

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

Onorevoli presidente della Commissione e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto del 5 settembre 2007 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale intitolato «Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione».

Gradite, onorevoli presidente della Commissione e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 novembre 2007 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

Il Consiglio federale ringrazia la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) per l'esauriente e accurato lavoro di approfondimento e di esame svolto sui quattro rapporti di indagine riguardanti il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e le altre autorità di perseguimento penale della Confederazione.

Il Consiglio federale apprezza il lavoro svolto, ma non condivide in tutti i punti gli accertamenti e le conclusioni della CdG-N.

Il Consiglio federale constata di trovarsi in larga misura d'accordo con le raccomandazioni della Commissione, le quali sono già state attuate o lo saranno prossimamente.

Il Consiglio federale si pronuncerà dapprima sulle questioni sollevate dalla CdG-N in merito alla violazione del principio della separazione dei poteri e dell'indipendenza del procuratore generale della Confederazione, come pure in merito all'abuso di competenze e alla violazione delle norme procedurali da parte del DFGP; i commenti del Consiglio federale si basano sui fatti illustrati nel rapporto. Seguiranno le raccomandazioni della CdG-N e infine le conclusioni riguardanti la vigilanza sul MPC.

1 In merito alle questioni sollevate

1.1 In merito alla violazione del principio della separazione dei poteri

Contrariamente a quanto viene sovente affermato, il MPC fa parte dell'Amministrazione federale, e non del potere giudiziario. Il Consiglio federale e il MPC appartengono quindi allo stesso potere.

Tuttavia, visti i compiti che sono chiamati ad adempiere, il MPC e il suo capo rivestono *uno statuto particolare*. Il procuratore generale della Confederazione conduce le indagini di polizia giudiziaria per far luce su determinati reati e sostiene l'accusa in giudizio. Egli è una delle parti in causa. Nell'adempimento di tali compiti il procuratore generale della Confederazione non è vincolato ad alcuna istruzione del Consiglio federale o del DFGP. In seno all'Esecutivo gode pertanto di un'*indipendenza* atipica per un'autorità amministrativa. Tale indipendenza è tesa a prevenire abusi di potere, in particolare le ingerenze politiche in casi specifici o la strumentalizzazione del perseguimento penale. Oltre a ciò il procuratore generale della Confederazione e i procuratori pubblici della Confederazione, a differenza del rimanente personale federale, sono assunti per una durata fissa di quattro anni. *Il ridotto grado di vincolatività delle istruzioni all'interno dello stesso potere non è tuttavia paragonabile all'indipendenza giudiziaria* (cfr. in merito quanto esposto riguardo alla raccomandazione 5 *infra*).

1.2

In merito alla violazione dell'indipendenza del MPC

Nel numero 3.2 lettera d del rapporto si afferma che, in occasione del caso «Achraf», gli interessi politici del Capo del DFGP entrarono in conflitto con l'apertura delle indagini ordinate dal MPC. Infatti il Ministro di giustizia avrebbe promesso al suo omologo spagnolo di estradare quanto prima verso la Spagna il sospetto terrorista Mohammed Achraf, e l'apertura delle indagini avrebbe potuto ritardare l'estradizione.

Tale accertamento si fonda su premesse errate. Il Consiglio federale deplora che la sottocommissione abbia tralasciato di sentire l'Ufficio federale di giustizia (UFG) in merito a tale questione.

All'interno del DFGP era chiaro sin dall'inizio che Achraf avrebbe potuto essere consegnato alle autorità inquirenti spagnole soltanto sulla base di una domanda di estradizione spagnola conforme alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 (RS 0.353.1). Era altrettanto chiaro che la decisione di estradizione dell'UFG avrebbe potuto essere impugnata dinanzi al Tribunale federale, che avrebbe deciso in ultima istanza.

Alla luce di quanto esposto e considerate le competenze conferite dalla legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP; RS 351.1), il Capo del DFGP non poteva promettere nulla in fatto di estradizione. In seguito, il 21 ottobre 2004, la Spagna trasmise una domanda di arresto in vista d'estradizione. Il 27 ottobre 2004 presentò formale domanda di estradizione.

Già il 21 ottobre 2004 il MPC aveva comunicato all'UFG di aver aperto un procedimento penale nei confronti di Achraf per accertare se aveva commesso reati anche in Svizzera. L'UFG aveva allora fatto notare che, vista la priorità della giurisdizione svizzera (cfr. art. 35 cpv. 1 lett. b AIMP), questo procedimento penale avrebbe potuto impedire l'estradizione di Achraf. Il 22 ottobre 2004 l'UFG ne informò la Segreteria generale del DFGP.

La sera del 2 novembre 2004 il Capo del DFGP presiedette una lunga seduta alla quale parteciparono, oltre al procuratore generale della Confederazione supplente, anche il Capo supplente del Servizio di analisi e prevenzione (SAP), il capo della Divisione dell'assistenza giudiziaria internazionale dell'UFG e il Capo del servizio d'informazione del DFGP. Lo scopo primario della seduta era quello di coordinare le informazioni a tratti contrastanti rilasciate ai media dal MPC e dal fedpol. Fu quindi stabilito che il servizio d'informazione del DFGP avrebbe da subito diretto l'attività informativa nel caso «Achraf». Furono inoltre illustrate e discusse le varie opzioni per l'ulteriore gestione del caso.

