



Autorità di vigilanza  
sul Ministero pubblico della Confederazione

# 2017

## RAPPORTO D'ATTIVITÀ



# Sommario

<b>Premessa</b>	<b>5</b>
<b>Aspetti generali</b>	<b>6</b>
1 Basi legali, compiti	6
2 Composizione dell'Autorità di vigilanza	6
<b>Attività generale dell'AV-MPC</b>	<b>7</b>
1 Organizzazione e infrastruttura dell'Autorità	7
2 Modalità operativa	7
3 Informazione del pubblico	8
<b>Attività di vigilanza</b>	<b>9</b>
1 Vigilanza corrente sul Ministero pubblico della Confederazione	9
2 Ispezioni	10
3 Questioni particolari	11
<b>Collaborazione con altre autorità</b>	<b>13</b>
1 Assemblea federale	13
2 Tribunale penale federale	14
3 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)	14
4 Vigilanza sul Servizio delle attività informative (AVI-AIn)	15
<b>Indicazioni al legislatore</b>	<b>15</b>
<b>Allegati</b>	<b>16</b>
<b>Abbreviazioni</b>	<b>22</b>



## Premessa

Il mutamento sociale non si ferma neppure davanti al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e alla sua Autorità di vigilanza. Il MPC deve confrontarsi in misura sempre crescente con nuovi fenomeni e forme di criminalità. Ormai i procedimenti penali non riguardano quasi più singoli autori di reati, ai quali si possano opporre capi di imputazione più o meno chiaramente strutturati. Gli ambiti criminali con cui il MPC svizzero deve fare i conti sono caratterizzati da divisione dei compiti, estensione mondiale, reti composte di cellule isolate che operano in clandestinità e un grande potenziale di pregiudizio. Il perseguimento penale del terrorismo internazionale, della criminalità organizzata, della criminalità economica e del *cybercrime* richiede l'adozione di nuove strategie e metodi di lavoro. I limiti di una legislazione penale e processuale nazionale sono messi segnatamente in evidenza dal trattamento in sede penale dei genocidi e dei crimini contro l'umanità. Considerato peraltro che prevenzione di polizia e attività di repressione della magistratura si sovrappongono sempre più, c'è molto da ripensare e sperimentare ex novo, anche a livello di concetti basilari. Non da ultimo, quindi, è opportuno che sia il MPC che la sua Autorità di vigilanza sviluppino un proprio dispositivo, da perfezionare costantemente, per lottare contro le sfide tecnico-informatiche del cyberspazio.

In tal senso è chiamata a operare anche l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC), che è senz'altro in grado di gestire la «normale amministrazione», mentre, organizzata com'è secondo il principio di milizia, cozza ben presto contro i propri limiti quando si tratta di approfondire procedimenti riguardanti eventi passati, valutare l'efficacia di nuove strategie o influire in maniera creativa sullo sviluppo di nuovi strumenti per la lotta alla criminalità. Pertanto le aspettative politiche nei confronti dell'AV-MPC, le cui dotazioni sono modeste rispetto ad altre Autorità di vigilanza della Confederazione, non possono essere eccessive, anche se l'AV-MPC sta adoperandosi, in collaborazione e in interscambio con i suoi partner, per migliorare passo-passo le proprie prestazioni, adeguandole alle crescenti esigenze con cui si trova a confrontarsi.

In merito è opportuno sottolineare che la principale responsabilità di un corretto ed efficace perseguimento penale, della realizzazione e della gestione di un'organizzazione funzionale e di un impiego efficiente delle risorse finanziarie e materiali grava, secondo la volontà del legislatore, sul Procuratore generale della Confederazione. L'Autorità di vigilanza verifica in primo luogo l'assunzione da parte del Procuratore della propria

responsabilità di conduzione e osserva uno scrupoloso riserbo quando quest'ultimo esercita la propria discrezionalità.

Nell'applicazione del diritto in quanto pubblico ministero della Confederazione, il MPC – come sottolinea l'articolo 4 del Codice di procedura penale – è indipendente e sottostà soltanto al diritto, provvedendo autonomamente, libero da influenze esterne e attenendosi esclusivamente a quanto dettato dalla legge, all'uniforme attuazione dell'azione penale statale. Con questo – nell'ambito cioè dell'applicazione del diritto nel singolo caso concreto – l'Autorità di vigilanza nulla ha a che fare. Ai sensi dell'articolo 29 della Legge sull'organizzazione delle autorità penali, all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione è fatto divieto di impartire al MPC istruzioni nel singolo caso sull'apertura, lo svolgimento e la chiusura di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici.

Il MPC conduce i propri procedimenti in un contesto estremamente politicizzato. Si tratta di procedimenti che toccano molteplici interessi nazionali e internazionali e quindi le decisioni del MPC hanno grande risonanza pubblica. Per questa ragione risulta imprescindibile rafforzare l'indipendenza del MPC e proteggerlo da inammissibili influenze. Con il suo distacco dall'amministrazione federale e la costituzione di un'Autorità di vigilanza autonoma, il legislatore ha dato a tal proposito un segno molto chiaro. Anche in futuro l'AV-MPC presterà particolare attenzione a che tale indipendenza venga preservata.

Il Presidente dell'autorità di vigilanza  
Niklaus Oberholzer, giudice federale

# Aspetti generali

## 1 Basi legali, compiti

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) è stata creata il 1° gennaio 2011. La sua attività si basa sull'articolo 23 e seguenti della Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP, RS 173.71), sull'Ordinanza dell'Assemblea federale del 1° ottobre 2010 sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (RS 173.712.24) e sul Regolamento del 4 novembre 2010 dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (RS 173.712.243).

L'AV-MPC è sottoposta alla vigilanza diretta dell'Assemblea federale ed è indipendente dal Consiglio federale, dall'Amministrazione federale e dai Tribunali.

Compiti e competenze dell'Autorità di vigilanza sono disciplinati dagli articoli 29–31 LOAP. Va sottolineato come l'AV-MPC non abbia il carattere di un'istanza di ricorso contro le decisioni del Ministero pubblico della Confederazione. Essa non può impartire al Ministero pubblico della Confederazione istruzioni nel singolo caso sull'apertura, lo svolgimento e la chiusura di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici (art. 29 cpv. 2 LOAP). Rientra invece nelle sue competenze impartire istruzioni di carattere generale sull'adempimento dei compiti da parte del Ministero pubblico della Confederazione (art. 29 cpv. 2 LOAP). Inoltre, l'AV-MPC nomina, ai sensi dell'articolo 67 capoverso 1 LOAP, un Procuratore pubblico straordinario<sup>1</sup> o un membro del MPC in caso di perseguimento penale di Procuratori capo federali o Procuratori pubblici per reati connessi alla loro attività ufficiale.

## 2 Composizione dell'Autorità di vigilanza

I membri dell'Autorità di vigilanza sono eletti dall'Assemblea federale plenaria per un mandato della durata di quattro anni. Il mandato attuale terminerà il 31.12.2018. Ai sensi dell'articolo 23 cpv. 2 LOAP, l'Autorità conta sette membri, che svolgono le loro funzioni a titolo accessorio, in conformità con l'articolo 3 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. L'Autorità si compone di un giudice del Tribunale federale, uno del Tribunale penale federale, due avvocati iscritti in un registro cantonale degli avvocati e tre specialisti.

Nell'anno oggetto del Rapporto – il 2017 – i membri dell'AV-MPC erano, in ordine alfabetico:

- Isabelle Augsburger-Bucheli, decana dell'Istituto per la lotta contro la criminalità economica (ILCE), Neuchâtel
- François A. Bernath, avvocato, Zurigo (fino al 30.9.2017)
- Giorgio Bomio, giudice presso il Tribunale penale federale, Bellinzona (fino al 31.10.2017)
- Tamara Erez, avvocato, Lugano (dal 1.10.2017)
- Rolf Grädel, ex Procuratore generale del Cantone di Berna, Berna
- Veronica Hälgi-Büchi, avvocato, San Gallo
- Stefan Heimgartner, giudice presso il Tribunale penale federale, Bellinzona (eletto il 13.12.2017)
- Niklaus Oberholzer, giudice federale, Losanna
- Hanspeter Uster, responsabile di progetto nel settore giustizia e polizia, Baar

Il signor Giorgio Bomio è stato eletto per la prima volta dall'Assemblea federale il 1.1.2011 per il mandato 2011–2014 in qualità di giudice penale federale; negli anni dal 2013 al 2016 ha ricoperto la carica di Vicepresidente dell'AV-MPC. Dietro sua richiesta, il signor Bomio si è dimesso in data 31.10.2017 dalla carica di membro dell'AV-MPC e per il resto dell'attuale mandato l'Assemblea federale ha eletto al suo posto, il 13.12.2017, il signor Stefan Heimgartner, anch'egli giudice penale federale.

