



28 aprile 2006

***Modifica della legge federale sulla procedura penale:
Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione***

Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

1. Osservazioni generali sulla procedura di consultazione

Il 23 giugno 2005 il Consiglio federale ha deciso di inviare in consultazione un disegno di modifica della legge federale sulla procedura penale. La modifica aveva come oggetto la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. La consultazione è durata sino a fine ottobre 2005.

Sono stati invitati ad esprimersi 64 destinatari della consultazione (in particolare Cantoni, partiti politici e organizzazioni interessate).

Nel quadro della consultazione sono giunte al DFGP 45 risposte tra cui due di organizzazione accolte non ufficialmente. Hanno risposto tutti i Cantoni (ad eccezione del Cantone di Basilea Città), il Tribunale federale e il Tribunale penale federale, 6 partiti politici e 12 organizzazioni. Nella risposta, 3 Cantoni, 1 partito politico e 2 organizzazioni hanno rinunciato a un parere in merito al contenuto.

2. Oggetto del disegno posto in consultazione

L'avamprogetto accentra presso il Dipartimento federale di giustizia e polizia la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. Si propone in particolare di permettere al Dipartimento di riferirsi all'effettivo carico di lavoro delle diverse unità d'indagine e alle peculiarità dei casi trattati quando si tratta di esaminare i dispendi relativi al personale e alle finanze. Al fine di salvaguardare l'indipendenza dell'azione penale, non sono ammesse istruzioni concernenti i procedimenti specifici e vengono definite con chiarezza le competenze del Dipartimento in materia di vigilanza. Nell'interesse della certezza del diritto, la legge deve disciplinare lo statuto del procuratore generale della Confederazione e dei procuratori federali nonché le facoltà di impartire istruzioni all'interno del Ministero pubblico della Confederazione. Inoltre viene abrogata la disposizione della legge sulla responsabilità secondo cui, senza un permesso del Dipartimento federale di giustizia e polizia, nessun procedimento penale può essere promosso contro un funzionario per reati attinenti alla sua attività ufficiale. Pertanto, d'ora in poi, sia gli organi cantonali preposti al perseguimento penale, sia il procuratore generale della Confederazione, in simili casi potranno decidere autonomamente nell'ambito dei propri compiti legali.

3. Apprezzamento generale

3.1. Valutazione globale

Il disegno di legge è stato accolto in modo diversificato, ma in generale prevalgono le voci critiche.

10 Cantoni (AG, AI, BL, FR, GL, NW, SO, UR VS, ZH) e 5 organizzazioni (DJS, ES, ESC, SB, SAV) sostengono in linea di principio il progetto, 12 Cantoni (BE, GE, JU, LU, NE, OW, SH, SZ, TG, TI, VD, ZG), 2 tribunali (BGer, BStG), 5 partiti politici (CSP, CVP, EVP, FDP, SP) e 5 organizzazioni (CAPP, KSBS, KSS, SKG, SVR) lo respingono.

3.2. Riassunto delle critiche principali

Fondamentalmente sono state addotte due ragioni per la reiezione del progetto: da un canto viene fatto valere che il progetto metterebbe in pericolo l'indipendenza della giustizia, in quanto concederebbe all'autorità politica troppa influenza nel perseguimento penale (BGer, BStG, BE, GE, JU, LU, NE, OW, TI, VD, ZG, CSP, CVP, FDP, SP, KSBS, KSS, SKG, SVR). D'altro canto, il momento della revisione è considerato sbagliato, sia perché sarebbe considerata precipitosa la modifica di un disciplinamento in vigore soltanto dal 2002, sia perché bisognerebbe aspettare la fine dell'elaborazione dell'unificazione del diritto di procedura penale, attualmente in corso. L'obiezione riguardante l'intempestività è poi parzialmente invocata a sostegno del primo motivo (BGer, LU, SH, SZ, TI, VD, CVP, SP, CAPP, KSBS, KSS, SKG, SVR), ma anche come motivo determinante il rigetto (EVP) o un'importante riserva (SAV), pur ritenendo il disegno degno di discussione.

Vengono menzionati quali ulteriori motivi per il rigetto:

- la delega, a livello d'ordinanza, delle questioni organizzative e dei singoli progetti esecutivi; questo è un parziale ulteriore motivo giustificante un rigetto di fondo (BGer, CVP, FDP, SVR), e in parte un motivo essenziale di rigetto, nonostante il sostegno sostanziale all'unificazione della vigilanza (BStG, TG);
- il mancato coinvolgimento dell'Ufficio federale dei giudici istruttori nella revisione (in particolare LU, TG, TI, VD, ZG, EVP, FDP).

Anche sostenendo fondamentalmente il disegno ne è messa in discussione l'urgenza, tenuto conto di altri gravi carenze del vigente ordinamento della procedura penale (SAV).

