questo ambito ci si scosta dalla disposizione dell'articolo 15 capoverso 1 dell'ordinanza sui giudici, la quale specifica anche che i fatti di cui si viene a conoscenza nell'esercizio di una funzione sono «per loro natura confidenziali».

La disposizione proposta evita quindi di dover valutare la natura confidenziale di un fatto, ma soprattutto si allinea all'obbligo del segreto cui sottostanno le autorità penali in virtù dell'articolo 73 capoverso 1 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007<sup>12</sup> (CPP) secondo cui il segreto va mantenuto solo sui fatti di cui si viene a conoscenza nell'esercizio dell'attività ufficiale.

<sup>12</sup> RU 2010 1881

