



Disciplinamento della vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione

Rapporto esplicativo del 16 giugno 2005

Indice

pagina

1.	Situazione iniziale	3
1.1.	Disciplinamento della vigilanza mediante il «progetto sull'efficienza»	3
1.2.	Problemi legati alla vigilanza	3
1.2.1.	Osservazioni generali	3
1.2.2.	La problematica della pluralità di autorità di vigilanza	4
2.	Mandato del Consiglio federale.....	5
2.1.	Contenuto del mandato	5
2.2.	Obiettivi della nuova normativa.....	5
2.3.	Soluzioni possibili	6
2.3.1.	Modelli di vigilanza concepibili	6
2.3.2.	Diritto comparato.....	6
2.4.	Vantaggi e svantaggi delle possibili soluzioni.....	7
2.4.1.	Accentramento della vigilanza presso il Tribunale penale federale.....	7
2.4.2.	Accentramento della vigilanza presso il Tribunale federale.....	8
2.4.3.	Accentramento della vigilanza presso il DFGP	8
2.4.4.	Accentramento della vigilanza presso il Consiglio federale.....	8
2.4.5.	Accentramento della vigilanza presso un organo parlamentare.....	9
2.4.6.	Accentramento della vigilanza presso un organo speciale misto	9
2.5.	Motivi alla base della decisione del Consiglio federale	9
2.6.	Tribunali consultati.....	10
3.	Attuazione del mandato del Consiglio federale	10
3.1.	Necessità di una procedura rapida	10
3.2.	Istituzione di un collegio peritale.....	11
3.3.	Proposte del collegio peritale	11
4.	Principi della normativa proposta in materia di vigilanza	12
4.1.	Obiettivi della normativa	12
4.2.	Accentramento della vigilanza tecnica e amministrativa.....	12
4.3.	Limiti dei poteri dell'autorità di vigilanza	12
4.3.1.	Osservazioni generali.....	12
4.3.2.	Limiti materiali della facoltà di impartire istruzioni	12
4.3.3.	Requisiti formali delle istruzioni	12
4.3.4.	Disposizioni organizzative	13
4.4.	Competenze in materia di perseguimento penale di impiegati della Confederazione.....	13
4.5.	Nomina e durata del mandato dei procuratori pubblici	13
5.	Riforme non prese in considerazione.....	13
5.1.	Passaggio anticipato al «modello Procuratore pubblico»	13
5.2.	Rapporto tra il Ministero pubblico della Confederazione e la Polizia giudiziaria federale	14
6.	L'avamprogetto di legge.....	14
6.1.	Osservazioni generali	14
6.1.1.	Costituzionalità e deleghe di competenze.....	14
6.1.2.	Rapporto con il diritto internazionale	14
6.1.3.	Conseguenze sul personale, finanziarie ed economiche	14
6.1.4.	Freno alle spese	15
6.1.5.	Aspetti redazionali.....	15
6.2.	Commento alle singole disposizioni.....	15
	Ad titolo prima dell'articolo 14	15
	Ad articolo 14.....	15
	Ad articolo 14a.....	16
	Ad articolo 15.....	17
	Ad articolo 15a.....	18
	Ad articolo 16.....	19
	Ad articolo 16a.....	21
	Ad articolo 17 capoverso 1	22
	Ad abrogazione dell'articolo 15 della legge sulla responsabilità	22
	Ad modifica dell'articolo 28 capoverso 2 della legge federale sul Tribunale penale federale.....	25

1. Situazione iniziale

1.1. Disciplinamento della vigilanza mediante il «progetto sull'efficienza»

Dal giorno della sua istituzione fino al 1° gennaio 2002, data dell'entrata in vigore del cosiddetto «progetto sull'efficienza», il Ministero pubblico della Confederazione è stato assoggettato alla vigilanza del Consiglio federale e del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Con la modifica dell'articolo 11 della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP)¹, introdotta dal «progetto sull'efficienza», il procuratore generale della Confederazione è stato posto sotto la vigilanza tecnica della Camera d'accusa del Tribunale federale². In forza dell'articolo 14 capoverso 1 PP, la vigilanza amministrativa sul procuratore generale della Confederazione è tuttavia esercitata dal Consiglio federale, il quale ha delegato tale compito al DFGP (si veda in particolare l'art. 27 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento di giustizia e polizia³). La ripartizione della vigilanza è stata giustificata da una parte con il fatto che il Ministero pubblico, dal profilo funzionale, non deve essere sottoposto a istruzioni e va posto sotto controllo giudiziario e, dall'altra, con il fatto che il Consiglio federale, in quanto autorità di nomina, deve mantenere compiti di vigilanza in materia di rielezione e provvedimenti disciplinari nonché di personale e contabilità⁴.

Il 1° aprile 2004 la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale di Bellinzona ha assunto le funzioni dell'ex Camera d'accusa del Tribunale federale⁵. Secondo l'articolo 28 capoverso 1 lettera a della legge federale sul Tribunale penale federale (LTPF)⁶, la Corte dei reclami penali giudica anche i reclami contro atti od omissioni del procuratore generale della Confederazione. 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 tale 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»⁷. Rimane in sostanza immutata la normativa sulla vigilanza amministrativa del Consiglio federale e sulla delega al DFGP.

1.2. Problemi legati alla vigilanza

1.2.1. Osservazioni generali

Recentemente sono sorti dubbi riguardo alla delimitazione delle competenze fra le autorità di vigilanza. Il Ministero pubblico della Confederazione supponeva ad esempio che il numero e il tipo dei casi da esso trattati e il relativo dispendio in termini di personale e di tempo soggiacessero alla vigilanza tecnica e che le questioni in materia di risorse rilevanti sotto il profilo del preventivo non andassero valutate nell'ambito della vigilanza amministrativa del DFGP. Sussistevano inoltre considerevoli divergenze d'opinione in merito alle competenze del Ministero pubblico della Confedera-

¹ RS 312.0

² Si veda in merito il messaggio del Consiglio federale, FF 1998 1093.

³ RS 172.213.1

⁴ Felix Bänziger/Luc Leimgruber, Das neue Engagement des Bundes in der Strafverfolgung - Kurzkomentar zur "Effizienzvorlage", Berna 2001, n. marg. 171.

⁵ Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3919

⁶ RS 173.71

⁷ FF 2001 3919

zione per quanto concerne il disciplinamento della cooperazione con le autorità di Stati terzi e l'esercizio della vigilanza nell'ambito della politica estera. Altri problemi difficilmente risolvibili con l'attuale struttura della vigilanza si presentano in relazione alla collaborazione tra il Ministero pubblico della Confederazione e gli uffici federali del Dipartimento coinvolti nei procedimenti da esso condotti (Ufficio federale di polizia, Ufficio federale di giustizia). Nel complesso, le opinioni del Ministero pubblico della Confederazione e delle autorità di vigilanza divergono considerevolmente in merito alla nozione di vigilanza (tecnica e amministrativa), al contenuto e alla delimitazione delle rispettive competenze in materia di vigilanza (p. es. in che misura la vigilanza viene esercitata mediante l'esperimento di rimedi giuridici? Come distinguere la vigilanza gerarchica dai rimedi giuridici?). Si tratta inoltre di stabilire a chi spetti dirimere tali divergenze. Il DFGP ha pertanto avviato, già all'inizio del giugno 2004, un esame interno della situazione giuridica. Nel frattempo al Consiglio nazionale è stata presentata una mozione che chiede al Consiglio federale di sottoporre a verifica la vigilanza esercitata sul Ministero pubblico della Confederazione (04.3411 Mozione Hofmann Urs del 18 giugno 2004, Ministero pubblico della Confederazione. Rivedere la vigilanza). Il 25 agosto il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione, che nel frattempo è stata approvata dalle Camere federali.

Il riesame della vigilanza non è per contro dipeso dalla campagna stampa che, alla fine del 2004, aveva preso di mira l'attività del Ministero pubblico della Confederazione; tale campagna conferma tuttavia, fino a un certo punto, la necessità di un riesame.

1.2.2. La problematica della pluralità di autorità di vigilanza

Appare chiaro che soprattutto la ripartizione della vigilanza in una parte «amministrativa» e una «tecnica» e la rispettiva assegnazione a due diverse autorità (senza parlare delle competenze in materia di controllo della Delegazione delle Commissioni della gestione) comporta notevoli problemi. La normativa vigente ostacola lo svolgimento di una vigilanza efficace e coerente.

Oltre a fungere da autorità di ricorso contro le decisioni del Ministero pubblico della Confederazione, 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. Benché possieda un ampio diritto di esaminare gli atti, la Corte dei reclami penali, a suo dire, ben difficilmente può ordinare misure organizzative o disciplinari immediate qualora riscontri carenze o lacune, giacché la vigilanza amministrativa compete formalmente al Consiglio federale.

Dal canto suo, il DFGP, che esercita la vigilanza amministrativa su mandato del Consiglio federale, ha poche possibilità di esaminare il disbrigo delle pratiche e quindi di verificare il fabbisogno di risorse finanziarie, personali e materiali del Ministero pubblico della Confederazione, poiché secondo quest'ultimo tale compito non rientra affatto nel quadro della vigilanza. In tale contesto sono emersi problemi anche riguardo alle richieste di informazioni sulla vigilanza provenienti dalla Delegazione delle Commissioni della gestione, dalle Commissioni degli affari giuridici e dalle Commissioni della politica estera.

Un altro aspetto di principio problematico della normativa vigente è rappresentato dal fatto che la vigilanza permanente e diretta esercitata da un tribunale su un organo dello Stato al quale è riconosciuta, proprio dinanzi a questo tribunale, la qualità di parte o una posizione particolare in quanto autorità partecipante al procedimento po-

trebbe mettere in discussione l'imparzialità del tribunale nei confronti delle parti⁸. Vero è che l'articolo 17 capoverso 3 LTPF stabilisce che i membri della Corte dei reclami penali che si sono occupati di reclami contro il Ministero pubblico della Confederazione non possono in seguito, nella stessa causa, fungere da membri della Corte penale. Ma la vigilanza non si esaurisce nelle decisioni sui reclami contro l'operato del Ministero pubblico della Confederazione: la ricezione dei rapporti e il diritto di impartire istruzioni costituiscono aspetti che vanno oltre il caso concreto e non possono essere regolati dalle disposizioni in materia di ricusazione.