Poiché in quel momento non sussisteva alcun indizio concreto che lasciasse presumere un'attività delittuosa di Achraf in Svizzera, i partecipanti alla seduta convennero infine di privilegiare, fino a nuovo avviso, l'opzione che prevedeva l'estradizione. Se le indagini avessero suffragato il sospetto di concrete attività terroristiche di Achraf in Svizzera, un'eventuale estradizione già autorizzata sarebbe stata sospesa a favore di una procedura del MPC (art. 58 cpv. 1 AIMP). Eventualmente si sarebbe potuta prendere in considerazione anche una consegna temporanea (art. 58 cpv. 2 AIMP).

In occasione di tale seduta il MPC non ricevette alcuna istruzione intesa a fargli abbandonare le indagini. Oggettivamente non ve ne era alcuna necessità, vista la possibilità di condurre in parallelo le procedure di estradizione e di indagine.

Infine tutti i partecipanti alla seduta riconobbero espressamente che l'extradizione era l'opzione più opportuna in quel momento. Allo stesso tempo i rappresentanti del MPC e dell'UFG convennero di tenersi al corrente sullo svolgimento della procedura e di decidere in un secondo tempo sull'approccio definitivo da adottare (procedimento penale e promozione dell'accusa in Svizzera oppure estradizione e successiva domanda alla Spagna di assumere il procedimento penale).

Il giorno seguente, il 3 novembre 2004, i media furono informati del caso dal Capo del DFGP in persona, il quale annunciò che la precedenza veniva data all'extradizione.

Il 4 novembre 2004 il portavoce del MPC dichiarò che per il suo ufficio l'extradizione non era l'opzione principale, affermando quindi il contrario di quanto stabilito di comune accordo due giorni prima e reso pubblico dal Capo del DFGP il 3 novembre 2004.

Dopo varie sedute di coordinamento tra l'UFG e il MPC, il 24 dicembre 2004 quest'ultimo giunse, in completa autonomia, alla conclusione che la procedura spagnola e quindi l'extradizione andassero privilegiate, segnatamente per consentire un apprezzamento globale del complesso di reati nell'interesse di un giudizio uniforme per tutti i coimputati.

Achraf fu consegnato alle autorità spagnole il 22 aprile 2005, dopo che il 5 aprile 2005 il Tribunale federale aveva respinto il suo ricorso contro la decisione di estradizione emanata dall'UFG il 27 gennaio 2005.

Su istanza del MPC, il 25 novembre 2005 l'UFG confermò alle autorità spagnole, per il tramite dell'Ambasciata svizzera di Madrid, la delega alla Spagna del perseguimento penale.

Ne consegue che i problemi sorti non riguardavano tanto il coordinamento tra la procedura di estradizione e il procedimento penale svizzero, quanto il fatto che l'allora procuratore generale della Confederazione, ignorando gli accordi presi, volle tenere una conferenza stampa che oggettivamente non era né giustificata né eno necessaria.

A questo punto occorre stabilire se, quando gli uffici federali coinvolti non coordinano la loro politica informativa oppure il procuratore generale della Confederazione si rifiuta, come nel caso in questione, di rispettare gli accordi presi, il Capo del DFGP è autorizzato, nell'ambito della vigilanza amministrativa, a prescrivere o vietare il contenuto delle informazioni destinate al pubblico.

Il DFGP è del parere che l'informazione del pubblico da parte del MPC rientri in linea di massima, vale a dire se riguarda indagini in corso, nell'ambito della vigilanza tecnica; in determinati casi – rari – in cui interessi nazionali preponderanti rendono necessario coordinare l'attività di vari uffici federali coinvolti, l'informazione del pubblico rientra tuttavia nell'ambito amministrativo. Ecco perché è ammissibile che il Capo del DFGP impartisca istruzioni riguardanti l'attività informativa del MPC, in particolare allo scopo di salvaguardare interessi nazionali preponderanti.

Il professor Georg Müller, consulente giuridico del Consiglio federale, ritiene per contro che l'informazione sia parte integrante dei compiti del MPC. Il Legislatore ha escluso che l'Esecutivo interferisca sul modo in cui il MPC adempie i propri compiti (cfr. art. 14 e 16 cpv. 4 primo periodo della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale, PP; RS 312.0). La facoltà di impartire ordini in merito all'informazione del pubblico compete al solo Tribunale penale federale in quanto autorità di vigilanza tecnica.

La difficoltà di separare la vigilanza amministrativa da quella tecnica è evidente. Il Consiglio federale giudica insoddisfacente la situazione giuridica attuale. L'avamprogetto di legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione propone pertanto di affidare la vigilanza tecnica e amministrativa al Consiglio federale, che secondo la nuova legge potrà impartire al MPC istruzioni generali sull'informazione del pubblico. Vanno comunque creati i presupposti istituzionali che permettano al Consiglio federale di adempire tale compito.

1.3 In merito all'eccesso delle competenze e alla violazione delle norme procedurali

Anche il MPC è sottoposto alla *vigilanza dell'autorità preposta*. Vista però la sua posizione particolare, il MPC non è sottoposto a un superiore in senso usuale, ossia che abbia estese facoltà di impartirgli istruzioni. Le due autorità di vigilanza – il Consiglio federale (DFGP) per la vigilanza amministrativa e la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale per la vigilanza tecnica – hanno entrambe limitate possibilità d'intervenire.