L'abrogazione dell'obbligo del permesso per procedere penalmente contro impiegati federali è meno contrastata. Il PLR si dichiara fondamentalmente contro l'abrogazione. BGer, BStG e PPD chiedono il mantenimento dell'obbligo del permesso, nella misura in cui concerna impiegati di tribunale.

3.3. Soluzione proposte

Se da un canto –almeno momentaneamente – diversi consultati rinunciano alle modificazioni, preferendo lo statu quo (BGer, BE, JU, LU, SH, TI, VD, ZG, CSP, CVP, EVP, FDP, KSS, CAPP, KSBS, SKG, SVR), altri confermano implicitamente il bisogno di revisione, dando preferenza però ad un altro modello di disciplinamento. Si suggerisce l'unificazione della vigilanza presso un tribunale (SZ, SP) o l'affido della medesima a un'istituenda autorità di vigilanza indipendente e paritetica (BStG, GE, NE, VD) o ancora una normativa formale più dettagliata sulle competenze di vigilanza specialistiche e amministrative (OW, TG, BStG, DJS). Per

risolvere i problemi inerenti alla vigilanza suddivisa nell'ambito della polizia giudiziaria – la polizia criminale federale sottostà al DFGP, ma l'attività d'indagine come polizia giudiziaria è diretta dal Ministero pubblico della Confederazione che oggettivamente sottostà al Tribunale penale federale – il Tribunale federale propone la separazione dell'indagine di polizia dall'attività del Ministero pubblico della Confederazione in quanto pubblica accusa. Per rendere meno grave dal profilo delle risorse la problematica della suddivisione della vigilanza, il PLR propone l'introduzione dell'obbligo vicendevole di consultazione e d'informazione di entrambe le autorità di vigilanza.

4. Osservazioni sui singoli articoli legali

Ad art. 14 (Nomina e durata delle funzioni del procuratore generale della Confederazione e dei procuratori federali)

La normativa dà motivo di esprimere osservazioni soltanto riguardo a pochi pareri. In parte esso è accolto quanto al fondo (BE, SH, KSBS); isolatamente si sostiene la proroga della durata delle funzioni (GE), ma si chiede che il procuratore generale della Confederazione e i suoi rappresentanti siano nominati dall'Assemblea federale (GE, VD). Viene anche fatto notare che il testo non interpreterebbe correttamente la posizione giuridica del procuratore generale della Confederazione (SAV).

Ad art. 14a (Caratteristiche dell'organizzazione del Ministero pubblico della Confederazione)

Il previsto mandato legale al Consiglio federale di disciplinare mediante ordinanza l'organizzazione del Ministero pubblico della Confederazione (statuto, compiti e attribuzioni del procuratore generale della Confederazione, dei sostituti del procuratore generale della Confederazione nonché dei procuratori federali, numero e ubicazioni delle sedi, principi di ripartizione delle pratiche, eventuali principi in base ai quali si determina la lingua del procedimento, l'attività d'informazione del pubblico e la facoltà del Ministero pubblico della Confederazione di concludere convenzioni amministrative con servizi stranieri) viene ampiamente criticato, anche se sostanzialmente accettato in taluni casi (SAV, SBV). Viene fatto valere che le ordinanze riguardanti l'organizzazione limiterebbero troppo l'ambito di manovra del Ministero pubblico della Confederazione e le ordinanze sul diritto di procedura penale sarebbero inusuali (BE, SH, FDP, SVR) ma anche che le questioni organizzative essenziali dovrebbero essere disciplinate in una legge formale (GE, SH, VD, BGer, CAPP, FDP, KSBS, KSS, SBV) e che i principi organizzativi sarebbero già previsti dalla legge vigente (BStG).

In particolare viene chiesto che l'elenco degli obblighi del procuratore generale della Confederazione (art. 14a cpv. 1 lett. a) sia disciplinato in una legge formale (GE, SH, BStG, KSBS, KSS, SBV), che il numero dei procuratori federali e i loro elenchi degli obblighi (art. 14a cpv. 1 lett. b) siano disciplinati in una legge formale (GE, KSBS, KSS) e che i principi della ripartizione delle pratiche (art. 14a cpv. 1 lett. d) siano demandati alla discrezione del procuratore generale della Confederazione (GE, SO, VD, ZH, KSS, KSBS) e siano disciplinati in una legge formale (SH). L'articolo 14a capoverso 1 lettera c (disciplinamento delle sedi regionali del Ministero pubblico della Confederazione) è parzialmente approvato (GE), anche se ne viene chiesta una determinazione legale formale (KSS, KSBS).