2. Mandato del Consiglio federale

2.1. Contenuto del mandato

Il 3 dicembre 2004 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento di giustizia e polizia, su domanda di quest'ultimo, di presentare, in vista dell'espletamento di una procedura di consultazione, un avamprogetto con le necessarie modifiche di legge che:

- a. attribuisca al DFGP la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, fatti salvi i rimedi giuridici nonché le competenze in materia di nomina e le attribuzioni disciplinari del Consiglio federale;
- b. definisca il contenuto della vigilanza e le i poteri che ne derivano per il DFGP, tenendo conto della legalità e dell'indipendenza dell'azione penale; in particolare occorre esaminare in che misura il Dipartimento:
 - può chiedere rapporti sull'attività complessiva del Ministero pubblico della Confederazione;
 - può impartire istruzioni generali (p. es. per la conclusione di trattati internazionali) al Ministero pubblico della Confederazione;
 - soggiace a un divieto di impartire istruzioni nel singolo caso.

2.2. Obiettivi della nuova normativa

La nuova normativa mira a istituire una vigilanza efficace e coerente sul Ministero pubblico della Confederazione. Una tale vigilanza deve garantire che il Ministero pubblico della Confederazione adempia i suoi compiti legali in modo ottimale, ad esempio impiegando razionalmente le risorse di cui dispone. Si intende conseguire tale risultato *attribuendo tutti i poteri di vigilanza gerarchica a una sola autorità, la quale si assume dunque l'intera responsabilità della vigilanza*. In tal modo l'autorità di vigilanza può acquisire una visione d'insieme del disbrigo delle pratiche da parte del Ministero pubblico della Confederazione e delle risorse di cui necessita, adottando se del caso le misure previste dalla legge.

Nel presente contesto, per vigilanza e vigilanza gerarchica si intende la verifica dell'adempimento dei compiti secondo i principi della legalità e dell'economicità, nonché la sua armonizzazione con la politica globale del Consiglio federale e del Parlamento (in particolare la politica giuridica, estera, finanziaria e in materia di personale); per contro, occorre evitare che la vigilanza possa ingerire nell'attività di perseguimento penale svolta dal Ministero pubblico della Confederazione in un caso specifico. La vigilanza gerarchica non include neppure i rimedi giuridici contro le decisioni del Ministero pubblico della Confederazione.

Il contenuto della vigilanza va definito nella legge in modo più concreto di quanto avvenga attualmente. La concentrazione della vigilanza deve tener conto del fatto che il

⁸ Si veda in merito Christoph *Mettler*, Staatsanwaltschaft, Freiburger Diss., Basilea/Ginevra/Monaco 2000, pag. 238.

Ministero pubblico della Confederazione svolge una funzione di amministrazione della giustizia. *La necessità dell'indipendenza tecnica dell'autorità di perseguimento penale è incontestata.* Seguendo l'esempio della maggior parte dei codici di procedura penale cantonali, anche l'avamprogetto di Codice di procedura penale svizzero prevede l'indipendenza dei procuratori pubblici in materia di applicazione del diritto⁹. Tuttavia, la necessaria indipendenza tecnica dei procuratori pubblici non può essere raggiunta semplicemente sottoponendoli alla vigilanza di un tribunale; nella dottrina è sempre più diffusa l'opinione secondo cui l'inchiesta penale in quanto tale è anzitutto un'attività esecutiva e la procura pubblica va intesa come parte dell'esecutivo¹⁰. L'indipendenza dell'azione penale deve piuttosto essere garantita mediante una chiara definizione legale delle competenze attribuite all'autorità di vigilanza e una rispettiva limitazione della sua facoltà di impartire istruzioni. Ciò corrisponde anche alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul ruolo del Ministero pubblico nel sistema della giustizia penale¹¹.

2.3. Soluzioni possibili

2.3.1. Modelli di vigilanza concepibili

Tenuto conto dell'organizzazione delle autorità della Confederazione, le possibili autorità di vigilanza sono le seguenti:

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

Occorre pertanto determinare l'autorità più idonea a esercitare la vigilanza nonché la portata delle limitazioni alla facoltà di impartire istruzioni in materia di vigilanza.

2.3.2. Diritto comparato

Un confronto delle legislazioni cantonali ed europee mostra che vi sono diverse risposte a tali quesiti e che non è possibile ricorrere a un modello maggioritario diffuso per il quale sussista un certo consenso di base.

In particolare i modelli di vigilanza cantonali appaiono particolarmente difformi¹² e non di rado sono stati oggetto di annose contese politiche.

- In 11 Cantoni la vigilanza è esercitata dal Consiglio di Stato o dal Dipartimento di giustizia; tali autorità sono talvolta generalmente, talvolta parzialmente autorizzate a impartire istruzioni, talvolta non lo sono affatto.
- In 8 Cantoni la vigilanza è attribuita a un'autorità giudiziaria. In due casi sussistono facoltà integrali o limitate di impartire istruzioni, mentre negli altri casi non sussistono tali competenze.
- In 6 Cantoni sussiste una vigilanza suddivisa tra le autorità esecutive e quelle giudiziarie, in un caso è interessato anche il Parlamento cantonale; anche in

⁹ Avamprogetto del DFGP di Codice di procedura penale svizzero, giugno 2001, art. 20 cpv. 1

¹⁰ *Mettler* (nota a piè di pagina 8), pag. 197 segg. e in particolare pag. 232 seg. nonché le relative indicazioni; si veda anche Stefan *Trechsel*, *Wohin gehört der Bundesanwalt?*, *Neue Zürcher Zeitung* del 16 febbraio 2005, pag. 15.

¹¹ Rec [2000]19 del 6 ottobre 2000; si vedano in particolare i requisiti del punto 13.

¹² Si veda ad esempio la tabella in *Mettler* (nota n. 8), pag. 18 seg.

caso di vigilanza suddivisa le facoltà di impartire istruzioni differiscono in modo considerevole.

Non vi è un consenso di base vero e proprio che prediliga un modello organizzativo e di vigilanza. Tuttavia, è pur sempre possibile rilevare una tendenza generale ad accordare al Ministero pubblico una certa indipendenza nell'applicazione del diritto (entro i limiti fissati dal principio di legalità). Nondimeno, riguardo a tali modelli di vigilanza cantonali occorre parimenti osservare che in particolare la funzione e l'organico dei Ministeri pubblici variano considerevolmente a seconda del sistema di perseguimento penale¹³.

Nel contesto europeo un parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)¹⁴ descrive essenzialmente tre modelli di subordinazione e di vigilanza:

- nella maggioranza dei Paesi considerati (Germania, Austria, Francia, Olanda) la Procura generale sottostà al Ministero della Giustizia (subordinazione parzialmente completata da un'alta vigilanza parlamentare) e prevede anche un diritto, talvolta limitato, di impartire istruzioni da parte del Ministro della giustizia.
- Italia e Spagna prevedono una Procura generale ampiamente indipendente, la quale non sottostà a una vigilanza diretta (ma in Spagna con obbligo di riferire al Governo e al Parlamento).
- Infine, anche il Belgio sottopone la Procura generale alla vigilanza del Ministero della Giustizia (con specifiche facoltà di impartire istruzioni) e prevede un'alta vigilanza da parte del Parlamento e del Conseil supérieur de la Justice.

Questi esempi mostrano che nell'Europa occidentale prevale la subordinazione della Procura generale al Ministero della giustizia. Per contro, una certa garanzia dell'indipendenza dei procuratori pubblici nel perseguimento penale è di norma prevista grazie alla loro nomina a vita. Il parere dell'ISDC rileva anche che, sebbene questa subordinazione tradizionale e in particolare i diritti del Ministero della giustizia di impartire istruzioni abbiano dato adito ad annose dispute teoriche e discussioni politiche in Germania, Austria e Francia, il principio dell'attribuzione della vigilanza non è mai stato cambiato. Un po' singolari appaiono i modelli di organizzazione in Spagna e in Italia, Paese in cui proprio l'assenza di una vigilanza immediata sulla Procura generale è molto contestata.

2.4. Vantaggi e svantaggi delle possibili soluzioni

2.4.1. Accentramento della vigilanza presso il Tribunale penale federale

Vantaggi: l'attribuzione della vigilanza a un tribunale che gode di un'ampia indipendenza dalle autorità politiche desta l'impressione che in tal modo anche il Ministero pubblico della Confederazione e il perseguimento penale da esso condotto non siano più influenzati dalla politica quotidiana. Tuttavia, una vera e propria indipendenza tecnica dovrebbe essere garantita anche in questo caso, disciplinando in modo chiaro gli eventuali diritti dell'autorità di vigilanza di impartire istruzioni.

Svantaggi: di fatto il Ministero pubblico della Confederazione sarebbe completamente subordinato, sotto il profilo amministrativo (finanziario e di diritto del personale), al Tribunale penale federale. Ciò accentuerebbe i problemi (menzionati al n. 1.1.2.2.) di una possibile parzialità del Tribunale dato che una delle parti è legata al tribunale da

¹³ Cfr. ad esempio Robert Hauser/Erhard Schweri, Schweizerisches Strafprozessrecht, 5a ed., Basilea/Ginevra/Monaco 2002, pag. 85 segg.