Il signor François A. Bernath è stato eletto il 24.9.2014 in qualità di avvocato per il mandato 2015–2018. Il 30.9.2017 ha lasciato l'AV-MPC e per il resto del mandato l'Assemblea federale ha eletto come nuovo membro dell'Autorità di vigilanza la signora Tamara Erez, avvocato.

<sup>1</sup> Ai fini di una migliore leggibilità, il Rapporto d'attività 2017 usa solo la forma maschile, che sottintende anche quella femminile.

# Attività generale dell'AV-MPC

## 1 Organizzazione e infrastruttura dell'Autorità

### 1.1 Organizzazione

L'Autorità di vigilanza si costituisce autonomamente (art. 27 cpv. 1 LOAP). Presidente e vicepresidente sono eletti per un mandato di 2 anni. È possibile una sola rielezione (art. 7 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione). Le funzioni di Presidente e Vicepresidente sono state svolte nell'anno oggetto del Rapporto dal giudice federale Niklaus Oberholzer e da Isabelle Augsburg-Bucheli, Decana dell'Istituto per la lotta contro la criminalità economica (ILCE).

### 1.2 Segreteria / infrastruttura

L'Autorità di vigilanza dispone di una segreteria permanente, che si occupa della gestione dell'Autorità e la sostiene dal punto di vista tecnico e amministrativo (art. 10 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione). Al 31.12.2017 facevano parte della segreteria un segretario giuridico e un assistente, con un carico di lavoro totale del 160 %.

Al di fuori delle sedute, la segreteria si mantiene in costante contatto con il Presidente dell'AV-MPC, i membri, il MPC oggetto della vigilanza, vari uffici dell'amministrazione federale e i servizi del Parlamento. Nell'anno oggetto del Rapporto è stato definito ex novo presso il MPC, con la referente del Procuratore generale della Confederazione e la direzione, un Single Point of Contact (SPOC) per le esigenze organizzative o amministrative dell'AV-MPC.

Sede dell'Autorità è Berna (art. 11 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione), dove si trovano i locali della segreteria.

Ai sensi dell'articolo 10 cpv. 3 della suddetta ordinanza, l'Autorità di vigilanza organizza la propria segreteria secondo criteri autonomi e può avvalersi dietro compenso, per altre prestazioni amministrative o logistiche, di altre unità della Confederazione. I dettagli sono stabiliti in apposite convenzioni sulle prestazioni. In tale ottica l'Autorità ha stipulato convenzioni per prestazioni riguardanti le infrastrutture, le finanze e il personale con la segreteria generale DFF, l'UFCL, l'UFIT e il Centro Prestazione servizi Finanze del DFF. Nel 2018 sarà aggiornata e rivista la convenzione conclusa nel 2013 con la segreteria generale DFF. Data la sua indipendenza, in linea di principio l'AV-MPC non può avvalersi di prestazioni fornite dal MPC soggetto alla sua vigilanza.

### 1.3 Sicurezza

Data la sensibilità dei dati trattati e la potenza degli attori che operano nel cyberspazio, il tema della sicurezza ha un'alta priorità per l'AV-MPC. Nel suo Rapporto d'attività 2016 l'AV-MPC ha affermato di voler potenziare, nel 2017, i propri sforzi nel settore della sicurezza. In quanto piccola Autorità di vigilanza indipendente, al di fuori dell'amministrazione federale, essa deve comunque operare, per concretizzare la sua aspirazione a migliorare costantemente il proprio livello generale di sicurezza, in collaborazione con altri uffici federali, ad esempio nella valutazione delle situazioni di minaccia. In tale contesto, nell'anno oggetto del Rapporto l'AV-MPC ha fruito soprattutto del supporto della segreteria generale del DFF, della fedpol e – per una prima analisi e uno scambio di best practice – anche del MPC. In tal modo è stato possibile porre in atto parecchi interventi e prevederne altri per il 2018. Tra l'altro, l'AV-MPC sta puntando ad ottenere in futuro dalla segreteria generale del DFF, in via permanente, servizi nel settore della sicurezza delle informazioni; proprio questo è l'obiettivo della sopra citata revisione, prevista per il 2018, della convenzione sulle prestazioni.

Data l'analogia delle problematiche trattate, l'AV-MPC vede inoltre un potenziale di continuo miglioramento della propria sicurezza nello scambio e nella collaborazione con altri organi di vigilanza, ad esempio l'Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative (AVI-AIn) o l'Alta vigilanza parlamentare (CdG/DelCG), e persegue a tal fine una più intensa collaborazione in questi ambiti tematici.

## 2 Modalità operativa

### 2.1 Sedute interne / con il Ministero pubblico della Confederazione

Nell'anno oggetto del Rapporto l'Autorità di vigilanza ha tenuto, di norma, una seduta al mese. Di solito, le sedute sul tema della vigilanza con la direzione del MPC si sono svolte dopo le riunioni interne dell'AV-MPC. Durante le sedute, il MPC ha esposto all'AV-MPC le tematiche attuali e i relativi sviluppi. Nel contempo, le sedute hanno offerto all'AV-MPC l'opportunità di porre a sua volta domande al MPC o di richiamare l'attenzione dello stesso MPC su problematiche identificate dall'Autorità di vigilanza.

Ai sensi dell'articolo 9 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, per eseguire le ispezioni presso il MPC l'AV-MPC può inviare una delegazione di almeno tre membri. Nell'anno oggetto del Rapporto, varie delegazioni dell'Autorità hanno condotto interrogatori presso singole divisioni del MPC nell'ambito della verifica trasversale 2017.

L'AV-MPC ha inoltre deciso di eseguire due ispezioni straordinarie (caso D.M. e reati concernenti il Diritto penale internazionale; cfr. cap. Attività di vigilanza, punto 2.2). Delegazioni dell'AV-MPC hanno inoltre preso parte a riunioni con il MPC, con molte commissioni parlamentari, con il DFGP e con l'AVI-Aln (cfr. il capitolo Collaborazione con altre autorità).

## 2.2 Sistema di referenti esperti

In base all'articolo 9 cpv. 1 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, l'Autorità può delegare a uno o più dei suoi membri l'istruzione di procedimenti e la preparazione di decisioni. Nell'anno oggetto del Rapporto l'AV-MPC si è organizzata internamente in tal senso, sulla scorta dell'articolo 3 cpv. 1 e 2 del suo Regolamento, creando il seguente sistema di referenti esperti:

Ambito specialistico	Referenti
Budget Ministero pubblico della Confederazione	Veronica Hälg-Büchi, Giorgio Bomio
Commissioni finanziarie	Niklaus Oberholzer, Giorgio Bomio
Delegazione delle Commissioni della gestione	Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburgers-Bucheli, Hanspeter Uster
Commissioni della gestione	Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburgers-Bucheli, Rolf Grädel
Scambi con l'AVI-Aln	Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburgers-Bucheli, Hanspeter Uster
Personale del Ministero pubblico della Confederazione	Hanspeter Uster
Spese del Procuratore generale	Veronica Hälg-Büchi, Giorgio Bomio
Rapporto d'attività – controllo traduzione	Isabelle Augsburgers-Bucheli, Giorgio Bomio
Riunioni DFGP – MPC – AV-MPC	Niklaus Oberholzer, Rolf Grädel

## 2.3 Competenze di vigilanza

In virtù dell'articolo 29 cpv. 2 LOAP, l'Autorità di vigilanza può impartire istruzioni generali al Ministero pubblico della Confederazione concernenti l'adempimento dei suoi compiti e ne verifica l'osservanza. Sono escluse istruzioni nel singolo caso sull'apertura, lo svolgimento e la chiusura di un procedimento, come pure istruzioni per l'accusa in giudizio e per l'esercizio di rimedi giuridici. In caso di reclami contro decisioni o atti procedurali del MPC nell'ambito di un procedimento penale concreto,

sono a disposizione i rimedi giuridici disciplinati dal Codice di procedura penale (CPP, RS 312), da far valere dinanzi al Tribunale penale federale. L'AV-MPC non entra pertanto nel merito dei reclami inerenti alla vigilanza che hanno per oggetto decisioni o atti procedurali riferiti a procedure d'inchiesta condotte dal MPC. In base all'articolo 30 cpv. 3 LOAP, oltre a impartire istruzioni, l'AV-MPC può anche formulare raccomandazioni all'indirizzo del MPC.

In base ad un'analisi delle basi giuridiche e della documentazione, l'Autorità di vigilanza ha elaborato una serie di principi per la vigilanza generale sull'attività di perseguimento penale del MPC (cfr. allegato 1).

## 3 Informazione del pubblico

L'AV-MPC informa il pubblico sulla propria attività (art. 13 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione).