Viene anche osservato che la determinazione della lingua del procedimento (art. 14a cpv. 2 lett. a) deve essere disciplinata mediante legge formale (GE), che tale legge preveda già tale determinazione (BStG, KSBS) o che la decisione sia lasciata al procuratore generale della Confederazione (KSS). La normativa sull'informazione del pubblico in merito al procedimento (art. 14a cpv. 2 lett. b) è approvata in taluni casi (SBV), ma più frequentemente si chiede che l'informazione sia lasciata alla discrezionalità del procuratore generale della Confederazione (GE, VD, ZG, KSBS, KSS); è proposta anche una normativa mediante legge formale (SO). L'articolo 14a capoverso 2 lettera c (facoltà di concludere convenzioni amministrative con servizi stranieri) è valutato in modo diversificato: in parte è confermata la competenza del Consiglio federale (GE, KSS, SBV), ma viene anche chiesto che la collaborazione con i servizi esteri sia lasciata alla discrezionalità del procuratore generale della Confederazione (ZG) o che, a causa delle conseguenze, un disciplinamento pertinente sia stabilito a livello di legge formale (trasferimento di dati strettamente personali all'estero) e debba essere completato con un meccanismo di controllo (SO).

Viene inoltre chiesto che il Consiglio federale, prima di emanare simili ordinanze sull'organizzazione, ascolti il Tribunale penale federale e il Ministero pubblico della Confederazione (JU) e che il Consiglio federale debba approvare le istruzioni generali impartite dal procuratore generale della Confederazione ai sostituti e ai procuratori federali (ESC).

Ad art. 15 (Compiti legali e competenze del procuratore generale della Confederazione)

In taluni casi, nel complesso la normativa incontra un sostegno di principio (SH, VS, DJS, ESC).

Il capoverso 1 (Attività del procuratore generale della Confederazione fondata sul diritto) è accolto favorevolmente (SO).

Il capoverso 4 (Nessun vincolo per le istruzioni del procuratore generale della Confederazione nelle decisioni di conduzione procedurale) è in parte approvato espressamente (AG, BL, SH, SO, VS, SAV, SBV), ma viene anche fatto valere che risulta scarsamente incisivo con la limitazione a singoli casi e che l'indipendenza del perseguimento penale non è sufficientemente garantita, in particolare per il fatto che sono possibili normative generali (FR, GE, NE, TI, VD, ZG, SP, KSS). Viene però chiesta anche una limitazione dell'esclusione del vincolo per le istruzioni nei casi in cui vi sono interessi di politica estera e in caso di violazione degli obblighi del procuratore generale della Confederazione (ESC).

Ad art. 15a (Facoltà del procuratore generale della Confederazione di impartire istruzioni)

Questa normativa è valutata in modo diversificato. In parte la regolamentazione sulle competenze di impartire istruzioni è sostanzialmente ben accolta (SO, ESC, SBV). Per contro viene anche rilevato che essa sia in generale troppo restrittiva quanto al contenuto (BE), o che in particolare i capoversi 2-4 siano superflui (KSS, KSBS, SVR); inoltre anche i supplenti del procuratore generale della Confederazione (BE, ZH) nonché altri suoi supplenti opportunamente incaricati (KSBS) devono poter impartire istruzioni ai procuratori generali della Confederazione. In taluni casi è tuttavia giudicato fondamentalmente inopportuno anche il diritto del procuratore generale della Confederazione di impartire istruzioni ai procuratori

federali in un caso specifico (cpv. 2-4) (SH, VD, CAPP, KSS, SVR), e si chiede che in un caso specifico le istruzioni siano, per ragioni attinenti alla responsabilità, allegare all'incarto (SAV). Sussiste un dubbio circa la necessità e la sensatezza del capoverso 4, in quanto i disciplinamenti in materia di ricusazione dei procuratori federali vengono giudicati come un voto legale di sfiducia nei confronti del procuratore generale della Confederazione (GE, CAPP, KSS, KSBS, SAV); è proposto anche un disciplinamento improntato sul diritto francese secondo cui le istruzioni debbano essere vincolanti nelle proposte e nelle motivazioni scritte, ma non in quelle orali (SAV).

Ad art. 16 (Subordinazione in materia di vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione; presentazione del rapporto e diritto di prendere visione)

Da un canto, il disciplinamento è accolto espressamente come appropriato (FR, SO), dall'altro è giudicato troppo limitativo per il Ministero pubblico della Confederazione (BE, GE, JU, TI, SVR). Le autorità esecutive non dovrebbe avere diritto di prendere visione degli atti procedurali (BE, GE, JU, TI, VD, ZG, KSS, CAPP, KSBS, SVR): in particolare il DFGP, in quanto autorità esecutiva, acquisirebbe il diritto di prendere visione di tutti gli atti di procedura penale, disattendendo la separazione dei poteri o la protezione dei dati (GE, JU, TI, VD, ZG, KSS). In questo contesto viene proposto che l'autorità di vigilanza, dovendo prendere visione degli atti, senza concreti riferimenti a carenze o rilevi dati personali soltanto in misura salutaria (SO). Si teme inoltre che al DFGP manchino le conoscenze specialistiche necessarie per la vigilanza (LU, KSBS) e che l'autorità di vigilanza possa diffondere ulteriormente i particolari del procedimento penale (GE, VD, ZG). Viene inoltre chiesto che nel capoverso 2 sia definita anche la periodicità della presentazione del rapporto (VD).