¹⁴ Parere 04-087 del 10 agosto 2004, Statut du Ministère public et exercice de contrôle de son activité en Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie et aux Pays-Bas.

un rapporto di vigilanza. Se si accentrasse la vigilanza presso un tribunale, il Dipartimento incontrerebbe inoltre maggiori difficoltà nel coordinare le attività del Ministero pubblico della Confederazione con quelle degli altri servizi amministrativi interessati (Polizia giudiziaria federale, Servizio di analisi e prevenzione, Ufficio federale di giustizia nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale). È tuttavia auspicabile che i settori del perseguimento penale transfrontaliero e della relativa cooperazione internazionale si uniformino, almeno nelle grandi linee, alla politica estera del Consiglio federale. Inoltre, data la sua funzione e l'organico di cui dispone, un tribunale non è stato concepito per esercitare una vigilanza amministrativa diretta (controllo del preventivo e delle finanze, gestione delle risorse personali e materiali) su un'autorità d'esecuzione relativamente grande; l'attribuzione della vigilanza amministrativa comporterebbe presumibilmente un aumento dell'organico.

2.4.2. Accentramento della vigilanza presso il Tribunale federale

Di principio valgono gli stessi vantaggi e svantaggi illustrati in caso di attribuzione della vigilanza al Tribunale penale federale. Sebbene il pericolo di intaccare l'imparzialità della Corte di cassazione penale del Tribunale federale dovrebbe essere leggermente inferiore di quello sussistente per il Tribunale penale federale, dato che soltanto una parte dei casi del Ministero pubblico della Confederazione finisce davanti alla Corte di cassazione penale, il problema di fondo rimane.

2.4.3. Accentramento della vigilanza presso il DFGP

Vantaggi: la vigilanza amministrativa potrebbe continuare a essere svolta nel contesto della vigilanza sull'Amministrazione federale (vigilanza gerarchica). Questo vale in particolare per la gestione delle risorse e l'allestimento del preventivo. La collaborazione e il coordinamento con la Polizia giudiziaria federale, il Servizio di analisi e prevenzione nonché con l'Ufficio federale di giustizia nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale sarebbe facilitata. Sarebbe inoltre agevolato il coordinamento delle attività transfrontaliere del Ministero pubblico della Confederazione con la politica estera del Consiglio federale. Un tale modello di vigilanza corrisponde di principio anche ai disciplinamenti vigenti nella maggior parte dei Cantoni e degli Stati limitrofi. Tale modello non esclude nemmeno che il Consiglio federale possa mantenere le competenze in materia di nomina e le attribuzioni disciplinari.

Svantaggi: si potrebbe sostenere che il Ministero pubblico della Confederazione, in quanto organo dell'organizzazione giudiziaria, potrebbe essere eccessivamente influenzato dall'esecutivo e quindi dalla politica. Tale svantaggio potrebbe essere controbilanciato adottando un disciplinamento legale appropriato o limitando i diritti dell'esecutivo di impartire istruzioni nel singolo caso. Per poter esercitare una piena vigilanza, il Dipartimento dovrebbe inoltre acquisire le conoscenze e le competenze necessarie alla vigilanza tecnica.

2.4.4. Accentramento della vigilanza presso il Consiglio federale

Di principio valgono gli stessi vantaggi e svantaggi illustrati in caso di attribuzione della vigilanza al DFGP. Occorre tuttavia rilevare che il controllo generale da parte del Consiglio federale, stabilito dal vecchio articolo 14 capoverso 1 PP¹⁵, ha dato adito a problemi supplementari, poiché la suddivisione delle singole competenze in materia di vigilanza tra il Consiglio federale e il DFGP era talvolta controversa (p. es. in occasione del cosiddetto affare delle schedature). Anche se tale problema potrebbe essere risolto descrivendo chiaramente l'attribuzione delle singole competenze in

¹⁵ CS 3 307

materia di vigilanza, in realtà ciò comporterebbe una delega delle competenze al DFGP.

2.4.5. Accentramento della vigilanza presso un organo parlamentare

Vantaggi: sarebbero di fatto esclusi l'influenza da parte delle autorità esecutive sul perseguimento penale, come pure il rischio di minare l'imparzialità del tribunale a causa delle relazioni di vigilanza con una parte al procedimento.

Svantaggi: siccome anche un'autorità parlamentare è esposta all'influenza della politica, anche in questo modello tali influssi possono ripercuotersi sull'esercizio della vigilanza. Il Ministero pubblico della Confederazione, in quanto organo preposto all'applicazione del diritto, sarebbe di fatto separato dall'Amministrazione federale e direttamente subordinato a un organo legislativo, il che renderebbe più complesso il coordinamento tecnico e amministrativo con i servizi interessati (Polizia giudiziaria federale, Ufficio federale di giustizia), che continuerebbero a far parte dell'Amministrazione federale. Inoltre, di norma gli organi parlamentari non sono generalmente concepiti per lo svolgimento duraturo dei compiti di vigilanza in questione, bensì per l'esercizio di un'alta vigilanza politica nonché della vigilanza immediata sui propri servizi. È lecito presumere che la vigilanza gerarchica diretta su un servizio dotato di un organico relativamente importante e chiamato ad assolvere ampi compiti di applicazione del diritto richieda lo sviluppo delle corrispondenti capacità tecniche e di personale.

2.4.6. Accentramento della vigilanza presso un organo speciale misto

Vantaggi: sarebbero di fatto esclusi l'influenza da parte delle autorità esecutive o del Parlamento sul perseguimento penale, come pure il rischio di minare l'imparzialità del tribunale a causa delle relazioni di vigilanza con una parte al procedimento. Dotando tale organo di membri provvisti della necessaria esperienza, si potrebbe disporre immediatamente della competenza tecnica indispensabile alla vigilanza.

Svantaggi: come per il caso della subordinazione a una commissione parlamentare, il Ministero pubblico della Confederazione, in quanto organo preposto all'applicazione del diritto, sarebbe di fatto incorporato dall'Amministrazione federale; esso sarebbe immediatamente subordinato, sotto il profilo tecnico e amministrativo, a un organo speciale, il che renderebbe più complesso il coordinamento con i servizi interessati (Polizia giudiziaria federale, Ufficio federale di giustizia), i quali continuerebbero a far parte dell'Amministrazione. In particolare l'assegnazione delle risorse finanziarie, personali e infrastrutturali non potrebbe più avvenire ed essere valutata nel contesto globale dell'amministrazione; la nuova autorità di vigilanza dovrebbe sottoporre al Consiglio federale, all'attenzione del Parlamento, un preventivo separato per il Ministero pubblico della Confederazione, analogamente a quanto avviene per i bilanci dei tribunali della Confederazione. Inoltre, nell'ambito della riforma della giustizia, il Parlamento ha già discusso e respinto l'idea di un simile organo di vigilanza per i tribunali della Confederazione.

2.5. Motivi alla base della decisione del Consiglio federale

Alla luce dei summenzionati vantaggi e svantaggi dei diversi modelli di vigilanza, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che l'accentramento *dei poteri di vigilanza presso il DFGP* rappresenti la soluzione più vantaggiosa. Una tale vigilanza non avrà ripercussioni sui rimedi giuridici, né sulle competenze concernenti i reclami contro l'attività del Ministero pubblico della Confederazione nel singolo caso. Non subiranno ritocchi nemmeno le attuali competenze in materia di nomina e le attribuzioni disciplinari del Consiglio federale (si veda l'art. 2 nonché gli art. 98 e 99

dell'ordinanza sul personale federale¹⁶). Il problema dell'influenza politica sull'azione penale e della limitazione dell'indipendenza tecnica può essere risolto con un'appropriata definizione legale delle competenze in materia di vigilanza e una rispettiva limitazione della facoltà di impartire istruzioni. Un tale modello di vigilanza corrisponde ai disciplinamenti della maggior parte dei Cantoni e dei Paesi dell'Europa occidentale.

Il Consiglio federale ritiene che l'accentramento della vigilanza presso il Tribunale penale federale costituisca un'opzione percorribile ma poco vantaggiosa, dato che, oltre a rendere difficoltoso il coordinamento degli ambiti menzionati al numero 2.4.1, metterebbe in discussione l'indipendenza del Tribunale.

Sarebbe ipotizzabile anche un accentramento della vigilanza presso il Tribunale federale. In tal caso, date le dimensioni del Tribunale e la ripartizione dei compiti tra le diverse sezioni, il rischio di minare l'indipendenza del Tribunale a causa delle relazioni di vigilanza che esso intratterrebbe con una parte al procedimento sarebbe minore rispetto al caso del Tribunale penale federale. Tuttavia, a sfavore di tale opzione depone in particolare il fatto che il Tribunale federale stesso ritenga inopportuna l'assunzione di tale compito.

Il trasferimento formale della vigilanza al Consiglio federale è considerato inappropriato, poiché quest'ultimo dovrebbe essenzialmente delegarla a sua volta al Dipartimento.

Parimenti inappropriata è considerata l'istituzione di una speciale commissione di vigilanza parlamentare o mista, poiché in tal modo non sarebbe possibile risolvere la questione dell'armonizzazione delle decisioni relative alle risorse, all'allestimento del preventivo e alla politica estera.

2.6. Tribunali consultati

Prima di presentare la sua richiesta al Consiglio federale, il DFGP ha chiesto al Tribunale federale (incluso il Tribunale federale delle assicurazioni) e al Tribunale penale federale di pronunciarsi in merito alla problematica descritta, alle opzioni di accentramento della vigilanza e al modo di procedere previsto. Entrambi i tribunali hanno anche potuto esprimersi a titolo preliminare in merito all'avamprogetto di legge con la possibilità di cambiare opinione durante la procedura di consultazione. In sostanza, il Tribunale federale dà la priorità al disciplinamento vigente. Il Tribunale penale federale propende per un organo di vigilanza speciale da creare ex novo, in cui sarebbero rappresentati il Parlamento, il Consiglio federale e i tribunali.

