

08.066

**Messaggio
concernente la legge federale sull'organizzazione
delle autorità penali della Confederazione
(Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP)**

del 10 settembre 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2005 | M | 04.3411 | Ministero pubblico della Confederazione.
Rivedere la vigilanza (N 8.10.04, Hofmann Urs; S 8.3.05) |
| 2008 | P | 07.3608 | Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
da parte di un organo di vigilanza misto
(N 20.3.08, Gruppo radicale-liberale) |

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

10 settembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il 5 ottobre 2007 il Parlamento ha approvato il Codice di procedura penale svizzero (CPP). Il testo unifica le disposizioni procedurali applicabili alla Confederazione e ai Cantoni senza disciplinare l'organizzazione delle autorità penali (polizia, pubblico ministero, autorità giudiziarie e dell'esecuzione delle pene). L'organizzazione delle autorità penali della Confederazione va quindi conformata alle nuove norme in materia di procedura penale. L'intera materia viene disciplinata in un unico atto legislativo, ossia nella legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali; LOAP).

La nuova LOAP contiene principalmente disposizioni integrative del CPP per i casi di giurisdizione federale e inoltre alcune disposizioni procedurali complementari. Essa definisce segnatamente le autorità penali della Confederazione e ne disciplina la denominazione, la nomina, la composizione, l'organizzazione e le competenze, qualora il CPP o altre leggi federali non lo facciano in modo esaustivo; regola inoltre la vigilanza su di esse. La LOAP integra in larga misura senza modifiche la legge del 4 ottobre 2003 sul Tribunale penale federale (LTPF), che pertanto può essere abrogata.

Rispetto al diritto in vigore la LOAP prevede in particolare le seguenti novità per l'organizzazione delle autorità penali della Confederazione:

L'Ufficio dei giudici istruttori federali è soppresso e la procedura preliminare è diretta unicamente dal Ministero pubblico della Confederazione. Di conseguenza i procedimenti saranno più rapidi. Le responsabilità in seno al Ministero pubblico della Confederazione sono chiaramente definite. Il procuratore generale della Confederazione ha un'ampia competenza di impartire istruzioni. In quanto capo del Ministero pubblico della Confederazione, egli è responsabile dell'organizzazione efficiente di quest'ultimo. I procuratori capo hanno a loro volta un'ampia competenza d'impartire istruzioni ai loro collaboratori. Di conseguenza tutti i procuratori pubblici saranno tenuti ad attenersi alle istruzioni dei loro superiori.

La nuova legge migliora la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, concentrandola nelle mani del Consiglio federale, che controllerà in primo luogo che il Ministero pubblico della Confederazione raggiunga i suoi obiettivi. Il controllo sarà effettuato a scadenze regolari e indipendentemente da avvenimenti specifici. Il Consiglio federale potrà inoltre impartire al Ministero pubblico della Confederazione istruzioni generali relative all'adempimento dei compiti. Sono invece escluse istruzioni concrete nel singolo caso sull'apertura, la conduzione e la chiusura di un procedimento, sull'accusa e sull'esercizio di rimedi giuridici. Queste restrizioni garantiscono l'indipendenza delle autorità di perseguimento penale.

Con la nuova legge, la Confederazione affida la competenza di ordinare e autorizzare tutti i provvedimenti coercitivi ai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi nella sede del Ministero pubblico della Confederazione o nelle sue sedi distaccate. Questa soluzione tiene conto del fatto che l'esiguo numero dei casi attesi non giusti-

fica l'istituzione di un tribunale federale competente per i provvedimenti coercitivi. Inoltre questo tribunale dovrebbe essere operativo in tre lingue e disporre di una struttura decentralizzata in considerazione delle distanze geografiche e dei tempi serrati, dato che il giudice dei provvedimenti coercitivi deve decidere entro 48 ore.

Infine le conclusioni tratte nel rapporto del 16 aprile 2007¹ sull'attuazione del perseguimento penale a livello federale (ProgEff2) fungono da base per la nuova legge.

¹ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2007/2007-07-04.html>

Indice

Compendio	7094
1 Punti essenziali del progetto	7097
1.1 Situazione iniziale	7097
1.2 Oggetto della nuova legge	7097
1.3 Genesi del progetto	7098
1.3.1 Progetto sulla vigilanza	7098
1.3.2 Elaborazione dell'avamprogetto	7098
1.3.3 Procedura di consultazione	7099
1.3.4 Modifiche apportate all'avamprogetto	7100
1.4 Nuovo disciplinamento proposto	7100
1.4.1 Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione	7100
1.4.1.1 Situazione di partenza	7100
1.4.1.2 Problemi constatati in materia di vigilanza	7101
1.4.1.3 Obiettivi del nuovo disciplinamento della vigilanza	7102
1.4.1.4 Possibili modelli di vigilanza	7103
1.4.1.5 Diritto comparato	7103
1.4.1.6 Vantaggi e svantaggi delle possibili soluzioni	7104
1.4.1.7 Motivi alla base della decisione del Consiglio federale	7107
1.4.2 Indipendenza del Ministero pubblico della Confederazione	7108
1.4.3 Rinuncia all'indennizzo dei Cantoni per le prestazioni di polizia giudiziaria della Confederazione	7110
1.4.4 Rinuncia a una giurisdizione d'appello in materia penale federale	7111
1.4.4.1 Situazione iniziale	7111
1.4.4.2 Varianti	7111
1.4.4.3 Mantenimento dello status quo	7113
1.5 Stralcio di interventi parlamentari	7114
2 Commento ai singoli articoli	7114
3 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale	7150
3.1 Per la Confederazione	7150
3.2 Per i Cantoni e per i Comuni	7151
3.3 Per l'economia	7151
4 Programma di legislatura	7151
5 Aspetti giuridici	7152
Legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP) (Disegno)	7153

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 5 ottobre 2007 il Parlamento ha approvato il Codice di procedura penale svizzero² (Codice di procedura penale, CPP). Il nuovo testo armonizza le disposizioni procedurali della Confederazione e dei Cantoni senza tuttavia disciplinare l'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (polizia, pubblico ministero, autorità giudiziarie ed esecutive), che deve quindi essere conformata alle nuove norme in materia di procedura penale.

L'organizzazione delle autorità penali della Confederazione è retta per l'essenziale dalla legge federale del 15 giugno 1934³ sulla procedura penale (PP), dalla legge federale del 4 ottobre 2002⁴ sul Tribunale penale federale (LTPF) e dalla legge del 17 giugno 2005⁵ sul Tribunale federale (LTF).

In futuro s'intende disciplinare in maniera unitaria l'organizzazione delle autorità penali della Confederazione ed è quindi necessario adottare una nuova legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP). Essa non si limiterà a modificare, laddove necessario, le disposizioni della PP, bensì disciplinerà anche l'organizzazione del Tribunale penale federale (TPF). Con l'entrata in vigore del CPP e della LOAP, entrambi gli atti legislativi (PP e LTPF) potranno essere abrogati. La situazione è diversa per quanto riguarda la LTF. Anche il Tribunale federale funge attualmente da autorità penale della Confederazione, in quanto può essere adito con ricorso in materia penale interposto contro le sentenze del TPF, ma si tratta solo di una parte esigua dei suoi molteplici compiti. Pertanto l'abrogazione della LTF è fuori discussione.

1.2 Oggetto della nuova legge

L'oggetto della LOAP è in larga misura determinato dall'articolo 14 CPP, secondo cui la Confederazione e i Cantoni devono definire le proprie autorità penali e le rispettive denominazioni. Essi devono inoltre disciplinare la nomina, la composizione, l'organizzazione e le attribuzioni delle autorità penali, a meno che il CPP o altre leggi federali non lo facciano in modo esaustivo. Infine devono disciplinare anche la vigilanza sulle rispettive autorità penali.

Le autorità penali sono specificate nel CPP. Si tratta da un lato delle «autorità giudicanti», segnatamente il giudice dei provvedimenti coercitivi, il tribunale di primo grado, la giurisdizione di reclamo e il tribunale d'appello (art. 13 CPP); dall'altro delle «autorità di perseguimento penale», comprendenti la polizia, il pubblico ministero e le autorità penali delle contravvenzioni (art. 12 CPP). Dato che non sono

² FF **2007** 6327

³ RS **312.0**

⁴ RS **173.71**

⁵ RS **173.110**

necessarie, le autorità penali delle contravvenzioni non sono tuttavia previste nell'ambito della giurisdizione federale. Infine, l'articolo 439 capoverso 1 CPP incarica la Confederazione e i Cantoni di designare le autorità competenti per l'esecuzione delle pene e delle misure («autorità d'esecuzione»).

La LOAP disciplinerà inoltre alcune questioni materiali finora rette dalla PP e non riprese nel CPP. Tra le questioni da regolare figura ad esempio la riserva dell'approvazione da parte del Consiglio federale per promuovere l'azione giudiziaria per reati politici (art. 105 PP).

1.3 Genesi del progetto

1.3.1 Progetto sulla vigilanza

Il 3 dicembre 2004 abbiamo deciso di affidare il compito di vigilare sul Ministero pubblico della Confederazione (MPC) al solo Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Ritenevamo infatti che la condivisione della responsabilità tra il DFGP e il TPF, competenti rispettivamente per la sfera amministrativa e quella materiale, non garantiva una vigilanza efficace e coerente. Basandosi su tale decisione, nel gennaio del 2005 il DFGP ha incaricato l'Ufficio federale di giustizia (UFG) di preparare un avamprogetto che riorganizzasse la vigilanza sul MPC. A tale scopo, l'Ufficio federale di giustizia istituì un gruppo peritale composto di rappresentanti del MPC, del TPF, della Polizia giudiziaria federale, della scienza del diritto, della Segreteria generale del DFGP e dell'UFG.

Nell'estate del 2005, il gruppo ha concluso i lavori di elaborazione di un avamprogetto di legge (Progetto sulla vigilanza)⁶, poi posto in consultazione. Dato che numerosi interpellati auspicavano che i tempi venissero coordinati con l'unificazione del diritto processuale penale, nell'aprile del 2006 abbiamo incaricato il DFGP di integrare le nuove regole in materia di vigilanza sul MPC nel messaggio concernente l'adeguamento dell'organizzazione delle autorità federali alla nuova procedura penale.

1.3.2 Elaborazione dell'avamprogetto

In seguito all'adozione del messaggio concernente l'unificazione del diritto processuale penale e del disegno di un Codice di procedura penale svizzero, nella primavera del 2006 l'UFG fu incaricato di preparare un avamprogetto di legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione. Con decisione del 31 marzo 2006, l'UFG istituì un altro gruppo peritale, che stavolta comprendeva anche rappresentanti dell'Ufficio dei giudici istruttori federali e dell'Ufficio federale di polizia nonché un rappresentante dei Cantoni.

Prendendo spunto dalle discussioni in seno al gruppo peritale, l'UFG elaborò l'avamprogetto di LOAP. La questione della vigilanza sul MPC fu disciplinata tenendo conto della decisione di principio del nostro Consiglio, del Progetto sulla

⁶ Cfr. rapporto esplicativo del 16 giugno 2005 all'avamprogetto sul disciplinamento della vigilanza sul MPC consultabile su:
http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1305/Bericht_i.pdf

vigilanza e dei risultati della procedura di consultazione svolta in merito a quest'ultimo avamprogetto (cfr. n. 1.4.1).

1.3.3 Procedura di consultazione

Il 21 settembre 2007 abbiamo avviato la procedura di consultazione sull'avamprogetto di LOAP. Nella lettera d'accompagnamento abbiamo comunicato ai partecipanti alla consultazione che in merito alla questione della vigilanza sul MPC avremmo tenuto conto, oltre che dei risultati della consultazione, anche delle conclusioni del rapporto del 5 settembre 2007 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) sull'«Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione». I partecipanti alla consultazione sono stati esplicitamente invitati a esprimersi anche in merito ad altri modelli di vigilanza (vigilanza da parte del Tribunale federale, del TPF, di un organo parlamentare o di un organo misto specifico oppure l'attuale vigilanza suddivisa tra più autorità)⁷.

La procedura di consultazione si è conclusa il 31 dicembre 2007. Sono stati invitati a esprimersi i Cantoni, i partiti, il Tribunale federale, il TPF, il Tribunale amministrativo federale e diverse organizzazioni interessate.

Per quanto riguarda il disciplinamento della vigilanza, i pareri espressi nella consultazione non hanno offerto un quadro unitario. Mentre la maggioranza dei Cantoni è favorevole al modello da noi proposto, secondo cui la vigilanza è esercitata dal Consiglio federale con delega al DFGP, tutti i partiti eccetto l'UDC preferiscono altri modelli di vigilanza: PLR, PS e Verdi si sono espressi a favore dell'istituzione di un Consiglio della magistratura, mentre il PPD ha optato per la vigilanza da parte del Tribunale federale. Il Tribunale federale ha rinunciato a esprimersi a favore di un modello, affermando nel contempo di non ritenersi adatto per eseguire la vigilanza. Il TPF si è espresso a favore dell'istituzione di un Consiglio della magistratura. La Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) non si è espressa in merito, mentre la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS) si è detta favorevole, seppur con riserve, alla vigilanza da parte del Consiglio federale.

Ha suscitato critiche anche l'organizzazione dei rimedi giuridici proposta. Diversi partecipanti hanno criticato la soluzione prevista dall'avamprogetto secondo cui il Tribunale federale sarà l'autorità di ricorso ai sensi della PP nei casi di giurisdizione federale. È stato espresso il timore che addossando al Tribunale federale procedimenti d'appello onerosi si vanifichi l'obiettivo della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, ossia lo sgravio del Tribunale federale. Non si è ritenuto inoltre adeguato affidare al Tribunale supremo il compito di controllare i fatti, poiché il compito principale del Tribunale federale è di garantire l'applicazione uniforme del diritto e di promuoverne lo sviluppo, e non quello di accertare i fatti. In tale contesto si è stata contestata anche la discrepanza con le procedure penali cantonali, che prevedono due gradi di ricorso (l'appello a livello cantonale e il ricorso al Tribunale federale).

⁷ http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1523/Begleitschreiben_Kantone.pdf

1.3.4 Modifiche apportate all'avamprogetto

Per elaborare il messaggio ci siamo basati sull'avamprogetto (AP-LOAP), tenendo tuttavia conto delle principali obiezioni, osservazioni e proposte dei partecipanti alla consultazione.

Le modifiche più importanti rispetto all'AP-LOAP sono le seguenti:

- rinuncia all'appello nell'ambito della giurisdizione federale;
- il Tribunale federale diventa autorità di revisione nell'ambito della giurisdizione federale;
- impugnabilità di tutte le decisioni che ordinano, prorogano o mettono fine alla carcerazione preventiva o di sicurezza;
- indennizzo da parte della Confederazione dei costi dei giudici dei provvedimenti coercitivi nei casi di giurisdizione federale;
- assunzione da parte della Confederazione dei costi d'esecuzione nei casi di giurisdizione federale.

Nell'AP-LOAP non si è indicato esplicitamente la rinuncia all'indennizzo dei Cantoni per le prestazioni effettuate in qualità di polizia giudiziaria della Confederazione, poiché tale rinuncia risulta dall'abrogazione della PP. Qui di seguito tale aspetto viene ora trattato in modo approfondito (cfr. n. 1.4.3).

1.4 Nuovo disciplinamento proposto

1.4.1 Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione

1.4.1.1 Situazione di partenza

Dalla sua istituzione fino all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2002, del cosiddetto Progetto Efficienza⁸, il MPC è stato sottoposto alla vigilanza del Consiglio federale o del DFGP. Con il Progetto Efficienza e la conseguente modifica dell'articolo 11 PP, il procuratore generale della Confederazione è stato sottoposto alla vigilanza tecnica della Camera d'accusa del Tribunale federale, mentre l'articolo 14 capoverso 1 PP continuava ad affidare la vigilanza amministrativa al Consiglio federale, che da parte sua ha delegato tale compito al DFGP (art. 27 dell'ordinanza del 17 novembre 1999⁹ sull'organizzazione del DFGP). Tale suddivisione della vigilanza intendeva fare in modo che il pubblico ministero potesse esercitare la sua funzione senza dover sottostare a direttive ed essere sottoposto a un controllo giudiziario, lasciando però al Consiglio federale, autorità di nomina, l'esercizio della funzione di vigilanza per quanto riguarda la nomina, l'ambito disciplinare, il personale e la contabilità¹⁰.

⁸ Messaggio del 28 gennaio 1998 sulla modifica del Codice penale, della procedura penale federale e del diritto penale amministrativo (provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale), FF **1998** 1095.

⁹ RS **172.213.1**

¹⁰ Cfr. *Felix Bänziger / Luc Leimgruber*, Das neue Engagement des Bundes in der Strafverfolgung – Kurzkomentar zur Effizienzvorlage, Berna 2002, n. marg. 171.

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 federale. Secondo l'articolo 28 capoverso 1 lettera a LTPF, 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»¹¹. È invece rimasta in sostanza immutata la normativa sulla vigilanza amministrativa esercitata dal Consiglio federale e sulla delega al DFGP.

1.4.1.2 Problemi constatati in materia di vigilanza

La suddivisione in una vigilanza materiale e in una vigilanza amministrativa ha ripetutamente causato, anche nel passato più recente, problemi di delimitazione. Il MPC ritiene ad esempio che il numero e il tipo dei casi da esso trattati e il relativo dispendio in termini di personale e di tempo siano ambiti che riguardano la vigilanza materiale e che le questioni in materia di risorse rilevanti per il preventivo non vadano valutate nell'ambito della vigilanza amministrativa del DFGP. Sussistono inoltre considerevoli divergenze d'opinione in merito alle competenze del MPC per quanto concerne il disciplinamento della cooperazione con le autorità di Stati terzi e l'esercizio della vigilanza nell'ambito della politica estera. Un altro problema di difficile soluzione stante l'attuale struttura della vigilanza è costituito dal coordinamento della cooperazione tra il MPC e gli Uffici federali del Dipartimento coinvolti nel perseguimento penale (Ufficio federale di polizia, Ufficio federale di giustizia). Nel complesso, le opinioni del MPC e delle autorità di vigilanza divergono considerevolmente in merito alla nozione di vigilanza (materiale e amministrativa) e in merito alla questione di chi decide in caso di tali divergenze.

Un ulteriore aspetto controverso concerne l'idoneità della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale a fungere da organo di vigilanza. Oltre a fungere da autorità di ricorso contro le decisioni del MPC, la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale può esigere la presentazione di rapporti d'attività e, se del caso, impartire istruzioni generali. Va anzitutto osservato che le possibilità di vigilanza reali della Corte dei reclami penali sono molto limitate dalla sua funzione giudiziale. La vigilanza completa richiede altre risorse materiali, rispetto a quelle necessarie per la funzione giudiziale. Benché possieda un ampio diritto di esaminare gli atti, qualora riscontri carenze, la Corte dei reclami penali può, a suo dire, difficilmente ordinare misure organizzative o disciplinari immediate, giacché la vigilanza amministrativa compete formalmente al Consiglio federale.

Un altro aspetto problematico 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, potrebbe mettere in discussio-

¹¹ Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764, pag. 3919.

ne l'imparzialità del tribunale nei confronti delle parti¹². 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 MPC 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 MPC: l'esame 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 ricasazione.

Ma anche 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, di personale e di materiale del MPC. 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 dell'Assemblea federale.

1.4.1.3 Obiettivi del nuovo disciplinamento della vigilanza

Da una parte la vigilanza dev'essere efficace e coerente, dall'altra parte deve garantire che il MPC possa adempiere i suoi compiti legali in modo ottimale, impiegando i propri mezzi in modo razionale. Tali obiettivi s'intendono raggiungere *attribuendo tutti i poteri di vigilanza a una sola e unica 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 e del fabbisogno di risorse del MPC, adottando se necessario le misure previste dalla legge.

Per vigilanza s'intende la verifica dell'adempimento dei compiti secondo i principi della legalità e dell'economicità nonché in conformità con la politica globale (in particolare la politica in materia di diritto e di personale, nonché quella finanziaria ed estera) del Consiglio federale e del Parlamento. Sono invece escluse ingerenze nell'attività di perseguimento penale del MPC in un caso concreto. La vigilanza non include neppure i rimedi giuridici contro le decisioni del MPC.

Il contenuto della vigilanza va definito nella legge in modo più concreto di quanto avvenga attualmente. Concentrando la vigilanza su una sola autorità, si deve tener conto del fatto che il MPC ha anche la funzione di amministrare la giustizia. *La necessità dell'indipendenza materiale dell'autorità di perseguimento penale è incontestata* (art. 4 cpv. 1 CPP). L'indipendenza del perseguimento penale deve pertanto essere garantita mediante una chiara definizione legale delle competenze attribuite all'autorità di vigilanza e una conseguente 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 pubblico ministero nell'ordinamento penale¹³.

¹² Cfr. *Christoph Mettler*, Staatsanwaltschaft. Position innerhalb der Gewaltentrias, Funktion im Strafprozess und aufsichtsrechtliche Situation sowie ein Vorschlag zur Neuordnung, tesi. Friburgo 2000, Basilea/Ginevra/Monaco di Baviera 2000, pag. 238.

¹³ Il n. 13 della Raccomandazione Rec (2000)19 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale prevede regole esplicite per gli Stati in cui il pubblico ministero è subordinato al Governo e in cui il Governo può impartire istruzioni in un caso specifico.