Dalla sua istituzione nel 1889 fino al 1° gennaio 2002, data dell'entrata in vigore del cosiddetto «Progetto Efficienza», il MPC era sottoposto alla vigilanza del Consiglio federale, ovvero del DFGP. Da decenni tuttavia il Consiglio federale esercitava la vigilanza con grande moderazione, limitandosi prima alla vigilanza giuridica, poi a quella amministrativa. La modifica dell'articolo 11 PP introdotta dal Progetto Efficienza pose il MPC, a partire dal 1° gennaio 2002, sotto la vigilanza tecnica della Camera d'accusa del Tribunale federale (cfr. il messaggio del Consiglio federale; FF 1998 1095). In virtù dell'articolo 14 capoverso 1 PP, la vigilanza amministrativa sul procuratore generale della Confederazione è tuttavia esercitata dal Consiglio federale, che ha delegato tale compito al DFGP (cfr. in particolare l'art. 27 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia, Org-DFGP; RS 172.213.1). La bipartizione della vigilanza è stata motivata da un lato con la necessità funzionale di non vincolare a istruzioni il pubblico ministero pur sottoponendolo a un controllo giudiziario, mentre dall'altro il Consiglio federale, in quanto autorità di nomina, deve mantenere una funzione di vigilanza in materia di elezione, di provvedimenti disciplinari, di personale e di contabilità (Felix Bänziger/Luc Leimgruber, *Das neue Engagement des Bundes in der Strafverfolgung – Kurzkomentar zur «Effizienzvorlage»*, Berna 2001, n. marg.171).

Il 1° aprile 2004 la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale di Bellinzona assunse le funzioni dell'allora Camera d'accusa del Tribunale federale (cfr. messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale; FF 2001 3919). Secondo l'articolo 28 capoverso 1 lettera a della legge sul Tribunale penale federale (LTPF; RS 173.71), la Corte dei reclami penali giudica anche i reclami contro atti od omissioni del procuratore generale della Confedera-

zione. Secondo l'articolo 28 capoverso 2 LTPF, tale Corte esercita «la vigilanza sulle indagini della polizia giudiziaria federale e sull'istruzione preparatoria nelle cause penali sottoposte alla giurisdizione federale». Il messaggio descrive l'attività di vigilanza come segue: «... Questa competenza di vigilanza la abiliterà in particolare a farsi presentare qualsiasi fascicolo in ogni momento e a verificare così il modo in cui è condotta l'inchiesta. Qualora sospetti lacune, procederà ai controlli necessari e ordinerà d'ufficio tutte le misure utili» (FF 2001 3919). Rimane immutata nella sostanza la normativa sulla vigilanza amministrativa del Consiglio federale e la delega al DFGP.

Oltre a fungere da autorità di ricorso contro le decisioni del MPC, la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale deve poter esigere la presentazione di rapporti d'attività e, se del caso, impartire istruzioni generali. La funzione giudiziale della Corte dei reclami penali ne limita però le possibilità fattive di esercitare la vigilanza. *La vigilanza completa richiede risorse materiali diverse da quelle necessarie alla funzione giudiziale.* Benché possieda un ampio diritto di esaminare gli atti, la Corte dei reclami penali ben difficilmente può ordinare misure organizzative o disciplinari immediate qualora riscontri carenze o lacune, giacché la vigilanza amministrativa compete al Consiglio federale.

Dal canto suo il DFGP, che esercita la vigilanza amministrativa su incarico del Consiglio federale, ha solo limitate possibilità di esaminare il disbrigo delle pratiche e quindi di verificare il fabbisogno di risorse finanziarie, personali e materiali del MPC.

La stessa CdG-N conclude al proposito che la vigilanza congiunta presuppone delimitazioni chiare e un coordinamento, il che richiede inevitabilmente regolari accordi scritti e orali tra le autorità di vigilanza. *Urge una normativa chiara e coerente in materia di vigilanza – come richiesta e decisa a più riprese dal Consiglio federale – per allontanare ogni sospetto di abuso di competenze.* Soltanto una vigilanza congiunta, intesa come una classica vigilanza gerarchica, permette di prevenire i conflitti di competenza. Essa va integrata da norme che definiscano chiaramente i limiti posti alla facoltà dell'autorità di vigilanza di impartire istruzioni. Nell'ambito della nuova legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP), attualmente in consultazione, il Parlamento avrà la possibilità di attuare una soluzione confacente, in grado di colmare le attuali lacune della vigilanza sul MPC (cfr. quanto esposto nel n. 3 *infra*).

Gli accordi tra la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale e il DFGP, contestati dalla CdG-N, confermano come l'attuale modello di vigilanza con la suddivisione tra ambito «amministrativo» e ambito «tecnico» nonché la loro attribuzione a due diverse autorità sia di difficile attuazione, specie nei casi particolarmente delicati. I conflitti di competenza e i problemi di delimitazione che ne derivano non permettono di vigilare in piena responsabilità ed efficacia sul MPC, cosa che non corrisponde allo scopo della nuova normativa sulla vigilanza decisa con il Progetto Efficienza. *I conflitti di competenza positivi o negativi richiedono accordi sull'attribuzione delle competenze.* Non sono per contro ammessi, e non vi sono mai stati, accordi di altro tipo.