3. Attuazione del mandato del Consiglio federale

3.1. Necessità di una procedura rapida

Alla luce dei problemi illustrati, le necessarie modifiche di legge vanno adottate con urgenza; una rapida elaborazione delle necessarie disposizioni è possibile, date l'estensione e la portata ridotte. Attualmente sono in corso due progetti legislativi concernenti tale ambito giuridico problematico, ma il presente progetto non può esservi integrato. Il messaggio concernente il Codice di procedura penale svizzero riguarda infatti soltanto il diritto processuale materiale e non l'organizzazione delle autorità preposte al perseguimento penale. Inoltre, siccome il tempo a disposizione non sarebbe sufficiente per effettuare una procedura di consultazione, l'integrazione in questa pratica non è presa in considerazione. Dal punto di vista tecnico vi sarebbe stata

¹⁶ RS 172.220.111.3

anche la possibilità di integrare il progetto nella prevista legge che porterà all'introduzione del Codice di procedura penale svizzero. Tuttavia, sarà possibile procedere all'elaborazione di tale legge soltanto dopo aver appianato le divergenze inerenti al Codice di procedura penale, la cui entrata in vigore è tuttavia prevista tra almeno 3-4 anni, il che è insoddisfacente vista l'urgenza della problematica. Occorre pertanto adottare un disciplinamento separato con la massima sollecitudine.

3.2. Istituzione di un collegio peritale

Il Dipartimento ha pertanto affidato all'Ufficio federale di giustizia il compito di istituire un collegio peritale incaricato di elaborare le modifiche di legge necessarie all'attuazione del progetto del Consiglio federale.

Il collegio era composto delle persone seguenti:

- Prof. dott. iur. Luzius Mader, vicedirettore, Divisione principale del diritto pubblico, Ufficio federale di giustizia (presidente);
- Lic. iur. Paul-Xavier Cornu, procuratore federale, responsabile Servizi di stato maggiore, Ministero pubblico della Confederazione;
- Dott. iur. Philippe Gerber, Divisione I della legislazione, Ufficio federale di giustizia;
- Dott. iur. Peter Goldschmid, Servizio del diritto di procedura penale, Ufficio federale di giustizia;
- Dott. iur. Andreas J. Keller, vicepresidente del Tribunale penale federale, Bellinzona;
- Markus Liechti, sostituto del capo delle risorse umane, Segreteria generale DFGP;
- Avv. Lienhard Ochsner, procuratore federale, Ministero pubblico della Confederazione;
- Prof. dott. iur. Franz Riklin, cattedra di diritto penale e diritto di procedura penale, Università di Friburgo;
- Lic. iur. Christoph Winkler, procuratore federale, responsabile della sede distaccata di Zurigo, Ministero pubblico della Confederazione;
- Lic. iur. René Wohlhauser, capodivisione coordinatore, Polizia giudiziaria federale, Ufficio federale di polizia;
- Avv. Andreas Trösch, Divisione principale del diritto pubblico, Ufficio federale di giustizia (segreteria).

3.3. Proposte del collegio peritale

Il gruppo d'esperti ha potuto iniziare la sua attività il 13 gennaio 2005. Il 7 marzo 2005 ha presentato all'Ufficio federale e al Dipartimento un *rapporto* comprendente un *avamprogetto di legge* e le relative *spiegazioni*. Il Dipartimento e il Consiglio federale hanno essenzialmente ripreso le proposte del collegio peritale, eccezion fatta per due elementi. È infatti stata accantonata una variante concernente l'organizzazione interna del Ministero pubblico della Confederazione. Inoltre, invece di accordare al Ministero pubblico della Confederazione la legittimazione a ricorrere contro il diniego dell'autorizzazione a procedere contro un impiegato della Confederazione, il progetto propone di sopprimere l'autorizzazione a procedere (si veda il n. 4.4.).

4. Principi della normativa proposta in materia di vigilanza

4.1. Obiettivi della normativa

Il progetto di normativa persegue i seguenti obiettivi:

- le competenze nell'ambito della vigilanza gerarchica vanno accentrate presso il DFGP e definite a livello di legge;
- la legalità, l'indipendenza, l'adeguatezza e l'efficacia del perseguimento penale vanno garantite;
- le competenze in materia di nomina e le attribuzioni disciplinari del Consiglio federale vanno mantenute;
- il sistema dei rimedi giuridici va modificato; i rimedi giuridici vanno separati chiaramente dagli istituti preposti alla vigilanza.

4.2. Accentramento della vigilanza tecnica e amministrativa

Di principio la normativa presentata attribuisce al Dipartimento l'integralità della vigilanza tecnica e amministrativa. Il Ministero pubblico della Confederazione soggiace a una vigilanza chiaramente definita. In tal modo si conferma che le funzioni d'indagine e accusa sono di principio intese come funzioni esecutive; in tale contesto occorre rilevare che il principio di legalità si applica anche alle azioni dell'esecutivo.

4.3. Limiti dei poteri dell'autorità di vigilanza

4.3.1. Osservazioni generali

Dato che nel singolo caso le funzioni d'indagine e di accusa comprendono poteri molto ampi che possono tradursi in ingerenze pesanti e dirette (ancorché limitate nel tempo) nei diritti fondamentali, occorre creare garanzie istituzionali che prevengano le ingerenze politiche e le influenze informali da parte dell'autorità di vigilanza nei singoli procedimenti. A tal fine, è necessario che la legge limiti i diritti di impartire istruzioni inclusi nella vigilanza e che corrispondenti prescrizioni formali garantiscano la trasparenza e la certezza del diritto.

4.3.2. Limiti materiali della facoltà di impartire istruzioni

La più importante limitazione delle competenze in materia di vigilanza è un chiaro divieto per il Consiglio federale e il Dipartimento di emanare istruzioni relative a un procedimento specifico. In tal modo è esclusa la possibilità da parte dell'autorità di vigilanza di impartire istruzioni in determinati procedimenti, possibilità spesso criticata nei Paesi limitrofi che vantano modelli di vigilanza analoghi.

4.3.3. Requisiti formali delle istruzioni

Per tutelarsi da influssi non trasparenti sui singoli procedimenti, sono stabiliti requisiti formali per le altre istruzioni impartite dalle autorità di vigilanza:

- le istruzioni generali che si ripercuotono sul procedimento devono essere pubblicate come ordinanze del Consiglio federale; il Tribunale penale federale e il Ministero pubblico della Confederazione vanno previamente consultati.
- Le altre istruzioni devono essere emanate per scritto. In forma generale possono servire all'esercizio della vigilanza tecnica e amministrativa. Nel singolo caso possono essere impartite per colmare carenze di gestione, ma non possono riguardare l'avvio, lo svolgimento o la chiusura di determinati procedimenti, la rappresentanza dell'accusa dinanzi al tribunale o l'esperimento di rimedi giuridici nel singolo caso. Prima di impartire istruzioni occorre consultare previamente il Ministero pubblico della Confederazione.

4.3.4. Disposizioni organizzative

Le disposizioni organizzative relative al Ministero pubblico della Confederazione, inclusa la sua struttura organizzativa e direttiva, sono molto importanti per il suo statuto, le sue competenze ma anche per lo statuto dei soggetti di diritto. Attualmente tali norme, oltre ad essere disseminate in modo poco coerente nel diritto di procedura penale e nel diritto sull'organizzazione dell'amministrazione, sono talvolta lacunose e poco chiare. Esse vanno riunite, precisate e completate al livello adeguato. I principi organizzativi del Ministero pubblico della Confederazione devono essere definiti da un'ordinanza del Consiglio federale; il Ministero pubblico della Confederazione deve godere di un'ampia autonomia quanto all'organizzazione dettagliata. Nell'interesse della certezza del diritto, la legge deve inoltre disciplinare il potere del procuratore generale della Confederazione di impartire istruzioni ai procuratori federali.

4.4. Competenze in materia di perseguimento penale di impiegati della Confederazione

La recente giurisprudenza del Tribunale federale ha messo a nudo una certa incoerenza della legislazione, incoerenza derivante da diverse revisioni parziali e che, per motivi inerenti all'organizzazione amministrativa e alla vigilanza, consente ai Ministeri pubblici cantonali, ma non al procuratore generale della Confederazione, di impugnare presso il Tribunale federale il diniego dell'autorizzazione a procedere da parte del Dipartimento. Dato che tali dinieghi costituiscono di per sé decisioni impugnabili, il collegio peritale ha proposto al DFGP di conferire al Ministero pubblico della Confederazione, al fine di completare le sue competenze procedurali (per analogia con le competenze dei procuratori pubblici cantonali), un diritto di ricorso contro il rifiuto dell'autorizzazione a procedere contro impiegati della Confederazione. Il DFGP ha esaminato l'opportunità di tale procedura di autorizzazione, giungendo alla conclusione che oggi la riserva di autorizzazione nei confronti di impiegati della Confederazione non è più giustificata e che una soppressione dell'articolo 15 della legge sulla responsabilità (LResp)¹⁷ non comporta alcuno svantaggio particolare atto a pregiudicare l'efficienza dell'attività dell'Amministrazione. Secondo la modifica di legge, per perseguire penalmente impiegati della Confederazione non sarà pertanto più necessaria alcuna autorizzazione speciale da parte delle autorità competenti.

4.5. Nomina e durata del mandato dei procuratori pubblici

Anche l'adeguamento della durata del mandato del procuratore generale della Confederazione, dei suoi sostituti e dei procuratori federali a quella delle autorità giudiziarie si propone di garantire l'indipendenza dell'azione penale.

5. Riforme non prese in considerazione

5.1. Passaggio anticipato al «modello Procuratore pubblico»

All'atto di esaminare la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione è lecito chiedersi anche in che misura sia coinvolta la vigilanza sui giudici istruttori federali. Attualmente questi ultimi sono nominati e sorvegliati dal Tribunale penale federale. Si tratta di autorità giudiziarie vere e proprie che operano su domanda del Ministero pubblico della Confederazione e necessitano di risorse limitate. Nell'ambito dell'unificazione del diritto di procedura penale è d'altronde prevista la soppressione dell'Ufficio dei giudici istruttori federali. Il passaggio di competenze importanti dai giudici istruttori al Ministero pubblico della Confederazione dovrà essere compensato da adeguate competenze procedurali del Tribunale penale federale (p. es. approvazione

¹⁷ RS 172.32

di determinate misure procedurali). In tale contesto non s'impone dunque un esame della vigilanza sui giudici istruttori federali.