1.4.1.4 Possibili modelli di vigilanza

Visti gli obiettivi summenzionati, come autorità di vigilanza sul MPC potrebbero entrare in linea di conto:

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

1.4.1.5 Diritto comparato

Il CPP lascia alla Confederazione e ai Cantoni un ampio margine di manovra nell'organizzazione delle rispettive autorità penali (art. 14 cpv. 5 CPP)¹⁴. Di conseguenza gli ordinamenti in questo settore presentano numerose differenze, soprattutto per quanto riguarda la questione della vigilanza sul pubblico ministero (art. 20–22 LOAP).

Un confronto del diritto su scala cantonale e a livello europeo mostra che non esiste un modello di vigilanza che raccolga un consenso di massima. È tuttavia osservabile una tendenza generale a concedere al pubblico ministero una certa indipendenza nell'applicazione della giustizia nel rispetto del principio di legalità. Inoltre, spesso le normative vigenti vengono contestate e sono oggetto di controversie politiche.

Su scala cantonale la situazione si presenta come segue¹⁵:

- in undici Cantoni la vigilanza è affidata al governo cantonale o al dipartimento di giustizia; alcune di queste autorità sono autorizzate a impartire istruzioni generali o parziali, altre invece no;
- in otto Cantoni la vigilanza è affidata a un'autorità giudiziaria, che in un caso è integralmente autorizzata, in un caso è parzialmente autorizzata e nei casi restanti non è autorizzata a impartire istruzioni;
- in sei Cantoni la vigilanza è suddivisa tra autorità esecutive e giudiziarie e in un caso anche con il parlamento cantonale; anche qui vi sono notevoli differenze in merito alla facoltà di impartire istruzioni.

¹⁴ Cfr. Messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF 2006 989, pag. 1040 segg.

¹⁵ Cfr. *Christoph Mettler*, Staatsanwaltschaft. Position innerhalb der Gewaltentrias, Funktion im Strafprozess und aufsichtsrechtliche Situation sowie ein Vorschlag zur Neuordnung, tesi Friburgo,, Basilea/Ginevra/Monaco di Baviera 2000, pag. 18.

Una perizia dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)¹⁶ descrive tre modelli principali di subordinazione e vigilanza applicati in Europa:

- la maggior parte degli Stati osservati (Germania, Austria, Francia, Paesi Bassi) subordina il pubblico ministero al ministero della giustizia (in parte completata con l'alta vigilanza del Parlamento) e prevede anche il diritto, in parte limitato, di quest'ultimo di impartire istruzioni;
- anche il Belgio subordina il pubblico ministero alla vigilanza del ministero della giustizia (con diritto d'impartire istruzioni specifiche) con l'alta vigilanza del Parlamento e del *Conseil supérieur de la Justice*;
- in Italia e in Spagna il pubblico ministero è in larga misura indipendente, senza una vigilanza diretta (ma in Spagna con l'obbligo di redigere un rapporto destinato al Governo e al Parlamento).

Gli esempi mostrano che nella maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale la vigilanza il pubblico ministero dipende in materia di vigilanza dal ministero della giustizia. Una certa indipendenza dei procuratori pubblici è garantita dalla loro nomina a vita. La perizia dell'ISDC illustra anche come in Germania, Austria e Francia la tradizionale subordinazione e in particolare il diritto d'impartire istruzioni del ministero della giustizia dia adito da anni a dibattiti fra esperti e scontri politici, senza che tale subordinazione sia tuttavia mai stata modificata. Particolari appaiono invece i modelli organizzativi della Spagna e dell'Italia, e proprio in quest'ultimo Paese la mancanza di una vigilanza diretta sul pubblico ministero è molto controversa.

1.4.1.6 Vantaggi e svantaggi delle possibili soluzioni

a) Vigilanza da parte del Tribunale penale federale

Costituisce un vantaggio il fatto che 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 MPC e il perseguimento penale da esso condotto siano al riparo dall'influsso della politica quotidiana. Tuttavia, anche in questo caso dovrebbe essere garantita una vera e propria indipendenza materiale disciplinando in modo chiaro l'eventuale prerogativa dell'autorità di vigilanza di impartire istruzioni.

È invece uno svantaggio la subordinazione integrale al Tribunale penale federale dal punto di vista amministrativo (finanziario e di diritto del personale). Una simile soluzione accentuerebbe i problemi di una possibile parzialità del Tribunale, dato che una delle parti è legata ad esso da un rapporto di vigilanza. Inoltre, in caso di divergenze con le attività delle unità amministrative coinvolte (Polizia giudiziaria federale, Ufficio federale di giustizia nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale) il DFGP incontrerebbe maggiori difficoltà di coordinamento. Ciò avrebbe ripercussioni negative, in quanto il perseguimento penale transfrontaliero e la conseguente cooperazione internazionale dovrebbero essere armonizzati, almeno per grandi linee, con la politica estera del Consiglio federale. Inoltre, data la sua funzione e le sue risorse, un tribunale non è idoneo a esercitare una vigilanza amministrativa diretta (controllo del preventivo e delle finanze, gestione delle risorse personali e

¹⁶ Avis 04-087 du 10 août 2004, Statut du Ministère public et exercice de contrôle de son activité en Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie et aux Pays-Bas.

materiali) su un'autorità d'esecuzione relativamente grande. Per garantire la vigilanza amministrativa sarebbe necessario aumentare l'organico.

b) Vigilanza da parte del Tribunale federale

Di principio i vantaggi e svantaggi coincidono con quelli illustrati in caso di attribuzione della vigilanza al Tribunale penale federale. Dato che soltanto una parte dei casi del MPC finisce davanti alla Corte di diritto penale del Tribunale federale, il pericolo di intaccare l'imparzialità di quest'ultima è probabilmente inferiore rispetto a quello esistente per il Tribunale penale federale. Tuttavia il problema di fondo rimane.

c) Vigilanza da parte del DFGP

Il vantaggio di questa variante è che la vigilanza amministrativa potrebbe continuare a essere esercitata nel contesto della vigilanza sull'Amministrazione federale (vigilanza gerarchica), in particolare per quanto concerne la gestione delle risorse e l'allestimento del preventivo. La collaborazione e il coordinamento con la Polizia giudiziaria federale e con l'Ufficio federale di giustizia nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale sarebbero facilitati. Sarebbe inoltre agevolato anche il coordinamento delle attività transfrontaliere del MPC con la politica estera del Consiglio federale.

Uno svantaggio è dato dal fatto che il MPC potrebbe essere troppo esposto all'influsso del DFGP. Tale pericolo potrebbe essere in parte contrastato limitando per legge la facoltà di impartire istruzioni in un caso concreto. Ciononostante potrebbe persistere l'impressione di un'ingerenza troppo forte del DFGP nell'attività del MPC.

d) Vigilanza da parte del Consiglio federale

Prima del modello attuale con la suddivisione della vigilanza tra Consiglio federale e Tribunale penale federale, la vigilanza sul MPC spettava al Consiglio federale. Infatti il vecchio articolo 14 capoverso 1 PP recitava: «Il Procuratore generale è sottoposto alla vigilanza e alla direzione del Consiglio federale». In realtà tuttavia le singole competenze di vigilanza erano suddivise tra il Consiglio federale e il DFGP. Questa situazione ha spesso dato adito a critiche (p.es. in occasione del cosiddetto affare delle schedature). Tali problemi si possono tuttavia evitare definendo in modo preciso nella legge le responsabilità e i compiti risultanti dalla vigilanza.

Il vantaggio di questa variante è che la vigilanza è affidata all'organo che, insieme al potere legislativo, definisce in larga misura, mediante la legislazione, il preventivo, la pianificazione dell'organico, ecc., la politica in materia di criminalità ed è responsabile della sua applicazione. Inoltre la vigilanza è affidata all'organo che nomina il procuratore generale della Confederazione. A differenza della vigilanza da parte del DFGP, in questo caso non vi è il pericolo di un'ingerenza troppo forte da parte del capo del DFGP. Ogni membro del Consiglio federale è corresponsabile della vigilanza e può contribuire alla sua attuazione.

Un punto a sfavore di questa variante è tuttavia il fatto che di fatto il Consiglio federale non sarebbe in grado di esercitare la vigilanza e dovrebbe quindi delegarla a un dipartimento.

e) Vigilanza da parte di un organo parlamentare

Questa variante escluderebbe di fatto l'influenza da parte delle autorità esecutive sul perseguimento penale, come pure il rischio di intaccare l'imparzialità di un tribunale a causa della relazione di vigilanza con una parte coinvolta nel procedimento.

Anche un'autorità parlamentare è tuttavia esposta all'influsso della politica quotidiana, che anche in questo modello si ripercuoterebbe sull'esercizio della vigilanza. Il MPC, 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 materiale e amministrativo con i servizi coinvolti (Polizia giudiziaria federale, Ufficio federale di giustizia) appartenenti all'Amministrazione federale. Inoltre, di norma gli organi parlamentari non sono generalmente concepiti per lo svolgimento duraturo di compiti di vigilanza, 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 un aumento delle risorse tecniche e di personale.

f) Vigilanza da parte di un organo misto

Con questa variante sarebbe di fatto esclusa 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 coinvolta nel procedimento. Dotando tale organo di membri provvisti delle conoscenze necessarie, sarebbe immediatamente disponibile la competenza tecnica indispensabile alla vigilanza.

Tuttavia, come per il caso della subordinazione a una commissione parlamentare, il MPC, in quanto organo preposto all'applicazione del diritto, sarebbe di fatto scorporato dall'Amministrazione federale. Sarebbe direttamente subordinato, dal punto di vista materiale e amministrativo, a un organo speciale, il che renderebbe più complesso il coordinamento con i servizi coinvolti (Polizia giudiziaria federale, Ufficio federale di giustizia) appartenenti all'Amministrazione federale. In particolare l'assegnazione delle risorse finanziarie, infrastrutturali e di personale non potrebbe più avvenire ed essere valutata nel contesto globale dell'Amministrazione; la nuova autorità di vigilanza dovrebbe sottoporre al Parlamento, tramite il Consiglio federale, un preventivo separato per il Ministero pubblico della Confederazione, analogamente a quanto avviene per i preventivi dei tribunali della Confederazione.

Nell'ambito della riforma della giustizia, il Parlamento ha già discusso l'idea di un simile organo di vigilanza per i tribunali della Confederazione¹⁷, optando tuttavia per l'attuale commissione giudiziaria (puramente parlamentare)¹⁸.

Organi di questo tipo sono noti in alcuni Cantoni (sotto la designazione di Consiglio della magistratura), ma essi esercitano la vigilanza sull'*insieme* dell'amministrazione della giustizia e in particolare anche sui tribunali. Un organo specifico che vigila

¹⁷ Disegno di legge federale sul Consiglio della magistratura (LCM), FF 2002 1091; Rapporto complementare della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati concernente il progetto di una legge federale sul Consiglio della magistratura, FF 2002 1073

¹⁸ Boll.Uff. 2002 S 196; Boll.Uff. 2002 N 1219; Boll.Uff. 2002 S 1062.

esclusivamente sulle autorità di *perseguimento penale* (di cui il MPC costituisce solo una parte) non esiste invece in alcun Cantone.

1.4.1.7 Motivi alla base della decisione del Consiglio federale

Alla luce dei summenzionati vantaggi e svantaggi dei diversi modelli di vigilanza, siamo giunti alla conclusione che l'accentramento *dei poteri di vigilanza nelle mani del Consiglio federale in corpore* rappresenti la soluzione più vantaggiosa. L'esperienza ha mostrato che la vigilanza suddivisa, introdotta il 1° gennaio 2002, crea problemi pregiudicando l'efficacia e la coerenza della vigilanza. Poiché la dispersione della vigilanza rischia di generare confusione, problemi di delimitazione e conflitti di competenza, abbiamo deciso già in due occasioni (cfr. n. 1.3) di affidare la vigilanza sul MPC a un'unica autorità¹⁹. A differenza di quanto deciso in origine, tale vigilanza non sarà tuttavia affidata al DFGP, ma al Consiglio federale. Esso funge già da collegio di nomina e di disciplina del MPC, definisce, insieme al potere legislativo, la politica di lotta alla criminalità ed è responsabile della sua applicazione. Grazie allo stretto contatto con il perseguimento penale e i settori vicini (esecuzione delle pene, assistenza giudiziaria, legislazione), il Consiglio federale può reagire più rapidamente di fronte ad avvenimenti che richiedono un intervento a livello di vigilanza. Appare quindi opportuno attribuirgli le competenze in materia di vigilanza. La vigilanza del Consiglio federale sul MPC mira innanzi tutto a verificare il conseguimento degli obiettivi. Essa si distingue dall'inchiesta amministrativa in generale e da quella disciplinare per il fatto che avviene periodicamente senza essere legata a eventi specifici. D'altronde, contro tutti gli atti procedurali del MPC (inclusi i ritardi e le omissioni) può essere interposto reclamo (art. 393 segg. CPP) al Tribunale penale federale e di conseguenza il reclamo assolve anche la funzione della denuncia, di norma prevista nel diritto amministrativo. In tal modo alle parti in causa è in ogni caso garantita la verifica giudiziaria della conduzione del procedimento da parte del MPC. L'organizzazione concreta della vigilanza non va disciplinata nella legge. La valutazione delle questioni tecniche potrebbe essere affidata a un piccolo gruppo di periti esterni (ad es. giudici e procuratori in pensione) in base all'articolo 57 capoverso 1 della legge federale del 21 marzo 1997²⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

Dal nostro punto di vista l'accentramento della vigilanza nelle mani del Tribunale penale federale è problematico. Potrebbero in particolare sorgere problemi in riferimento alla separazione dei poteri, alla prevenzione o alla sovrapposizione delle attività giurisdizionale e di vigilanza. Solo un'autorità d'accusa indipendente rispetto al collegio giudicante consente al giudice penale di decidere in modo indipendente. Il Tribunale penale federale stesso è contrario sia al mantenimento dell'attuale vigilanza sia alla vigilanza unica della Corte d'appello.

Riteniamo che l'accentramento della vigilanza nelle mani del Tribunale federale costituisca un'opzione percorribile ma poco vantaggiosa. Vista la grandezza del Tribunale e la suddivisione dei compiti tra le diverse corti, il pericolo di intaccarne

¹⁹ Cfr. il rapporto esplicativo del DFGP del 16 giugno 2005 concernente il disciplinamento della vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/gesetzgebung/aufsicht_ueber_die.Par.0012.File.tmp/ber-aufsicht-1.pdf

²⁰ RS 172.010

l'indipendenza a causa del rapporto di vigilanza con una parte coinvolta nel procedimento sarebbe più esiguo. Tuttavia il Tribunale federale stesso rifiuta di assolvere il compito della vigilanza unica, ritenendo questo compito estraneo alla propria funzione. Inoltre il fatto di riunire tutte le competenze nell'ambito della giustizia presso un solo tribunale non corrisponde alla tradizione del diritto svizzero.

Riteniamo inappropriata l'istituzione di una commissione o delegazione parlamentare specifica. È probabile che tale commissione non disporrebbe delle conoscenze specifiche necessarie per esercitare la vigilanza sull'attività estremamente complessa del MPC. Le conoscenze specifiche devono riferirsi innanzitutto alla fase critica della procedura preliminare. L'esperienza insegna che per adempiere in maniera efficace i compiti di vigilanza è necessario che l'autorità in questione si occupi con una certa regolarità dei fatti da verificare. Un'autorità attiva soltanto sporadicamente o un'autorità con compiti in ambiti troppo svariati non può acquisire le conoscenze specifiche necessarie per la vigilanza.

Rispetto a una commissione parlamentare, una commissione di vigilanza mista, adeguatamente composta, ha il vantaggio di disporre delle conoscenze specifiche necessarie e può quindi garantire una vigilanza indipendente sul MPC. Una commissione di vigilanza di questo tipo è poco conosciuta in Svizzera ed esiste soltanto in cinque Cantoni (TI, GE, FR, NE e JU). In questi Cantoni la vigilanza è limitata all'ambito giudiziario e le competenze variano da Cantone a Cantone. In un Cantone la commissione dispone della competenza di nomina²¹. Tuttavia a livello federale negli ultimi anni la suddivisione della vigilanza tra più autorità è stata giudicata in modo negativo e sarà abolita dal CPP. Inoltre una commissione di questo tipo non ha competenze nel settore amministrativo (p. es. preventivo, pianificazione dell'organico, assunzioni) e non può definire gli obiettivi della politica di lotta alla criminalità. Anche la cooperazione con gli altri organi di perseguimento penale della Confederazione verrebbe resa più difficile²². Nel quadro della riforma della giustizia il Parlamento ha già respinto l'istituzione di una commissione di giustizia mista. Si pone infine il problema della collocazione della commissione nella triade dei poteri e del suo rapporto con l'alta vigilanza da parte del Parlamento.

1.4.2 Indipendenza del Ministero pubblico della Confederazione

Occorre anzitutto domandarsi se il pubblico ministero faccia parte del potere esecutivo o di quello giudiziario. Il potere giudiziario comprende qualsiasi attività statale in cui un giudice decide in modo imparziale, autoritario e irrevocabile in merito a una controversia sottopostagli da un terzo non coinvolto. In tal senso il pubblico ministero non ha una funzione giurisdizionale e quindi non può essere definito un

²¹ FF **2002** 1073, pagg.1087 segg.

²² Cfr. in merito *Niklaus Schmid*, Stellungnahme vom 28. Oktober 2007 zur Frage der Unterstellung der Bundesanwaltschaft, consultabile su: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2007/pm_2007-11-29_veroeffentlichung.Par.0008.File.tmp/071128_BerichtSchmid-d.pdf; *Georg Müller*, Stellungnahme vom 1. November 2007 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5. September 2007 betreffend Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, consultabile su: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2007/pm_2007-11-29_veroeffentlichung.Par.0007.File.tmp/071128_BerichtMueller-d.pdf

organo giudiziale. L'emanazione di un decreto d'accusa non è un atto giudiziario, bensì amministrativo, poiché il pubblico ministero funge da accusatore e perciò non deve soddisfare gli stessi requisiti d'imparzialità del giudice²³. Indipendentemente dalla fase in cui si trova il procedimento, il pubblico ministero è interessato direttamente al suo esito e quindi, in quanto parte al procedimento, gli manca l'imparzialità che contraddistingue l'attività del giudice. Di conseguenza non fa parte del potere giudiziario, bensì di quello esecutivo. Ciò risulta in modo particolarmente chiaro dal fatto che il pubblico ministero decide autonomamente se avviare un procedimento, se un tribunale deve occuparsi del caso o se, una volta emessa la sentenza, quest'ultima vada impugnata presso un'autorità superiore. Il pubblico ministero ha il diritto e l'obbligo di avviare il procedimento necessario per accertare il diritto dello Stato di procedere penalmente. L'appartenenza del pubblico ministero al potere esecutivo è dovuta anche a ragioni storiche. Con l'adozione del principio accusatorio, il diritto di rappresentare le pretese penali dello Stato, che nella procedura inquisitoria spettava al giudice, fu sottratto a quest'ultimo e affidato al pubblico ministero in quanto rappresentante del potere esecutivo dello Stato. Con l'introduzione del pubblico ministero, l'idea della separazione dei poteri è stata applicata anche all'ambito della giurisdizione penale²⁴.

Da quanto detto si evince che il MPC fa parte del potere esecutivo e non di quello giudiziario. Esso è un'unità decentralizzata dell'Amministrazione federale, ma, visto il compito che deve adempiere, ricopre una posizione particolare. In quanto organo di perseguimento penale, il procuratore generale ha la competenza di decidere in merito all'apertura, alla conduzione o alla chiusura di un procedimento, all'accusa e all'esercizio di rimedi giuridici. Nell'adempimento di questi compiti il procuratore generale non sottostà alle istruzioni del Consiglio federale o del DFGP²⁵ e quindi gode di un'indipendenza atipica per un'autorità amministrativa in seno al potere esecutivo. Non è tuttavia questione d'indipendenza giudiziaria, si tratta invece di aggirare il pericolo dell'abuso di potere. L'indipendenza del MPC da istruzioni è tesa a evitare questo pericolo. A livello istituzionale ciò è garantito dal fatto che il procuratore generale e gli altri procuratori pubblici della Confederazione, al contrario del restante personale federale, sono nominati per una durata fissa di quattro anni. Tuttavia in uno Stato di diritto democratico nessuno deve disporre di un potere statale illimitato e ciò vale anche per il MPC. L'autorità di vigilanza può, con il dovuto ritegno, impartire al MPC istruzioni concernenti questioni generali, sempreché una base legale lo consenta (art. 4 cpv. 2 e 14 cpv. 5 CPP)²⁶.

Per impedire indebite ingerenze da parte del Consiglio federale, in quanto autorità di vigilanza, nei procedimenti penali in corso la facoltà di impartire istruzioni dev'essere limitata dal punto di vista materiale: il Consiglio federale non è autoriz-

²³ DTF 124 I 77 consid. 2

²⁴ Cfr. *Christoph Mettler*, Staatsanwaltschaft. Position innerhalb der Gewaltentrias, Funktion im Strafprozess und aufsichtsrechtliche Situation sowie ein Vorschlag zur Neuordnung, Tesi Friburgo 2000, Basilea/Ginevra/Monaco di Baviera 2000, pag. 197 segg. e in particolare pag. 232 seg. e i relativi rinvii.

²⁵ Cfr. Messaggio del 28 gennaio 1998 sulla modifica del Codice penale, della procedura penale federale e della legge sul diritto penale amministrativo FF 1998 1095, pag. 1118.