A tal fine pubblica ogni anno un Rapporto d'attività. Ai sensi dell'articolo 30 cpv. 3 LOAP le informazioni ottenute mediante consultazione degli atti procedurali del MPC possono essere utilizzate come base per i rapporti solo in termini generali e in forma anonimizzata.

Inoltre, a fini dell'informazione, l'AV-MPC ha creato una propria homepage (<http://www.ab-ba.ch>). Tale pagina contiene segnatamente la composizione dell'Autorità, brevi profili dei membri, le basi legali, il rapporto d'attività e i comunicati stampa dell'AV-MPC.

Nel 2017 l'Autorità di vigilanza ha emanato comunicati stampa in occasione della pubblicazione del Rapporto d'attività 2016 (5.4.2017) nonché in merito allo stato intermedio dei propri accertamenti nel caso D.M. (17.5.2017).



# Attività di vigilanza

## 1 Vigilanza corrente sul Ministero pubblico della Confederazione

### 1.1 Rendiconti

Nell'anno oggetto del Rapporto, il MPC ha presentato all'Autorità di vigilanza due rendiconti semestrali per i periodi 1.7.2016–31.12.2016 e 1.1.2017–30.6.2017. Nonostante l'AV-MPC non verifichi, nel caso singolo, alcun procedimento in corso in luogo delle istanze giudiziarie, la scelta dei rapporti sui casi, effettuata autonomamente dall'AV-MPC, costituisce uno dei fondamenti per la verifica degli aspetti sistemici dell'attività del MPC.

### 1.2 Sedute di vigilanza

Nel 2017 l'AV-MPC ha tenuto dieci sedute di vigilanza ordinarie e due straordinarie. Una seduta si è svolta *extra muros*, nei locali del Tribunale penale federale di Bellinzona. Di regola hanno partecipato alle sedute i membri dell'Autorità di vigilanza e – in una particolare fase – il Procuratore generale, i suoi sostituti, il segretario generale del MPC e, a seconda delle esigenze, il consulente legale del Procuratore generale e il capo delle informazioni del MPC.

Ai sensi dell'articolo 8 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione l'Autorità può deliberare validamente se è presente alle sedute, che non sono pubbliche, la maggioranza dei suoi membri. Le delibere sono assunte a maggioranza dei votanti e, in caso di parità, è decisivo il voto del presidente. A integrazione di tale normativa, il Regolamento dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione stabilisce, all'articolo 2 cpv. 3, che in caso di urgenza, le decisioni possono essere prese in forma circolare o per via elettronica. Nell'anno oggetto del Rapporto questo è accaduto più volte, ad esempio nell'ambito degli accertamenti sul caso D.M.

Ai sensi dell'articolo 9 cpv. 2 LOAP il Procuratore generale della Confederazione risponde della realizzazione e della gestione di un'organizzazione funzionale e dell'impiego efficace del personale e delle risorse finanziarie e materiali. Durante le sedute, l'Autorità di vigilanza affianca il Procuratore generale nell'assunzione delle decisioni riguardanti la politica del personale, ma senza interferire, nei singoli casi, nelle competenze spettanti al suddetto. In quanto Autorità di vigilanza specializzata che, a differenza di una direzione di dipartimento, non si trova all'apice di una gerarchia amministrativa, non spetta all'AV-MPC prendere posizione rispetto a singole decisioni del Procuratore generale.

In concreto, nelle sedute svoltesi durante l'anno oggetto del Rapporto l'Autorità di vigilanza si è occupata maggiormente, tra l'altro, di problemi organizzativi e metodologici, dei risultati intermedi dell'ispezione trasversale 2017, degli accertamenti sul caso D.M. all'attenzione

della DelCG, dei reati concernenti il diritto penale internazionale, del *controlling* dei casi del MPC e del progetto «Joining Forces». Necessita di ulteriori chiarimenti la questione relativa agli ambiti di competenza in relazione al Controllo federale delle finanze (CDF).

Nel corso delle sedute, il MPC ha sottoposto all'esame dell'AV-MPC problemi di natura sistemica e casi attuali. In considerazione dell'obbligo di rendiconto dell'Autorità di vigilanza all'Alta vigilanza parlamentare, dei quesiti dei media e dell'attività ispettiva dell'Autorità stessa, l'assunzione di informazioni sui procedimenti in corso appare opportuna; tuttavia, dato che nei casi singoli l'Autorità non può impartire istruzioni sull'apertura, lo svolgimento e la chiusura di un procedimento, sulla rappresentanza dell'accusa in giudizio e sull'esercizio di rimedi giuridici (art. 29 cpv. 2 LOAP), nelle sedute con il MPC essa si limita a trattare, conformemente al suo incarico, problematiche di tipo sistemico. Trale problematiche trattate ad esempio, nel 2017, si trova quella relativa ai rapporti con i collaboratori dimissionari del MPC, soprattutto quelli che dopo aver lasciato il MPC esercitano la loro attività professionale in ambiti tematici analoghi. In merito l'AV-MPC ha raccomandato al MPC di definire con apposito regolamento i diritti e i doveri da rispettare e di stipulare accordi individuali con i collaboratori dimissionari. Un altro aspetto sistemico trattato dall'AV-MPC nel 2017 ha riguardato la stipulazione di accordi *de officiis* da parte del MPC. In linea di principio l'AV-MPC non è favorevole alla creazione di nuova soft law.

Il MPC, impegnato nell'attività operativa quotidiana con oltre 220 collaboratori, presenta rispetto all'AV-MPC, che in confronto ad altri organi di vigilanza dispone di risorse modeste ed è organizzata secondo il principio di milizia, un vantaggio in fatto d'informazioni. Pertanto, finora è stato soprattutto il MPC a proporre i punti da trattare nelle sedute di vigilanza. Per contrastare sempre più efficacemente il rischio del tacito consenso da parte dell'AV-MPC, nel 2018 i punti all'ordine del giorno saranno oggetto, se necessario, di un sistematico monitoraggio. Inoltre, in futuro l'AV-MPC detaglierà per iscritto nei confronti del Procuratore generale della Confederazione le proprie decisioni assunte dopo le sedute di vigilanza con il MPC.

### 1.3 Denunce all'AV-MPC

Nell'anno oggetto del Rapporto 17 cittadini hanno presentato contestazioni all'Autorità di vigilanza. Spesso si tratta di persone coinvolte in procedimenti dinanzi al MPC o al Tribunale penale federale (e/o dinanzi ad altre autorità). Di regola le loro allegazioni possono essere evase nell'ambito di un procedimento in corso da parte dei Tribunali competenti, per cui non sono di competenza dell'Autorità di vigilanza. Nella misura in cui, però, in relazione a tali contestazioni vengono trattati

aspetti che vanno al di là del singolo caso concreto (ad es. prescrizione dei procedimenti), questi possono essere discussi con il Ministero pubblico della Confederazione nell'ambito delle sedute di vigilanza o delle ispezioni. In taluni casi le denunce vengono trasmesse anche al MPC competente affinché verifichi se debbano essere accolte come denunce vere e proprie.

Anche nell'anno oggetto del Rapporto è stato indirizzato all'AV-MPC per via elettronica un gran numero di contestazioni che spesso si sono ripetute quotidianamente e che sono state già materialmente trattate in precedenza. Al ripetersi di tale comportamento, l'AV-MPC fa presente una tantum per iscritto ai mittenti, parte dei quali querulomani, che non risponderà più a future contestazioni sulla stessa fattispecie.

## 2 Ispezioni

### 2.1 Ispezione trasversale 2017

Nell'ambito della sua ispezione ordinaria annuale l'AV-MPC ha svolto, tra il 28.8.2017 e il 10.10.2017, otto interrogatori di metà giornata, di collaboratori della Divisione Criminalità eco-nomica WiKri (31.8. e 6.8.), a Berna e presso le sedi distaccate di Zurigo (28.8.), Losanna (1.9.) e Lugano (10.10.), nonché delle Divisioni Protezione dello Stato, Criminalità organizzata, Terrorismo PTC (30.8. e 7.9.), Assistenza giudiziaria e Diritto penale internazionale RV (27.9.) Gli interrogatori sono stati condotti ciascuno da una delegazione composta di tre membri dell'AV-MPC (art. 9 cpv. 2 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione) e per ciascuno è stato redatto un apposito verbale.

Al riguardo l'AV-MPC ha scelto, sotto il profilo metodologico, un nuovo approccio, affidando al proprio membro incaricato dell'istruzione dell'ispezione la preparazione di un questionario standardizzato che ha garantito – a prescindere dalla composizione della delegazione di volta in volta incaricata dell'ispezione – la comparabilità dei risultati degli interrogatori svolti in tutte le divisioni. Di norma non sono stati interrogati solo i Procuratori pubblici incaricati della gestione dei casi, ma anche, regolarmente, tutti i collaboratori coinvolti nella trattazione del caso prescelto.