5.2. Rapporto tra il Ministero pubblico della Confederazione e la Polizia giudiziaria federale

Attualmente la Polizia giudiziaria federale, in quanto facente parte dell'Ufficio federale di polizia, è sottoposta integralmente alla vigilanza del Dipartimento competente. Tuttavia, in forza delle disposizioni della PP (art. 15 cpv. 1, art. 17 cpv. 1, art. 104 cpv. 1 PP) essa è nel contempo posta sotto la direzione del procuratore generale della Confederazione, benché le opinioni divergano quando si tratta di stabilire se tale direzione riguardi soltanto l'attività di indagine vera e propria o includa anche competenze organizzative. La risposta a tale quesito richiederebbe chiarimenti approfonditi che, data la loro portata organizzativa, andrebbero oltre il presente mandato. La disposizione determinante al riguardo, prevista dall'articolo 17 capoverso 1 PP, resta pertanto invariata.

6. L'avamprogetto di legge

6.1. Osservazioni generali

6.1.1. Costituzionalità e deleghe di competenze

La normativa proposta comporta una modifica della PP e di due altre leggi. Le modifiche si fondano sull'articolo 123 della Costituzione federale (Cost.)¹⁸ che attribuisce alla Confederazione la competenza di legiferare nell'ambito del diritto penale e del diritto di procedura penale.

L'avamprogetto contiene diverse deleghe di competenze legislative a favore del Consiglio federale e del Dipartimento. Esse concernono quasi esclusivamente aspetti organizzativi; non è prevista una delega della competenza a disciplinare diritti e doveri di privati non contemplati dalla legge.

6.1.2. Rapporto con il diritto internazionale

La normativa proposta rientra anzitutto nel diritto di organizzazione interno; non ha alcun rapporto diretto con il diritto internazionale. La Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul ruolo del Ministero pubblico nel sistema della giustizia penale è rispettata.

6.1.3. Conseguenze sul personale, finanziarie ed economiche

La vigilanza amministrativa sul Ministero pubblico della Confederazione è già ora esercitata dal DFGP; di principio gli oneri che ne derivano restano invariati. L'assunzione della vigilanza tecnica richiede in particolare il possesso delle conoscenze specialistiche e di un organico adeguato. La Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale stima il dispendio ordinario per la vigilanza tecnica in senso stretto (ossia al di fuori della procedura di ricorso e sim.) a 1,5-3 mesi di lavoro all'anno per una persona formata e che abbia maturato la necessaria esperienza (ossia il 25% di un posto a tempo pieno). Nel corso della fase di istituzione tale dispendio potrebbe essere leggermente superiore.

Il modo in cui va organizzato l'esercizio della vigilanza all'interno del Dipartimento non va disciplinato a livello di legge. Basandosi sull'articolo 57 capoverso 1 della legge federale del 21 marzo 1997¹⁹ sull'organizzazione del Governo e

¹⁸ RS 101

¹⁹ RS 172.010

dell'Amministrazione, è ad esempio pensabile di affidare la valutazione delle questioni tecniche a un piccolo gruppo di persone esterne all'Amministrazione (p. es. giudici e procuratori in pensione). Il Dipartimento parte dal presupposto che l'organico necessario possa essere costituito mediante trasferimenti all'interno del Dipartimento, in modo da non dover procedere ad alcuna assunzione supplementare. L'aumento del carico di lavoro del Dipartimento, del resto, comporterà uno sgravio corrispondente del Tribunale penale federale. Si presume inoltre che, una normativa più chiara che riduca le incertezze e i conflitti potrà comportare una diminuzione delle spese complessive derivanti dalla vigilanza .

La modifica auspicata non avrà particolari conseguenze economiche.

6.1.4. Freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, gli impegni finanziari implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese annue ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. La modifica di legge non comporta spese di tale portata.

6.1.5. Aspetti redazionali

Secondo le istruzioni vigenti in materia di parità linguistica tra i sessi, in tedesco per le denominazioni delle cariche dovrebbero essere utilizzate le forme doppie («il procuratore generale o la procuratrice generale della Confederazione»). La presente revisione rinuncia tuttavia ad applicare tale principio. L'utilizzo di tali forme creerebbe infatti confusione, dato che esse non vengono impiegate nelle parti della legge che non vengono modificate. L'adeguamento corrente di tutte le denominazioni delle cariche nella legge andrebbe oltre il quadro del presente progetto di revisione. Occorre altresì rilevare che la presente legge sarà comunque soppiantata dal Codice di procedura penale svizzero, attualmente in fase di elaborazione.

6.2. Commento alle singole disposizioni

Ad titolo prima dell'articolo 14

Le nuove disposizioni non concernono soltanto lo statuto e le competenze del procuratore generale della Confederazione, bensì soprattutto lo statuto e l'organizzazione del Ministero pubblico della Confederazione in quanto istituzione. È pertanto giustificato modificare di conseguenza il titolo.

Ad articolo 14

Ad cpv. 1:

Il capoverso 1 stabilisce che il procuratore generale della Confederazione, i suoi sostituti e le altre persone abilitate a rappresentarlo devono essere nominati dal Consiglio federale. Sotto il profilo del contenuto, tale competenza in materia di nomina corrisponde al diritto vigente, ma attualmente è disciplinata soltanto parzialmente da una legge in senso formale (si veda l'art. 16 cpv. 2 e 3 PP).

La prassi ha prodotto una pluralità di designazioni di cariche con funzioni conformemente differenziate. Oltre ai due sostituti veri e propri che possono svolgere tutte le funzioni del procuratore generale, vi sono funzioni (in particolare per quanto concerne i procuratori federali, i procuratori federali straordinari e i sostituti dei procuratori federali) per le quali i titolari dispongono soltanto di facoltà di rappresentanza parziali e differenziate. Per tali funzioni il capoverso 1 introduce il termine generale di «procuratori» e le loro designazioni e singole competenze devono essere disciplinate a livello di ordinanza (si veda l'art. 14a).

Nell'interesse dell'indipendenza del perseguimento penale e in considerazione della durata del mandato dei funzionari giudiziari, nel capoverso 2 è proposto di aumentare a 6 anni la durata del mandato, finora disciplinata soltanto parzialmente a livello di legge (si veda l'art. 16 cpv. 2 PP).

Ad articolo 14a

Tale disposizione designa gli ambiti che si ritiene opportuno vengano disciplinati mediante un'ordinanza del Consiglio federale.

Ad cpv. 1:

Date le sue dimensioni e le ampie competenze di cui dispone, i principi organizzativi del Ministero pubblico della Confederazione rivestono importanza sia per i suoi meccanismi decisionali e le relative conseguenze sui soggetti di diritto, sia per un'appropriata gestione delle risorse. In sé, dalla vigilanza generale del Dipartimento giusta l'articolo 16 si potrebbe evincere anche un'ampia competenza su questioni organizzative. Tuttavia, decidendo su tutte le questioni organizzative il Dipartimento potrebbe esercitare anche un forte influsso sulle modalità del disbrigo delle pratiche. Ciò sarebbe in contraddizione con il principio dell'indipendenza del perseguimento penale (si veda il n. 1.2.2.), di cui occorre tenere conto. D'altro canto, una completa autonomia organizzativa renderebbe molto più difficile l'attività dell'autorità di vigilanza e comporterebbe alcune incertezze giuridiche per i soggetti di diritto. La fissazione dei principi organizzativi da parte del Consiglio federale limiterebbe in parte l'influsso dell'autorità di vigilanza immediata sul disbrigo delle pratiche e migliorerebbe la certezza del diritto per tutti gli interessati. Se il Dipartimento, in qualità di autorità di vigilanza, accerta sostanziali lacune organizzative, può proporre al Consiglio federale correttivi adeguati. Per contro, il procuratore generale della Confederazione ha ricevuto un'ampia autonomia per quanto concerne l'organizzazione di dettaglio; istruzioni del Dipartimento in tale ambito sarebbero possibili unicamente nel quadro del nuovo articolo 16a capoversi 1 e 2.

Secondo la *lettera a*, l'ordinanza definisce ancora più dettagliatamente, laddove necessario, lo statuto, i compiti e le competenze del procuratore generale della Confederazione. L'avamprogetto si basa su una rigida gerarchia all'interno dell'istituto, con una facoltà decisionale di principio esclusiva del procuratore generale per tutti i settori d'attività del Ministero pubblico della Confederazione. Nelle seguenti disposizioni di legge, si parla ovunque di «procuratore generale della Confederazione» laddove ci si riferisce a lui nella sua funzione di titolare della carica e direttore dell'Ufficio. Per contro, nelle disposizioni dove ci si riferisce anzitutto all'istituto nel suo insieme si parla di «Ministero pubblico della Confederazione».

Secondo la *lettera b* vanno disciplinati mediante ordinanza del Consiglio federale anche il numero, i compiti e le competenze dei sostituti del procuratore generale della Confederazione nonché delle altre persone abilitate a rappresentarlo (procuratori). Attualmente tali funzioni sono in parte definite a livello di legge (p. es. sostituti del procuratore generale della Confederazione), in parte sono menzionate soltanto indirettamente nella legge (p. es. procuratori federali, procuratori straordinari, sostituti dei procuratori federali). La definizione a livello di ordinanza di tali funzioni consente di stilare una lista coerente delle rispettive funzioni e di garantire la flessibilità necessaria a includere eventuali nuove funzioni. Va da sé che in occasione dell'attribuzione di tali funzioni il Consiglio federale dovrà provvedere affinché le regioni del Paese, i gruppi linguistici e i sessi siano equamente rappresentati.

La *lettera c* si propone di istituire una base per il decentramento (già in corso) del Ministero pubblico della Confederazione. Dato che tale base può rivestire

un'importanza relativamente grande per i soggetti di diritto, il numero e l'ubicazione delle sedi distaccate vanno stabiliti mediante ordinanza.

La lettera d prevede che l'ordinanza disciplini anche i principi di ripartizione delle pratiche. In tal modo è ad esempio possibile evitare che i procedimenti vengano influenzati negativamente da criteri puramente casuali (p. es. ordine cronologico delle denunce) o inappropriati. I criteri essenziali di ripartizione possono essere ad esempio la lingua, un carico di lavoro individuale uniforme, conoscenze particolari e simili.