²⁶ Cfr. *Stefan Trechsel*, Wohin gehört der Bundesanwalt?, Neue Zürcher Zeitung del 16.2.2005, pag. 15; *Giovanni Biaggini*, Mit besonderer Unabhängigkeit ausgestattet, Neue Zürcher Zeitung Online del 25.9.2007; *Niklaus Schmid*, Stellungnahme vom 28. Oktober 2007 zur Frage der Unterstellung der Bundesanwaltschaft, consultabile su: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2007/pm_2007-11-29_veroeffentlichung.Par.0008.File.tmp/071128_BerichtSchmid-d.pdf.

zato a emanare istruzioni sull'apertura, la conduzione o la chiusura di singoli procedimenti oppure sull'accusa e sull'esercizio di rimedi giuridici (cfr. art. 20 cpv. 2 LOAP). Questa disposizione garantisce al MPC in quanto autorità di perseguimento penale l'indipendenza nell'applicazione del diritto prevista dall'articolo 4 capoverso 1 CPP²⁷. Il Consiglio federale è invece autorizzato, in linea di massima, a impartire istruzioni di altro tipo riguardanti l'adempimento dei compiti da parte del MPC. Le esperienze maturate nei Cantoni e negli Stati limitrofi che hanno affidato al potere esecutivo la vigilanza sul pubblico ministero dimostrano che un eventuale diritto di impartire istruzioni viene esercitato con il massimo ritegno. Non avendo valore di ordinanza – come era invece previsto dall'articolo 16a capoverso 1 dell'avamprogetto di revisione della Procedura penale²⁸ –, le istruzioni possono essere facilmente e senza indugio revocate qualora l'autorità di ricorso dovesse, nell'ambito di un'eventuale impugnazione, giudicare illegale la prassi del MPC.

1.4.3 Rinuncia all'indennizzo dei Cantoni per le prestazioni di polizia giudiziaria della Confederazione

Dato che a partire dall'attuazione del cosiddetto Progetto Efficienza²⁹, nel 2001, i Cantoni sono stati sollecitati molto più spesso di prima a esercitare compiti di polizia giudiziaria della Confederazione, con l'articolo 17 capoverso 4 PP è stata creata una base legale per indennizzare ai Cantoni le spese straordinarie occasionate dall'adempimento di tali obblighi. La disposizione è stata approvata dal Parlamento il 23 maggio 2007 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Essa permetteva alla Confederazione di indennizzare ai Cantoni le spese straordinarie occasionate dall'intervento dei loro organi in qualità di polizia giudiziaria della Confederazione, senza attendere la fine del procedimento e senza che l'indennizzo dipendesse dall'esito di quest'ultimo. Precedentemente la Confederazione versava un indennizzo soltanto in due casi: le spese straordinarie dei Cantoni per i procedimenti sospesi dalle autorità federali e le spese straordinarie per le indagini nei procedimenti che il MPC delegava ai Cantoni.

Proponiamo ora di rinunciare all'indennizzo reciproco delle prestazioni tra i Cantoni e la Confederazione. Le prestazioni gratuite della Confederazione a favore dei Cantoni sono in continuo aumento. Si tratta in particolare del sostegno mediante inchieste mascherate, banche dati, indagini IT, tecniche di sorveglianza e nuovi sistemi d'informazione. La Confederazione ha continuamente ampliato questi settori tecnici specializzati, poiché i Cantoni non dispongono delle conoscenze o dell'equipaggiamento necessari. A causa del rapido sviluppo tecnico e della cre-

²⁷ Cfr. *Niklaus Schmid*, Stellungnahme vom 28. Oktober 2007 zur Frage der Unterstellung der Bundesanwaltschaft, consultabile su:

http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2007/pm_2007-11-29_veroeffentlichung.Par.0008.File.tmp/071128_BerichtSchmid-d.pdf.

²⁸ Avamprogetto di revisione della legge sulla procedura penale. Disciplinaryamento della vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (Progetto sulla vigilanza), consultabile su

<http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2005/2.html>

²⁹ Messaggio del 28 gennaio 1998 sulla modifica del Codice penale, della procedura penale federale e del diritto penale amministrativo (provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale), FF 1998 1095. Entrata in vigore il 1° gennaio 2002, RU 2001 3308.

scente cooperazione internazionale, in futuro i Cantoni dovranno poter contare in misura maggiore sul sostegno della Confederazione.

Inoltre, secondo l'articolo 27 capoverso 2 CPP, la Confederazione ha la competenza di svolgere le prime indagini in caso di reati per i quali non è ancora stato stabilito quale Cantone è competente per un determinato procedimento penale. È probabile che in base a tale disposizione la Confederazione debba svolgere indagini onerose a favore dei Cantoni. Avendo ampliato le proprie risorse, la Confederazione ha invece un minore bisogno di prestazioni da parte dei Cantoni.

L'indennizzo ai Cantoni delle prestazioni straordinarie di polizia giudiziaria nel settore di competenza federale concerne somme relativamente piccole (nel preventivo del 2008 è stata inserita una somma di 800 000 franchi in cui è compreso anche l'indennizzo delle prestazioni fornite negli ultimi sei anni) e inoltre l'onere amministrativo per il rilevamento e il calcolo delle prestazioni è notevole.

Per i motivi summenzionati intendiamo rinunciare all'indennizzo reciproco tra la Confederazione e i Cantoni.

1.4.4 Rinuncia a una giurisdizione d'appello in materia penale federale

1.4.4.1 Situazione iniziale

Un'ulteriore autorità penale prevista dal CPP è il tribunale d'appello, chiamato a giudicare le domande di revisione e gli appelli interposti contro le sentenze dei tribunali di primo grado (art. 21 cpv. 1 CPP). Il CPP concepisce il tribunale d'appello come tribunale di secondo grado con ampi poteri d'esame (controllo dei fatti e del diritto; cfr. art. 398 cpv. 2 e 3 CPP). Attualmente la Confederazione non dispone di un collegio giudicante analogo ai tribunali cantonali superiori. Certo, nei casi di giurisdizione federale, il Tribunale federale esamina anche le decisioni rese dal TPF sui ricorsi in materia penale, ma si tratta di un mero controllo del diritto, non dei fatti (art. 95 segg. LTF).

1.4.4.2 Varianti

Sono state esaminate le varianti seguenti: (1) l'istituzione di un nuovo tribunale d'appello autonomo; (2) l'integrazione del tribunale d'appello nel TPF di Bellinzona; (3) il Tribunale federale in qualità di tribunale d'appello; (4) il mantenimento dell'attuale sistema dei rimedi giuridici.

Come prima variante è stata esaminata l'istituzione di un nuovo tribunale d'appello autonomo sul piano amministrativo in un luogo qualsiasi della Svizzera. Dal punto di vista dello Stato di diritto questa soluzione non presenta inconvenienti, essendo conforme sia alla LTF sia al CPP e garantendo all'accusato la stessa tutela giurisdizionale nei procedimenti penali federali e cantonali. Inoltre, la Confederazione e i Cantoni sono trattati allo stesso modo. Tuttavia, il numero di cause attese non sarebbe sufficiente per sfruttare appieno le capacità di un tribunale di giudici togati, dotato dell'infrastruttura del caso e operativo in tre lingue. L'onere economico potrebbe essere giustificato prevedendo al massimo due giudici a tempo pieno; gli altri giudici non potrebbero svolgere che una moderata attività a tempo parziale. Il

più delle volte, il tribunale d'appello si comporrebbe pertanto di un presidente ordinario e di due giudici cantonali (reclutati preferibilmente nei tribunali d'appello cantonali) che applicano prassi giuridiche molto diverse. Non sarebbe pertanto possibile garantire il compito più importante di un tribunale d'appello, ovvero garantire una giurisprudenza omogenea.

La seconda variante prevede di integrare il tribunale d'appello nel Tribunale penale federale a Bellinzona. Tale soluzione offrirebbe il vantaggio di conferire ai procedimenti federali la stessa tutela giurisdizionale di cui godono quelli cantonali. La sentenza di primo grado sarebbe impugnabile mediante appello – mezzo di ricorso completo – dinanzi all'autorità d'appello, la cui sentenza sarebbe a sua volta impugnabile mediante ricorso al Tribunale federale. Le parti potrebbero pertanto rivolgersi a due autorità di ricorso distinte. Tale opzione situerebbe tuttavia le autorità giudicanti di primo e di secondo grado presso il TPF di Bellinzona, per cui potrebbero sorgere dubbi in merito all'indipendenza dei giudici d'appello, che si pronuncerebbero infatti sulla qualità del lavoro svolto dai loro colleghi giudicanti in primo grado. Vi è quindi il pericolo che i giudici si lascino condizionare, in particolare nel tentativo di dimostrarsi «più che imparziali». La supplenza dei giudici tra le varie corti si prospetterebbe più difficile: motivi di ricasazione impedirebbero a un giudice della Corte dei reclami penali I (Corte dei procedimenti penali) o della Corte penale di fungere da supplente nella corte d'appello e viceversa. Lo stesso vale per la supplenza diretta tra la Corte dei reclami penali I e la Corte penale.

La terza variante, che attribuisce la funzione di tribunale d'appello al Tribunale federale, è stata proposta nell'avamprogetto perché l'attuazione pratica non pone problemi organizzativi, essendo possibile sfruttare le strutture esistenti, e perché è conforme al CPP. I costi supplementari sarebbero minimi, e il carico di lavoro aggiuntivo per il Tribunale federale sarebbe limitato, poiché la trattazione di un appello richiede molto meno tempo rispetto al giudizio di primo grado. Il tribunale d'appello si fonda infatti sulle prove assunte dal tribunale di primo grado. L'esperienza dei Cantoni insegna che i complementi di prova rappresentano l'eccezione e che le procedure d'appello sono per lo più svolte per scritto. Inoltre in molti casi l'appello riguarda soltanto alcuni punti della sentenza e quindi il tribunale d'appello non deve esaminare la sentenza nel suo insieme (eccezione fatta per la deroga dell'art. 404 cpv. 2 CPP). Infine è più semplice valutare una situazione di fatto e di diritto già motivata in precedenza da un'autorità giudiziaria inferiore. Questa soluzione tuttavia non sarebbe conforme alla LTF. Con la LTF il Tribunale federale è stato riorganizzato con l'obiettivo di concentrare maggiormente la sua attività sui compiti di autorità giudiziaria suprema della Confederazione. La LTF presuppone il giudizio di un'autorità di grado inferiore per adire il Tribunale federale, snellisce i rimedi giuridici e l'iter ricorsuale, semplifica la procedura e limita in modo ragionevole l'accesso al tribunale supremo. L'appello al Tribunale federale con l'accertamento globale dei fatti non è conforme al sistema. La LTF limita in definitiva il potere cognitivo all'esame dell'arbitrarietà. Essa prevede soltanto due casi di potere cognitivo più ampio (art. 97 cpv. 2 LTF). La funzione di tribunale di secondo grado per materia non si addice al tribunale supremo. Inoltre, dipende dal caso se l'accusato può adire due autorità in materia penale federale, quando il procedimento è condotto dalla Confederazione, o tre, quando il procedimento è delegato ai Cantoni.

La quarta e ultima variante prevede il mantenimento dell'attuale sistema dei rimedi giuridici («status quo»). Essa può vantare a suo favore l'uso parsimonioso delle

risorse della Confederazione. Attualmente, le parti nei procedimenti penali federali non possono ricorrere in appello, ma presentare ricorso in materia penale presso la Corte di diritto penale del Tribunale federale. A sostegno di questa variante si può inoltre addurre che il TPF – conscio dell'inappellabilità delle sue decisioni – cerca di adempiere le proprie funzioni di tribunale di primo grado con particolare cura e che un tribunale speciale composto da giudici togati pare forse più indicato di un tribunale distrettuale o di un giudice unico cantonale, che rischia di affondare sotto la mole dei casi da affrontare. Tuttavia, la variante non è conforme al CPP, che prevede un appello contro ogni sentenza di primo grado. Il nostro messaggio concernente l'unificazione del diritto processuale penale³⁰ prevede inoltre esplicitamente l'istituzione di una giurisdizione d'appello federale. Il legislatore federale ha certo le sue buone ragioni per imporre ai Cantoni due gradi di giurisdizione con un rimedio giuridico completo. Proprio le cause complesse trattate a Bellinzona richiedono un'estesa tutela giurisdizionale. Alcuni Cantoni criticano la rinuncia all'appello in quanto ritengono che la Confederazione non sia disposta ad assumersi i propri obblighi.

1.4.4.3 Mantenimento dello status quo

Dovendo accertare i fatti, il che è contrario al sistema, il Tribunale federale – che la LTF intende sgravare – rischia di ritrovarsi entro breve tempo troppo oberato e quindi incapace di dedicarsi con la dovuta cura al suo compito principale. Appare pertanto opportuno rinunciare alla soluzione proposta nell'avamprogetto, che prevedeva di affidare il compito di autorità d'appello al Tribunale federale (variante 3). Per quanto riguarda le varianti 1 e 2, il numero di casi previsto attualmente non è sufficiente per istituire un tribunale (o una corte) d'appello autonomo operativo in tre lingue. Per tali ragioni intendiamo mantenere l'attuale sistema dei rimedi giuridici (variante 4), secondo cui contro le decisioni della Corte penale del Tribunale penale federale è ammissibile soltanto il reclamo in materia penale dinanzi al Tribunale federale. Certo, questa variante è contraria al modello a due gradi di giurisdizione con un mezzo di ricorso completo previsto dal CPP. Va tuttavia osservato che le Corti penali del Tribunale penale federale sono tribunali specializzati e pertanto non sono paragonabili a un tribunale penale cantonale di primo grado per quanto riguarda la qualità della tutela giurisdizionale, bensì piuttosto a un tribunale commerciale, le cui sentenze possono essere impugnate soltanto dinanzi al Tribunale federale (art. 75 cpv. 2 lett. b LTF).

Lo status quo lascia inoltre aperta la possibilità di istituire in futuro un tribunale d'appello autonomo o una corte d'appello integrata in un altro tribunale sul piano amministrativo, se i casi trattati dalla Corte penale del Tribunale penale federale dovessero ancora aumentare creando così una mole di lavoro sufficiente per il tribunale d'appello.

³⁰ FF 2006 989, pagg. 1032 e 1284.

1.5 Stralcio di interventi parlamentari

Con una mozione³¹ del 18 giugno 2004, siamo stati incaricati di sottoporre a verifica la vigilanza esercitata sul MPC e di riferire alle Camere federali formulando proposte di basi legali che garantiscano l'efficacia di tale vigilanza. In un postulato³² del 3 ottobre 2007 siamo stati invitati a redigere un rapporto a destinazione del Parlamento concernente la vigilanza sul MPC da parte di un organo di vigilanza misto, che illustri i vantaggi e gli svantaggi di un tale modello di vigilanza rispetto ad altri modelli; ponendo l'indipendenza del MPC quale criterio di valutazione centrale.

Qui sopra abbiamo illustrato vantaggi e svantaggi dei diversi modelli di vigilanza sul MPC e valutato la questione dell'indipendenza di quest'ultimo. In base ai risultati della nostra analisi proponiamo al Parlamento di riunire presso il nostro Collegio la vigilanza finora suddivisa (cfr. n. 1.4.1 e 1.4.2). Proponiamo di togliere di ruolo entrambi gli interventi parlamentari.

2 Commento ai singoli articoli

Titolo primo: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto e campo d'applicazione

L'espressione «giurisdizione federale» dell'*articolo 1* va intesa secondo gli articoli 23 e 24 CPP. Le deleghe ai Cantoni ai sensi dell'articolo 25 CPP non sono contemplate dalla LOAP, poiché le autorità di perseguimento penale e i tribunali cantonali non operano in qualità di autorità penali della Confederazione (*art. 1 cpv. 2*).

Art. 2 Autorità penali della Confederazione

La distinzione terminologica dell'*articolo 2* tra autorità di perseguimento penale e autorità giudicanti risulta dagli articoli 12 e 13 CPP.

Il *capoverso 2* s'ispira all'articolo 13 CPP ed evita di proposito l'espressione «autorità giudiziarie della Confederazione», perché in tal caso sarebbero esclusi i giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi, non soggetti a vigilanza e non nominati dalla Confederazione.

Il *capoverso 2 lettera b* rinuncia a indicare la corte del Tribunale federale cui competono le revisioni, dal momento che la legge attribuisce la competenza di designare tale corte al Tribunale federale (*art. 13 LTF*).

Art. 3 Lingua del procedimento

La scelta della lingua del procedimento rientra, formalmente, nelle «Disposizioni procedurali integrative» ai sensi del Titolo quarto. Considerata tuttavia l'importanza che la lingua riveste per i soggetti del diritto, pare opportuno integrarla nel Titolo primo «Disposizioni generali», tanto più che la lingua scelta vale, in linea di mas-

³¹ Mozione Hofmann 04.3411. Ministero pubblico della Confederazione. Rivedere la vigilanza

³² Postulato Gruppo radicale-liberale 07.3608. Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione da parte di un organo di vigilanza misto.

sima, per tutte le fasi del procedimento e per tutte le autorità penali della Confederazione

Il *capoverso 1* si basa sull'articolo 67 CPP, che ordina alla Confederazione e ai Cantoni di designare le lingue in cui si svolge il procedimento dinanzi alle loro autorità penali. Per la Confederazione si tratta delle tre lingue ufficiali tedesco, francese e italiano. Il romancio non è previsto come lingua del procedimento.

L'elenco dei criteri nel *capoverso 2* non è esaustivo. In via eccezionale possono essere prese in considerazione anche le risorse a disposizione.

Il *capoverso 5* riprende la disposizione dell'articolo 67 capoverso 2 CPP e consente ad esempio che in un procedimento condotto in italiano un testimone di lingua francese possa essere interrogato in francese.

Il *capoverso 6* garantisce che i giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi (cfr. art. 56 LOAP) possano usare la lingua ufficiale stabilita dal diritto cantonale. Se ad esempio il MPC conduce a Berna un procedimento in italiano, il procedimento dinnanzi al giudice dei provvedimenti coercitivi a Berna può ciononostante essere condotto in tedesco.

A differenza di quanto previsto all'articolo 97 capoverso 2 PP, il MPC si serve della lingua scelta anche per il dibattimento.

Titolo secondo: Autorità di perseguimento penale

Capitolo 1: Polizia

Secondo l'articolo 12 lettera a del CPP la polizia fa parte delle autorità penali. Di conseguenza la LOAP deve stabilire le autorità che adempiono compiti di polizia nell'ambito della giurisdizione federale. La presente legge disciplina le autorità di polizia esclusivamente nella misura in cui operano nell'ambito del perseguimento penale (art. 15 cpv. 1 CPP), poiché il CPP funge da base soltanto per quest'attività. Si tratta pertanto dell'autorità che nella PP è designata come «polizia giudiziaria» (art. 17 PP). Ne fanno parte in primo luogo i membri della Polizia giudiziaria federale (PGF) in seno all'Ufficio federale di polizia che svolgono attività di polizia giudiziaria; tuttavia assolvono compiti di polizia giudiziaria anche altre unità dell'Ufficio federale di polizia e altre autorità federali, come pure autorità cantonali e comunali, se operano nell'ambito del perseguimento penale in collaborazione con le autorità di perseguimento penale della Confederazione. Poiché la conduzione del procedimento in questi casi spetta sempre alla Confederazione e le autorità cantonali e comunali, in quanto organi esecutivi, operano su istruzione, è logico designare quest'ultime come autorità di polizia della Confederazione contemplate dalla LOAP. La situazione è diversa per quanto riguarda le forze di polizia che svolgono esclusivamente funzioni preventive e di sicurezza, come ad esempio il Servizio di analisi e prevenzione (SAP). La loro attività non si basa sul CPP e non è contemplata dalla LOAP.

In considerazione di quanto detto appare poco opportuno introdurre nella LOAP disposizioni organizzative concernenti la polizia, poiché esse si applicherebbero soltanto alla polizia giudiziaria della Confederazione. Com'è noto, alla Confederazione non compete organizzare le forze di polizia cantonali e comunali. Nel quadro della LOAP si potrebbe quindi disciplinare soltanto l'organizzazione della PGF.

Altre unità dell'Ufficio federale di polizia e altre autorità federali assolvono solo secondariamente compiti di polizia giudiziaria e pertanto l'introduzione nella LOAP di disposizioni organizzative concernenti tali unità non appare opportuna. È invece più appropriato riunire le disposizioni organizzative di tutta la polizia della Confederazione in un *unico* atto normativo, ad esempio nella legge di polizia attualmente in fase di preparazione.

Il CPP subordina la polizia alla vigilanza e alle istruzioni del pubblico ministero (art. 15 cpv. 2 secondo periodo CPP). Come rimedio giuridico contro le sue decisioni e i suoi atti procedurali, è previsto il reclamo dinanzi alla giurisdizione di reclamo (art. 393 cpv. 1 lett. a CPP). Chi assolve compiti di polizia nell'ambito della giurisdizione federale è quindi soggetto alla vigilanza e alle istruzioni del MPC. Contro le sue decisioni e i suoi atti procedurali può essere interposto reclamo alla Corte dei reclami penali del TPF. È pertanto assolutamente necessario definire la polizia giudiziaria della Confederazione nella LOAP nel modo più preciso possibile. Come illustrato sopra, una definizione è tuttavia tutt'altro che semplice, poiché in singoli casi fanno parte della polizia giudiziaria della Confederazione anche autorità cantonali e comunali. Di conseguenza il legislatore ha il compito di definire la polizia giudiziaria nella LOAP in modo vasto, ma pur sempre abbastanza preciso.