Inizialmente l'AV-MPC ha scelto per ogni interrogatorio, dal rendiconto semestrale del MPC per il periodo 1.1.2017–30.6.2017, uno-due singoli procedimenti e insiemi di procedimenti, che hanno costituito la base dei colloqui con i collaboratori. Nei colloqui, quel che ha interessato l'Autorità di vigilanza non sono stati i singoli procedimenti o – in sostituzione della vigilanza sulle funzioni di servizio esercitata dal Procuratore generale – la valutazione delle prestazioni di singoli collaboratori:

in primo piano si è trattato di verificare gli aspetti generali della conduzione dei procedimenti da parte del MPC. In tal modo l'AV-MPC, nell'ottica di un'ispezione trasversale, ha inteso soprattutto procurarsi un quadro aggiornato delle divisioni del MPC, prendere visione del funzionamento dell'intero sistema trasversalmente al personale di tutti i livelli e individuare possibili rischi sistemici. La visione d'insieme così acquisita consentirà all'AV-MPC, nel 2018 e negli anni successivi, di effettuare verifiche dei singoli settori del MPC mirate e orientate ai rischi ed eventualmente di formulare proprie raccomandazioni in merito.

Nel corso dell'ispezione trasversale 2017 l'AV-MPC ha controllato, nell'ambito della gestione dei casi, il processo dell'Unità centrale di ricevimento, la definizione della strategia, il *controlling* dei casi, gli strumenti utilizzati dal MPC per elaborare i dati di rilievo e alcuni aspetti della collaborazione tra le divisioni del MPC e altre autorità. Particolare importanza è stata attribuita dall'AV-MPC, come preannunciato nel suo rapporto d'attività 2016, alla verifica della ripartizione dei ruoli tra il personale di tutti i livelli, dal Procuratore pubblico incaricato della gestione del caso fino ai cancellieri.

Al momento della stampa del presente Rapporto, il Rapporto d'ispezione definitivo non era ancora disponibile. Tuttavia, come l'AV-MPC ha potuto constatare, assume grande rilievo lo sviluppo di software per l'analisi dei dati, in particolare a fini di gestione dei casi di criminalità economica. Inoltre, il ruolo del cancelliere si è rivelato di grande importanza nella gestione dei casi. Infatti, l'indagine penale può essere condotta con successo solo con un dossier ben gestito.

Sotto il profilo organizzativo, permane invece controverso in seno al MPC il modello dei «responsabili per le categorie di reati», concepito soprattutto tenendo presente la divisione WiKri. Manca inoltre un ufficio indipendente per la gestione dei conflitti concernenti il personale. In occasione degli interrogatori, i collaboratori intervistati hanno più volte sottolineato all'AV-MPC che il rapporto quantitativo tra i collaboratori con compiti operativi e quelli con funzioni di stato maggiore è sbilanciato.

Nel complesso, l'AV-MPC ha potuto stabilire che le procedure operative all'interno del MPC hanno funzionato, di regola, senza intoppi. Inoltre, i collaboratori sono in genere motivati e mostrano di avere molta iniziativa personale.

Le conoscenze acquisite sulla base dell'ispezione trasversale 2017 sono una diretta conseguenza dell'ispezione speciale dell'AV-MPC nella categoria di reati concernenti il diritto penale internazionale (v. in seguito il punto 2.3). Inoltre, nel corso del 2018 l'AV-MPC condurrà anche un'ispezione presso la Segreteria generale del MPC.

## 2.2 Chiarimenti dell'AV-MPC in merito al caso D.M.

La Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali (DelCG) ha deciso il 24.5.2017 di indagare, nell'ambito di un'apposita ispezione, sul cosiddetto affare di spionaggio relativo al caso D.M. Già in precedenza, e precisamente il 17.5.2017, l'AV-MPC aveva presentato alla Delegazione un rapporto intermedio sugli accertamenti provvisori da essa condotti presso il MPC sul caso in questione. Il 21.6.2017 ha avuto luogo una discussione comune tra DelCG e AV-MPC, nel corso della quale si è deciso che fosse la DelCG a coordinare gli ulteriori accertamenti e a predisporre un rapporto conclusivo che comprendesse tutte le autorità e gli uffici coinvolti.

Nell'ambito dei suoi accertamenti e del suo mandato legale, l'AV-MPC si è concentrata sui fatti che avevano un nesso con il MPC. La Polizia giudiziaria federale (PGF) e il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) non rientrano nel campo di vigilanza che la legge attribuisce all'AV-MPC e di conseguenza il rapporto finale dell'AV-MPC sulla questione D.M., presentato il 5.2.2018 all'attenzione della DelCG, si è basato esclusivamente sugli atti e le informazioni reperiti presso il MPC. È poi spettato alla DelCG confrontare il rapporto finale dell'AV-MPC con i risultati degli accertamenti condotti presso altre autorità ed effettuare, su questa base, una valutazione degli eventi che tenesse conto di tutti gli aspetti.

Nel suo rapporto finale l'AV-MPC ha stabilito che

1. il MPC non ha avuto contatti con Daniel M. e non l'ha mai incaricato di svolgere indagini per un procedimento penale;
2. a seguito di indagini svolte per conto proprio o dalla PGF, il MPC era a conoscenza dei nomi dei tre funzionari del fisco tedesco coinvolti a febbraio 2010 nell'acquisto dei CD con i dati bancari prima che la PGF si rivolgesse al SIC per l'acquisizione delle generalità complete di queste persone;
3. il MPC non era a conoscenza, fino all'interrogatorio di Daniel M. di febbraio 2015, del fatto che il SIC, in relazione all'attività di acquisizione delle generalità complete messa in atto dalla PGF, aveva conferito incarico in tal senso a Daniel M.;
4. la verbalizzazione delle dichiarazioni di Daniel M. circa la sua collaborazione con il SIC è avvenuta in conformità ai principi riconosciuti di procedura penale;
5. in definitiva non dev'essere contestata nemmeno la concessione ai coimputati di Daniel M. di esaminare gli atti, tenuto conto delle relative disposizioni del Codice di procedura penale, della dottrina e della giurisprudenza in materia.

## 2.3 Ispezione nella categoria di reati concernenti il diritto penale internazionale

In data 29.9.2017 sono state presentate all'AV-MPC tre interpellanze concernenti la categoria di reati del diritto penale internazionale (17.3951, 17.3890, 17.3933; v. Allegato 2). Per rispondere in merito agli aspetti sistemici sollevati nelle domande rivolte dagli interpellanti, l'Autorità di vigilanza ha deciso nella propria seduta del 30.10.2017 di svolgere, sulla scorta dell'articolo 30 cpv. 1 LOAP, un'ispezione straordinaria nel settore del MPC che si occupa dei reati concernenti il diritto penale internazionale, per poi rispondere a tutte e tre le interpellanze parlamentari contemporaneamente.

In tale contesto, una delegazione dell'AV-MPC ha interrogato alcuni collaboratori della Divisione Assistenza giudiziaria, Diritto penale internazionale (RV), ha richiesto diversi documenti al MPC e ottenuto, durante le sedute di vigilanza, una serie di informazioni dalla direzione dello stesso MPC, tenendo sempre presente che la valutazione dei procedimenti in corso è di competenza delle istanze giudiziarie e non rientra nei compiti di vigilanza dell'AV-MPC. Del pari, non è di competenza dell'AV-MPC indagare atti procedurali specifici del MPC all'attenzione del Parlamento in luogo e vece dei tribunali. Al contrario, l'AV-MPC può dare indicazioni agli organi parlamentari su un'efficiente allocazione delle risorse o sull'esigenza di revisione di determinate leggi. In ogni caso, la priorità della categoria di reati concernenti il diritto penale internazionale – e quindi delle risorse di cui dotarla – è una questione di priorità strategica che investe, in ultima analisi, il Procuratore generale.

Al momento della stampa di questo Rapporto d'attività i risultati dell'ispezione non erano ancora disponibili. Pertanto, l'AV-MPC darà conto in forma riassuntiva delle risultanze acquisite con la stessa nel proprio Rapporto d'attività 2018.

## 3 Questioni particolari

### 3.1 Procedimenti disciplinari

In base all'articolo 31 cpv. 1 LOAP l'AV-MPC sottopone all'Assemblea federale plenaria le proposte di destituzione del Procuratore generale e dei sostituti Procuratori generali. In base al capoverso 2, l'Autorità di vigilanza può pronunciare un richiamo o un ammonimento, o disporre una riduzione dello stipendio, nei confronti dei membri del MPC eletti dall'Assemblea federale plenaria che abbiano violato doveri d'ufficio. Tali misure sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale.