Ad cpv. 2:

La lettera a si propone di permettere di definire nell'ordinanza, se necessario, criteri generali per determinare la lingua del procedimento. Le regole attualmente vigenti (art 97 e 98 PP) si riferiscono al processo dinanzi a un tribunale; siccome mancano specifici criteri legali per la determinazione della lingua nella fasi precedenti del procedimento, oggi giorno tali criteri vanno sviluppati di caso in caso. Negli ultimi tempi, con l'aumento del personale e il decentramento del Ministero pubblico della Confederazione nonché l'ampliamento del suo settore di competenza, la determinazione della lingua del procedimento ha spesso dato adito a incertezze.

Lettera b: un punto relativamente delicato è spesso rappresentato dall'informazione del pubblico in merito al procedimento. Da un lato, il diritto del pubblico all'informazione e il mandato delle autorità di informare il pubblico in merito alla sua attività possono confliggere con il diritto degli interessati alla protezione della loro personalità. Il coordinamento tra i diversi servizi interessati da un procedimento può porre problemi in particolare per quanto concerne il momento e il contenuto dell'informazione. Una relativa ordinanza può consacrare una determinata prassi e garantire il coordinamento. La relativa raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa²⁰ potrebbe fornire le linee direttive per un'eventuale ordinanza.

Lettera c: l'intensa comunicazione, oggi giorno indispensabile, tra il Ministero pubblico della Confederazione e i servizi esteri richiede non di rado accordi che vanno oltre il singolo caso. Tali convenzioni possono coincidere, ma anche collidere, con interessi di politica estera tutelati da altri servizi della Confederazione. Al fine di garantire una politica estera coerente, le relazioni tra organi dello Stato e autorità estere, in particolare in occasione della negoziazione e della conclusione di convenzioni, soggiacciono a un ampio controllo da parte del Consiglio federale. Quest'ultimo deve pertanto poter eventualmente disciplinare il modo di procedere e le competenze per la conclusione di convenzioni amministrative con servizi esteri anche per il settore di competenza del Ministero pubblico della Confederazione.

Ad articolo 15

Ad cpv. 1:

Tale disposizione pone l'accento sul fatto che l'azione penale ha il suo fondamento nel diritto; la formulazione si basa sul principio sancito dall'articolo 5 capoverso 1 della Costituzione federale. In considerazione delle particolari funzioni del Ministero pubblico della Confederazione nel perseguimento penale, essa precisa anche che considerazioni di opportunità non possono essere determinanti in tale ambito, a meno che disposizioni legali non riconoscano un relativo margine di manovra. La normativa si ripercuote anche sulla facoltà di impartire istruzioni da parte dell'autorità di vigilanza la quale, nelle sue decisioni, deve tener conto degli stretti vincoli che uniscono il Ministero pubblico al diritto.

²⁰ Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla diffusione da parte dei media di informazioni relative a procedimenti penali, Rec [2003]13 del 10 luglio 2003

Ad cpv. 2 e 3:

Il contenuto di tale disposizione corrisponde essenzialmente all'attuale articolo 15 PP e stabilisce che il Ministero pubblico della Confederazione conduce i procedimenti che soggiacciono alle sue competenze legali. In primo luogo si tratta delle indagini di polizia giudiziaria, ma sono incluse anche altre competenze procedurali definite nella PP o in altre leggi, ad esempio nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (si veda l'art. 4 dell'ordinanza sull'assistenza internazionale in materia penale²¹) o del diritto penale amministrativo (si veda ad es. gli art. 24 e 74 segg. della legge federale sul diritto penale amministrativo²²). La norma chiarisce che le attuali competenze del Ministero pubblico della Confederazione, ad esempio quelle riguardanti i giudici istruttori federali, non sono ampliate. È confermata anche la competenza a sostenere l'accusa dinanzi a un tribunale e a esperire rimedi giuridici (cpv. 3). L'elenco è importante poiché si tratta di competenze specifiche per le quali il diritto di impartire istruzioni da parte dell'autorità di vigilanza è soggetto a restrizioni (si veda il cpv. 4).

Ad cpv. 4:

Tale disposizione riprende e chiarisce la regola di cui al vigente articolo 16 capoverso 4 primo periodo PP. Escludendo la facoltà di impartire istruzioni da parte del Consiglio federale e del Dipartimento in merito a decisioni relative a un caso specifico e concernenti l'apertura, la conduzione o la chiusura (l'abbandono o altre decisioni che pongono fine al procedimento) di un procedimento nonché la rappresentanza dell'accusa davanti ai tribunali e l'esperimento di rimedi giuridici, si previene l'influsso politico sul procedimento nel singolo caso. Tale regola si applica a tutte le competenze decisionali del Ministero pubblico della Confederazione incluse nei capoversi 2 e 3. Il concetto di conduzione di procedimenti include anche la ripartizione interna delle pratiche tra i procuratori; quest'ultima avviene conformemente alle regole generali dell'ordinanza prevista nell'articolo 14a capoverso 1 lettera d: è pertanto esclusa un'ingerenza da parte dell'autorità di vigilanza nell'ambito di un singolo procedimento. Dato che i singoli atti od omissioni del Ministero pubblico della Confederazione possono essere impugnati (salvo determinate eccezioni previste in caso di abbandono del procedimento) dinanzi alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale, la legalità delle decisioni dei singoli casi può essere garantita dalle vie di ricorso.

In tale contesto è stata valutata anche l'opportunità di completare il divieto di impartire istruzioni con la legittimazione a ricorrere dell'autorità di vigilanza. Tuttavia, considerata la portata pratica relativamente modesta, l'onere derivante dall'attuazione di tale istituto (che richiederebbe la notifica di numerose decisioni all'autorità di vigilanza e l'istituzione di un servizio apposito) non sembra essere giustificato.

Ad articolo 15a*Ad cpv. 1-3:*

Queste disposizioni sostituiscono la vigente disposizione del secondo periodo dell'articolo 16 capoverso 4 PP con una norma generale e più differenziata. L'ampliamento delle competenze del Ministero pubblico della Confederazione e il forte aumento del numero dei procuratori sollevano sempre più spesso la questione della coerenza della sua gestione. Il *capoverso 1* consentirebbe al procuratore generale della Confederazione di emanare nel singolo caso istruzioni sia sul modo di procedere sia su decisioni ordinatorie riguardanti un caso specifico. Al fine di tutelare la

²¹ RS 351.11

²² RS 313.0

trasparenza e di chiarire le responsabilità, tali istruzioni devono essere di principio impartite per scritto, come previsto da diversi disciplinamenti esteri. In casi urgenti un'istruzione può essere impartita in maniera informale, ma va confermata per scritto con la massima sollecitudine. Il *capoverso 2* precisa che le istruzioni possono essere redatte sia in forma generale sia concernere il modo di procedere in un procedimento specifico. Il *capoverso 3* prescrive che le istruzioni riferite a un caso specifico devono essere motivate.

Ad cpv. 4:

Analogamente a quanto previsto dalle normative vigenti in diversi Paesi dell'Europa occidentale, tale disposizione riconosce un diritto di ricusazione al procuratore interessato da istruzioni impartite riguardo a un caso specifico se questi è convinto dell'illiceità delle istruzioni. La ricusazione va comunicata per scritto e motivata. Va tuttavia sottolineato che il diritto del procuratore generale di impartire istruzioni nella sua funzione di datore di lavoro non viene in alcun modo limitato, in quanto il diritto di ricusazione dei procuratori si riferisce unicamente alle situazioni descritte.

Ad cpv. 5:

Il *capoverso 5* riprende il principio di cui al vigente articolo 14 *capoverso 2* e lo estende a tutti i procuratori. In tal modo si conferma che anche nell'ambito del dibattito i procuratori non soggiacciono ad alcuna istruzione diretta da parte del procuratore generale e sottostanno unicamente al diritto. Tale regola si impone per motivi di praticabilità e a causa dell'immediatezza degli eventi processuali. Le persone che non seguono da vicino lo svolgimento del dibattito sarebbero difficilmente in grado di intervenire in modo appropriato impartendo istruzioni dall'esterno. Per contro, il diritto di impartire istruzioni non viene limitato per quanto attiene all'esperimento di rimedi giuridici da parte dei procuratori. Dato che l'utilizzo dei rimedi giuridici riveste grande importanza ai fini della costituzione della prassi del Ministero pubblico della Confederazione, non spetta al singolo procuratore decidere se impugnare o no una sentenza.

Ad articolo 16

Ad cpv. 1:

Prendendo le mosse dal concetto tradizionale di vigilanza gerarchica, questa disposizione stabilisce il principio secondo cui la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione compete al Dipartimento federale di giustizia e polizia. La vigilanza gerarchica deve in generale garantire uno svolgimento dei compiti legale, opportuno, efficace e si estende a tutto ciò che è necessario a un andamento legale e ordinato del servizio. Considerato il principio dell'indipendenza dell'azione penale, per il Ministero pubblico della Confederazione sono tuttavia previste importanti eccezioni a questa vigilanza gerarchica. In particolare, il controllo della legalità nel singolo caso deve avvenire in primo luogo mediante le vie di ricorso. Sono tuttavia fatte salve anche le competenze in materia di nomina del Consiglio federale giusta l'articolo 14 dell'avamprogetto, incluse le attribuzioni disciplinari derivanti dalle competenze in materia di nomina in relazione con la legge sul personale federale.

Ad cpv. 2:

Questa disposizione si prefigge di definire e stabilire il contenuto dell'obbligo di presentare un rapporto al Dipartimento. Se i dati concernono procedimenti, non si tratta dei dati originari dei singoli procedimenti, bensì di indicazioni statistiche e anonimizzate. Nell'interesse della certezza del diritto, l'elenco relativo al rapporto annuale è di principio esaustivo. Il Ministero pubblico della Confederazione ha tuttavia la possibili-

tà di completare il suo rapporto di gestione con indicazioni che ritiene possano essere utili all'autorità di vigilanza, sebbene non figurino alle lettere a-e. Il Dipartimento può soddisfare ulteriori esigenze di informazione nell'ambito del capoverso 3.