In quest'ottica va considerato anche lo scambio di messaggi elettronici, criticato dalla Commissione, tra il Presidente della Corte dei reclami penali e il Segretario generale del DFGP. Quest'ultimo si è semplicemente interessato – proprio in considerazione della separazione dei poteri – dell'esito di un eventuale accertamento da

parte della Corte dei reclami penali. Alla luce delle regole vigenti in materia di vigilanza, era necessario e ragionevole che egli fosse al corrente della procedura che il Presidente della Corte dei reclami penali intendeva seguire. L'interesse del Segretario generale del DFGP per il risultato degli accertamenti voluti dal Presidente della Corte dei reclami penali non era soltanto legittimo e legale, bensì necessario per poter esercitare la vigilanza amministrativa. Volerne desumere un qualsivoglia «rapporto da mandatario a mandante» è fuori luogo.

Inoltre la legge disciplina chiaramente la situazione, in termini di diritto del personale, del procuratore generale della Confederazione, del suo supplente, dei procuratori pubblici e dei loro supplenti. La caratteristica più importante in proposito è la nomina per la durata della funzione. Secondo l'articolo 9 capoverso 5 della legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), il Consiglio federale può prevedere mediante ordinanza che altre persone che devono restare indipendenti dall'organo di nomina siano nominate per la durata della loro funzione. Il Consiglio federale si è avvalso di tale competenza di delega nell'articolo 32 dell'ordinanza sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3), stabilendo che i rapporti di lavoro del procuratore generale della Confederazione e dei procuratori generali supplenti, come pure dei procuratori pubblici della Confederazione e dei loro supplenti, sono conclusi per una durata di quattro anni (cfr. art. 32 cpv. 1 lett. b e c OPers). Durante tale periodo la Confederazione Svizzera può disdire il rapporto di lavoro soltanto in presenza di motivi che giustifichino un licenziamento con effetto immediato (cfr. art. 32 cpv. 3 lett. a OPers). La disdetta ordinaria è ammessa unicamente alla fine della durata della funzione per i motivi di disdetta di cui all'articolo 12 capoverso 6 LPers e nel rispetto dei termini di disdetta di tre, quattro o sei mesi, a secondo della durata del rapporto di lavoro (cfr. art. 32 cpv. 3 lett. b OPers). In altre parole: se l'autorità di nomina non interviene prima che scada la durata della funzione adducendo un motivo di disdetta ordinaria, il rapporto di lavoro è automaticamente rinnovato per altri quattro anni.

In tal modo il Consiglio federale ha sottolineato a livello di ordinanza la grande importanza che attribuisce all'indipendenza del procuratore generale della Confederazione in termini di diritto del personale.

Proprio il caso di Valentin Roschacher mostra che le norme attuali sono sufficienti. Nonostante le incontestabilmente difficili condizioni che presentava la persona di Valentin Roschacher, né il Capo del DFGP, né il Consiglio federale avrebbero avuto il potere di destituirlo unilateralmente dalla funzione, dato che non sussistevano i motivi per una disdetta straordinaria.

Il 5 luglio 2006 il procuratore generale della Confederazione Valentin Roschacher presentò le dimissioni di propria iniziativa; si tratta pertanto di dimissioni unilaterali, dipendenti esclusivamente dalla sua volontà. Non si comprende in che modo la sua disdetta possa aver pregiudicato la sua indipendenza sotto l'aspetto del diritto del personale. L'accordo concluso quello stesso giorno non modifica tale valutazione della situazione. Anche se, in virtù di tale accordo, si volesse considerare consensuale la disdetta, quest'ultima non avrebbe assolutamente pregiudicato l'indipendenza del procuratore generale della Confederazione, dal momento che il negozio giuridico avrebbe comunque presupposto il suo accordo.

Il DFGP, l'UFG e l'Ufficio federale del personale (UFPER) erano del parere che il Consiglio federale non fosse tenuto ad approvare la risoluzione del rapporto di lavoro, dato che le dimissioni erano state presentate dal procuratore generale della

Confederazione. Il Consiglio federale ha condiviso tale opinione nei suoi pareri destinati alla Delegazione delle finanze e nelle risposte agli interventi parlamentari. Il consulente giuridico del Consiglio federale ritiene invece che un rapporto di lavoro basato sulla durata della funzione possa essere sciolto soltanto con una decisione di licenziamento emanata su istanza del collaboratore dimissionario.

Non occorre approfondire la questione. Nella seduta del 5 luglio 2006 il Capo del DFGP informò il Consiglio federale delle dimissioni del procuratore generale della Confederazione. Non furono sollevate obiezioni e quindi la risoluzione del rapporto di lavoro venne tacitamente approvata. Il Consiglio federale non emanò una decisione formale di licenziamento del procuratore generale della Confederazione, vale a dire che non prese una decisione formale con la quale approvava il contratto di risoluzione, come sarebbe necessario alla fine di un rapporto di lavoro fondato su una nomina per la durata della funzione. Tutto sommato però il Consiglio federale ha approvato l'operato del Capo del DFGP.