Nell'anno oggetto del Rapporto è stato presentato un ricorso disciplinare nei confronti del Procuratore generale Lauber ai sensi dell'articolo 31 cpv. 2 LOAP. Dalla

verifica della rimostranza è risultato che non se ne poteva desumere alcun indizio di comportamento disciplinarmente rilevante nel senso di una violazione dei doveri d'ufficio. Di conseguenza, l'AV-MPC non ha dato seguito alla contestazione.

### **3.2 Nomina di Procuratori pubblici straordinari**

Qualora la procedura di perseguimento penale per reati connessi alla funzione ufficiale riguardi membri del MPC, l'articolo 67 LOAP affida all'AV-MPC il compito di designare un membro della stessa AV-MPC o nominare un Procuratore pubblico straordinario cui affidare la direzione del procedimento.

Nell'anno oggetto del Rapporto l'Autorità di vigilanza ha nominato quattro Procuratori pubblici straordinari, nessuno dei quali appartenente al MPC. Complessivamente hanno potuto essere conclusi quattro procedimenti, mentre quattro sono ancora in corso. I Procuratori pubblici straordinari, che hanno competenza esclusiva sulla direzione del procedimento, relazionano all'AV-MPC a distanza di sei mesi in merito all'attività svolta.

### **3.3 Autorizzazione a procedere penalmente**

Le competenze decisionali in materia di autorizzazione sono così regolamentate:

- per quanto concerne i membri del MPC eletti dall'Assemblea federale (Procuratore generale della Confederazione e Sostituti Procuratori generali): la Commissione dell'immunità del Consiglio nazionale e la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (art. 14 cpv. 1 LResp; RS 170.32);
- per quanto concerne i Procuratori pubblici della Confederazione e il resto del personale: il Procuratore generale (art. 15 cpv. 1 lettera d LResp). Se l'autorizzazione viene concessa, l'Autorità di vigilanza designa un membro del Ministero pubblico della Confederazione o nomina un Procuratore pubblico straordinario per la direzione del procedimento penale (art. 67 cpv. 1 LOAP). Se invece l'autorizzazione viene negata, verifica se la fattispecie richieda la nomina di un Procuratore pubblico straordinario che eventualmente tuteli la legittimazione a ricorrere;
- per quanto concerne i reati politici: il Consiglio federale (art. 66 LOAP).

Dato che il MPC, in base a una sentenza del Tribunale penale federale, non può emanare autonomamente un decreto di non luogo a procedere in caso di denuncia penale contro propri collaboratori, si è affermata la seguente prassi: il MPC demanda direttamente all'Autorità di vigilanza le denunce penali pervenute nei confronti di propri collaboratori. L'Autorità nomina, come detto in precedenza, un Procuratore pubblico straordinario

che può emanare un decreto di non luogo a procedere oppure ottenere l'autorizzazione al perseguimento penale e aprire il relativo procedimento.

### **3.4 Autorizzazione a deporre per il Procuratore generale e i suoi sostituti**

L'AV-MPC è competente in materia di esonero del Procuratore generale e dei suoi sostituti dal segreto d'ufficio (art. 14. cpv. 2 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale concernente i rapporti di lavoro e la retribuzione del Procuratore generale della Confederazione e dei sostituti Procuratori generali del 1 ottobre 2010; RS 173.712.23). Nell'anno oggetto del Rapporto questa disposizione non è stata mai applicata.

# Collaborazione con altre autorità

## 1 Assemblea federale

### 1.1 Interventi parlamentari

Ai sensi dell'articolo 118 capoverso 4<sup>bis</sup> LParl (RS 170.10) gli interventi parlamentari sono rivolti all'AV-MPC se si riferiscono alla gestione o alle finanze del MPC o della sua Autorità di vigilanza; sono escluse le mozioni. Gli interventi parlamentari che concernono il MPC sono trasmessi dai servizi parlamentari direttamente all'Autorità di vigilanza, che può rispondere direttamente oppure fare in modo che il Ministero pubblico della Confederazione predisponga una risposta. La proposta del MPC viene poi discussa in una riunione dell'AV-MPC, eventualmente adeguata e infine varata.

Essendo un organo insediato dal Parlamento, l'Autorità di vigilanza risponde del suo operato solo nei confronti dell'Assemblea federale che a sua volta esercita l'alta vigilanza anche sull'AV-MPC e sul MPC ai sensi dell'articolo 26 LParl. In conformità all'articolo 118 capoverso 4<sup>bis</sup> LParl è possibile rivolgere all'AV-MPC, come sopra indicato, anche postulati parlamentari, interpellanze o domande, se si riferiscono alla gestione o alle finanze del MPC o della sua Autorità di vigilanza. Occorre tuttavia far presente che l'Alta vigilanza parlamentare sugli organi giudiziari indipendenti non include il potere di abrogare o modificare decisioni; è escluso il controllo di merito delle decisioni (art. 26 cpv. 4 LParl).

Nell'anno oggetto del Rapporto si sono cumulate le interpellanze e le domande parlamentari con cui alcuni membri del Consiglio hanno chiesto informazioni circa i procedimenti concreti del MPC o addirittura l'apertura di un procedimento concreto nei confronti delle persone o delle aziende di cui sono stati menzionati i nomi. L'AV-MPC nutre una certa preoccupazione circa questi sviluppi perchè ritiene che potrebbero mettere in pericolo l'indipendenza del MPC, che potrebbe così subire influenze dettate da motivi politici. Si sente pertanto indotta a ricordare che la CdG-CS nel suo rapporto del 28.6.2002 ha espresso un parere esaustivo sui principi dell'Alta vigilanza parlamentare sugli organi giudiziari indipendenti (FF 2002, 6793 seg.). L'articolo 7 LParl, che disciplina i diritti d'informazione dei membri del Consiglio, fa espresso riferimento solo alle informazioni del Consiglio federale o dall'Amministrazione federale. Tale disposizione non è invece applicabile alle richieste di informazioni nei confronti dei tribunali federali e del MPC o della sua Autorità di vigilanza (von Wyss, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz (Commento alla legge sul Parlamento) N. 19 sull'articolo 7 LParl), perchè le relazioni tra l'Assemblea federale e l'AV-MPC sono disciplinate dall'articolo 162 LParl. Ne consegue che per le richieste di informazioni nei confronti dell'AV-MPC trovano applicazione unicamente i diritti d'informazione delle Commissioni.

Nell'anno oggetto del Rapporto all'AV-MPC sono stati presentati otto interventi parlamentari, tra cui tre interpellanze (cfr. Allegato 2).

### 1.2 Commissioni della gestione

Nell'anno oggetto del Rapporto le CdG hanno ascoltato due volte l'AV-MPC. Nel corso dell'audizione tenutasi il 18.5.2017 dinanzi alle due Commissioni della gestione è stata discussa la procedura relativa alle indagini dell'Autorità di vigilanza in merito al caso D.M. Oggetto dell'audizione del 4.4.2017 dinanzi alla Sottocommissione Tribunali/MPC sono state le questioni relative all'immunità presentatesi a seguito di denunce penali nei confronti del Procuratore generale della Confederazione o dei suoi due sostituti, parimenti eletti dal Parlamento. Si è inoltre discusso dei nuovi compiti del MPC che richiedono un adeguamento del profilo. Sempre più frequentemente il MPC deve intervenire in ambiti che rappresentano una potenziale minaccia per la società, come ad esempio nel caso di complessi procedimenti penali in ambito economico, in vari procedimenti connessi con gli jihadisti o con gli sconvolgimenti politici nel Vicino Oriente. In concreto non si tratta comunque più di singoli reati classici, ma vengono condotte inchieste sui fenomeni che rappresentano una minaccia e che richiedono una valutazione complessiva da affrontare in collaborazione con altre autorità, come il Servizio sulle attività informative, e che non in tutti i casi possono comunque essere risolti con strumenti di diritto penale o di procedura penale.

L'AV-MPC è stata concepita dal legislatore come autorità di milizia «sui generis» operante a livello organizzativo esternamente alla struttura dipartimentale della Confederazione, in qualche modo in contrapposizione con la crescente complessità dei compiti del MPC. Le sue funzioni investigative nell'ambito della vigilanza sono pertanto, per loro natura, limitate. Esistono inoltre solo poche disposizioni di legge che disciplinano i compiti dell'AV-MPC. Quindi, l'Autorità continuerà a procedere gradualmente, in collaborazione con l'Alta vigilanza parlamentare, all'esplorazione dei suoi compiti e ad evolversi di conseguenza.

### 1.3 Delegazione delle Commissioni della gestione

L'Autorità di vigilanza è invitata una volta all'anno dalla DelCG ad un'audizione ordinaria. I temi dell'audizione sono generalmente l'interfacciamento tra l'Alta vigilanza parlamentare e la vigilanza materiale nell'ambito dei reati che minacciano la sicurezza dello Stato ma anche la delimitazione tra i compiti preventivi di sicurezza dello Stato del SIC e le inchieste del Ministero pubblico della Confederazione in relazione a reati di competenza del procedura penale, come ad esempio gli atti preparatori punibili. La DelCG è praticamente

informata dal MPC senza indugio, direttamente e ancor prima dell'AV-MPC, circa i nuovi procedimenti penali avviati ai sensi dell'articolo 272 seg. CP (spionaggio).