Ad cpv. 3:

Può succedere che l'autorità di vigilanza necessiti di ulteriori informazioni o debba procedere a ispezioni per concretizzare, verificare o completare il rapporto. Tale disposizione chiarisce che tali richieste di informazioni o controlli da parte dell'autorità di vigilanza sono ammissibili in qualsiasi momento e che il procuratore generale della Confederazione, il suo sostituto, i procuratori federali e gli impiegati del Ministero pubblico della Confederazione sono tenuti a fornire informazioni conformi alla realtà. Data l'unificazione della vigilanza amministrativa e tecnica, tali richieste di informazioni o controlli possono di principio estendersi a tutto il settore di competenza del Ministero pubblico della Confederazione.

Se sospetta vi siano carenze che richiedono un intervento d'ufficio, l'autorità di vigilanza ha la possibilità di disporre un'inchiesta amministrativa formale giusta gli articoli 27a segg. dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione²³. Di norma tali inchieste sono affidate a una persona qualificata esterna all'Amministrazione. I limiti legali previsti dal seguente capoverso 4 si applicano tuttavia anche a tali incaricati.

Ad cpv. 4:

Nell'interesse dell'esercizio del potere repressivo da parte della comunità e anche nell'interesse della protezione della personalità di eventuali persone coinvolte, le indicazioni relative ai singoli procedimenti sono strettamente confidenziali. Tale riservatezza prevale sugli interessi della vigilanza. Il capoverso 4 prevede quindi che le persone incaricate dall'autorità di vigilanza (ossia dal Dipartimento) di richiedere informazioni o di effettuare controlli abbiano sì un accesso totale agli atti del procedimento, dato che non possono fare altrimenti per acquisire un'immagine reale dell'attività del servizio sottoposto alla loro vigilanza. Ma, da un lato, tale diritto di consultazione si limita di caso in caso all'oggetto della verifica o del controllo definito dal Dipartimento e, dall'altro, le persone incaricate della verifica non possono comunicare in alcun caso (quindi nemmeno ai loro diretti committenti) dati originari tratti dagli atti del procedimento. Per «comunicazione» si intende, conformemente all'articolo 3 lettera f della legge federale sulla protezione dei dati²⁴ in particolare il fatto di rendere accessibili i dati, ad esempio l'autorizzazione alla consultazione, la trasmissione o la diffusione. Nel rapporto presentato ai committenti, tali dati devono essere anonimizzati e presentati in una forma che impedisca di risalire ai dati protetti del procedimento. Il Dipartimento dovrà affidare le singole funzioni di vigilanza a persone idonee e di comprovate competenze tecniche e garantire la necessaria continuità.

Il divieto di trasmettere i dati da parte delle autorità incaricate della vigilanza non va tuttavia inteso come un'eccezione alle norme di procedura penale concernenti i testimoni o agli obblighi legali esistenti nell'ambito di un'inchiesta parlamentare; tali disposizioni hanno la precedenza in un caso concreto.

²³ RS 172.010.1

²⁴ RS 235.1

Ad articolo 16a

Ad cpv. 1:

Le eventuali istruzioni generali da parte dell'autorità di vigilanza devono soddisfare requisiti formali più elevati in due ambiti della vigilanza che entrano in conflitto con l'indipendenza del perseguimento penale. Dette istruzioni non soltanto devono essere emanate in forma scritta, bensì devono anche essere oggetto di pubblicazione ufficiale, per la precisione sotto forma di ordinanza del Consiglio federale. Al fine di garantire una verifica accurata, occorre consultare previamente il Ministero pubblico della Confederazione e il Tribunale penale federale.

Lettera a: le eventuali prescrizioni generali relative all'apertura, alla conduzione o alla chiusura di procedimenti oppure alla rappresentanza dell'accusa dinanzi a un tribunale costituiscono uno dei cardini della vigilanza tecnica. Se accerta carenze generali nella gestione del Ministero pubblico della Confederazione, il Dipartimento incaricato della vigilanza tecnica ha la possibilità di proporre gli opportuni correttivi mediante l'emanazione di disposizioni in un'ordinanza del Consiglio federale; si tratta per così dire dell'*ultima ratio* della vigilanza tecnica. Il Tribunale penale federale e il Ministero pubblico della Confederazione devono essere consultati formalmente prima dell'emanazione di tali ordinanze.

Lettera b: l'autorità di vigilanza è responsabile affinché il Ministero pubblico della Confederazione disponga dei mezzi necessari all'adempimento dei suoi compiti legali; essa deve provvedere a fornire le necessarie basi finanziarie, personali e infrastrutturali nonché garantirne un impiego appropriato ed economico. Mediante l'attribuzione di tali mezzi è inoltre possibile esercitare un influsso indiretto relativamente importante sull'attività dell'autorità preposta al perseguimento penale. Al fine di rafforzare la trasparenza e quindi l'indipendenza, le istruzioni generali che hanno per oggetto l'impiego dei mezzi messi a disposizione devono essere emanate sotto forma di ordinanza. Prima di emanare una tale ordinanza occorre consultare il Tribunale penale federale e il Ministero pubblico della Confederazione.

Ad cpv. 2:

Il presente capoverso definisce in modo esaustivo i diritti di impartire istruzioni che non figurano al capoverso 1, diritti di cui gode il Dipartimento in quanto autorità di vigilanza. Si tratta per la precisione dei settori per i quali, in passato, non era chiaro come regolare le competenze delle autorità di vigilanza o se rientrassero nei settori di competenza delle rispettive autorità di vigilanza, suddivisi in vigilanza amministrativa e tecnica. La disposizione in questione rinuncia deliberatamente a questo criterio di distinzione; le istruzioni possono essere emanate sia nell'ambito della vigilanza tecnica sia in quello della vigilanza amministrativa. Mentre le lettere a e b (modalità di presentazione dei rapporti, coordinamento con gli altri uffici federali del Dipartimento) rientrano in primo luogo nella vigilanza amministrativa, la lettera c può concernere anche la vigilanza tecnica. Di principio l'autorità di vigilanza deve avere la possibilità di correggere, impartendo le opportune istruzioni, le eventuali carenze tecniche evidenziate ad esempio da decisioni delle giurisdizioni di ricorso o da un controllo.

Di principio le istruzioni di cui al capoverso 2 possono sia essere emanate in forma generale sia riferirsi a un caso concreto. Occorre nondimeno tenere conto di due chiare restrizioni:

- conformemente all'articolo 15 capoverso 4, l'autorità di vigilanza non può impartire istruzioni, relativamente a un caso specifico, concernenti l'apertura, la

conduzione o la chiusura di procedimenti, la rappresentanza dell'accusa dinanzi a un tribunale e l'esperimento di rimedi giuridici.

- Per le istruzioni generali vanno osservate le condizioni poste dal capoverso 1 che richiedono, negli ambiti menzionati, la forma dell'ordinanza dipartimentale. Ciò vale in particolare per le istruzioni generali relative all'apertura, alla conduzione o alla chiusura di procedimenti nonché alla rappresentanza dell'accusa dinanzi a un tribunale e all'esperimento di rimedi giuridici.

Prima di emanare le istruzioni occorre consultare formalmente il Ministero pubblico della Confederazione. Nell'interesse della trasparenza e della certezza del diritto, è inoltre richiesta la forma scritta.

Ad articolo 17 capoverso 1

L'«alta vigilanza» esercitata dalla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale sulla polizia giudiziaria deve essere soppressa così come il relativo rinvio previsto da questa disposizione. La vigilanza vera e propria sulla Polizia giudiziaria federale, facente parte dell'Ufficio federale di polizia, è esercitata dal DFGP nell'ambito della vigilanza gerarchica ordinaria. Il controllo della legalità dei singoli atti della polizia giudiziaria è svolto, mediante le vie di ricorso, dalla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale.

Ad abrogazione dell'articolo 15 della legge sulla responsabilità

Se un impiegato della Confederazione commette un reato attinente alla sua attività o alla sua condizione ufficiale, è necessario un permesso per promuovere un procedimento penale nei confronti di tale persona (art. 15 cpv. 1 LResp). A seconda della funzione della persona interessata, il permesso è accordato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, dalla Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale, dalla Commissione amministrativa del Tribunale federale delle assicurazioni o dalla direzione del Tribunale penale federale. Tale disposizione disciplina inoltre i dettagli della procedura di autorizzazione a procedere e dell'impugnazione del rifiuto di concedere tale autorizzazione.

La legittimazione a ricorrere del procuratore pubblico del Cantone nel quale l'atto è stato commesso è stata soppressa, manifestamente per errore, nell'ambito del «progetto sull'efficienza» (si veda il n. 1.1). Il Tribunale federale ha ritenuto che, malgrado l'abrogazione dell'articolo 15 capoverso 5^{bis} LResp, la legittimazione a ricorrere doveva essere riconosciuta al procuratore pubblico del Cantone nel quale l'atto è stato commesso. Dal canto suo, il Ministero pubblico della Confederazione non è mai stato legittimato a ricorrere contro il diniego di un'autorizzazione a procedere da lui richiesta. Anche dopo l'ampliamento dei compiti e delle competenze del Ministero pubblico della Confederazione mediante il «progetto sull'efficienza», il Tribunale federale si è rifiutato di riconoscergli la legittimazione a ricorrere contro un diniego del Dipartimento federale di giustizia e polizia; dall'assenza di una regola esplicita ha dedotto che spettasse al Dipartimento, di cui fa parte il Ministero pubblico della Confederazione, difendere, al momento della decisione, anche gli interessi pubblici rappresentati dall'accusatore federale²⁵. Secondo il collegio peritale, l'accusatore pubblico federale dovrebbe essere trattato allo stesso modo degli accusatori pubblici cantonali. Il collegio peritale ha proposto di accordare al procuratore generale della Confederazione, mediante una modifica di legge, la legittimazione a ricorrere contro il diniego di un'autorizzazione a procedere da parte del DFGP.