È vero che il rapporto di fiducia tra il capo del DFGP e il procuratore generale della Confederazione si era incrinato. Gli ammonimenti e le note di biasimo del Capo del DFGP non erano tuttavia mera conseguenza di divergenze d'opinione e di tensioni, bensì erano almeno in parte concretamente motivate. Gli ammonimenti che dovrebbero precedere un licenziamento non sono considerati alla stregua di decisioni e non richiedono quindi una procedura secondo la legge federale sulla procedura amministrativa (PA). Soltanto se il Consiglio federale non avesse riconfermato il mandato del procuratore generale della Confederazione, si sarebbe dovuto procedere secondo la legge sulla procedura amministrativa, in particolare rispettando il diritto di essere sentito, per verificare la validità delle critiche mosse dal Capo del DFGP negli ammonimenti e nelle note di biasimo.

1.4 In merito all'indennità di partenza versata al procuratore generale della Confederazione

Si contesta la base legale dell'indennità di partenza versata al signor Roschacher.

Il DFGP e il Consiglio federale ritenevano applicabile per analogia l'articolo 26 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 79 capoverso 2 LPers, soluzione che anche la Delegazione delle finanze considerava accettabile. In base alle disposizioni citate, il contratto di lavoro di determinati alti quadri dell'Amministrazione prevede che la cessazione della collaborazione proficua con il capo di Dipartimento costituisce motivo di disdetta ordinaria secondo l'articolo 12 capoverso 6 lettera f LPers. Un alto quadro dell'Amministrazione licenziato per questo motivo riceve un'indennità di partenza pari al suo stipendio annuo.

Il consulente giuridico del Consiglio federale, basandosi sulle proprie analisi, conclude che l'applicazione per analogia dell'articolo 26 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 79 capoverso 2 OPers non è possibile. La normativa riguardante la risoluzione del rapporto di lavoro del procuratore generale della Confederazione, nominato dal Consiglio federale per la durata della funzione, non è lacunosa. È invece finalizzata a salvaguardarne l'indipendenza, in quanto il rapporto di lavoro non può essere sciolto durante il periodo di funzione, a meno che non vi sia un motivo importante ai sensi dell'articolo 12 capoverso 7 LPers oppure che il procuratore generale della Confederazione presenti le dimissioni rispettando il termine di

disdetta. Inoltre il rapporto di lavoro può essere sciolto alla fine del quadriennio per uno dei motivi indicati nell'articolo 12 capoverso 6 LPers. Il procuratore generale della Confederazione è a capo di un'unità amministrativa decentrata, subordinata solo amministrativamente al DFGP. Dal momento che il suo contatto con il Capo del DFGP è meno stretto di quello ad esempio di un direttore d'Ufficio, la cessazione della collaborazione proficua non è un motivo di disdetta che può giustificare l'indennità di partenza. Se la normativa riguardante la risoluzione del rapporto di lavoro concluso per la durata della funzione non presenta lacune, intese come imperfezioni normative, allora non vi sono le premesse per un'applicazione per analogia dell'articolo 26 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 79 capoverso 2 OPers.

L'indennità di partenza a favore del procuratore generale della Confederazione non può basarsi nemmeno sull'articolo 19 capoverso 5 LPers. La disposizione prevede misure in caso di risoluzione del rapporto di lavoro senza colpa dell'impiegato; non è applicabile quando le dimissioni sono presentate dal lavoratore stesso. L'articolo 19 capoverso 5 LPers autorizza il Consiglio federale a definire le condizioni quadro per il versamento di eventuali indennità di partenza in caso di risoluzione del rapporto di lavoro di comune intesa secondo l'articolo 10 capoverso 1. Il Consiglio federale non si è avvalso di tale competenza. Inoltre il procuratore generale della Confederazione non appartiene a nessuna delle categorie enumerate nell'articolo 78 capoverso 2 OPers, cui possono essere versate indennità di partenza.

Il consulente giuridico del Consiglio federale ritiene quindi che il DFGP non era autorizzato a assicurare al procuratore generale della Confederazione, nell'accordo di partenza, un'indennità pari allo stipendio annuale. Tuttavia, il DFGP aveva agito basandosi su informazioni fornite dall'UFPER. Inoltre, la mancanza di una base legale per il versamento dell'indennità di partenza costituisce una lacuna difficile da individuare e il DFGP aveva comunque fatto accertamenti in merito. Questo vizio non ha in ogni modo compromesso la validità dell'accordo con il procuratore generale della Confederazione.

Il Consiglio federale riconosce che è necessario chiarire la situazione. La problematica andrà pertanto esaminata con cura e disciplinata nell'ambito della revisione della legge sul personale federale. I lavori legislativi sono già iniziati. Si prevede che i rapporti di lavoro conclusi per la durata della funzione non saranno più disciplinati nella legge sul personale federale, bensì nelle leggi speciali. Nel caso del MPC si tratta della nuova legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione.

2 In merito alle raccomandazioni

Raccomandazione 1 Introdurre una base legale che disciplini l'impiego di persone di fiducia

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a provvedere all'introduzione di una base legale che disciplini l'impiego di persone di fiducia nel quadro del perseguimento penale.