La LOAP non deve disciplinare le modalità organizzative della cooperazione tra il MPC, in quanto autorità che dirige i procedimenti, e le forze di polizia a esso subordinate. Soltanto in singoli casi il CPP subordina la polizia alle istruzioni e alla vigilanza del pubblico ministero. La subordinazione tecnica non presuppone una subordinazione amministrativa della polizia giudiziaria al pubblico ministero. Una siffatta organizzazione sarebbe possibile, ma il CPP non la prescrive. Abbiamo pertanto rinunciato a una ristrutturazione così vasta dell'Ufficio federale di polizia e del MPC, tanto più che il MPC e la PGF si sono ampiamente accordati sulle modalità di attribuzione delle risorse.

Come osservato nel rapporto di attuazione del 16 aprile 2007 «Perseguimento penale a livello federale» (ProgEff2)³³ e come viene già fatto in linea di massima dal 1° gennaio 2007, i procedimenti penali vanno gestiti come progetti. Un comitato operativo allargato, composto di rappresentanti delle direzioni del MPC e della PGF, assegna in modo tempestivo e vincolante le risorse necessarie a ogni progetto. In tal modo il procuratore pubblico che dirige il procedimento sa sin dall'inizio su quante forze può contare per condurre il procedimento. Se il comitato operativo ampliato non trova un accordo, le risorse a disposizione sono stabilite dal procuratore generale della Confederazione.

Art. 4 Adempimento dei compiti di polizia

L'*articolo 4* specifica gli organi di polizia che adempiono compiti di polizia nell'ambito della giurisdizione federale. A differenza della Polizia giudiziaria federale (lett. a), le autorità elencate alle lettere b–d non operano in prevalenza nell'ambito della giurisdizione federale. Va pertanto garantito che le disposizioni del CPP si applichino soltanto nella misura in cui tali autorità operino nell'ambito del perseguimento penale. Il campo di applicazione dell'articolo 4 lettere b–d è più limitato rispetto al diritto in vigore, che contempla tutti i «funzionari ed impie-

³³ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2007/2007-07-04.html>

gati della Confederazione e dei Cantoni, nei limiti delle loro attribuzioni» (art. 17 cpv. 2 PP).

Le *lettere b e c* specificano che altre unità dell'Ufficio federale di polizia e altre autorità federali sono considerate forze di polizia ai sensi della LOAP e del CPP soltanto nella misura in cui il diritto federale attribuisca loro compiti in materia di perseguimento penale. Occorre quindi una base legale esplicita. L'espressione «nell'ambito del perseguimento penale» s'ispira all'articolo 15 capoverso 1 CPP. Inoltre si presuppone implicitamente che le autorità citate siano operative nei limiti delle loro competenze o restino inattive pur essendo tenute ad agire per legge.

La *lettera b* può applicarsi per esempio al Servizio federale di sicurezza (SFS), la *lettera c* invece al Corpo delle guardie di confine, all'Amministrazione delle dogane, alla polizia ferroviaria o alle autorità penali amministrative

Secondo la *lettera d* fanno parte delle autorità federali di perseguimento penale anche le forze di polizia cantonali che adempiono compiti di polizia nell'ambito del perseguimento penale in cooperazione con le autorità penali della Confederazione. Secondo il diritto in vigore (art. 17 cpv. 2 PP) le forze di polizia dei Cantoni esercitano compiti di polizia giudiziaria della Confederazione. Anche in futuro il MPC e la PGF non potranno fare a meno di contare sull'appoggio delle forze di polizia dei Cantoni e dei Comuni. L'assistenza fornita spontaneamente, ad esempio per sequestrare denaro falso o arrestare una persona sospetta, è retta dall'articolo 27 capoverso 1 CPP. All'assistenza giudiziaria vera e propria, quale ad esempio l'esecuzione di atti procedurali ad opera di un Cantone su richiesta della Confederazione, si applicano gli articoli 41 e seguenti CPP che disciplinano l'assistenza giudiziaria nazionale. Le disposizioni pertinenti sono in particolare l'articolo 41 capoverso 3 (assistenza giudiziaria diretta tra le autorità di polizia), l'articolo 47 (gratuità) e l'articolo 49 capoverso 1 CPP (esecuzione di atti procedurali). In entrambi i casi, le autorità operano esclusivamente in veste di polizia cantonale, per cui non sarebbe corretto assoggettarle alla LOAP.

Non rientra invece nel concetto di assistenza l'attività degli organi di polizia cantonali che questi ultimi svolgono in veste di polizia della Confederazione. Si tratta di attività per le quali l'Ufficio federale di polizia non è attrezzato perché non dispone di unità di polizia di sicurezza. Le forze di polizia cantonali che intervengono nell'ambito di operazioni congiunte con le autorità federali sono considerate autorità penali della Confederazione secondo l'articolo 4 lettera d LOAP (con gli effetti di cui agli art. 5 e 6). I Cantoni devono continuare a mettere a disposizione le forze di polizia necessarie.

Alla stregua dell'articolo 17 capoverso 2 PP, anche la LOAP non si fonda sul concetto formale di polizia: ogni membro di un'autorità federale, cantonale o comunale può fungere da agente di polizia ai sensi dell'articolo 5 LOAP, purché l'attività nell'ambito del perseguimento penale poggi su una base legale e la cooperazione con le autorità cantonali sia imperniata sulle istruzioni delle autorità penali della Confederazione. Un guardiacaccia cantonale può quindi senz'altro svolgere compiti di polizia federale se l'incarico gli è stato affidato dalla polizia della Confederazione o dal MPC a scopo di collaborazione.

Art. 5 Forze di polizia cantonali

Il *capoverso 1* assoggetta le forze di polizia cantonali che adempiono compiti nell'ambito della giurisdizione federale alla vigilanza e alle istruzioni del MPC. Lo scopo è di uniformare la vigilanza e il diritto di impartire istruzioni a favore del MPC per semplificare la comunicazione e la coordinazione nelle operazioni congiunte con la Polizia giudiziaria federale e le forze di polizia cantonali. Il diritto di impartire istruzioni e di esercitare la vigilanza risulta dall'articolo 15 capoverso 2 CPP. In tal modo si chiarisce che si tratta soltanto di una subordinazione tecnica delle forze di polizia cantonali nell'ambito di procedimenti penali federali. Di conseguenza il MPC non può né impartire istruzioni amministrative né altre direttive che non riguardino le attività delle polizie cantonali nell'ambito di procedimenti penali federali. Anche la legge federale del 20 marzo 2008³⁴ sull'impiego della coercizione di polizia e delle misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (legge sulla coercizione; LCoe) prevede un disciplinamento unico per la polizia federale e le forze di polizia cantonali che devono ricorrere alla coercizione diretta (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. c LCoe).

Il *capoverso 2* stabilisce che le decisioni e gli atti procedurali delle forze di polizia cantonali non sono impugnabili dinanzi ai giudici cantonali, bensì dinanzi alla Corte dei reclami penali del TPF. Per il soggetto del diritto intenzionato a presentare reclamo è irrilevante se l'atto procedurale impugnato commesso durante un intervento congiunto va imputato a un funzionario cantonale o federale. La disposizione previene la frammentazione dei rimedi giuridici e si basa sull'articolo 393 capoverso 1 lettera a CPP.

La qualifica come polizia della Confederazione comporta che i rinforzi non operano esclusivamente nel Cantone di stanza, ma possono proseguire i propri interventi anche varcando i confini cantonali.

Art. 6 Responsabilità per danni

La legge federale del 14 marzo 1958³⁵ su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (LResp) si applica di per sé a tutto il personale e ai mandatari della Confederazione. In deroga alle disposizioni della LResp, il *capoverso 1* prevede che la Confederazione è responsabile dei danni secondo tale legge se le forze di polizia cantonali causano illecitamente danni nell'adempimento dei compiti di polizia ai sensi dell'articolo 4 lettera d LOAP.

Il disciplinamento speciale si giustifica con il fatto che in casi di giurisdizione federale intervengono gruppi composti da forze di polizia della Confederazione e dei Cantoni. Per le persone danneggiate è eventualmente molto difficile individuare l'autorità responsabile e il diritto sulla responsabilità applicabile.

Capitolo 2: Ministero pubblico della Confederazione

Il futuro Codice di procedura penale applicabile ai Cantoni e alla Confederazione si fonda sul modello «pubblico ministero II», caratterizzato dall'assenza di un giudice istruttore. Il pubblico ministero sovrintende all'intera procedura preliminare, che non

³⁴ FF 2008 1995

³⁵ RS 170.32

è scissa in due parti. Di conseguenza dirige la procedura investigativa della polizia, conduce l'istruzione penale, promuove l'accusa e la sostiene in giudizio. Di solito è anche a capo della polizia giudiziaria o ha perlomeno il diritto di impartirle istruzioni. Affidando a un'unica autorità le indagini, l'istruzione penale e la promozione dell'accusa, si intende rendere più efficiente il perseguimento penale³⁶. Gli ampi poteri che ne derivano richiedono – oltre ad accorgimenti compensatori quali l'istituzione di un giudice dei provvedimenti coercitivi e il rafforzamento dei diritti delle parti – un'attribuzione più chiara delle competenze in seno al MPC. Il modello del pubblico ministero unico appare il più adatto a tale scopo: è caratterizzato da una chiara struttura gerarchica in cui il procuratore generale, a capo del MPC, è responsabile di tutte le attività od omissioni dei procuratori pubblici che dirigono un procedimento. Risponde al Consiglio federale – collegio di nomina e di disciplina – di tutti gli errori commessi sia da lui sia dai suoi collaboratori. Chi è responsabile di un perseguimento penale competente ed efficiente, dell'istituzione e della gestione di un'organizzazione adeguata e dell'impiego efficace delle risorse disponibili, deve avere la possibilità di influire su tutti i fattori rilevanti. Ciò presuppone un procuratore generale forte della facoltà di impartire istruzioni (generali e specifiche) a tutti i collaboratori e di prendere decisioni di carattere organizzativo. L'obiettivo è di rafforzare la posizione del procuratore generale e di snellire le strutture direttive del MPC.

La composizione del MPC risulta dalle disposizioni sull'organizzazione (art. 9 segg. LOAP). Abbiamo rinunciato a menzionare a livello di legge i procuratori assistenti. Il MPC è tuttavia libero di creare altre categorie come ad esempio i procuratori assistenti. Non sono nemmeno menzionati esplicitamente gli altri collaboratori del MPC. Ne fanno parte le persone che affiancano i procuratori pubblici nei procedimenti (cancellieri, personale di cancelleria), ma anche il personale amministrativo del MPC che non interviene nei singoli procedimenti (p.es. giuristi del servizio giuridico, collaboratori del servizio di contabilità, persone responsabili dell'esecuzione delle sentenze del MPC).

La LOAP rinuncia a fissare per legge l'effettivo del MPC per il personale di rango inferiore ai procuratori generali supplenti. Ciò permette di reagire in modo flessibile alle esigenze del perseguimento penale.

Sezione 1: Autorità e sede

Art. 8 Sede e sedi distaccate

L'*articolo 8* è un'importante disposizione organizzativa e precisa che il MPC ha sede a Berna. Per facilitare eventuali ristrutturazioni dettate da nuove circostanze, si è tuttavia rinunciato ad indicare nella legge l'ubicazione delle sedi distaccate, attualmente stabilite a Losanna, Lugano e Zurigo.

Secondo il *capoverso 2*, il MPC può, previa autorizzazione del Consiglio federale, aprire e chiudere autonomamente sedi distaccate. Appare appropriato designare il Consiglio federale come autorità d'autorizzazione in quanto l'apertura o la chiusura di sedi distaccate ha ripercussioni non indifferenti per i Cantoni interessati

³⁶ Cfr. messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF **2006** 989, in particolare pag. 1010.

(cfr. art. 56 LOAP). Le pertinenti disposizioni organizzative andranno inserite in un regolamento da pubblicare.

Sezione 2: Organizzazione e attribuzioni

Art. 9 Procuratore generale della Confederazione

Secondo il capoverso 1, la direzione compete di principio al procuratore generale, che è di rango gerarchico superiore rispetto a tutti gli altri collaboratori del MPC e pertanto ne assume la responsabilità globale.

Art. 10 Procuratori generali supplenti della Confederazione

Anche in futuro il MPC disporrà di due procuratori generali supplenti. Ciò corrisponde al principio secondo cui la responsabilità globale e le principali competenze vanno concentrate su poche persone.

Il *capoverso 2* illustra come i supplenti dispongano in linea di massima delle medesime attribuzioni del procuratore generale. In tal modo è garantita una supplenza completa, in particolare nei casi in cui le circostanze non permettono (più) al procuratore generale di istruire i suoi supplenti. Ciò non esclude tuttavia che, nel caso specifico, il procuratore generale restringa il potere di rappresentanza dei suoi supplenti a mezzo di un'istruzione.

Art. 11 Procuratori capo federali

L'*articolo 11* precisa che ciascun procuratore capo dirige un'unità. Stabilire il numero e i compiti delle unità in seno al MPC rientra nell'autonomia organizzativa del MPC e quindi del procuratore generale (cfr. art. 16 LOAP). Il numero e i compiti dei procuratori capo restano quindi imprecisati.

I compiti dei singoli procuratori pubblici, che appartengono a un'unità del MPC, non sono stati disciplinati proprio per sottolineare che essi sono privi di autonomia tecnica e amministrativa rispetto al procuratore generale e ai procuratori capo.

Art. 12 Procuratori pubblici federali

La disposizione menziona le persone che di norma conducono un procedimento. Essi sono assegnati a un'unità diretta da un procuratore capo (cfr. art. 11 LOAP). È tuttavia anche possibile che un procuratore pubblico sia subordinato direttamente al procuratore generale.

Art. 13 Istruzioni

L'*articolo 13* disciplina la facoltà di impartire istruzioni generali e/o specifiche. Rientrano in tali categorie sia le direttive organizzative sia quelle tecniche, volte ad esempio a uniformare i procedimenti o a determinare l'andamento di un procedimento specifico. In virtù della facoltà di impartire istruzioni, il procuratore generale o i procuratori capo possono assumere singoli procedimenti conducendoli di persona o procedere a singoli atti procedurali.

Capoverso 1

Il diritto di impartire istruzioni è il corrispettivo della responsabilità assunta e quindi spetta a chiunque svolga mansioni direttive in seno al MPC. Tale diritto compete:

- al procuratore generale – e quindi anche ai suoi supplenti in caso di assenza – nei confronti di tutti i collaboratori e di tutte le unità del MPC (lett. a);
- ai procuratori capo, ma soltanto nei confronti dei loro subordinati e delle unità del MPC loro sottoposte (lett. b).

Vista la struttura gerarchica del MPC, è evidente che le istruzioni del procuratore generale annullano eventuali istruzioni divergenti impartite da un procuratore capo.

Se il MPC dovesse voler mantenere differenti categorie di procuratori, andrebbe comunque garantito – a mezzo di un’istruzione generale – che quelli preposti abbiano la facoltà di impartire istruzioni a quelli subordinati (p.es. procuratori assistenti).

Il *capoverso 2* garantisce che il responsabile in seno al MPC possa intervenire in ogni momento sull’andamento di uno specifico procedimento: le persone di cui al *capoverso 1* sono autorizzate nel singolo caso a impartire istruzioni riguardanti l’apertura, la conduzione o la chiusura di singoli procedimenti, il sostegno dell’accusa e il ricorso a rimedi giuridici. È ad esempio ipotizzabile che il procuratore generale voglia approvare di persona ogni atto d’accusa.

Art. 14 Approvazione di decreti

Secondo l’articolo 322 *capoverso 1* CPP la Confederazione e i Cantoni possono prevedere che il decreto di abbandono debba essere approvato dal pubblico ministero superiore o generale. Lo stesso vale per il decreto di sospensione (art. 314 cpv. 5 CPP) e di non luogo a procedere (art. 310 cpv. 2 CPP). L’esigenza dell’approvazione da parte dei superiori è volta a garantire che i motivi all’origine dell’abbandono o del non luogo a procedere siano di natura puramente materiale (e non p.es. per corruzione). La decisione è comunicata alle parti soltanto dopo l’approvazione.

Il MPC può decidere liberamente di completare la procedura d’approvazione, emanando ad esempio un’istruzione secondo cui va approvato dall’autorità superiore anche il *progetto* di decreto.

Art. 15 Rimedi giuridici del Ministero pubblico della Confederazione

Secondo l’articolo 381 *capoverso 2* CPP la Confederazione o i Cantoni possono prevedere un pubblico ministero generale e un pubblico ministero superiore. In tal caso determinano quale dei due è legittimato a ricorrere. Il disciplinamento previsto nel *capoverso 1* non esclude tuttavia che il procuratore generale restringa, mediante istruzione specifica, la cerchia delle persone legittimate (art. 13 cpv. 2 LOAP). I passaggi obbligati tuttavia non diminuirebbero, in particolare per i ricorsi in appello: una volta notificata la motivazione scritta, occorre infatti decidere di nuovo se mantenere l’appello (cfr. art. 399 CPP, che prevede una procedura a più fasi).

Il *capoverso 2* specifica che le persone elencate sono altresì legittimate a limitare o a ritirare i rimedi giuridici e a commutare gli appelli in appelli incidentali. Considerata la struttura gerarchica del MPC e visto il diritto d’impartire istruzioni delle unità superiori (cfr. art. 13 LOAP), è in definitiva il procuratore generale a decidere se mantenere un rimedio giuridico oppure se ritirarlo, limitarlo o mutarlo. Il procurato-

re generale è parte nel procedimento penale amministrativo dinanzi ai tribunali cantonali (art. 74 cpv. 1 della legge federale del 22 marzo 1974³⁷ sul diritto penale amministrativo, DPA) e quindi può servirsi dei rimedi giuridici, quali ad esempio l'appello, o commutarli in appelli incidentali.

Art. 16 Organizzazione

Secondo l'*articolo 16* il procuratore generale deve emanare le disposizioni necessarie sull'organizzazione del MPC sotto forma di un regolamento. Di fatto il procuratore generale è libero di emanare anche più di un regolamento. Dal punto di vista formale tale regolamento è un atto normativo da pubblicare nella Raccolta ufficiale³⁸. Ciò rende più trasparente l'organizzazione del MPC.

Il procuratore generale dispone degli strumenti necessari per rendere il MPC forte ed efficiente. Un disciplinamento legale troppo minuzioso rischierebbe di restringere eccessivamente il margine di manovra del MPC. L'organizzazione del MPC si caratterizza infatti per la sua scarsa densità normativa rispetto al TPF. Essendo un'autorità che non fa parte del potere giudiziario, il MPC non necessita comunque di una struttura organizzativa disciplinata per legge nei minimi particolari. Un'organizzazione di questo tipo contribuisce a rendere indipendente la magistratura in quanto elimina numerosi fattori che possono condizionare i giudici; risponde quindi all'esigenza costituzionale di un tribunale indipendente (cfr. art. 30 cpv. 1 della Costituzione federale³⁹, Cost.). La funzione dei membri del MPC è diversa, e la legge prevede esplicitamente determinate possibilità di intervento da parte delle unità preposte in seno al MPC e – in termini generali ed astratti – da parte del Consiglio federale. La struttura organizzativa del MPC non va pertanto precisata eccessivamente sul piano legale formale.

Sul piano organizzativo vanno disciplinati tra l'altro la struttura e l'organizzazione della sede e delle sedi distaccate, i compiti e le competenze dei procuratori generali supplenti, i principi di ripartizione delle cause e la competenza nei casi di assegnazione delle cause secondo il CPP (ad es. art. 24 cpv. 2, 26 o 59 cpv. 1 lett. a CPP).

Art. 17 Informazione del pubblico

L'informazione è disciplinata in base all'articolo 74 CPP, il che garantisce una politica d'informazione uniforme per tutto il MPC.

Sezione 3: Nomina, durata della carica e statuto del personale

Art. 18 Nomina e durata della carica

Secondo il capoverso 1 il Consiglio federale nomina il procuratore generale (lett. a), i procuratori generali supplenti (lett. b) e i procuratori capo (lett. c). Tale competenza è data dal diritto vigente, che tuttavia la disciplina soltanto parzialmente in termini legali formali (art. 16 cpv. 2 e 3 PP). Secondo la lettera c, i procuratori capo sono nominati su proposta del procuratore generale. Il Consiglio federale è tenuto a prendere atto di tali proposte, ma è comunque libero di operare le proprie scelte.

³⁷ RS 313.0

³⁸ Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6° ed., Zurigo 2005, pag. 547

³⁹ RS 101

Secondo il *capoverso 2* il procuratore generale nomina gli altri procuratori pubblici.

La durata della carica di quattro anni, prevista nel *capoverso 3*, si applica sia alle persone elencate nel capoverso 1 che a quelle elencate nel capoverso 2. Pertanto viene mantenuta l'attuale durata di quattro anni della carica del procuratore generale, dei procuratori generali supplenti e dei procuratori pubblici (cfr. art. 16 cpv. 2 ultimo periodo PP). Sebbene formalmente i collaboratori del MPC non svolgano una funzione analoga a quella dei funzionari giudiziari (cfr. n. 1.4.2, come pure il commento all'art. 16 LOAP), la durata prestabilita della loro carica li mette fino a un certo punto al riparo da ingerenze (cfr. anche il testo dell'art. 9 cpv. 5 della legge del 24 marzo 2000⁴⁰ sul personale federale [LPers]).