²⁵ Decisione del Tribunale federale 2A.379/2004 del 9 novembre 2004.

Gli attuali problemi nell'ambito della procedura di autorizzazione hanno spinto il DFGP a riesaminare l'istituto dell'autorizzazione a procedere contro impiegati della Confederazione.

L'autorizzazione a procedere affonda le sue radici nel disciplinamento degli articoli 14 e 41 della legge federale del 9 dicembre 1850 sulla responsabilità delle autorità e dei funzionari federali²⁶. Il principio di tale disciplinamento è stato ripreso dall'attuale LResp; l'unico importante cambiamento è stata l'introduzione di una via ricorsuale contro il diniego di accordare l'autorizzazione a procedere. Il messaggio del 29 giugno 1956 sulla LResp forniva le spiegazioni seguenti in merito alla riserva di autorizzazione a procedere:

«Per quanto concerne la *responsabilità penale* occorre mantenere una procedura di autorizzazione. Conformemente ai principi di uno Stato di diritto, il progetto consente il ricorso al Tribunale federale quando il Dipartimento federale di giustizia e polizia, deliberando in prima istanza, denega l'autorizzazione a procedere. Così non si potrà più rimproverare alle autorità amministrative federali di essere giudice e parte allo stesso tempo. Il mantenimento di una procedura di autorizzazione mira soprattutto a garantire il buon funzionamento dell'amministrazione, che va protetta, unitamente ai suoi funzionari, da manovre dilatorie²⁷».

In occasione dei dibattiti concernenti tale progetto le Camere federali non hanno messo in discussione questa motivazione e le relative proposte del Consiglio federale sono state adottate più o meno senza discussioni²⁸. La giurisprudenza e la dottrina hanno in seguito ripreso la motivazione del messaggio summenzionato senza rimetterla in questione e senza aggiungere nuove argomentazioni²⁹. Occorre tuttavia rilevare che dall'introduzione dell'autorizzazione a procedere la situazione è mutata considerevolmente. Nel 1850 non esisteva un codice penale ordinario della Confederazione³⁰. Il primo atto legislativo della Confederazione in materia di diritto penale è stato il Codice penale federale del 4 febbraio 1853³¹, che si limitava essenzialmente ai crimini contro la sicurezza esterna della Confederazione, contro gli Stati esteri, contro l'ordine costituzionale e la sicurezza interna, ai reati commessi da funzionari federali nell'esercizio delle loro funzioni e ai reati contro le attività delle autorità federali. Anche se nel corso degli anni la Confederazione ha emanato altre norme penali perlopiù accessorie al diritto amministrativo, il Codice penale svizzero è entrato in vigore soltanto nel 1942. Per lungo tempo, il diritto penale materiale e il perseguimento penale sono così rimasti in gran parte di competenza cantonale. In occasione dell'entrata in vigore del primo disciplinamento sulla responsabilità dei funzionari, il principio della separazione dei poteri, il principio della legalità e i principi del diritto penale moderno cominciavano a svilupparsi nei Cantoni. Inoltre, all'epoca, le relazioni tra i Cantoni e la Confederazione erano spesso contraddistinte da incertezze in merito alla ripartizione delle competenze, da una certa diffidenza reciproca e, di conseguenza, da conflitti che talvolta si concludevano con un intervento della Confede-

²⁶ CS 1 434

²⁷ BBI 1956 I 1398 (tedesco); FF 1956 I 1425 (francese)

²⁸ Boll. Uff. S 1956 322 (von Moos, relatore, n. 4), 329; Boll. Uff. N 1957 806 (Boerlin, relatore), 832

²⁹ Si veda per esempio DTF 112 Ib 350 con rinvii ("... Sinn und Zweck des Ermächtungsverfahrens, Amtsträger des Bundes vor unbegründeten, insbesondere trölerischen oder mutwilligen Strafanzeigen zu schützen und dadurch den reibungslosen Gang der Verwaltung sicherzustellen"), nonché Roland Hauenstein, Die Ermächtigung in Beamtenstrafsachen des Bundes, tesi bernese, Berna, 1995, pag. 2 con altri riferimenti; Niklaus Schmid, Strafprozessrecht, 4^a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2004, pagg. 30 seg.; Peter Hänni, Personalrecht des Bundes, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, vol. I, Organisationsrecht, 2^a ed., Basilea/Ginevra/Monaco, 2004, n. 246.

³⁰ Per quanto concerne le competenze molto limitate del Tribunale nella sua funzione di tribunale penale prima del 1893, cfr. per esempio Eduard His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, vol. III, Basilea 1938, pagg. 473 seg.

³¹ BBI 1852 II 556 (tedesco); FF 1852 II 565 (francese); RU 3 404.

razione. Siccome quest'ultima disponeva soltanto di un numero molto limitato di funzionari, non voleva evidentemente correre il rischio che azioni penali ingiustificate limitassero la sua capacità d'agire³². Nondimeno, l'esigenza della Confederazione di proteggersi da tali azioni è stata valutata in modo diverso a seconda dell'ambito in questione. Quando è stata emanata la legge federale del 15 marzo 1932 sulla circolazione degli autoveicoli e dei velocipedi³³, che conteneva disposizioni penali relativamente estese, il relativo articolo 67 capoverso 2 ha escluso l'applicabilità della riserva di autorizzazione a procedere, senza però motivare tale scelta³⁴. Tale eccezione per i reati in materia di circolazione stradale è stata mantenuta fino ad oggi³⁵. Si constata inoltre che la situazione giuridica dei funzionari e degli impiegati della Confederazione è mutata considerevolmente. Lo statuto particolare di funzionario federale includeva svariate restrizioni ai diritti fondamentali in stretta relazione con la riserva di autorizzazione a procedere³⁶; i rapporti giuridici attuali, che sono concepiti come relazioni contrattuali di diritto pubblico e che si ispirano ampiamente al disciplinamento del Codice delle obbligazioni, hanno abbandonato diversi vecchi «doveri d'ufficio». Visto lo sviluppo delle garanzie di protezione giuridica nell'ambito del diritto penale e della procedura penale, il DFGP è giunto alla conclusione che la riserva di autorizzazione a procedere contro impiegati della Confederazione non è più giustificata. Malgrado la soppressione di tale procedura, il rischio che un perseguimento penale ingiustificato, diretto contro singoli impiegati, comprometta seriamente il buon funzionamento dell'Amministrazione può essere praticamente escluso. Le autorità preposte al perseguimento penale sono in grado di identificare le denunce ingiustificate o dilatorie e di trattarle in modo adeguato. Anche l'esempio dei Cantoni dimostra che il funzionamento dell'amministrazione pubblica non è messo a repentaglio da tali attività. L'articolo 366 capoverso 2 del Codice penale (CP)³⁷ vieta implicitamente ai Cantoni di subordinare il perseguimento penale dei loro funzionari a una decisione di un'autorità non giudiziaria. Soltanto due Cantoni (San Gallo³⁸ e Zurigo³⁹) conservano una procedura di autorizzazione a procedere contro funzionari cantonali; la decisione sull'autorizzazione a procedere è tuttavia presa da un tribunale. Sebbene la giurisprudenza⁴⁰ e la dottrina dominante⁴¹ le considerino compatibili con l'articolo 366 capoverso 2 CP, tali procedure sono state anche oggetto di critiche⁴². La grande maggioranza dei Cantoni non prevede un tale regime di autorizzazione senza che ciò abbia causato gravi problemi.

Il DFGP è convinto che l'abrogazione dell'articolo 15 LResp non comprometterà la certezza del diritto e il buon funzionamento dell'Amministrazione federale.

L'abrogazione dell'articolo 15 LResp non concerne l'autorizzazione a procedere contro autorità e magistrati giusta l'articolo 14 LResp, l'autorizzazione del Consiglio fede-

³² Cfr. *Hauenstein*, (nota n. 29), pag. 10 con altri riferimenti

³³ CS 7 611

³⁴ Si veda il messaggio del Consiglio federale del 12 dicembre 1930, BBI 1930 II 878 (tedesco); FF 1930 II 903 (francese).

³⁵ Cfr. art. 15 cpv. 1 LResp; per quanto concerne i problemi di delimitazione per il caso concreto, cfr. *Hauenstein* (nota n. 29), pagg. 73 segg.

³⁶ Oscar *Behringer*, Ermächtigung und Ermächtigungsdelikte, tesi Zurigo, Zurigo 1933, pagg. 103 segg. e 110 segg.

³⁷ RS 311.0

³⁸ Art. 16 cpv. 2 lett. b e 173 cpv. 2 lett. b, Strafprozessgesetz del 1° luglio 1999, sGS 962.1.

³⁹ § 22 cpv. 6, Gesetz vom 4. Mai 1919 betreffend den Strafprozess, LS 321.

⁴⁰ Decisioni non pubblicate del Tribunale federale 1P.337/2002 e 1P.657/2003.

⁴¹ Si veda per esempio *Hauser/Schweri*, (nota n. 13), pag. 60.

⁴² Si veda per esempio Pierre *Moor*, Droit administratif, vol. III, Berna 1992, pag. 244; Peter *Hug*, Strafverfolgung: Sonderrecht für Beamte, plädoyer 1/2005, pagg. 11 segg.

rale a procedere contro i reati politici giusta l'articolo 105 PP nonché l'autorizzazione ordinaria a procedere contro persone che prestano servizio militare giusta l'articolo 222 del Codice penale militare del 13 giugno 1927⁴³.

Ad modifica dell'articolo 28 capoverso 2 della legge federale sul Tribunale penale federale

L'accentramento presso il DFGP della vigilanza vera e propria sul Ministero pubblico della Confederazione richiede la modifica di tale disposizione. L'attuale vigilanza della Corte dei reclami penali sui giudici istruttori federali rimane invariata. Ciò è stabilito espressamente nella nuova formulazione. La modifica non interessa le vie di ricorso.

⁴³ RS 321.0