La DelCG ha inoltre sentito più volte alcuni rappresentanti dell'AV-MPC in merito alle accertamenti, a fini di vigilanza, condotti nel caso di spionaggio D.M., che sono stati il tema dominante degli scambi intercorsi con la DelCG nell'anno oggetto del Rapporto.

#### **1.4 Commissione per gli affari giuridici del Consiglio degli Stati**

Prendendo le mosse da un'iniziativa dell'AV-MPC, il suo presidente è stato sentito in data 25.4.2017 dalla Commissione per gli affari giuridici del Consiglio degli Stati. Oggetto dell'audizione è stato il possibile stralcio dell'articolo 24 cpv. 2 LOAP sull'incompatibilità, che stabilisce che i membri dell'AV-MPC iscritti in un registro degli avvocati non possono esercitare il patrocinio dinanzi alle autorità penali federali.

#### **1.5 Commissioni finanziarie**

L'AV-MPC sottopone al Consiglio federale – in virtù dell'articolo 31 cpv. 4 LOAP – all'attenzione dell'Assemblea federale – sia il proprio preventivo che quello del MPC. Essa difende inoltre i progetti di preventivo e il consuntivo di fronte all'Assemblea federale (art. 142 cpv. 3 e art. 162 cpv. 5 LParl).

Nell'anno oggetto del Rapporto l'AV-MPC è stata sentita, per due volte ciascuna, dalle Commissioni finanziarie del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale.

#### **1.6 Budget 2017**

L'AV-MPC è riuscita a introdurre con successo il Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) relativo alla predisposizione del budget e all'esecuzione del bilancio. Nel preventivo per il 2017 sono stati richiesti CHF 857 400.00. Il budget globale approvato per il 2017 ammontava a 840 200.00 franchi. Con decisione del Consiglio federale del 16.12.2016, alcune voci di bilancio sono state ridotte. Sebbene sia un'autorità esterna all'Amministrazione federale, e quindi non soggetta al Consiglio federale per quanto attiene all'organizzazione statale, l'AV-MPC si è assunta volontariamente tali riduzioni.

Le spese totali dell'Autorità di vigilanza nell'esercizio contabile 2017, pari a circa CHF 634 000.00, corrispondono a un tasso di utilizzo del 75.5 %.

#### **1.7 Budget 2018**

Le risorse richieste per l'AV-MPC nel processo di pianificazione 2018 (budget globale) ammontano in totale a CHF 825 700.00 e sono state approvate dal Parlamento senza modifiche. Lo scostamento rispetto al budget 2016 (CHF 17 000.00) è attribuibile all'aggiornamento della pianificazione dei costi del personale effettuata

sulla base dei valori indicativi predefiniti dall'Ufficio federale del personale (UFPER) (CHF 29 000.00) e degli ulteriori mezzi richiesti nell'ambito delle altre spese per beni e servizi e spese d'esercizio, per un importo di CHF 12 000.00. La predisposizione del preventivo si basa sulle stime e sui valori empirici degli anni precedenti. Nel complesso si può ipotizzare che l'andamento della spesa per questa funzione sarà stabile. I costi supplementari non programmabili e quelli straordinari possono essere compensati nei limiti del budget globale approvato, senza necessità di presentare istanza in tal senso.

## **2 Tribunale penale federale**

### **Scambi col Tribunale penale federale**

Il Tribunale penale federale è da un lato l'autorità competente per i reclami contro gli atti procedurali e le decisioni del MPC, dall'altro giudica come tribunale di primo grado le accuse promosse dallo stesso MPC. Sono quindi inevitabili alcuni problemi di interfacciamento, che devono essere risolti direttamente dagli interessati sulla base delle disposizioni determinanti e nelle forme in merito previste dal codice processuale penale, venendo in tal modo ad essere in larga parte sottratti all'influenza dell'AV-MPC.

L'AV-MPC e la Commissione amministrativa del Tribunale penale federale si sono incontrate il 30.10.2017 nei locali del Tribunale penale federale di Bellinzona. In occasione dell'attività di scambio sono stati discussi aspetti generali degli atti di accusa del MPC, della pubblica accusa e dei ricorsi del MPC contro decisioni del Tribunale penale federale. Inoltre la Commissione amministrativa ha informato l'AV-MPC sulla nuova Corte d'appello del Tribunale penale federale e sulla sua posizione nei confronti della presentazione degli atti in forma elettronica.

## **3 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)**

### **Incontri con il DFGP**

Dal 2011 alcuni rappresentanti dell'Autorità di vigilanza e del MPC si incontrano regolarmente con il capo del DFGP, il segretario generale del DFGP, il direttore dell'Ufficio federale di giustizia, la direttrice della fedpol e il capo della PGF. Dal 2015 gli incontri si svolgono con cadenza annuale. Nel corso dei passati incontri si è discusso delle problematiche di interfacciamento, dei progetti di legge in corso rilevanti per il MPC o anche di questioni riguardanti le risorse. Nell'anno oggetto del Rapporto l'incontro periodico si è svolto il 27.06.2017 e si è discusso tra l'altro del progetto «Joining Forces», degli accertamenti condotti dall'Autorità di vigilanza in

merito al caso D.M., dello stato di avanzamento dell'attuazione della Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT, RS 780.1) ma anche della revisione del Codice di procedura penale e dell'armonizzazione delle norme di diritto penale.

#### 4 Vigilanza sul Servizio delle attività informative (AVI-AIn)

##### Scambi con l'AVI-AIn

Già negli anni scorsi vi erano state attività di scambio annuali tra l'AV-MPC e la vigilanza sul Servizio delle attività informative, interna al DDPS. Con la Legge sulle attività informative, entrata in vigore l'1.9.2017, è stata istituita la nuova Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative (AVI-AIn); gli scambi dovranno di conseguenza proseguire con la nuova Autorità.

In data 23.11.2017 una delegazione dell'AV-MPC ha avuto uno scambio con il capo dell'AVI-AIn e un direttore delle verifiche, nel corso del quale si è tra l'altro discusso della struttura organizzativa dell'AVI-AIn, del funzionamento dell'AV-MPC, dei processi di supporto delle TIC, di questioni concernenti la sicurezza ma anche delle problematiche di interfacciamento reciproco e della cooperazione con altri organi di vigilanza. Grazie agli scambi intercorsi sia l'AV-MPC sia l'AVI-AIn hanno individuato possibili sinergie, soprattutto per ciò che riguarda la sicurezza e le infrastrutture. L'implementazione comune di tali misure dovrà essere verificata nel 2018.

La legge sulla responsabilità (LResp) della Confederazione prevede che per i procedimenti penali contro membri di autorità e funzionari, per reati direttamente attinenti all'attività o alla carica ufficiale dei medesimi, è richiesta un'apposita autorizzazione. Sulla concessione dell'autorizzazione per i membri di autorità e funzionari eletti dall'Assemblea federale decidono le competenti commissioni delle Camere federali (art. 14 cpv. 1 LResp), mentre è lo stesso Procuratore generale della Confederazione ad essere competente in merito per il personale da lui stesso nominato (art. 15 cpv. 1 lett. d LResp).

La decisione di autorizzazione è preceduta di norma da indagini provvisorie. Si tratta da un lato di adottare, se del caso, le misure conservative indifferibili (cfr. anche art. 303 cpv. 2 CPP), dall'altro lato di creare le basi decisionali per non occuparsi del procedimento qualora gli indizi di reato non siano confermati o, in caso contrario, per ottenere la decisione dell'autorità che rilascia l'autorizzazione. Per le denunce penali contro membri di autorità e funzionari della Confederazione, le indagini provvisorie sono di norma condotte dal MPC.

L'articolo 67 cpv. 1 LOAP dal titolo «Reati commessi da membri del Ministero pubblico della Confederazione» prevede che se un Procuratore capo o un Procuratore pubblico della Confederazione è perseguito per reati connessi alla sua attività ufficiale, l'Autorità di vigilanza designa un membro del MPC, o nomina un Procuratore pubblico straordinario, e gli affida la direzione del procedimento. La legge non contempla quindi i membri del MPC eletti dall'Assemblea federale (il Procuratore generale della Confederazione e i sostituti Procuratori generali, cfr. art. 20 cpv. 1 LOAP) e il restante personale del MPC. L'AV-MPC invita a colmare tale lacuna e di affidarle il compito di designare in tutti i casi un membro del MPC o di nominare un Procuratore pubblico straordinario, qualora la denuncia penale sia indirizzata contro un membro del MPC o un collaboratore del medesimo.

Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico  
della Confederazione  
Niklaus Oberholzer, giudice federale  
Presidente

Berna, 1 febbraio 2018

##### Allegati

- 1 Principi in materia di vigilanza da parte dell'AV-MPC sull'attività di perseguimento penale del Ministero pubblico della Confederazione
- 2 Risposte dell'AV-MPC a interventi parlamentari

## 1 Principi in materia di vigilanza da parte dell'AV-MPC sull'attività di perseguimento penale del Ministero pubblico della Confederazione

1. L'Autorità di vigilanza non interferisce nell'attività di perseguimento penale del Ministero pubblico della Confederazione e non si assume responsabilità alcuna al riguardo. Osserva uno scrupoloso riserbo nella discussione di procedimenti in corso con il Ministero pubblico della Confederazione.
2. All'Autorità di vigilanza non è attribuita alcuna funzione giudiziaria. Non effettua controlli giudiziari di decisioni relative a singoli casi assunte dal Ministero pubblico della Confederazione, ossia controlli compiuti solo e unicamente allo scopo di accertare la legittimità della decisione assunta in relazione al singolo caso, per i quali è possibile ricorrere in linea di principio a rimedi giuridici.
3. L'Autorità di vigilanza non mette in discussione decisioni giudiziarie (giudici dei provvedimenti coercitivi, Tribunale penale federale, Tribunale federale).
4. L'Autorità di vigilanza ha facoltà di consultare singoli casi, concentrandosi sui settori di attività del Ministero pubblico della Confederazione che non possono essere singolarmente controllati dai Tribunali o non lo possono essere in misura adeguata. L'obiettivo di queste verifiche non è la rettifica di singole decisioni ma la correzione di errori di sistema.
  - a) È consentita la verifica di una procedura o eccezionalmente di singoli atti (procedurali) del Ministero pubblico della Confederazione, qualora in singoli casi non sia garantita la verifica di tale procedura o atto da parte dei Tribunali, ad esempio perché non sono stati presentati ricorsi o perché su ricorso è possibile verificare, in merito a casi concreti, solo la legittimità ma non l'adeguatezza della procedura.
  - b) A tale scopo è fondamentalmente consentito all'Autorità di vigilanza confrontarsi con singoli casi concreti trattati nell'ambito dell'attività di perseguimento penale del Ministero pubblico della Confederazione. Di regola queste verifiche sono effettuate a posteriori (non prima che le decisioni siano passate in giudicato).
  - c) È consentita la consultazione di atti relativi a procedimenti concreti e anche di atti relativi a procedimenti in corso. L'Autorità di vigilanza consulta però gli atti relativi a procedimenti in corso solo eccezionalmente in casi specificamente motivati. Di regola attende per la consultazione che la relativa decisione sia passata in giudicato, mentre prende visione di atti relativi a procedimenti conclusi a fini generali di controllo o analisi procedurale.
  - d) Al fine di verificare se i procedimenti siano stati condotti con scrupolo e rispettati i principi procedurali,

l'Autorità di vigilanza si avvale anche di altri strumenti disponibili:

- analisi di decisioni giudiziarie che riguardano procedimenti del Ministero pubblico della Confederazione. L'Autorità di vigilanza fa in modo che il Ministero pubblico della Confederazione esegua le sentenze concrete, ma verifica anche l'eventuale effetto pregiudiziale delle decisioni e vi dà attuazione in seno al Ministero pubblico della Confederazione;
  - richiesta di rapporti al Ministero pubblico della Confederazione;
  - verifica dei manuali procedurali del Ministero pubblico della Confederazione.
- e) Nell'ambito delle ispezioni si discutono regolarmente con i Procuratori pubblici i casi in corso.

Decisione dell'AV-MPC del 26.3.2012

## 2 Interventi parlamentari all'attenzione dell'AV-MPC

### 2.1 17.5013. Domanda Rutz Gregor del 27.2.2017. Come si procederà nel caso Ousman Sonko?

- Perché il Ministero pubblico della Confederazione ha rimandato per mesi il caso Ousman Sonko e ha aperto un'inchiesta solo a febbraio in seguito all'azione giudiziale presentata da una ONG?
- Quali interventi successivi sono previsti?
- L'espulsione e il rimpatrio in Gambia o il deferimento alla Corte penale internazionale dell'Aia?
- Non è urtante sapere che secondo l'Ufficio federale di giustizia l'extradizione è esclusa in mancanza di un organo giudiziario indipendente, anche se Sonko, in qualità di ministro, era corresponsabile di questa situazione?

### Risposta dell'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) del 6.3.2017

Il 29 novembre 2016 il Ministero pubblico della Confederazione è stato informato dall'Ufficio federale di polizia (fedpol) che il 10 novembre 2016 l'ex ministro degli interni del Gambia aveva presentato domanda di asilo in Svizzera. Il giorno successivo la divisione Assistenza giudiziaria e diritto penale internazionale del Ministero pubblico della Confederazione ha assegnato a fedpol l'incarico di condurre le indagini preliminari. Sono state inoltre condotte vari accertamenti, tra l'altro in collaborazione con partner internazionali, inclusa la Corte penale internazionale. Sono state esaminate le questioni relative alla competenza, anche in considerazione del fatto che la competenza federale per i reati



ricadenti nell'ambito del diritto penale internazionale è stata riconosciuta solo nel 2011. Da questi primi accertamenti è emerso che all'epoca, anche tenendo conto del principio della proporzionalità, non sussistevano i presupposti per proporre la carcerazione.

Il 25 gennaio 2017 l'organizzazione non governativa Trial International ha depositato presso il Pubblico ministero del Canton Berna una denuncia per reati penali di competenza cantonale (lesioni corporali gravi, vie di fatto, pericolo per la vita e la salute altrui, ingiurie, minacce, coazione, sequestro di persona, abuso di autorità). L'indomani il Pubblico ministero del Canton Berna ha aperto un'inchiesta penale, tra l'altro anche per crimini contro l'umanità. Il giudice dei provvedimenti coercitivi competente ha accolto la richiesta di carcerazione del Pubblico ministero del Canton Berna, disponendo in data 28 gennaio 2017 la carcerazione preventiva fino al 25 aprile 2017.

Il Ministero pubblico della Confederazione, per considerazioni di carattere sostanziale (tra l'altro data la sua competenza, assegnata nel 2011, in materia di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra e per le sue conoscenze specialistiche riguardo a questo tipo di reati) e in virtù del mandato di competenza assegnato dal Procuratore generale pubblico del Canton Berna, si è dichiarato disposto a condurre l'inchiesta penale e a riunire i procedimenti presso le autorità federali. L'assunzione del procedimento è avvenuta il 3 febbraio 2017, previo coordinamento tra il Procuratore generale della Confederazione e il Procuratore generale pubblico del Canton Berna.

Il Ministero pubblico della Confederazione è in procinto di avviare altre indagini finalizzate soprattutto a chiarire se è possibile confermare il sospetto di crimini contro l'umanità ai sensi dell'articolo 264a del Codice penale. Secondo l'articolo 264m del Codice penale, il Ministero pubblico della Confederazione è tenuto a perseguire penalmente questo tipo di reati se il presunto autore si trova in Svizzera, e questo anche se il reato è stato commesso all'estero e se l'autore o la vittima del reato non è un cittadino svizzero. Il reato è punibile in Svizzera a condizione che il presunto autore non sia estradato in un altro Stato o trasferito a un tribunale penale internazionale.

La competenza di un eventuale procedimento di estradizione o trasferimento è unicamente in capo all'Ufficio federale di giustizia.

## **2.2 17.5044. Domanda Romano Marco del 28.2.2017. Procuratore generale della Confederazione Michael Lauber. Collaborazione costruttiva tra le istituzioni versus mera ricerca di visibilità**

Il 21 febbraio 2017 il Procuratore generale Lauber ha tenuto una conferenza in Ticino con significativa eco

mediatica. Il Procuratore generale ha nuovamente messo in evidenza urbi et orbi la necessità (che personalmente condivido) di disporre di uno strumentario legislativo quanto più completo possibile per combattere la criminalità organizzata internazionale.

- Il Procuratore generale della Confederazione ha formalmente presentato richieste, o meglio proposte concrete di modifiche di legge, per migliorare lo strumentario a disposizione del Ministero pubblico della Confederazione?
- Sono pendenti revisioni specifiche o la tematica è solo oggetto di conferenze?