Art. 19 Statuto del personale

L'*articolo 19* prevede che per il resto al procuratore generale, ai procuratori generali supplenti, ai procuratori pubblici della Confederazione e a tutti gli altri collaboratori del MPC si applicano le disposizioni della LPers e della pertinente ordinanza del 3 luglio 2001⁴¹ sul personale federale (OPers), così come previsto nel diritto vigente. Poiché sono nominati per un determinato periodo, il procuratore generale, i procuratori generali supplenti e i procuratori pubblici della Confederazione sono soggetti anche all'ordinanza del 17 ottobre 2001⁴² sulla durata della funzione.

Sullo sfondo della vicenda che ha visto coinvolto il predecessore dell'attuale procuratore generale, l'interesse verte soprattutto sulle modalità di disdetta: un procuratore generale nominato per un determinato periodo può ricevere disdetta ordinaria per la fine della durata della funzione (art. 32 cpv. 3 lett. b OPers). In caso di gravi manchevolezze è tuttavia ammessa la disdetta immediata *in qualsiasi momento*, purché ragioni di buona fede impediscano di esigere che la controparte continui a onorare il contratto (art. 32 cpv. 3 lett. a OPers in combinato disposto con l'art. 12 cpv. 7 LPers).

Dal momento che l'articolo 18 capoverso 3 sancisce il mantenimento della durata della carica, la disdetta non può essere disciplinata altrimenti. È escluso in particolare un termine di disdetta (ordinario) diverso dalla durata della carica, poiché altrimenti quest'ultima non avrebbe più senso. L'unica opzione possibile consisterebbe nel rinunciare alla durata della carica per tutti i procuratori, ma il danno ideale che ne deriverebbe supererebbe di gran lunga l'eventuale beneficio finanziario (cfr. n. 1.4.2).

Alla luce di tali considerazioni appare opportuno continuare ad applicare il diritto del personale federale a tutti i collaboratori del MPC.

Sezione 4: Vigilanza

Art. 20 Principi

L'*articolo 20* si ispira al progetto sulla vigilanza (art. 15 cpv. 4 e 16 cpv. 1), ma non sottopone il MPC alla vigilanza del DFGP, bensì del Consiglio federale (cfr. n. 1.4.1).

⁴⁰ RS 172.220.1

⁴¹ RS 172.220.111.3

⁴² RS 172.220.111.6

Il *capoverso 1* prevede il principio secondo cui la vigilanza sul MPC spetta al Consiglio federale. La disposizione si riferisce al concetto tradizionale di vigilanza gerarchica, chiamata a garantire in via generale che i compiti vengano adempiti in maniera regolare, opportuna ed efficace. La vigilanza gerarchica si estende a tutte le attività necessarie all'andamento regolare e regolato del servizio. La vigilanza del Consiglio federale sul MPC mira innanzitutto a verificare l'attuazione degli obiettivi. Essa si distingue dalla generale inchiesta amministrativa e disciplinare per la sua qualità di verifica periodica e disgiunta da eventi specifici. Le attività concrete di vigilanza sono svolte dal DFGP (cfr. art. 20 cpv. 3, art. 21 e 22 LOAP), perché è praticamente impossibile per il Consiglio federale esercitare la vigilanza materiale. In caso di necessità quest'ultimo ha tuttavia la possibilità di conferire incarichi a periti esterni, per verificare direttamente o in collaborazione con il DFGP problemi specifici della vigilanza (cfr. art. 22 LOAP).

Attualmente, in virtù dell'articolo 28 capoverso 2 LTPF, la vigilanza tecnica è affidata alla Corte dei reclami penali del TPF. Essa tratta anche le denunce di cui all'articolo 71 della legge federale del 20 dicembre 1968⁴³ sulla procedura amministrativa (PA). Il presente disegno di legge assegna tale competenza al Consiglio federale.

Secondo il *capoverso 2*, il Consiglio federale può istruire il MPC su come adempiere i propri compiti. Sono ammesse istruzioni generali e astratte. Possono vertere sull'organizzazione del MPC o sull'impostazione dei procedimenti (p. es. l'applicazione del principio di opportunità). Il DFGP controlla che il MPC rispetti tali istruzioni ed è altresì autorizzato ad adottare provvedimenti (p. es. un ammonimento) se il MPC non si attiene alle istruzioni.

Con l'introduzione della presente legge e la concomitante abrogazione della LTPF sono abrogate anche le istruzioni della Corte dei reclami penali all'indirizzo del MPC in base all'articolo 28 capoverso 2 LTPF.

Il *secondo periodo* riprende e chiarisce la norma dell'attuale articolo 16 capoverso 4 primo periodo PP. Sono escluse istruzioni specifiche nel singolo caso sull'apertura, la conduzione o la chiusura (ossia l'abbandono o altra conclusione) di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici. In questo modo si evitano ingerenze politiche nel caso specifico. La conduzione dei procedimenti include anche la ripartizione interna delle cause tra i procuratori. La legalità delle decisioni specifiche è garantita poiché i singoli atti o le omissioni del MPC sono impugnabili dinanzi alla Corte dei reclami penali del TPF (ad eccezione di determinate deroghe in caso di abbandono del procedimento).

In tale contesto è stata valutata anche l'opportunità di legittimare al ricorso l'autorità di vigilanza. Considerata tuttavia la portata pratica relativamente modesta di un tale istituto, l'attuazione appare troppo onerosa in quanto richiederebbe la notifica di numerose decisioni all'autorità di vigilanza e l'istituzione di un servizio apposito.

Art. 21 Rapporto

La disposizione s'ispira all'articolo 16 capoverso 2 del progetto sulla vigilanza, ma precisa che il rapporto annuale va presentato al DFGP all'attenzione del Consiglio federale (*cpv. 1*).

⁴³ RS 172.021

Il *capoverso 2* stabilisce cosa deve contenere il rapporto. Le informazioni sui procedimenti non comprendono i dati grezzi relativi a un procedimento specifico, bensì dati statistici e resi anonimi. Il MPC ha la possibilità di completare il suo rapporto di gestione con informazioni che ritiene utili per l'autorità di vigilanza, sebbene non figurino nelle lettere a–e. Ulteriori esigenze di informazione possono essere soddisfatte nell'ambito dell'articolo 22 LOAP.

Il *capoverso 3* stabilisce le responsabilità del DFGP nell'ambito della presentazione del rapporto: il Consiglio federale in quanto autorità di vigilanza necessita di un servizio amministrativo che sottoponga il rapporto del procuratore generale della Confederazione a un approfondito esame (preliminare). Data la sua prossimità tecnica con il MPC, il DFGP è l'ente più adatto allo scopo. Nel suo parere il DFGP può formulare anche delle proposte, invitando il Consiglio federale a prendere atto del rapporto, a eseguire ulteriori verifiche, a conferire un incarico a un perito esterno oppure a emanare direttive.

Art. 22 Richiesta di informazioni e ispezione

Capoverso 1: può succedere che l'autorità di vigilanza necessiti di ulteriori informazioni o debba effettuare ispezioni per concretizzare, verificare o completare il rapporto. La disposizione puntualizza che tali richieste di informazioni o controlli da parte dell'autorità di vigilanza sono ammissibili in qualsiasi momento. Del resto, una vigilanza efficace presuppone il diritto di accedere alle informazioni necessarie. Pertanto il DFGP è autorizzato a richiedere informazioni e a effettuare ispezioni su mandato del Consiglio federale o di propria iniziativa. I collaboratori del MPC sono tenuti a fornire informazioni conformi alla verità. Dal momento che la vigilanza tecnica e amministrativa è affidata a un'unica autorità, le richieste di informazioni e i controlli possono in linea di principio riguardare tutto il settore di competenza del MPC.

Se sospetta carenze che richiedono un intervento d'ufficio, l'autorità di vigilanza può disporre un'inchiesta amministrativa formale in virtù degli articoli 27a e seguenti dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁴⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA). Di norma tali inchieste sono affidate a specialisti esterni. L'organizzazione concreta della vigilanza non va disciplinata nella legge. La valutazione delle questioni tecniche potrebbe essere affidata a un piccolo gruppo di periti esterni (p. es. giudici e procuratori in pensione) in base all'articolo 57 capoverso 1 LOGA. Anche tali periti sono tuttavia soggetti alle restrizioni legali di cui al capoverso 2.

Il contenuto del *capoverso 1* corrisponde in sostanza a quello dell'articolo 16 capoverso 3 del progetto sulla vigilanza, tuttavia con una modifica rilevante: dal momento che d'ora in poi la vigilanza sul MPC compete al Consiglio federale (cfr. n. 1.4.1), spetta in primo luogo a quest'ultimo richiedere ulteriori informazioni ed effettuare ispezioni. All'atto pratico comunque questi compiti vanno svolti da un'altra unità amministrativa. Anche in questo caso appare opportuno affidarli al DFGP.

I dati relativi ai singoli procedimenti sono strettamente confidenziali, nell'interesse sia dell'esercizio della pretesa punitiva da parte della comunità sia della protezione della personalità di eventuali persone coinvolte. Tale riservatezza prevale sugli interessi della vigilanza. Il *capoverso 2* prevede in effetti che le persone incaricate

dal DFGP di richiedere informazioni o di effettuare controlli abbiano accesso totale agli atti processuali, dato che non possono fare altrimenti per rendersi concretamente conto dell'attività svolta dal servizio sottoposto alla loro vigilanza. Tuttavia, tale diritto di consultazione si limita all'oggetto della verifica o del controllo definito di volta in volta dal DFGP, e inoltre gli incaricati non possono comunicare in alcun caso (nemmeno ai loro diretti committenti) dati grezzi tratti dagli atti procedurali (cpv. 3). Per «comunicare» si intende, conformemente all'articolo 3 lettera f della legge federale del 19 giugno 1992⁴⁵ sulla protezione dei dati, in particolare rendere accessibili i dati, autorizzarne la consultazione, la trasmissione o la diffusione. Nel rapporto presentato ai committenti, i dati vanno resi anonimi e presentati in una forma che impedisca di risalire ai dati protetti del procedimento. Il DFGP dovrà affidare le singole mansioni di vigilanza a persone idonee, dotate di comprovate competenze tecniche, e garantire la necessaria continuità. Il divieto di trasmettere i dati, gravante sulle autorità di vigilanza, non va tuttavia inteso come deroga alle disposizioni di procedura penale applicabili ai testimoni o agli obblighi legali nell'ambito di un'inchiesta parlamentare, che hanno comunque la precedenza.

Titolo terzo: Autorità giudiziarie

Capitolo 1: Tribunale penale federale

Il primo capitolo del titolo terzo della LOAP sostituisce l'attuale legge sul Tribunale penale federale (LTPF). Tuttavia, la LOAP propone una struttura diversa rispetto alla LTPF: dopo la sede, la composizione e la vigilanza (Sezione 1), vengono disciplinate le corti penali e le corti dei reclami penali (Sezioni 2 e 3) e infine il diritto procedurale applicabile (Sezione 4). Seguono le disposizioni sui giudici (Sezione 5) e sull'organizzazione del Tribunale (Sezione 6). L'idea è tenere maggiormente conto del punto di vista di chi adisce la giustizia, più interessato alle particolarità della procedura che non alle disposizioni organizzative.

Il TPF resta il tribunale penale ordinario della Confederazione (cfr. art. 1 cpv. 1 LTPF). Ha statuto pari a quello del Tribunale amministrativo federale ed è l'autorità di grado inferiore del Tribunale federale. A determinate condizioni le sue decisioni sono impugnabili dinanzi a quest'ultimo.

Sezione 1: Sede, composizione e vigilanza

Art. 23 Sede

Capoverso 3: dal momento che le sedi del TPF e del Tribunale amministrativo federale sono indicate nelle rispettive leggi speciali, nulla osta a che la legge federale del 21 giugno 2002⁴⁶ sulle sedi del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale venga abrogata (cfr. allegato 1 LOAP). Affinché le convenzioni del Consiglio federale con i Cantoni Ticino e San Gallo sulla partecipazione alle spese per l'istituzione dei due tribunali continuino ad avere un fondamento giuridico, l'articolo 3 della citata legge viene inserito nella LOAP, che per lo stesso

⁴⁵ RS 235.1

⁴⁶ RS 173.72

motivo prevede una modifica della legge del 17 giugno 2005⁴⁷ sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; cfr. allegato 1 LOAP).

Art. 24 Composizione

A differenza della LTPF, la LOAP specifica le corti del Tribunale già nella prima sezione comune. Il TPF è composto di una o più corti penali (lett. a) e di una o più corti dei reclami penali (lett. b). La disposizione sottolinea che il TPF riunisce in sé varie autorità giudiziarie penali ai sensi del CPP.

La Corte plenaria può stabilire autonomamente il numero delle corti.

Art. 25 Vigilanza

La disposizione corrisponde all'articolo 3 LTPF.

Il *capoverso 1* affida al Tribunale federale la vigilanza amministrativa sulla gestione del TPF. Anche l'articolo 1 capoverso 2 LTF attribuisce tale competenza al Tribunale federale.

Il *capoverso 2* stabilisce che l'alta vigilanza è esercitata dall'Assemblea federale. La sua competenza in materia risulta dall'articolo 169 capoverso 1 Cost. L'Assemblea federale assolve tale incombenza per il tramite delle Commissioni della gestione dei due Consigli (art. 26 e 52 seg. della legge federale del 13 dicembre 2002⁴⁸ sull'Assemblea federale). Gli strumenti dell'alta vigilanza parlamentare sono limitati. Un'ingerenza dell'Assemblea federale nel processo decisionale viola il principio dell'indipendenza giudiziaria e quello della separazione dei poteri. In questo, la vigilanza sul TPF non si distingue da quella sul Tribunale federale.

Sezione 2: Corti penali

L'attuale Corte penale del TPF corrisponde in sostanza a quanto stabilito dal nuovo Codice di procedura penale e può quindi essere mantenuta tale e quale. Il Tribunale penale federale disporrà in futuro di *una o più* corti penali (art. 24 LOAP) e beneficerà quindi del margine di manovra indispensabile per aumentare il numero delle corti in caso di necessità.

Art. 26 Competenza

Il *capoverso 1* stabilisce che, nei casi che sottostanno alla giurisdizione federale, le corti penali giudicano in qualità di tribunale di primo grado; la disposizione è retta dall'articolo 19 capoverso 1 CPP e non contempla le cause penali che il MPC ha delegato alle autorità cantonali.

I reati sottoposti a giurisdizione federale sono elencati agli articoli 23 e 24 CPP (nel diritto vigente agli art. 336 e 337 CP).

Con tutta probabilità a Bellinzona continuerà a essere operativa un'unica corte penale. Al TPF va comunque prevista la facoltà di istituirne altre all'occorrenza. Attualmente nella Corte penale siedono sei giudici (cfr. il rapporto di gestione 2007

⁴⁷ RS 173.32

⁴⁸ RS 171.10

del TPF, del 22 gennaio 2008⁴⁹). Dato che in futuro le cause della Corte penale saranno giudicate da un giudice unico o nella composizione di tre giudici (cfr. art. 27), la medesima Corte penale dovrebbe comporsi di vari collegi giudicanti.

Il *capoverso 2* specifica che alle corti penali non competono soltanto i casi di giurisdizione federale, ma anche le cause penali amministrative deferite dal Consiglio federale al Tribunale penale federale in base all'articolo 21 capoverso 3 DPA.

Art. 27 Composizione

I collegi giudicanti sono disciplinati in modo nuovo. Nel diritto vigente le cause della Corte penale sono giudicate da un giudice unico qualora la sanzione prevedibile sia la detenzione per un anno al massimo, da tre giudici per sanzioni fino a dieci anni e da cinque giudici per sanzioni più severe (art. 27 cpv. 1 lett. a–c LTPF). L'accusato deferito al giudice unico può inoltre domandare di essere giudicato nella composizione di tre giudici (art. 27 cpv. 3 LTPF).

Quest'ultimo punto non è previsto dal nuovo Codice di procedura penale. Infatti, violerebbe il diritto vigente e bisogna quindi rinunciarvi. Ciò non pone alcun problema, dato che finora nessuno si è mai avvalso di tale possibilità.

L'articolo 19 capoverso 2 CPP consente alla Confederazione e ai Cantoni di istituire un giudice unico per giudicare le contravvenzioni come pure i crimini e i delitti, eccettuati quelli per i quali il pubblico ministero chiede una pena detentiva superiore a due anni, l'internamento secondo l'articolo 64 del Codice penale⁵⁰ (CP), un trattamento secondo l'articolo 59 capoverso 3 CP oppure, nei casi in cui si debba contemporaneamente revocare la sospensione condizionale di una sanzione, una privazione della libertà superiore a due anni. Ai giudici unici competono anche le contravvenzioni. Non esiste motivo valido per non avvalersi di tale opzione all'introduzione del Codice di procedura penale. La competenza monocratica offre anzi vantaggi considerevoli in termini di celerità e di economia processuale. Al presidente della Corte penale del TPF saranno quindi attribuite le competenze di cui all'articolo 19 capoverso 2 CPP.

L'introduzione del CPP offre l'opportunità di riesaminare la questione delle autorità giudicanti collegiali. Tale esame dovrà tenere conto del fatto che i Cantoni tendono ad adottare la composizione a cinque soltanto in presenza di giudici laici, mentre per i tribunali di primo grado composti da professionisti (quale il tribunale penale economico bernese) prediligono la composizione a tre. Non sussiste quindi alcun motivo rilevante per mantenere l'attuale prassi. I casi più gravi in termini di sanzioni non presentano maggiori difficoltà di quelli più lievi, e tre giudici togati possono senz'altro assumersi la responsabilità di pene detentive superiori ai dieci anni. Si può quindi rinunciare alla composizione a cinque giudici prevista dall'articolo 27 capoverso 1 lettera c LTPF.

⁴⁹ http://www.bstger.ch/pdf/geschaeftsbericht07_i.pdf
⁵⁰ RS 311.0

Sezione 3: Corti dei reclami penali

Dal 1° gennaio 2007 il Tribunale penale federale dispone, conformemente all'articolo 9 del Regolamento del 20 giugno 2006⁵¹ del Tribunale penale federale, di due corti dei reclami penali: la Corte dei procedimenti penali (Corte dei reclami penali 1) e la Corte dell'assistenza giudiziaria (Corte dei reclami penali 2). Tali corti fungono da giurisdizione di reclamo ai sensi del CPP. È la soluzione più semplice in termini organizzativi, dal momento che le strutture necessarie esistono già.

Secondo l'articolo 20 capoverso 1 CPP, la giurisdizione di reclamo si pronuncia sui reclami contro gli atti procedurali e le decisioni non appellabili dei tribunali di primo grado (lett. a), delle autorità di perseguimento penale (lett. b) e del giudice dei provvedimenti coercitivi (lett. c) nei casi esplicitamente previsti. Inoltre il CPP attribuisce alla giurisdizione di reclamo, ed esplicitamente al TPF, alcuni compiti supplementari, che comunque possono essere attribuiti unicamente alla giurisdizione di reclamo.

Si tratta dei compiti seguenti:

- decisione in caso di conflitti tra il MPC e le autorità penali cantonali (art. 28 CPP; attribuita al TPF);
- decisione in caso di conflitti in materia di foro (art. 40–42 CPP; attribuita al TPF);
- decisione in caso di conflitti in materia di assistenza giudiziaria nazionale (art. 48 cpv. 2 CPP; attribuita al TPF);
- decisione in merito alla domanda di ricusazione di un intero tribunale (cantonale) d'appello (art. 59 cpv. 1 lett. d CPP; attribuita al TPF);
- decisione in merito a reclami in materia di retribuzione interposti contro decisioni cantonali (art. 135 cpv. 3 lett. b CPP; attribuita al TPF);
- decisione in merito alla facoltà di non deporre (art. 174 cpv. 2 CPP);
- disbrigo dei reclami contro le autorità di perseguimento penale (art. 393 cpv. 1 lett. a CPP);
- disbrigo dei reclami contro decreti, ordinanze e atti procedurali dei tribunali di primo grado, ad eccezione delle decisioni pregiudiziali e non appellabili (art. 393 cpv. 1 lett. b e art. 394 cpv. 1 lett. a CPP);
- disbrigo dei reclami contro le decisioni dei giudici dei provvedimenti coercitivi nei casi previsti dalla legge (art. 393 cpv. 1 lett. c CPP)⁵².

Va inoltre garantito che le Corti dei reclami penali possano continuare ad adempiere i compiti attribuiti loro da altre leggi federali. Per offrire al TPF la massima autonomia organizzativa, l'articolo 24 LOAP prevede *una o più* corti dei reclami penali. La suddivisione attuale in due corti non è quindi obbligatoria. Inoltre il TPF può attribuire liberamente i compiti alle singole corti.

⁵¹ RS 173.710

⁵² Cfr. il messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF 2006 989, pag. 1283, nota 547.

Art. 28 Competenze

Dal 1° gennaio 2007 la Corte dei reclami penali del TPF è suddivisa in due corti. La prima (*Corte dei procedimenti penali*) continua a trattare i ricorsi in materia di diritto penale ordinario e amministrativo, pronunciandosi sui reclami contro atti o omissioni del procuratore generale della Confederazione o dei giudici istruttori federali (art. 28 cpv. 1 lett. a LTPF), su determinate misure coercitive (art. 28 cpv. 1 lett. b LTPF) e sulla ricsuazione del procuratore generale e dei giudici istruttori federali (art. 28 cpv. 1 lett. c LTPF), e adempie tutta una serie di altri compiti (art. 28 cpv. 1 lett. c^{bis}, d, g e g^{bis} e cpv. 2 LTPF). L'attività della Corte dei procedimenti penali è retta sostanzialmente dal CPP, dalla legge federale del 20 giugno 2003⁵³ sull'inchiesta mascherata (LFIM), dalla LSCPT e dalla DPA.