Ad art. 16a (Facoltà del Dipartimento come autorità di vigilanza)

La normativa viene fondamentalmente accettata (FR, SAV). Altri consultati lo respingono in generale oppure lo valutano con scetticismo (BE, GE, JU, SH, ZH, FDP, CAPP, KSBS, KSS, SVR). Limiterebbe troppo la capacità di agire del Ministero pubblico della Confederazione (BE, JU, TI, VD, ZH, FDP, CAPP, DJS, KSS, SVR), sia per le disposizioni procedurali giusta il capoverso 1 lettera a (GE, TI, VD, CVP, ZH, CAPP, DJS, KSBS, KSS), sia per il progetto d'impiego delle risorse giusta il capoverso 1 lettera b (GE, SH, VD, ZG, SP; KSS). Normative con ripercussioni sulla procedura dovrebbero eventualmente essere emanate in una legge formale (BGer, BStG, FDP, DJS). La normativa del capoverso 1 lettera a, secondo cui le istruzioni generali che si ripercuotono sulla procedura devono essere emanate in forma di ordinanza, è in taluni casi accolta espressamente (BL) e in altri casi sostanzialmente respinta poiché, tramite ordinanze invece che tramite semplici istruzioni, potrebbe essere limitata la facoltà di verifica delle giurisdizioni di ricorso; la trasparenza deve essere garantita dalla pubblicazione delle istruzioni (SAV). Infine viene rilevato che il diritto delle autorità di vigilanza di emanare istruzioni non dovrebbe essere limitato all'eliminazione di difetti e che questo criterio risulta troppo restrittivo (SO, SAV). È messa in questione anche l'audizione del Tribunale penale federale prima dell'emanazione di ordinanze e istruzioni, perché pregiudicherebbe l'ulteriore libera verifica delle questioni di massima (SAV); sarebbe per contro superfluo disciplinare nella legge l'audizione del Ministero pubblico della Confederazione, perché si tratterebbe di cosa ovvia (SAV).

Viene poi messo in discussione che, nell'impiego della polizia criminale federale in quanto polizia giudiziaria, esista la necessità di coordinamento giusta il capoverso 2 lettera b (GE, KSBS, KSS), in quanto la polizia giudiziaria deve comunque continuare ad essere diretta dal procuratore generale della Confederazione (GE) ed esiste sempre un'autorità direttiva (KSB, KSS). Viene anche segnalato che il capoverso 2 lettera c sarebbe inopportuno (VD) e che dovrebbe riferirsi esclusivamente all'ambito amministrativo (GE, JU). In fine nel capoverso 2 lettera c dovrebbe essere menzionato anche il ricorso ai rimedi giuridici (SO).

Ad art. 17 cpv. 1 (Abolizione dell'alta vigilanza della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale sulla polizia giudiziaria)

La disposizione non è messa in discussione. Alcuni consultati la accettano espressamente (BE, SH), dacché l'alta vigilanza della Corte dei reclami penali non avrebbe importanza pratica (BE). Tuttavia viene criticata nelle spiegazioni l'equiparazione della polizia giudiziaria della Confederazione alla polizia criminale federale, in quanto anche la polizia cantonale agisce da polizia giudiziaria della Confederazione (BE, SH). Il Tribunale federale suggerisce di esaminare la possibilità di non includere l'indagine di polizia giudiziaria tra i compiti dell'autorità d'accusa, vale a dire del Ministero pubblico della Confederazione.

**Abrogazione dell'articolo 15 della legge sulla responsabilità
(Obbligo del permesso per procedimenti penali contro impiegati federali)**

La proposta di abrogare l'obbligo del permesso trova tanto un consenso esplicito (BL, GE, JU, KSBS) quanto un rigetto integrale (FDP). Un mantenimento dell'obbligo del permesso viene chiesto per i procedimenti penali contro il personale giudiziario (BGer, BStG, CVP).

**Modifica dell'articolo 28 capoverso 2 della legge federale sul
Tribunale penale federale (Adeguamento al
trasferimento della vigilanza al DFGP)**

Il SAV desidera completare la modifica nel senso che la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale possa agire anche in futuro non soltanto come giurisdizione di ricorso, ma debba anche poter verificare d'ufficio la legittimità dei procedimenti.