Il Consiglio federale è disposto a esaminare la raccomandazione 1 e, se del caso, a realizzarla.

La prassi della polizia in Svizzera distingue generalmente tre categorie di ausiliari: il semplice informatore, la persona di fiducia e l'agente infiltrato. Il termine di agente infiltrato è stato disciplinato con la legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata (LFIM, RS 312.8).

Dal messaggio e dai verbali della Commissione bisogna dedurre che la legge sull'inchiesta mascherata non esclude l'impiego di persone di fiducia ai fini dell'indagine.

Al contrario dell'agente infiltrato, la persona di fiducia non nasconde la propria identità, né deve infiltrarsi nell'ambiente criminale. Essa ha accesso alle informazioni grazie alle sue relazioni già esistenti con le persone oggetto di un'indagine o grazie alla sua permanenza nell'ambiente criminale.

Tutto sommato l'impiego di una persona di fiducia nel contesto indicato non costituisce un'ingerenza nei diritti della personalità paragonabile, in quanto a gravità, a quella dell'inchiesta mascherata. Una base legale specifica non è pertanto necessaria. L'attività rientra nella competenza della polizia di svolgere attività d'indagine ed è dunque disciplinata in modo sufficiente dalle norme generali in materia.

Il 4 luglio 2007 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto sull'attuazione del perseguimento penale a livello federale nel quadro del Progetto Efficienza 2. Tale rapporto giunge alla conclusione che, pur non essendo necessaria, una base legale formale per l'impiego di persone di fiducia va presa in esame per ragioni di certezza del diritto.

Pur non ritenendo indispensabile la creazione di una base legale formale per l'impiego di persone di fiducia, il Consiglio federale la considera tuttavia opportuna.

Come osservato nella risposta all'interpellanza del 21 giugno 2006 presentata dal consigliere nazionale Banga, il Consiglio federale ha già avviato un graduale rinnovamento del diritto in materia di polizia della Confederazione. Come prima tappa, ha sottoposto alle Camere federali i messaggi concernenti le leggi federali sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP) e sull'impiego della coercizione (LICO). In vista della seconda tappa, il Capo del DFGP ha incaricato il fedpol di elaborare proposte per una legge federale sulla polizia. La questione del disciplinamento legale dell'impiego di persone di fiducia va esaminata in questo contesto.

Raccomandazione 2 *Accordare una priorità elevata alla riduzione delle cause pendenti presso l'UGI*

Il Tribunale penale federale deve accordare una priorità elevata alla riduzione delle cause pendenti presso l'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI) e prendere ogni misura utile – in collaborazione con le altre autorità di perseguimento penale della Confederazione – allo scopo di evitare la prescrizione dei procedimenti.

Il Consiglio federale non si esprime in merito alla raccomandazione 2, poiché essa rientra nell'ambito di competenza del Tribunale penale federale.

Va tuttavia osservato che è stata accordata un'alta priorità alla legge federale sull'organizzazione delle autorità penali, inviata in consultazione dal Consiglio federale il 21 settembre 2007. Con l'entrata in vigore della legge federale sull'organizzazione delle autorità penali, l'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI) sarà sciolto e integrato nel MPC. In tal modo le risorse attualmente investite nell'istruzione preparatoria rimarranno a disposizione del perseguimento penale e lo rafforzeranno. Il Consiglio federale s'impegna affinché la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali possa entrare in vigore già il 1° gennaio 2009, in modo da permettere uno svolgimento molto più rapido dei procedimenti.

Raccomandazione 3

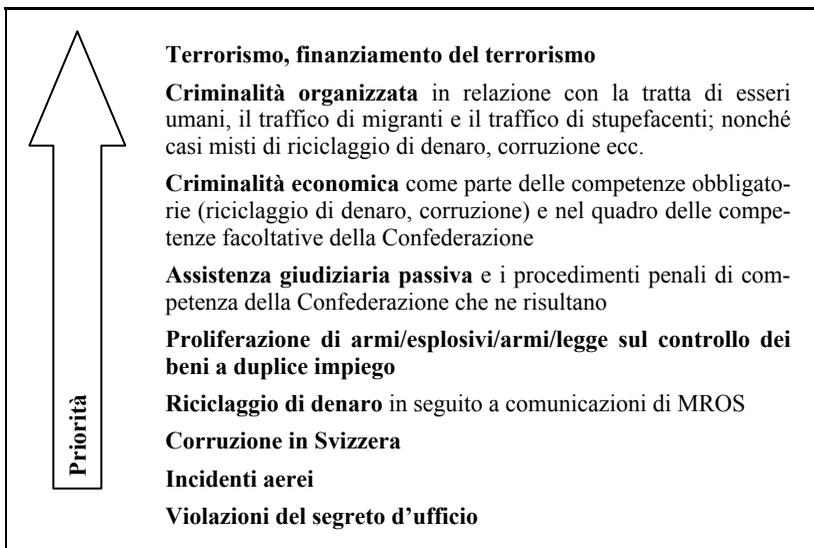
Rispettare le esigenze che derivano dalle competenze obbligatorie della Confederazione

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a provvedere affinché, nella futura attuazione del Progetto Efficienza e in particolare al momento di destinare le risorse, le autorità di perseguimento penale siano messe in grado di adempiere il loro mandato con la necessaria diligenza nei settori che sottostanno alla competenza obbligatoria della Confederazione.