La nuova Corte dei reclami penali II (*Corte dell'assistenza giudiziaria in materia penale*) si occupa invece dei reclami in materia di assistenza giudiziaria internazionale conformemente alla legge federale del 20 marzo 1981⁵⁴ sull'assistenza internazionale in materia penale, al decreto federale del 21 dicembre 1995⁵⁵ concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, alla legge federale del 22 giugno 2001⁵⁶ sulla cooperazione con la Corte penale internazionale e alla legge federale del 3 ottobre 1975⁵⁷ relativa al trattato concluso con gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale.

Per preservare l'autonomia organizzativa del Tribunale, nell'articolo 28 si è rinunciato deliberatamente a indicare per nome le corti o ad attribuire loro compiti specifici.

Il *capoverso 1* conferisce alle corti dei reclami penali i compiti che in virtù del CCP competono all'istanza di ricorso oppure al Tribunale penale federale (cfr. le considerazioni precedenti l'art. 28). Giudicare reclami interposti contro i decreti, le ordinanze e gli atti procedurali della Corte penale (art. 393 cpv. 1 CPP) sarà un compito delicato per la corte dei reclami penali, in quanto i membri delle corti dei reclami penali saranno chiamati a giudicare l'operato dei giudici delle corti penali operanti sotto lo stesso tetto. Ovviamente i giudici delle corti penali che assicurano la supplenza in seno alle corti dei reclami penali non possono pronunciarsi sulle cause che hanno trattato in primo grado, e viceversa (cfr. l'art. 21 cpv. 3 CPP, applicabile per analogia in casi del genere). I compiti di cui al capoverso 1 sono attualmente eseguiti dalla Corte dei procedimenti penali.

Il *capoverso 2* riprende il vigente articolo 28 capoverso 1 lettere d, e ed h LTPF, e viene completato con le *lettere e-g* che prevedono nuove competenze delle corti dei reclami penali sancite nell'articolo 13 capoverso 4 della legge federale del 21 marzo 1997⁵⁸ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, nell'articolo 4 della legge federale del 7 ottobre 1994⁵⁹ sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della

53 RS 312.8

54 RS 351.1

55 RS 351.20

56 RS 351.6

57 RS 351.93

58 RS 120

59 RS 360

Confederazione e nell'articolo 51 della legge federale dell'8 giugno 1923⁶⁰ concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate.

I reclami di cui alla *lettera b* sono quelli secondo gli articoli 26, 27, 30 capoverso 5, 33 capoverso 3, 51 capoverso 5, 96, 100 capoverso 4 e 102 capoverso 3 DPA.

I ricorsi contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale in materia di rapporti di lavoro dei suoi giudici e del suo personale (*lett. c*) sono retti dall'articolo 36 capoverso 4 LPers. Il Tribunale amministrativo federale, dal canto suo, si pronuncia sui ricorsi riguardanti i rapporti di lavoro presso il TPF (art. 36 cpv. 3 LPers e art. 33 lett. c LTAF). La reciprocità è quindi garantita.

L'attribuzione al TPF dei conflitti di competenza tra la giurisdizione militare e quella ordinaria (*lett. d*) si fonda sull'articolo 223 del Codice penale militare del 13 giugno 1927⁶¹ (CPM). Attualmente, la competenza della Corte dei reclami penali è data dall'articolo 28 capoverso 1 lettera g LTPF.

Art. 29 Composizione

L'attuale Corte dei reclami penali del TPF è un collegio composto di tre giudici; il presidente delle corti svolge compiti particolari che in futuro competeranno ai giudici dei provvedimenti coercitivi.

In futuro le corti dei reclami penali decideranno esclusivamente in veste di autorità di ricorso, ragion per cui la LOAP riprende la composizione a tre. Sono comunque fatte salve le competenze che l'articolo 395 CPP attribuisce a chi dirige il procedimento.

Sezione 4: Diritto procedurale applicabile

Art. 30 Principio

L'*articolo 30* subentra all'articolo 30 LTPF e si applica a tutte le corti del TPF.

La disposizione evidenzia che i procedimenti dinanzi al Tribunale non sono retti soltanto dal CPP e dalla LOAP, ma anche dalle leggi menzionate nel *capoverso 2*.

Gli atti normativi di cui al *capoverso 2 lettere a e b* corrispondono a quelli elencati nel vigente articolo 30 LTPF.

Per ragioni di completezza, al *capoverso 2 lettera c* vengono indicate anche la LPers e la PA. La procedura in materia di diritto del lavoro è retta soprattutto dalla PA, ma va tenuto conto anche delle pertinenti disposizioni della LPers, i cui articoli 34 e seguenti contengono disposizioni procedurali in caso di controversie concernenti il rapporto di lavoro. L'articolo 34 capoverso 2 LPers stabilisce ad esempio che «la procedura in prima istanza nonché la procedura di ricorso in virtù degli articoli 35 e 36 sono gratuite». Tale disposizione vale anche per le corti di reclamo penale dal momento che i reclami secondo l'articolo 28 capoverso 2 lettera c LOAP si fondano appunto sull'articolo 36 LPers.

⁶⁰ RS 935.51

⁶¹ RS 321.0

Art. 31 Revisione, interpretazione e rettifica di decisioni delle corti dei reclami penali

La disposizione corrisponde per ampi versi all'articolo 31 LTPF, con la precisazione che essa è applicata soltanto ai procedimenti di cui all'articolo 28 capoverso 2 LOAP, poiché tali procedimenti non sono retti dal CPP bensì da leggi speciali (art. 30 cpv. 2 LOAP). La revisione non è proponibile contro le altre decisioni delle corti dei reclami, poiché non si tratta di decisioni ai sensi dell'articolo 410 capoverso 1 CPP.

Sezione 5: Giudici

Art. 32 Composizione del Tribunale

L'*articolo 32* corrisponde per ampi versi all'articolo 1 capoversi 3 e 4 LTPF.

Il *capoverso 1* assegna al TPF dai 15 ai 35 giudici ordinari. Il numero corrisponde al diritto vigente. Con l'entrata in vigore della LOAP, le dimensioni del TPF resteranno quindi invariate; il numero definitivo dei giudici continuerà ad essere stabilito in un'ordinanza dell'Assemblea federale (cfr. cpv. 3).

A differenza del diritto vigente, il *capoverso 2* consente ai giudici *non di carriera* di trattare cause a pari merito con i giudici ordinari. Oggi si riscontrano talvolta difficoltà nella composizione dei collegi giudicanti, in particolare per quanto riguarda le lingue di lavoro dei giudici.

La nomina di giudici non di carriera offre al TPF un certo margine di manovra sotto questo aspetto, permettendogli altresì di far fronte a un eventuale afflusso straordinario di nuove cause. A tale proposito l'articolo 1 capoverso 5 LTPF consente all'Assemblea federale di autorizzare, per due anni al massimo, posti supplementari di giudice. La nomina di un dato numero di giudici non di carriera per una durata prestabilita permetterebbe al TPF, all'occorrenza, di avvalersi senza indugio della collaborazione dei giudici non di carriera.

Il *capoverso 2* stabilisce che il numero dei giudici non di carriera al TPF non deve superare la metà del numero dei giudici ordinari. La proporzione è identica a quella in vigore per il Tribunale federale, composto da 38 giudici ordinari e 19 giudici non di carriera (art. 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 giugno 2006⁶² concernente i posti di giudice del Tribunale federale). Approvando la legge sul Tribunale federale, il legislatore ha ridotto il numero dei giudici non di carriera per ripristinare la situazione antecedente il 1984.

Secondo il *capoverso 3*, l'Assemblea federale stabilisce il numero dei giudici in un'ordinanza. In quanto collegio di nomina (cfr. art. 33 LOAP), il Parlamento è l'organo più adatto allo scopo. D'ora in avanti la sua competenza decisionale non si limita più ai soli giudici ordinari, ma si estende anche a quelli non di carriera. Il numero dei giudici ordinari non dovrebbe variare di molto con l'entrata in vigore della LOAP, e l'Assemblea federale ha altresì la facoltà di contenere il numero dei giudici penali federali non di carriera.

⁶² RS 173.110.1

Art. 33 Elezione

La disposizione corrisponde agli articoli 5 LTF e 5 LTPF.

Poiché la LOAP conferisce facoltà di decisione anche ai giudici non di carriera, il campo di applicazione materiale viene esteso: d'ora in poi l'Assemblea federale eleggerà per una durata fissa sia i giudici penali federali ordinari sia quelli non di carriera.

Art. 34 Incompatibilità personale

La disposizione corrisponde agli articoli 8 LTF e 8 LTPF.

Si applica sia ai giudici ordinari sia a quelli non di carriera.

Art. 35 Incompatibilità professionale

La disposizione riprende gli articoli 6 LTF e 6 LTPF ma ne precisa il titolo (cfr. in merito la versione francese «à raison de la fonction»).

Il *capoverso 1* si fonda sul principio della separazione dei poteri. I giudici del TPF non possono sedere in Consiglio federale, nell'Assemblea federale o nel Tribunale federale. La carica di giudice del TPF è incompatibile anche con qualsiasi altra funzione in seno alla Confederazione. La regola sull'incompatibilità del *capoverso 1* si applica a tutti i membri del tribunale (giudici ordinari a tempo pieno e a tempo parziale, giudici non di carriera).

Il *capoverso 2* vieta, sotto forma di clausola generale, l'esercizio di attività che possono pregiudicare l'adempimento regolare della carica di giudice, l'indipendenza o la dignità del tribunale. Tale divieto riveste grande importanza per i giudici ordinari che esercitano la loro attività a tempo parziale e per i giudici non di carriera. Per quanto riguarda i giudici ordinari, sarà la Commissione amministrativa a decidere nel singolo caso concreto conformemente all'articolo 45 LOAP.

Il *capoverso 4* è una precisazione del capoverso 2. La rappresentanza professionale in giudizio non è compatibile con la carica di giudice del TPF. È opportuno definire nella legge tale incompatibilità, poiché i giudici dei tribunali federali di rango inferiore possono esercitare la loro attività a tempo parziale (cfr. art. 37 cpv. 1 LOAP). Ne consegue la possibilità di impegni paralleli e quindi il rischio di una commistione problematica tra l'attività di giudice e quella di avvocato. Il divieto di ricoprire la funzione di giudice esercitando nel contempo la professione di avvocato è sancito anche nelle leggi cantonali sull'organizzazione giudiziaria, a garanzia del diritto costituzionale dei cittadini a un giudice indipendente e imparziale (art. 30 cpv. 1 Cost.). La disposizione vieta ai giudici non di carriera di rappresentare terzi in giudizio anche al di fuori del Tribunale penale federale. Adottando questa disposizione è stata scelta volutamente una norma diversa rispetto a quella che si applica per i giudici non di carriera del Tribunale federale. Infatti, questi ultimi possono rappresentare terzi in giudizio al di fuori del Tribunale federale (art. 6 cpv. 2 LTF) mentre questa possibilità non è concessa ai giudici ordinari (art. 6 cpv. 4 LTF). Applicare ai giudici ordinari e ai giudici non di carriera del Tribunale penale federale la stessa norma valida per i giudici del Tribunale federale, causerebbe problemi legati al principio dell'uguaglianza giuridica. Infatti, un giudice del Tribunale penale federale che lavora a tempo parziale non potrebbe in alcun caso rappresentare terzi in giudizio, mentre un giudice non di carriera sarebbe di principio autorizzato a farlo, anche

se il suo grado d'occupazione potrebbe essere uguale a quello del giudice ordinario impiegato a tempo parziale. Pertanto la rappresentazione in giudizio dev'essere concessa a tutti i membri del Tribunale penale federale oppure il divieto va applicato sia ai giudici ordinari sia a quelli non di carriera. Poiché l'esercizio contemporaneo dell'attività di giudice e rappresentante delle parti potrebbe risultare problematico, questa possibilità viene negata a tutti i membri del Tribunale penale federale. Bisogna ammettere che nell'interesse di una conformità assoluta della norma con i principi dello Stato di diritto, le possibilità di selezione dei giudici sono state ridotte, poiché essi non potranno più essere reclutati fra gli avvocati. Tuttavia i giudici cantonali o i procuratori possono ricoprire queste cariche.

Il *capoverso 5* proibisce ai giudici a tempo pieno di esercitare le attività vietate ai giudici federali ordinari secondo l'articolo 144 capoverso 2 Cost. e l'articolo 6 capoverso 4 LTF. Per distinguere le attività lecite da quelle che non lo sono, va innanzitutto stabilito se si tratta di attività *lucrative*, tenendo tuttavia conto del fatto che semplici indennità simboliche e rimborsi spese non sono indizi di un'attività lucrativa. La disposizione non si applica né ai giudici ordinari impiegati a tempo parziale né a quelli non di carriera.

Art. 36 Altre attività

Il contenuto dell'*articolo 36* corrisponde a quello dell'articolo 7 LTPF, ma precisa che l'autorizzazione compete alla Commissione amministrativa.

Tutti i membri ordinari del TPF necessitano di un'autorizzazione per esercitare un'attività al di fuori del Tribunale, quindi anche i giudici a tempo parziale. Sono considerate attività al di fuori del Tribunale tutte quelle esercitate a scopo di lucro, ma anche le cariche pubbliche ricoperte a titolo onorifico o contro una remunerazione puramente simbolica. L'obbligo di sottoporre ad autorizzazione tutte le attività extragiudiziarie è particolarmente severo, ma permette di rispettare il principio della trasparenza ed è in definitiva necessario per verificare che le condizioni dell'articolo 35 LOAP siano effettivamente adempite.

La Commissione amministrativa decide in merito all'ammissibilità di altre attività (art. 45 cpv. 4 lett. f LOAP).

Art. 37 Grado di occupazione, rapporto di lavoro e retribuzione

Tranne che per il titolo, la disposizione corrisponde all'articolo 12 LTPF.

Il *capoverso 3* però non si applica soltanto ai giudici ordinari, ma anche a quelli non di carriera. La vigente ordinanza del 13 dicembre 2002⁶³ sui giudici va pertanto modificata per adeguare la posizione e la retribuzione dei giudici non di carriera.

Art. 38 Giuramento

La disposizione corrisponde all'articolo 11 LTPF, e ora si applica anche ai giudici non di carriera.

Come i giudici amministrativi, anche quelli penali prestano giuramento o promessa solenne dinanzi alla Corte plenaria. In termini politici e istituzionali è più indicato se soltanto i magistrati di rango superiore (membri del Consiglio federale e del Tribu-

⁶³ RS 173.711.2

nale federale) prestano giuramento o promessa solenne davanti all'Assemblea federale.

Art. 39 Durata della carica

La disposizione corrisponde all'articolo 9 LTPF, e ora si applica anche ai giudici non di carriera.

La durata della carica secondo il *capoverso 1* corrisponde a quella dei giudici federali (art. 9 cpv. 1 LTF).

Il *capoverso 2* conferma il momento delle dimissioni per raggiunti limiti di età a quanto previsto dalla legislazione sul personale federale (cfr. art. 10 cpv. 2 lett. a LPers). Per i membri del TPF non occorre una norma speciale come quella prevista per i giudici federali all'articolo 9 capoverso 2 LTF.

Art. 40 Destituzione

La disposizione corrisponde all'articolo 10 LTPF.

Art. 41 Immunità

La disposizione corrisponde all'articolo 11a LTPF.

Sezione 6: Organizzazione e amministrazione

Art. 42 Regolamento

La disposizione s'ispira all'articolo 13 LTPF. S'intende stabilire per legge che l'organizzazione e l'amministrazione del Tribunale vanno disciplinate in un regolamento, ossia un atto normativo, che quindi è da pubblicare. Per il diritto vigente si possono citare, a titolo di esempio, il regolamento del 20 giugno 2006⁶⁴ del Tribunale penale federale, il regolamento del 26 settembre 2006⁶⁵ sulle ripetibili nei procedimenti davanti al Tribunale penale federale e il regolamento dell'11 febbraio 2004⁶⁶ sulle tasse di giustizia del Tribunale penale federale.

La LOAP definisce a grandi linee l'organizzazione e l'amministrazione del TPF. È compito della Corte plenaria emanare un regolamento per disciplinare la gestione e l'organizzazione nel rispetto delle norme legali (cfr. art. 44 cpv. 2 lett. a LOAP). Il Tribunale gode quindi di un'ampia autonomia, che comprende anche la facoltà di determinare gli organi amministrativi che non siano già stabiliti dalla legge.

Art. 43 Presidenza

La disposizione corrisponde all'articolo 14 LTPF.

Art. 44 Corte plenaria

La disposizione corrisponde all'articolo 15 LTPF.

⁶⁴ RS 173.710

⁶⁵ RS 173.711.31

⁶⁶ RS 173.711.32

Il *capoverso 1* stabilisce tuttavia che la Corte plenaria si compone dei giudici ordinari. Tale precisazione s'impone perché, al contrario della LOAP (art. 31 cpv. 2), il diritto in vigore non prevede che il TPF si doti di giudici non di carriera.

Alla Corte plenaria sono attribuite le facoltà sancite nelle lettere a–i del *capoverso 2*. Inoltre deve svolgere altri compiti che le sono attribuiti per legge (lett. j). Le mansioni amministrative che non rientrano nella competenza della Corte plenaria dovranno invece essere svolte dalla Commissione amministrativa (art. 45 cpv. 4 lett. g). Abbiamo quindi rinunciato alla presunzione di competenza a favore della Corte plenaria, prevista dall'avamprogetto e volta a conferire maggiore legittimazione, conformando così il disciplinamento a quello previsto dalla LTF (art. 15 cpv. 1 lett. h) e dalla LTAF (art. 16 cpv. 1 lett. h).

A differenza di quanto previsto dall'avamprogetto, alla Corte plenaria continua a competere la regolamentazione delle spese procedurali e delle retribuzioni di cui all'articolo 64, poiché il Tribunale federale non fungerà da autorità di ricorso del Tribunale penale federale e quindi non applicherà il pertinente regolamento. Inoltre il disciplinamento attuale ha dato buoni risultati. Il *capoverso 2 lettera f* introduce una nuova competenza: l'attribuzione dei giudici non di carriera alle corti su proposta della Commissione amministrativa. Secondo la *lettera h*, alla Corte plenaria compete inoltre pronunciarsi su progetti di atti normativi posti in consultazione. Ciò dipende dal fatto che le consultazioni non sono semplici attività amministrative che competono alla Commissione amministrativa. La norma attribuisce così maggiore importanza ai pareri del Tribunale penale federale.

Il *capoverso 4* specifica, per motivi di chiarezza, che anche i giudici a tempo parziale hanno diritto di voto pieno nelle decisioni della Corte plenaria. Graduire il voto in funzione del tasso di occupazione sarebbe inopportuno e inattuabile.

Art. 45 Commissione amministrativa

La disposizione corrisponde all'articolo 16 LTPF.

A differenza dell'avamprogetto, il *capoverso 4 lettera g* prevede la competenza della Commissione amministrativa di svolgere mansioni amministrative che non le sono state attribuite esplicitamente. Tale disciplinamento, attualmente applicato a tutti e tre i tribunali della Confederazione, rafforza la posizione della Commissione amministrativa e intende sgravare la Corte plenaria da compiti amministrativi.

Art. 46 Costituzione delle corti

La disposizione corrisponde per ampi versi all'articolo 17 LTPF. Le corti sono già indicate per esteso all'articolo 24, per cui è superfluo elencarle in questa sede.

Il *capoverso 3* disciplina la supplenza tra le corti. A tale proposito va ricordata la parzialità quale motivo di ricusazione, come stabilito per casi analoghi agli articoli 18 capoverso 2 e 21 capoverso 3 CPP.

Art. 47 Presidenza delle corti

Salvo piccole modifiche formali, la disposizione corrisponde in sostanza all'articolo 18 LTPF.

Art. 48 Votazione

La disposizione corrisponde all'articolo 19 LTPF.

Art. 49 Ripartizione delle cause

La disposizione corrisponde per ampi versi all'articolo 20 LTPF. La competenza della Corte plenaria viene ora stabilita in via esplicita.

Art. 50 Cancellieri

Il contenuto della disposizione corrisponde all'articolo 22 LTPF. Il *capoverso 1* stabilisce esplicitamente che i cancellieri hanno voto consultivo.

Art. 51 Amministrazione

La disposizione corrisponde all'articolo 23 LTPF.

Art. 52 Segretario generale

Il contenuto della disposizione corrisponde a quello dell'articolo 24 LTPF.

L'assunzione del segretario generale e del suo supplente compete alla Corte plenaria (art. 44 cpv. 2 lett. g). Nella sua veste di capo dell'amministrazione del Tribunale, il segretario generale funge da capo del personale per tutti gli impiegati. Provvede alla segreteria della presidenza, della Corte plenaria e della Commissione amministrativa. Il regolamento può inoltre affidargli altri compiti (p. es. allestimento del consultivo e del preventivo, informazione, ecc.).

Art. 53 Infrastruttura

La disposizione corrisponde per ampi versi all'articolo 23a LTPF.

Il *capoverso 3* incarica il TPF di convenire i particolari con il Consiglio federale. Una convenzione del genere è prevista per il 2010/11, quando il TPF si stabilirà nella sua sede definitiva. Fino ad allora, secondo la disposizione transitoria di cui all'articolo 70 LOAP, si applica per analogia la convenzione del 1° luglio 2007 tra il Tribunale federale e il Consiglio federale, conclusa in base all'articolo 25a capoverso 3 LTF.

Art. 54 Informazione

La disposizione corrisponde all'articolo 25 LTPF.

Art. 55 Principio della trasparenza

La disposizione corrisponde all'articolo 25a LTPF.

Capitolo 2: Giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi

Per controbilanciare la forte posizione del pubblico ministero, il CPP prevede, tra l'altro, l'istituzione di un giudice dei provvedimenti coercitivi (art. 18 CPP). A quest'ultimo compete disporre la carcerazione preventiva e la carcerazione di sicurezza nonché, nella misura prevista dal CPP, disporre o approvare ulteriori provvedimenti coercitivi, quali ad esempio le indagini a tappeto sul DNA (art. 256 CPP), la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (art. 272 CPP), la sorveglianza delle relazioni bancarie (art. 284 seg. CPP) o le inchieste mascherate (art. 289 CPP). Decide inoltre sulle domande di dissigillamento (art. 248 CPP).

In virtù del diritto vigente, i compiti del futuro giudice dei provvedimenti coercitivi sono svolti da varie autorità: per gli ordini di carcerazione, il MPC può rivolgersi a un qualsiasi giudice cantonale dell'arresto o al giudice istruttore federale (art. 47 cpv. 2 PP); il presidente della Corte dei reclami penali del TPF ordina i provvedimenti coercitivi secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera a della legge federale del 6 ottobre 2000⁶⁷ sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT); la Corte dei reclami penali, invece, decide in merito alle proroghe della carcerazione preventiva (art. 51 cpv. 2 PP), ai reclami contro la reiezione di una domanda di scarcerazione (art. 52 cpv. 2 PP) e al dissigillamento di atti sequestrati (art. 69 cpv. 3 PP).

Col passaggio al modello «pubblico ministero II» (cfr. le spiegazioni sull'art. 7 LOAP) verrà soppresso l'Ufficio dei giudici istruttori federali, che funge da autorità giudiziaria indipendente competente per la procedura preliminare. Alla luce delle distanze geografiche e dei tempi serrati (l'articolo 226 capoverso 1 CPP impone al giudice dei provvedimenti coercitivi di decidere entro 48 ore), conviene comunque adottare una soluzione decentralizzata per gli arresti rientranti nella giurisdizione federale. Nell'interesse di un'attribuzione uniforme delle competenze, tutti i provvedimenti coercitivi nei casi di giurisdizione federale saranno ordinati o autorizzati dai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi nel luogo in cui ha sede principale o distaccata il MPC. Tali giudici dovranno pertanto pronunciarsi su tutti i provvedimenti coercitivi per quanto previsti dal CPP.

Art. 56

Il capoverso 1 attribuisce ai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi nel luogo in cui ha sede principale o distaccata il MPC la competenza di ordinare o approvare provvedimenti coercitivi secondo l'articolo 18 capoverso 1 CPP. Il campo di applicazione comprende tutti i provvedimenti coercitivi previsti dal CPP. Secondo il diritto in vigore, i Cantoni sono competenti per gli ordini di carcerazione nei casi di giurisdizione federale (art. 47 cpv. 2 PP).

La competenza materiale viene limitata ai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi nel luogo in cui ha sede principale o distaccata il MPC. Secondo il diritto vigente, i giudici in questione sono quindi quelli di Berna, Losanna, Zurigo e Lugano.

Il capoverso 2 prevede la competenza del giudice cantonale dei provvedimenti coercitivi nel luogo in cui si svolge il procedimento. La disposizione restringe for-

⁶⁷ RS 780.1

temente la libera scelta del MPC, che nel caso specifico non potrà rivolgersi a un giudice dei provvedimenti coercitivi di suo gradimento. È pertanto preservato il diritto della persona interessata ad accedere al giudice naturale.

Il *capoverso 3* precisa che non è la giurisdizione di reclamo cantonale a fungere da autorità di ricorso, bensì la Corte dei reclami penali del TPF. Si tratta di una precisazione necessaria, poiché il giudice cantonale dei provvedimenti coercitivi non è un'autorità federale, ma si limita a eseguire compiti delegatigli dalla Confederazione. Il fatto che il giudice dei provvedimenti coercitivi sia un'autorità cantonale influisce anche sull'iter ricorsuale fino al Tribunale federale (art. 80 LTF).

Nella procedura di consultazione è stato più volte osservato che manca un disciplinamento concernente gli indennizzi ai Cantoni in cui ha sede principale o distaccata il MPC. Il nuovo *capoverso 4* prevede quindi che la Confederazione rimborsi ai Cantoni le spese procedurali causate dall'intervento dei giudici dei provvedimenti coercitivi. Secondo il diritto vigente, i Cantoni forniscono le loro prestazioni gratuitamente (ordini d'arresto; art. 253 cpv. 1 PP). Con la LOAP, ai giudici dei provvedimenti coercitivi competeranno ulteriori questioni (p.es. art. 150 cpv. 2, 224 cpv. 2, 229 cpv. 1, 248 cpv. 3 lett. a, 256, 272, 281 cpv. 4, 284 e 289 CPP) ed è quindi giusto che la Confederazione risarcisca ai Cantoni le spese procedurali (cfr. art. 422 CPP) indipendentemente dall'esito del procedimento. Sarebbe sconveniente se i Cantoni coinvolti dovessero attendere per lungo tempo un risarcimento e poi essere costretti a riscuoterlo, a seconda dell'esito del procedimento, dalla Confederazione o dal condannato. L'autorità responsabile dell'esecuzione della sentenza passata in giudicato (art. 65 seg. LOAP) riscuote le spese procedurali dall'interessato. L'importo del risarcimento da parte della Confederazione si basa sugli emolumenti riscossi dai Cantoni per i giudici dei provvedimenti coercitivi che decidono in merito a procedimenti cantonali. Di conseguenza la Confederazione non risarcisce tutte le spese. Ciò è giustificato dal fatto che i Cantoni sul cui territorio ha sede principale o distaccata il MPC usufruiscono di altri vantaggi (in particolare posti di lavoro qualificati).

Titolo quarto: Disposizioni procedurali integrative

Questo titolo comprende in primo luogo le disposizioni la cui integrazione normativa compete alla Confederazione e ai Cantoni (p.es. secondo gli art. 88, 142, 211 o 219 CPP). Secondariamente, disciplina le questioni finora contemplate dalla PP che non sono state previste nel Codice di procedura penale; l'abrogazione della PP rende pertanto necessario un disciplinamento nella LOAP.

Art. 57 Reati politici

A parte qualche piccola modifica redazionale, il contenuto della disposizione corrisponde all'articolo 105 PP. Si tratta di una singolarità nell'ordinamento giuridico svizzero, in quanto permette all'Esecutivo di interferire nella sfera di competenza del potere giudiziario. Anche in uno Stato di diritto può infatti presentarsi la situazione in cui l'interesse al perseguimento penale è subordinato, in via eccezionale, a interessi di carattere politico, segnatamente di politica estera. In effetti, la maggior parte dei casi noti ha valenza internazionale.

La disposizione vincola il perseguimento penale dei reati politici all'autorizzazione del Consiglio federale. Non è possibile specificare in maniera esauriente quali siano i reati da considerarsi «politici». Appare troppo restrittivo limitarsi a quelli specificati al titolo tredicesimo del Codice penale, poiché anche il perseguimento penale di altri reati può tangere gli interessi politici della Svizzera.

Il MPC può adottare comunque provvedimenti cautelari anche senza autorizzazione.

Art. 58 Reati commessi da membri del Ministero pubblico
della Confederazione

Secondo il diritto in vigore, «nessun procedimento penale può essere promosso, senza un permesso del DFGP, contro un funzionario per reati attenenti all'attività o alla condizione ufficiale del medesimo» (art. 15 cpv. 1 LResp). La disposizione si applica, seppure in misura minore, anche ai collaboratori del MPC, in quanto denunciare l'accusa è una strategia di difesa assai frequente.

Ricevuta la domanda di autorizzazione, il DFGP procede attualmente a verificare il sospetto di reato. Se sussistono gli estremi d'un reato e le condizioni legali per un'azione penale, il permesso può essere ricusato soltanto nei casi lievi (art. 15 cpv. 3 LResp). Se la domanda è accolta, il Consiglio federale, basandosi sull'articolo 16 capoverso 3 PP, designa un procuratore pubblico straordinario per indagare sui fatti segnalati.

Tale verifica da parte del Dipartimento pare ormai poco convincente. Da un canto l'apprezzamento delle prove, anche soltanto provvisorio, da parte di un organo esecutivo nell'ambito di un procedimento penale in corso viola il principio della separazione dei poteri; dall'altro pare poco opportuno, anche in termini di procedura penale, affidare un compito del genere a un'autorità governativa e amministrativa priva di esperienza in materia penale. Inoltre le autorizzazioni da parte del Dipartimento sono spesso viste come una condanna anticipata.

L'articolo 58 rinuncia pertanto alla verifica del sospetto di reato. Secondo il capoverso 1, il Consiglio federale affida a un membro del MPC o a un procuratore pubblico straordinario il perseguimento penale di reati commessi da membri del MPC (ossia dal procuratore generale, dai procuratori generali supplenti, dai procuratori capo e da tutti gli altri procuratori pubblici). Se le accuse mosse sono gravi o riguardano un membro del MPC di elevato grado gerarchico, di regola il Consiglio federale dovrà designare un procuratore esterno. Il procuratore designato non è tenuto ad aprire un procedimento e ha il diritto di abbandonarlo se il sospetto si rivela infondato. I suoi atti sono impugnabili dinanzi alle Corti dei reclami penali del TPF.

In attesa che il Consiglio federale nomini o designi un incaricato, sarà sempre possibile adottare provvedimenti cautelari (cpv. 2).

Art. 59 Diritti e obblighi di comunicazione

L'articolo 59 si fonda sull'articolo 75 capoverso 4 CPP, in virtù del quale la Confederazione e i Cantoni possono obbligare o autorizzare le autorità penali a fornire ulteriori informazioni ad autorità. Poiché l'articolo 75 CPP rientra nelle norme procedurali generali e quindi si applica a ogni fase del procedimento, la presente disposizione vale per tutte le autorità penali di cui all'articolo 2 LOAP. Lo scopo è di evitare che le autorità penali vengano accusate di aver violato il segreto d'ufficio

informando altre autorità. Attualmente la comunicazione di informazioni è disciplinata all'articolo 102^{quater} PP, ma soltanto per le indagini di polizia.

Il *capoverso 1* disciplina i diritti di comunicazione nei confronti di autorità cantonali e federali. A differenza del diritto in vigore, la LOAP rinuncia a specificare tutte le autorità cui possono essere comunicate informazioni. A prima vista, l'elenco all'articolo 102^{quater} PP sembra definire chiaramente la cerchia dei destinatari. Espressioni vaghe come «altre autorità amministrative federali e cantonali incaricate di compiti di polizia» (cpv. 1 lett. b) non consentono tuttavia di circoscrivere con l'auspicata precisione la cerchia di persone autorizzate a ricevere informazioni. Inoltre l'elenco pare troppo ristretto, in quanto non comprende, ad esempio, le autorità fiscali cantonali.

La nuova disposizione tenta per contro di evitare la comunicazione illecita di informazioni prevedendo condizioni più restrittive. In futuro le autorità penali della Confederazione potranno informare in merito ai loro procedimenti penali soltanto se le autorità cantonali e federali necessitano dell'informazione per adempiere un compito previsto dalla legge. In caso di dubbio spetta all'autorità richiedente fornire le prove del caso.

Art. 60 Notificazione mediante pubblicazione

Secondo l'articolo 88 capoverso 1 CPP, la Confederazione deve designare il Foglio ufficiale per le pubblicazioni. L'*articolo 60* specifica quindi che la notificazione è fatta mediante pubblicazione nel Foglio federale.

Art. 61 Interrogatorio dei testimoni da parte della polizia

L'articolo 142 capoverso 2 secondo periodo CPP autorizza la Confederazione a designare agenti di polizia abilitati a interrogare non soltanto gli imputati e le persone informate sui fatti bensì, su mandato del MPC, anche i testimoni.

L'*articolo 61* attribuisce tale competenza ai collaboratori della Polizia giudiziaria federale. È esclusa la delega ad agenti cantonali o a un corpo di polizia giudiziaria cantonale. Nel mandato deve figurare il nome del testimone. Le persone interrogate hanno gli stessi diritti procedurali che spetterebbero loro nell'ambito degli interrogatori condotti dal pubblico ministero (art. 312 cpv. 2 CPP).

Art. 62 Ricompense

Secondo l'articolo 211 capoverso 2 CPP la Confederazione può emanare disposizioni che prevedono la possibilità di versare una ricompensa ai privati che hanno collaborato in modo proficuo alla ricerca. La LOAP deve pertanto stabilire le competenze in materia. È chiaro che la competenza varia in funzione della fase procedurale, dato che la procedura preliminare e quella dibattimentale sono dirette da persone diverse.

Secondo l'*articolo 62 lettera a*, nella procedura preliminare è il procuratore generale a decidere di un'eventuale ricompensa, in quella dibattimentale invece chi dirige il procedimento (*lett. b*). Offrire una ricompensa potrebbe tuttavia apparire utile anche durante la procedura esecutiva (p. es. in caso di fuga o di evasione). In questi casi la decisione spetterebbe al MPC (in qualità di autorità d'esecuzione).

Art. 63 Procedura in caso di arresto provvisorio di un contravventore

In base all'articolo 219 capoverso 5 CPP, una persona arrestata a titolo provvisorio in seguito a una contravvenzione può essere mantenuta in stato d'arresto per più di tre ore soltanto su ordine di un agente di polizia abilitato a ordinare tale provvedimento. L'articolo 63 stabilisce pertanto che l'arresto di un presunto contravventore va approvato entro tre ore al massimo dall'ufficiale di picchetto della Polizia giudiziaria federale o da agenti di polizia cui il diritto cantonale conferisce tale competenza.

Art. 64 Spese e indennità

In origine l'articolo 424 capoverso 1 CPP prevedeva che il Consiglio federale emanasse disposizioni sul calcolo delle spese procedurali e fissasse gli emolumenti. Nel corso del dibattito parlamentare, il disegno ha subito una modifica e tale compito è stato assegnato alla Confederazione e ai Cantoni nell'ambito delle loro competenze. La LOAP deve pertanto specificare a chi spetta fissare le spese e gli emolumenti sul piano federale.

Gli atti normativi e le disposizioni federali sono:

- il regolamento del 26 settembre 2006⁶⁸ sulle ripetibili nei procedimenti davanti al Tribunale penale federale;
- il regolamento dell'11 febbraio 2004⁶⁹ sulle tasse di giustizia del Tribunale penale federale;
- l'ordinanza del 22 ottobre 2003⁷⁰ sulle spese della procedura penale federale (retta dall'art. 246 cpv. 2 PP, che disciplina pure le indagini di polizia giudiziaria e la procedura preliminare);
- la LTF, che negli articoli 62–68 LTF disciplina le spese della procedura dinanzi al Tribunale federale.

Contrariamente a quanto previsto dall'avamprogetto, il capoverso 1 lascia al TPF la competenza di fissare le spese e le indennità (cfr. art. 44 cpv. 2 lett. a LOAP). Per regolamento s'intende un atto normativo da pubblicare. Nel regolamento il TPF dovrà definire, oltre alle tasse di giustizia, anche le spese ripetibili, la retribuzione della difesa d'ufficio, del gratuito patrocinio dell'accusatore, dei periti, dei traduttori, dei testimoni e tutte le altre spese ai sensi dell'articolo 422 CCP. Rispetto all'avamprogetto abbiamo rinunciato a fissare una cifra per la tariffa d'avvocatura, poiché, anche in vista di eventuali adeguamenti, tale regolamentazione in una legge non sarebbe adeguata.

Dottrina e giurisprudenza ritengono che la legge debba sancire la base di calcolo. Il capoverso 2 riprende il tenore dell'articolo 65 capoverso 2 LTF. La tassa di giustizia è stabilita in funzione del valore litigioso, dell'ampiezza e della difficoltà della causa, delle modalità processuali e della situazione finanziaria delle parti. La giurisprudenza del Tribunale federale in materia potrà fungere da punto di riferimento per le altre autorità penali della Confederazione.

⁶⁸ RS 173.711.31

⁶⁹ RS 173.711.32

⁷⁰ RS 312.025

Il *capoverso 3* fissa le tariffe in una legge formale. Gli importi coincidono, per quanto possibile, con quelli previsti dal regolamento dell'11 febbraio 2004⁷¹ sulle tasse di giustizia del Tribunale penale federale. La procedura preliminare secondo la *lettera a* non comprende né la procedura dinanzi al giudice dei provvedimenti coercitivi né un'eventuale procedura di ricorso. Quest'ultima rientra nella *lettera c*, alla stregua della revisione ai sensi dell'articolo 31 LOAP. I giudici dei provvedimenti coercitivi applicano i rispettivi regolamenti cantonali sugli emolumenti (art. 56 cpv. 4 LOAP).

Art. 65 Esecuzione da parte dei Cantoni

Il diritto vigente impone al Consiglio federale di provvedere all'esecuzione delle sentenze del TPF (art. 240 cpv. 1 PP). L'ordinanza del 17 novembre 1999⁷² sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia delega tale compito al MPC. I Cantoni sono obbligati a fornire la propria collaborazione (art. 240 cpv. 2 PP). Il tribunale designa il Cantone incaricato di eseguire una pena o una misura (art. 241 cpv. 1 PP). Le multe vengono incassate dai Cantoni e versate alla Confederazione (art. 243 cpv. 1 PP); le spese sono rimosse dalla cassa del Tribunale federale.

La LOAP propone un nuovo disciplinamento dell'esecuzione da parte dei Cantoni.

I Cantoni applicano le sanzioni inflitte dalle autorità penali della Confederazione, ossia lavori di pubblica utilità, pene detentive, misure, pene pecuniarie, multe, cauzioni preventive, interdizioni dell'esercizio di una professione oppure divieti di condurre (*cpv. 1*). La decisione in merito deve indicare anche il Cantone cui compete l'esecuzione. A differenza di quanto previsto dall'avamprogetto, non è tuttavia decisivo il domicilio o il luogo di soggiorno abituale della persona condannata. La competenza esecutiva è infatti retta dalle disposizioni sul foro di cui agli articoli 31–36 CPP (*cpv. 2*).

Secondo il *capoverso 4*, in futuro il Cantone d'esecuzione sarà autorizzato a tenere il ricavato dell'esazione di multe e dell'esecuzione di pene pecuniarie.

Art. 66 Esecuzione da parte del Ministero pubblico della Confederazione

L'esecuzione spetta al MPC salvo nei casi in cui l'articolo 65 LOAP affida tale competenza ai Cantoni (*cpv. 1*). La disposizione verte sull'esecuzione di altre misure, quali la pubblicazione della sentenza, la riscossione di crediti, il versamento di indennità, la restituzione di oggetti oppure la realizzazione di oggetti o valori patrimoniali confiscati.

Il *capoverso 2* prevede che il MPC affidi l'esecuzione delle decisioni a un ufficio specifico affinché tale compito non venga svolto dal procuratore pubblico che ha sostenuto l'accusa e che quindi è, in pratica, la controparte del condannato.

Il *capoverso 3* autorizza il MPC ad affidare la confisca e la realizzazione a terzi, quali ad esempio agenzie di riscossori o liquidatori.

⁷¹ RS 173.711.32

⁷² RS 172.213.1

La disposizione rinvia all'articolo 363 capoverso 3 CPP, secondo cui la Confederazione e i Cantoni designano l'autorità competente per le decisioni successive che non spettano al giudice. Si tratta spesso di decisioni in materia di esecuzione (p. es. in virtù dell'art. 59 cpv. 4 CP, protrazione di una misura; dell'art. 62d CP, liberazione condizionale o soppressione di una misura), ma anche di altro tipo (p. es. in virtù dell'art. 67a cpv. 4 CP, attenuazione o soppressione dell'interdizione dell'esercizio di una professione). Poiché sono molto simili alle decisioni esecutive, esse saranno prese dalle autorità che, in virtù del diritto cantonale, sono incaricate di applicare le decisioni delle autorità penali della Confederazione (*lett. a*). Se tali decisioni sono invece prese dal MPC, esso è competente anche per le decisioni successive (*lett. b*).

Titolo quinto: Disposizioni finali

Allegato 1: Abrogazione e modifica del diritto vigente

Legge federale del 14 marzo 1958⁷³ sulla responsabilità

Art. 15 cpv. 5bis

Secondo l'articolo 15 capoverso 1 LResp, un procedimento penale può essere promosso contro un funzionario per reati attinenti all'attività o alla condizione ufficiale del medesimo soltanto con il permesso del DFGP. In caso di competenza cantonale tale permesso è accordato dal MPC in virtù della delega prevista dall'articolo 7 dell'ordinanza del 30 dicembre 1958⁷⁴ concernente la legge sulla responsabilità. Secondo l'articolo 15 capoverso 5 LResp, contro il diniego dell'autorizzazione è ammesso il ricorso al Tribunale amministrativo federale, tuttavia, in virtù dell'articolo 5^{bis}, è legittimato al ricorso soltanto l'accusatore pubblico del Cantone in cui il fatto è stato commesso e non il MPC. Tale restrizione risale a un'epoca in cui soltanto pochi casi penali sfociavano in un'accusa a livello federale. Oggi non appare più opportuna, in quanto per decidere in merito all'autorizzazione del perseguimento penale si valuta se è lecito e opportuno punire il comportamento (cfr. art. 15 cpv. 3 LResp). A differenza di quanto previsto nei casi di competenza cantonale, in cui sia il pubblico ministero che dirige il procedimento sia l'autorità che decide in merito all'autorizzazione sono autorità di perseguimento penale, a livello federale la decisione spetta a un'autorità del potere esecutivo, che non deve necessariamente rappresentare gli interessi del perseguimento penale. In questo caso appare quindi opportuna una possibilità d'esame da parte di un'autorità giudiziaria. Va inoltre considerato che la prevista estensione della legittimazione al ricorso prevede per legge quello che attualmente è già possibile per via indiretta attraverso la delega del perseguimento penale da parte del MPC a un pubblico ministero cantonale (art. 18 CPP). Infine, la modifica di legge proposta permette di tenere conto anche delle

⁷³ RS 170.32

⁷⁴ RS 170.321

critiche sullo svolgimento della procedura d'autorizzazione espresse nei confronti della Svizzera nel quadro del rapporto di valutazione del GRECO⁷⁵.