Il Consiglio federale accoglie la raccomandazione 3, che è già ampiamente attuata.

In base alla proposta del DFGP, il 4 luglio 2007 il Consiglio federale ha deciso di attuare il modello «Concentrazione delle forze» (principi, reati prioritari, stabilire le priorità in base all'attualità). *Si può rinviare integralmente al rapporto del 16 aprile 2007 sull'attuazione del perseguimento penale a livello federale (Progetto Efficienza 2).* A partire dal 1° gennaio 2008 le autorità di perseguimento penale della Confederazione svolgeranno le loro attività esclusivamente secondo il nuovo orientamento deciso dal Consiglio federale.

Viste le esperienze sinora acquisite e la situazione attuale (situazione relativa alle minacce), sono state definite le seguenti priorità per quanto riguarda i singoli reati:



L'ordine di priorità dei singoli reati può modificarsi in seguito ad avvenimenti attuali o a un improvviso mutamento della situazione relativa alle minacce. È pertanto indispensabile un'elevata flessibilità nel perseguimento penale (stabilire le priorità in base all'attualità).

Riassumendo, il Consiglio federale osserva che, le autorità di perseguimento penale della Confederazione orienteranno le proprie attività in base alle strategie fissate, nell'ambito del quadro legislativo vigente, senza derogare all'ordinamento vincolante delle competenze. Nell'ambito delle competenze fissate per legge vi è infatti un certo margine di manovra. Secondo l'articolo 18 PP, il MPC può ad esempio delegare alle autorità cantonali il perseguimento penale di una causa di diritto penale che rientra nell'ambito di competenza tradizionale della Confederazione (art. 336 cpv. 1 e 3 CP). Nel nuovo ambito di competenza (art. 337 CP e art. 336 cpv. 2 CP) il perseguimento penale può essere invece delegato alle autorità cantonali soltanto nei casi semplici (art. 18^{bis} PP). Adattando la prassi in materia di delega, le risorse delle autorità di perseguimento penale della Confederazione possono essere impiegate in misura maggiore secondo la nuova strategia. Per poter compiere un numero maggiore di procedimenti onerosi riguardanti la criminalità economica (competenza facoltativa) con disponibilità invariata di risorse, le autorità di perseguimento penale dovranno valutare in modo più restrittivo l'assunzione di procedimenti nell'ambito di competenza obbligatorio.

Un adattamento della prassi in materia di delega si ripercuote direttamente sul carico di lavoro delle autorità cantonali di perseguimento penale ed è perciò possibile soltanto in stretta collaborazione con i Cantoni. In futuro, tale collaborazione sarà ulteriormente rafforzata. Il 21 giugno 2007 il consiglio direttivo della Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) ha espresso un

parere positivo in merito al nuovo orientamento e lo ha in linea di massima approvato.

L'entrata in vigore del Codice di procedura penale, che abroga l'istruzione preparatoria e con essa il duplice trasferimento degli atti dell'istruzione, semplificherà le procedure. Inoltre, le risorse impiegate per l'UGI (finanze e personale) saranno trasferite al MPC.

Alla fine di giugno 2008, il DFGP riferirà al Consiglio federale in merito alle esperienze acquisite con il nuovo modello nella prima metà del 2008, sullo sviluppo del numero di casi e sul coordinamento con i Cantoni. Su queste basi, il Consiglio federale deciderà in quale momento o a quali scadenze vorrà essere informato sullo sviluppo nei settori di reato prioritari e sul fabbisogno di risorse. In tal modo si garantisce che la problematica della competenza obbligatoria della Confederazione riceverà la necessaria attenzione anche in futuro.

Raccomandazione 4 Definire, a livello di Consiglio federale, una strategia superiore di lotta contro la criminalità

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a definire, nel quadro del riorientamento del Progetto Efficienza, una strategia superiore di lotta contro la criminalità, che goda del sostegno del Parlamento o dei suoi organi competenti in materia.

Il Consiglio federale accoglie la raccomandazione 4 e constata che è già ampiamente attuata.

Come osservato in merito alla raccomandazione 3, il Consiglio federale ha approvato, con decisione del 4 luglio 2007, la strategia superiore di lotta contro la criminalità proposta dal DFGP.

La proposta del DFGP del 2 luglio 2007 prevede che le priorità fissate siano verificate periodicamente (ad esempio ogni quattro anni, seguendo il ritmo delle legislature), adattandole, se necessario, alla nuova situazione relativa alle minacce. Restano possibili in qualsiasi momento adattamenti straordinari in caso di avvenimenti eccezionali o di mutamenti sostanziali della situazione relativa alle minacce.

Quando prenderà atto del rapporto finale alla fine di giugno 2008, il Consiglio federale incaricherà il DFGP di sottoporgli nuovamente per approvazione, entro la fine del 2011, la strategia di lotta contro la criminalità e di provvedere affinché tale strategia ottenga il sostegno preliminare del Parlamento o dei suoi organi competenti in materia.