Legge federale del 20 dicembre 1968⁷⁶ sulla procedura amministrativa

Articolo 63 capoverso 5 secondo periodo, articolo 64 capoverso 5 secondo periodo, articolo 65 capoverso 5 secondo periodo

In riferimento alle spese processuali, alle spese ripetibili nonché all'onorario e alle spese per il patrocinio gratuito, negli articoli 63 capoverso 5, 64 capoverso 5 e 65 capoverso 5 PA è espressa una riserva a favore del Tribunale amministrativo federale per quanto riguarda la determinazione delle tariffe. Nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale (art. 12 cpv. 1 della legge federale del 20 marzo 1981⁷⁷ sull'assistenza internazionale in materia penale) e per le questioni che riguardano il personale (art. 1 cpv. 2 lett. b PA), il Tribunale penale federale deve in linea generale applicare la PA. Le pertinenti disposizioni della PA devono essere formalmente adattate, poiché secondo l'articolo 64 LOAP il Tribunale penale federale emana i regolamenti concernenti le spese e le indennità.

Legge del 24 marzo 2000⁷⁸ sul personale federale

Il 7 marzo 2003 una mozione⁷⁹ invitava il Consiglio federale ad adottare una disposizione di legge che permettesse di proteggere da un licenziamento ingiustificato o da altre forme di discriminazione chi denuncia un caso di corruzione o altri atti illeciti sul luogo di lavoro. Il 22 marzo 2003 il Consiglio degli Stati ha approvato la mozione con la seguente modifica nel numero 4: «Va esaminato se gli impiegati della Confederazione debbano essere obbligati a comunicare all'autorità competente i sospetti concreti di reato constatati nell'esercizio della loro funzione». Il Consiglio nazionale ha approvato questa versione il 22 giugno 2007. Il 19 giugno 2003 un'altra mozione chiedeva al Consiglio federale di esaminare e proporre misure adeguate, in particolare sul piano legislativo, per proteggere le persone che, sulla base di indizi concreti, denunciano casi di corruzione o altri atti illeciti di cui sono venute a conoscenza sul luogo di lavoro. Tali misure dovrebbero in particolare assicurare la protezione contro il licenziamento e altre discriminazioni originate dal fatto di aver denunciato atti illeciti. Il 2 ottobre 2003 la mozione è stata accolta sotto forma di postulato⁸⁰. Con la modifica della LPers qui proposta, la mozione Gysin e il postulato Marty risultano adempiuti per quanto riguarda il personale federale. I rapporti di lavoro disciplinati dal Codice delle obbligazioni non prevedono invece ancora un obbligo di denuncia dello stesso genere.

⁷⁵ Cfr. Rapporto del 4 aprile 2008 del Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) del Consiglio d'Europa, primo e secondo ciclo di valutazione, Rapporto di valutazione sulla Svizzera, n. 82.

http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html.

⁷⁶ RS 172.021

⁷⁷ RS 351.1

⁷⁸ RS 172.220.1

⁷⁹ Mozione Gysin 03.3212, Protezione giuridica per chi denuncia un caso di corruzione.

⁸⁰ Postulato Marty 03.3344, Misure di protezione per i «whistleblower».

La questione ha suscitato interesse anche su scala internazionale. Nel rapporto di valutazione del 24 dicembre 2004⁸¹ sulla situazione in Svizzera il gruppo di lavoro dell'OCSE contro la corruzione ha osservato che le autorità svizzere sembrano sottovalutare la problematica del «whistleblowing», raccomandando quindi al nostro Paese di introdurre un obbligo formale per tutte le autorità, gli agenti e gli impiegati della Confederazione di comunicare sospetti di corruzione ai servizi competenti (raccomandazione n. 146a).

Nel suo rapporto di valutazione sulla Svizzera, del 4 aprile 2008⁸², la commissione del Consiglio d'Europa GRECO («Groupe d'Etats contre la Corruption») afferma che un obbligo generale di denuncia da parte di agenti della Confederazione è uno strumento importante per combattere la corruzione e sottolinea l'assenza di una pertinente disposizione sul piano federale. Il GRECO raccomanda pertanto alla Svizzera di creare una base legale che obblighi i collaboratori della Confederazione a comunicare i casi di corruzione e che protegga in modo efficace le persone che segnalano i loro sospetti in materia. La Svizzera deve mettere in atto tale raccomandazione entro il 31 ottobre 2009.

Con l'introduzione di un obbligo di denuncia per il personale federale, le attuali misure preventive per combattere la corruzione sono ulteriormente rafforzate.

Art. 22a

Il *capoverso 1* non contempla unicamente i casi di corruzione, bensì tutti i tipi di crimini e delitti perseguibili d'ufficio e commessi sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione federale da impiegati della Confederazione o da terzi. L'obbligo di denuncia vale già in caso di sospetto fondato. I delitti e i crimini di cui i collaboratori della Confederazione vengono a sapere al di fuori dell'esercizio della loro funzione non sono soggetti all'obbligo di denuncia. La scelta dell'autorità a cui comunicare i casi dipende dalle circostanze, dai fatti riscontrati o dal modo in cui se ne è venuti a conoscenza.

Le irregolarità di cui al *capoverso 4* non comprendono soltanto quelle di rilievo penale (di tipo diverso da quelle menzionate al cpv. 1), bensì ad esempio anche le spese eccessive e non necessarie.

Legge del 17 giugno 2005⁸³ sul Tribunale federale

Art. 70 cpv. 2

Ora che l'esecuzione delle decisioni concernenti cause penali sottoposte alla giurisdizione federale è disciplinata (art. 65 e 66 LOAP), le disposizioni devono essere applicate anche all'esecuzione delle decisioni pronunciate dal Tribunale federale in cause penali che sottostanno alla giurisdizione federale. Occorre pertanto completare l'articolo 70 LTF, aggiungendo al nuovo capoverso 2 la lettera c. Nel contempo viene modificata la struttura della disposizione, trasponendo i capoversi 2 e 3 nelle lettere a e b del nuovo capoverso 2.

⁸¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/8/38/38899282.pdf>

⁸² http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html

⁸³ RS 173.110

Art. 80 cpv. 2

L'aggiunta al capoverso 2 ha lo scopo di chiarire quali sono le eccezioni all'iter ricorsuale. Si tratta soprattutto di casi contemplati dagli articoli 150 capoverso 2, 233 e 248 capoverso 3 CPP.

Art. 81 cpv. 1 lett. b n. 5⁸⁴

Secondo l'attuale articolo 81 LTF, ha diritto di interporre ricorso in materia penale chi ha anche un interesse giuridicamente protetto all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata (cpv. 1 lett. b). In un elenco non esaustivo tale interesse è riconosciuto anche alla vittima se la decisione impugnata può influire sul giudizio delle sue pretese civili (cpv. 1 lett. b n. 5). Sebbene l'elenco delle persone con un interesse giuridicamente protetto non sia esaustivo, il Tribunale federale non concede il diritto al ricorso ai cosiddetti semplici danneggiati⁸⁵. Di conseguenza, secondo la prassi del Tribunale federale, chi non è vittima non può impugnare una decisione né in riferimento alla sanzione né in riferimento ai capi di condanna. Il CPP prevede invece un'altra normativa: secondo l'articolo 382 capoverso 2 CPP l'accusatore privato può impugnare una decisione riguardo a tutti i punti (capi di condanna, conclusioni civili, indennità e spese), eccettuata la sanzione. Con l'emanazione del CPP la legittimazione a ricorrere ai sensi della LTF è stata adattata a quella del CPP. L'articolo 81 capoverso 1 lettera b numero 5 LTF accorda all'accusatore privato un interesse giuridicamente protetto alla modifica o all'annullamento della decisione impugnata, a condizione che sia legittimato a ricorrere in virtù del CPP.

La modifica è conforme al CPP e garantisce inoltre che nel procedimento penale venga applicato il medesimo concetto di parte dall'inizio dell'istruzione fino all'autorità suprema (come d'altra parte è previsto anche per i procedimenti civili e i procedimenti di diritto pubblico). Tuttavia comporta probabilmente un maggiore carico di lavoro per il Tribunale federale ed è quindi contraria a uno degli obiettivi perseguiti con la LTF. L'estensione del diritto di ricorrere a tutti gli accusatori privati revoca inoltre una modifica entrata in vigore appena il 1° gennaio 2001 in seguito a due iniziative parlamentari e tesa a sgravare il Tribunale federale⁸⁶, restringendo alle vittime la legittimazione a ricorrere estesa introdotta nel 1993.

Visto che la legittimazione al ricorso è stata limitata da relativamente poco tempo e che una sua estensione comporterebbe entro breve tempo un sovraccarico di lavoro per il Tribunale federale, il quale vedrebbe così pregiudicato il suo compito principale, ossia l'applicazione uniforme e lo sviluppo del diritto, appare opportuno revocare la modifica decisa senza discussione nell'ambito del CPP. Va osservato che il tenore dell'articolo 81 capoverso 1 lettera b LTF, e in particolare il fatto che l'elenco non è esaustivo, consentirà al Tribunale federale di riconoscere, in certi casi, la legittimazione a ricorrere anche all'accusatore privato che non sia la vittima⁸⁷.

⁸⁴ Nella versione del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007, FF 2007 6327.

⁸⁵ DTF 133 IV 228

⁸⁶ Rapporto del 4 e 8 settembre 1999 delle Commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale (FF 1999 8431) e parere del Consiglio federale del 4 ottobre 1999 (FF 1999 8512).

⁸⁷ Cfr. *Marc Thomann* in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans (ed.), *Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz*, Basilea 2008, n. 16 seg., art. 81 LTF

Art. 119a

Secondo il sistema previsto dal CPP, il tribunale d'appello decide anche in merito alle istanze di revisione (art. 21 cpv. 1 lett. b CPP), poiché la competenza di esaminare una sentenza in sede di revisione non spetta più all'autorità giudicante che ha emesso la sentenza impugnata. Dato che non è possibile ricorrere in appello contro le decisioni del Tribunale penale federale, la presente disposizione prevede che il Tribunale federale funga da autorità di revisione delle Corti penali del Tribunale penale federale applicando le disposizioni del CPP (art. 410 segg. CPP), eccetto l'articolo 413 capoverso 2 lettera b CPP. Secondo l'articolo 14 capoverso 5 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁸⁸ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II), ogni individuo condannato per un reato ha diritto a che l'accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminati da un tribunale di seconda istanza in conformità della legge. La prassi del Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU giudica contrario all'articolo menzionato del Patto ONU II che, in caso di approvazione dei motivi di revisione, possa decidere il Tribunale federale stesso e in particolare condannare una persona assolta dal Tribunale penale federale (come previsto dall'art. 413 cpv. 2 lett. b CPP). In tal caso la sentenza non potrebbe più essere impugnata. Per evitare una prassi contraria al diritto internazionale, in caso di approvazione della domanda di revisione, il Tribunale federale deve trasmettere la causa per riesame al Tribunale penale federale.

Legge del 17 giugno 2005⁸⁹ sul Tribunale amministrativo federale

Art. 4 cpv. 3 (nuovo)

La disposizione corrisponde all'articolo 3 della legge federale del 21 giugno 2002⁹⁰ sulle sedi del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale, che sarà abrogata con l'entrata in vigore della LOAP.

Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007⁹¹

Art. 23 cpv. 1 lett. a

Poiché l'articolo 10 LOAP prevede che il procuratore generale della Confederazione può disporre di due supplenti, occorre adeguare l'articolo 23 capoverso 1 lettera a CPP che invece ne prevedeva soltanto uno («contro il suo sostituto»).

Art. 90 cpv. 2

La disposizione è stata adattata al tenore dell'articolo 45 LTF.

Art. 222

La persona arrestata può impugnare dinanzi all'autorità di ricorso tutte le decisioni che ordinano, prorogano o mettono fine alla carcerazione preventiva o di sicurezza e

⁸⁸ RS **0.103.2**

⁸⁹ RS **173.32**

⁹⁰ RS **173.72**

⁹¹ RS ...; FF **2007** 6327

non soltanto nei casi in cui tale carcerazione è superiore a tre mesi. L'attuale disciplinamento dei rimedi giuridici produce un effetto assurdo: contro le pene detentive di breve durata (da due a tre mesi) ordinate dai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi è possibile inoltrare direttamente ricorso in materia penale presso il Tribunale federale, mentre per le pene detentive di più lunga durata occorre seguire l'iter ricorsuale ordinario attraverso le autorità di ricorso. Una possibilità di ricorso diretta al Tribunale federale contro le pene detentive di breve durata non è appropriata e comporta per il Tribunale federale un notevole carico di lavoro, non giustificabile. Sarebbe inoltre contraria al principio del doppio iter ricorsuale previsto dalla LTF come misura importante per sgravare il Tribunale federale.

Art. 269 cpv. 2 lett. b

La disposizione rinvia alla legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), che il 1° gennaio 2007 è stata sostituita dalla legge federale del 16 dicembre 2005⁹² sugli stranieri. Pertanto il CPP dev'essere adeguato alle disposizioni della nuova legge.

Art. 278 cpv. 1^{bis} (nuovo) e cpv. 3

La disposizione del capoverso 1^{bis} corrisponde all'articolo 9 capoverso 1^{bis} LSCPT, che sarà abrogato con l'entrata in vigore del CPP.

Art. 286 cpv. 2 lett. b

La disposizione rinvia alla legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), che il 1° gennaio 2007 è stata sostituita dalla legge federale del 16 dicembre 2005⁹³ sugli stranieri. Pertanto il CPP dev'essere adeguato alle disposizioni della nuova legge.

Art. 423 cpv. 2 e 3

Questi due capoversi vengono abrogati, poiché si è rinunciato al reciproco risarcimento delle spese fra Confederazione e Cantoni (cfr. n. 1.4.3).

**Legge federale del 6 ottobre 2000⁹⁴ sulla sorveglianza
della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni
nella versione del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007⁹⁵**

Il 1° aprile 2007 il campo d'applicazione della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) è stato esteso alla sorveglianza al di fuori di un procedimento penale⁹⁶. Con l'entrata in vigore del CPP le pertinenti disposizioni saranno involontariamente abrogate. È quindi necessaria una correzione che consiste nel raggruppare nell'articolo 3a,

92 RS 142.20

93 RS 142.20

94 RS 780.1

95 FF 2007 6327

96 RU 2007 921

LSCPT e inserire nell'articolo 278 capoverso 1^{bis} CPP la normativa finora sparsa in diversi articoli (art. 3a, 6 lett. d, 8 cpv. 5, 9 cpv. 1^{bis} LSCPT).

Art. 69 Disposizioni di coordinamento

La LOAP comporta la modifica anche di disposizioni del CPP, come pure di alcune leggi che saranno modificate o abrogate con l'entrata in vigore del CPP. Visto che la LOAP e il CPP entreranno in vigore contemporaneamente, occorre emanare disposizioni di coordinamento che stabiliscano quali sono le versioni di queste leggi a cui apportare le modifiche in virtù della LOAP.

Art. 70 Disposizione transitoria

L'*articolo 70* prevede che, fino alla conclusione della convenzione di cui all'articolo 52 capoverso 3, si applica per analogia la convenzione del 1° luglio 2007⁹⁷ tra il Tribunale federale e il Consiglio federale.

Tale convenzione si fonda sull'articolo 25a LTF, secondo cui il Tribunale federale e il Consiglio federale disciplinano in una convenzione i dettagli della collaborazione tra il Tribunale federale e il Dipartimento federale delle finanze (DFF). La convenzione preparata dal Tribunale federale, dall'Ufficio federale di giustizia e dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica è stata approvata dal Consiglio federale il 16 maggio 2007.

Allo stesso tempo, il Consiglio federale ha approvato la modifica dell'ordinanza del 14 dicembre 1998⁹⁸ sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC), che autorizza il Dipartimento federale delle finanze a concludere convenzioni in materia di infrastrutture con i tribunali della Confederazione e a modificare tali convenzioni, senza dover consultare il Consiglio federale. L'approvazione del Consiglio federale è tuttavia necessaria qualora non si tratti di questioni tecnico-amministrative e i costi finanziari siano significativi.

3 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale

3.1 Per la Confederazione

Con l'entrata in vigore del CPP e della LOAP, l'Ufficio dei giudici istruttori federali verrà soppresso. I suoi compiti saranno attribuiti al MPC, come pure il suo personale e i suoi mezzi finanziari. In tal modo le risorse finora destinate alla procedura preliminare restano a disposizione e vanno a potenziare il perseguimento penale.

La Confederazione dovrà assumersi determinati oneri supplementari dovuti al risarcimento delle spese procedurali ai Cantoni in cui operano i giudici dei provvedimenti coercitivi (BE, ZH, VD, TI, cfr. n. 3.2). D'altro canto vengono a cadere le spese delle prestazioni di autorità federali che, secondo il diritto vigente, decidono in merito a determinati provvedimenti coercitivi (p. es. la Corte dei reclami del Tribunale penale federale che decide sulle misure di sorveglianza segrete). Qualora risultassero oneri supplementari a carico della Confederazione, dovrebbero essere di lieve entità.

⁹⁷ <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8459.pdf>
⁹⁸ RS 172.010.21

In futuro i Cantoni non saranno più risarciti per le prestazioni in qualità di polizia giudiziaria della Confederazione (cfr. n. 1.4.3). In questo modo si potrà risparmiare circa 1 milione di franchi all'anno.

Con l'introduzione della LOAP non sono previste ripercussioni in campo informatico. L'equipaggiamento informatico attualmente a disposizione delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, del Tribunale federale e del Tribunale penale federale è sufficiente.

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

Il presente disegno di legge ha delle ripercussioni innanzitutto per i Cantoni in cui opera un giudice dei provvedimenti coercitivi sotto giurisdizione federale, perché sono sede principale o distaccata del MPC (BE, ZH, VD, TI). Secondo il diritto vigente i Cantoni sono tenuti a fornire gratuitamente le relative prestazioni (ordini di carcerazione). Con l'introduzione della LOAP essi saranno risarciti per le prestazioni fornite dai giudici dei provvedimenti coercitivi durante i procedimenti penali federali.

I Cantoni dovranno per contro rinunciare ai risarcimenti cui hanno diritto per le prestazioni fornite in qualità di polizia giudiziaria della Confederazione (cfr. n. 1.4.3). La somma non più versata ai Cantoni dovrebbe ammontare a circa 1 milione di franchi all'anno. D'altro canto la Confederazione svolgerà, in virtù dell'articolo 27 CPP, determinate attività d'indagine che secondo il diritto vigente competono ai Cantoni. Tuttavia non è possibile quantificare i risparmi per i Cantoni.

I Cantoni applicano le decisioni pronunciate dalle autorità penali della Confederazione e in futuro potranno tenere i proventi delle pene pecuniarie e delle multe.

3.3 Per l'economia

L'introduzione della LOAP non dovrebbe avere ripercussioni economiche.

4 Programma di legislatura

L'affare è annunciato nelle grandi linee del programma di legislatura 2007–2011⁹⁹ e figura fra i nostri obiettivi del 2008 come uno degli affari parlamentari più importanti¹⁰⁰.

⁹⁹ FF 2008 597 636

¹⁰⁰ Gli obiettivi del Consiglio federale 2008, testo consultabile in Internet all'indirizzo: <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=it>

La LOAP si fonda sull'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), in base al quale la Confederazione ha il compito di disciplinare il diritto penale e la procedura penale. Un'ulteriore fondamento giuridico è dato dagli articoli 173 capoverso 2 e 191a capoversi 1 e 3 Cost.

Il disegno di legge contiene numerose deleghe di competenze legislative a favore del Consiglio federale, del procuratore generale della Confederazione e del Tribunale penale federale. Tali norme riguardano quasi esclusivamente aspetti organizzativi, mentre non è prevista alcuna delega di competenze per disciplinare i diritti e gli obblighi di privati non menzionati nella legge.

La vigilanza sui pubblici ministeri ad opera del Governo, proposta nel presente disegno di legge, non solleva alcun problema nell'ottica del diritto internazionale¹⁰¹, che non prescrive un sistema particolare di vigilanza. Va sottolineato che non esiste un diritto fondamentale a essere giudicati da un pubblico ministero indipendente e non vincolato da direttive. Le norme contenute nel disegno di legge non sono incompatibili nemmeno con altri aspetti del diritto internazionale.

¹⁰¹ Il punto 13 della raccomandazione Rec (2000) 19 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema giudiziario penale propone norme precise per gli Stati in cui il pubblico ministero è subordinato al Governo, il quale ha la possibilità di impartirgli istruzioni nel singolo caso.