Raccomandazione 5 Garantire l'indipendenza del Ministero pubblico della Confederazione

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale ad affrontare senza indugio il dossier Ministero pubblico della Confederazione e prendere misure che ne garantiscano l'indipendenza e quella dei magistrati che lo compongono.

re dall'entrata in vigore del Progetto Efficienza, il Consiglio federale si è espresso da subito e ripetutamente a favore di una *concentrazione della vigilanza nelle mani dell'Esecutivo*.

Anche il consulente giuridico del Consiglio federale e il perito in materia di diritto processuale penale di cui si è avvalso, il professor Niklaus Schmid, si esprimono a favore di una vigilanza unica. A loro parere, le competenze di nomina e di vigilanza dovrebbero essere affidate al Consiglio federale in modo da evitare conflitti di competenza. Rispetto a un organo del potere legislativo o giudiziale, il Consiglio federale sarebbe anche più idoneo a svolgere tale compito, poiché dispone di maggiore competenza specifica e ha la possibilità di garantire il necessario coordinamento con altri compiti (in particolare l'assistenza giudiziaria). Gli esperti ritengono tuttavia che una vigilanza da parte del Tribunale federale garantirebbe in misura maggiore l'indipendenza del MPC, mentre la vigilanza da parte dell'Esecutivo o del Legislativo comporterebbe dei rischi. Tali rischi potrebbero però essere ridotti conferendo al procuratore generale della Confederazione uno statuto particolare dal profilo del diritto del personale nonché mediante restrizioni legali del diritto di vigilanza, come quelle previste dall'avamprogetto di legge sulle autorità penali della Confederazione.

Il professor Niklaus Schmid condivide il parere finora espresso dal Consiglio federale. Egli ritiene la subordinazione del MPC alla vigilanza del Consiglio federale e del DFGP prevista dall'articolo 20 capoverso 1 AP-LOAP una soluzione oggettivamente appropriata sotto ogni aspetto. Sarebbero ipotizzabili sistemi misti secondo numerose varianti. In tale contesto, il professor Schmid ritiene degna di nota l'indicazione contenuta nel rapporto esplicativo del DFGP del 22 agosto 2007 concernente l'avamprogetto di legge sulle autorità penali della Confederazione, secondo cui sarebbe pensabile affidare la sorveglianza all'Esecutivo, ricorrendo tuttavia a specialisti esterni per l'esecuzione, in applicazione dell'articolo 57 capoverso 1 LOGA. Il ricorso agli specialisti dovrebbe avvenire secondo le istruzioni e sotto la responsabilità del DFGP e del Consiglio federale. Tale soluzione avrebbe diversi vantaggi (non sarebbe necessaria una modifica legislativa o una nuova autorità; gli esperti verrebbero impiegati in modo flessibile a seconda delle esigenze di vigilanza; il DFGP verrebbe coinvolto strettamente nella struttura di vigilanza del DFGP ecc.).

Il consulente giuridico del Consiglio federale propone come misura ulteriore la creazione di un'istituzione e di una procedura in grado di garantire che il Consiglio federale, in quanto autorità di nomina e di vigilanza, adotti autonomamente le disposizioni essenziali. A suo parere, l'esercizio effettivo della vigilanza non dovrebbe essere affidato a un dipartimento, bensì a un organo composto da specialisti di diversi dipartimenti e da esperti esterni. Tale consiglio di vigilanza avrebbe il compito di sorvegliare costantemente il MPC, ma dovrebbe presentare proposte al Consiglio federale per impartire istruzioni generali o disposizioni al MPC. In tal modo si potrebbero evitare conflitti tra il Capo del DFGP e il procuratore generale della Confederazione, come avvenuto nel caso Roschacher e più volte anche in precedenza. Il Consiglio federale potrebbe così contare sulla consulenza di un consiglio di vigilanza indipendente da un singolo dipartimento.

Il 21 settembre 2007 il Consiglio federale ha preso atto dell'avamprogetto di legge sulle autorità penali della Confederazione e del corrispondente rapporto esplicativo del DFGP, autorizzando quest'ultimo ad avviare la procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti politici, le organizzazioni mantello svizzere dei

Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le organizzazioni di categorie dell'economia e le altre cerchie interessate. La procedura di consultazione si concluderà il 31 dicembre 2007.

In una lettera accompagnatoria i partecipanti alla consultazione sono stati inoltre invitati a esprimere un parere su un'eventuale vigilanza sul MPC da parte del Tribunale federale o su altre forme di vigilanza (da parte del Tribunale penale federale, di un organo parlamentare o di un organo speciale misto oppure l'attuale vigilanza congiunta).

Allo stesso tempo il DFGP si è detto disposto a elaborare e valutare entro la fine della procedura di consultazione una variante che preveda la vigilanza sul MPC da parte del Tribunale federale.

Nel quadro della valutazione dei risultati della procedura di consultazione concernente l'avamprogetto di legge sulle autorità penali della Confederazione, il Consiglio federale si occuperà nuovamente della questione, tenendo conto nella valutazione delle due perizie giuridiche e delle considerazioni in proposito contenute nel rapporto del 5 settembre 2007 della CdG-N.

*Allegati*¹:

Parere del prof. dr. iur. Georg Müller

Parere del dr. iur. LL. M. Niklaus Schmid, prof. emer. dell'Università di Zurigo

¹ I pareri (in lingua tedesca) possono essere consultati all'indirizzo Internet <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/index.html?lang=de>