### **Risposta dell'Autorità di vigilanza sul ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) del 6.3.2017**

Il Procuratore generale della Confederazione si impegna ai fini di un miglioramento delle basi legali per il perseguimento delle organizzazioni criminali. Così, sotto la sua direzione, un gruppo di lavoro istituito dalla commissione degli affari penali della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e composto da esperti nell'ambito del perseguimento penale, ha elaborato nel corso dell'anno 2016 proposte concrete per adeguare la disposizione penale inerente alle organizzazioni criminali (articolo 260<sup>ter</sup> del Codice penale) e aggiungere una nuova disposizione penale sul terrorismo. Nel gruppo di lavoro oltre al Ministero pubblico della Confederazione erano rappresentati anche i Cantoni Ticino, Berna, Zurigo e Ginevra e il Tribunale penale federale. Le soluzioni proposte dal gruppo di lavoro hanno trovato il sostegno del comitato direttivo della CDDGP, che le ha presentate al capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia in settembre 2016.

Le proposte della CDDGP sono in relazione con diversi interventi parlamentari. Ad esempio, il Consiglio federale è stato incaricato, con la mozione 15.3008, di integrare la fattispecie della partecipazione ad un'organizzazione criminale con elementi costitutivi supplementari, al fine di agevolare i corrispondenti procedimenti penali. La mozione riprende la richiesta espressa nell'iniziativa parlamentare 14.401, che chiede una revisione dell'articolo 260<sup>ter</sup> del Codice penale affinché sia possibile un perseguimento penale più efficace della criminalità organizzata. L'iniziativa parlamentare 15.407, dal canto suo, propone l'adozione di una disposizione penale contro il terrorismo.

L'interpellante si riferisce alla manifestazione del 21 febbraio 2017, organizzata dal Dipartimento delle Istituzioni del Canton Ticino, sul tema «Il crimine organizzato in Svizzera» e dedicata ad autorità, avvocati, notai, economisti, fiduciari e cittadini interessati. Ospite di questa manifestazione è stato il Procuratore generale della Confederazione, che ha parlato delle sue

esperienze nel perseguimento penale nonché dei suoi sforzi per migliorare, a livello legislativo, il perseguimento penale delle organizzazioni criminali.

### **2.3 17.5296. Domanda Sommaruga Carlo del 7.6.2017. Quando verrà finalmente avviato un procedimento per crimini di guerra contro Tzipi Livni?**

I Procuratori di diversi Paesi europei hanno aperto inchieste penali per presunti crimini di guerra contro l'ex ministra israeliana Tzipi Livni, data la sua responsabilità in qualità di membro del consiglio di guerra israeliano, che all'epoca decise e approvò il bombardamento della popolazione civile da parte dell'esercito israeliano. In questi Paesi Tzipi Livni rischia l'arresto.

- Il Ministero pubblico della Confederazione sta facendo qualcosa?
- Collabora con gli altri Paesi europei o lascia che la Svizzera diventi un luogo di villeggiatura per criminali di guerra?

### **Risposta dell'Autorità di vigilanza sul ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) del 12.6.2017**

Secondo il diritto penale internazionale i procedimenti penali si possono aprire, in linea di principio, solo se la persona oggetto del procedimento «si trova in Svizzera» (art. 264m del Codice penale). Attualmente non è questo il caso della signora Livni. Il Ministero pubblico della Confederazione garantisce assistenza giudiziaria internazionale in materia penale per i reati che sottostanno alla giurisdizione federale e quindi anche per quelli che rientrano nell'ambito del diritto penale internazionale (art. 23 cpv. 1 lett. g CPP). Nel caso in esame è stata depositata una denuncia penale presso il Ministero pubblico della Confederazione, che al momento è in fase di elaborazione.

### **2.4 17.5529. Domanda Wermuth Cédric del 29.11.2017. Glencore. Un'inchiesta penale in Svizzera solo su pressioni dall'estero?**

I «Paradise Papers» contengono chiari indizi di corruzione di alcuni funzionari in Congo da parte di un intermediario che lavora per Glencore.

Il Ministero pubblico della Confederazione ritiene, come già accaduto in altri casi – ad esempio nel caso FIFA – che sia meglio non intervenire e agire solo se saranno avviate procedure all'estero e sarà richiesta assistenza giudiziaria da parte della Svizzera?

### **Risposta dell'Autorità di vigilanza sul ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) del 4.12.2017**

Il Ministero pubblico della Confederazione ha preso nota del resoconto fatto dai media in merito ai cosiddetti

«Paradise Papers» e verifica continuamente tutte le informazioni disponibili in merito. Come previsto dal Codice di procedura penale (CPP), in linea di principio il Ministero pubblico della Confederazione apre un'inchiesta se giunge alla conclusione, sulla base delle informazioni a sua disposizione, le cui fonti possono essere differenti, che vi sono sufficienti indizi di reato (cfr. art. 309 CPP).

### **2.5 17.5540. Domanda Sommaruga Carlo del 29.11.2017. Panama Papers. Apertura di un'inchiesta penale contro Glencore da parte del Ministero pubblico della Confederazione**

Il Ministero pubblico della Confederazione ha mostrato un'inusuale solerzia nell'annunciare pubblicamente l'incriminazione di un cittadino qatariota nel caso FIFA, pare ancora prima che l'interessato ne fosse stato informato.

- Il Ministero pubblico della Confederazione procederà con la stessa trasparenza all'apertura di un'inchiesta se risulterà evidente la corruzione di funzionari pubblici da parte di Glencore in Congo?
- O ne informerà il pubblico solo se l'iniziativa la prenderanno per primi influenti ministeri pubblici stranieri?

### **Risposta dell'Autorità di vigilanza sul ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) del 4.12.2017**

Il Ministero pubblico della Confederazione ha preso nota del resoconto predisposto dai media in proposito e verifica continuamente tutte le informazioni disponibili. Come previsto dal Codice di procedura penale (CPP), in linea di principio il Ministero pubblico della Confederazione apre un'inchiesta se giunge alla conclusione, sulla base delle informazioni a sua disposizione, le cui fonti possono essere differenti, che vi sono sufficienti indizi di reato (cfr. art. 309 CPP). In linea di massima il Ministero pubblico della Confederazione informa l'opinione pubblica secondo quanto prescritto dal Codice di procedura penale – più concretamente in applicazione dell'articolo 74 CPP. In tale ambito esamina e decide, caso per caso, se ed eventualmente in che misura occorre informare l'opinione pubblica circa l'apertura di un procedimento.

### **2.6 17.3890. Interpellanza Sommaruga Carlo del 29.9.2017. Il Ministero pubblico della Confederazione è indipendente o subisce influenze politiche?**

Dinanzi al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) è in corso un'inchiesta contro Rifaat Al-Assad, l'ex numero due del regime siriano, per gravi crimini di guerra commessi negli anni Ottanta. I suoi uomini sono

accusati in particolare di aver partecipato al massacro di Hama, che ha causato tra le 10 000 e le 40 000 vittime. Questo massacro è rimasto vivo nella memoria e segna una svolta nell'uso della violenza da parte del regime siriano che perdura fino ad oggi. Gli avvocati delle vittime e l'associazione TRIAL International sostengono che il procedimento sia a un punto morto e si pongono inoltre questioni concernenti l'indipendenza del MPC in tale dossier (RTS, telegiornale del 25.9.2017). Nel quadro di un ricorso presentato in passato dinanzi al Tribunale penale federale concernente questo caso, il MPC ha affermato che «rientra nei compiti della direzione del procedimento definire le componenti politiche, passate o attuali, concernenti il procedimento penale in corso. [...]» (BB.2015.96)

Chiedo all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione di rispondere alle seguenti domande:

1. Che cosa intende il MPC con «componenti politiche» di un procedimento penale?
2. Esiste una base legale che consentirebbe al MPC di decidere sull'esito di un procedimento in funzione della sua presupposta esplosività politica?
3. Ci sono contatti tra il DFAE e il MPC in merito ai procedimenti di diritto penale internazionale?
4. Se sì, di che natura?

### **Risposta dell'Autorità di vigilanza Sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) del 6.2.2018**

1.–2. L'interpellante fa riferimento a una decisione della Corte dei reclami del Tribunale penale federale del 25 febbraio 2016 (BB.2015.96). Tale decisione giudiziaria su ricorso riguardava specificamente la decisione, assunta nella relativa inchiesta penale del Ministero pubblico della Confederazione (MPC), di imporre alla ricorrente l'obbligo del segreto ai sensi dell'articolo 73 cpv. 2 del Codice di procedura penale. La breve citazione ripresa nella domanda dell'interpellante è tratta dalla risposta al reclamo data dal MPC, di cui nella richiamata decisione era stato riportato un estratto (Considerando 3.2). In quella fase del procedimento al MPC importava soprattutto definire l'oggetto dell'inchiesta, concernente eventi risalenti a molto tempo prima, e delimitarlo («délimiter») rispetto alle componenti politiche. Il MPC è consapevole del fatto che procedimenti di questo tipo spesso si inquadrano in un contesto politicizzato, tuttavia per la conduzione dei procedimenti e le decisioni del MPC è determinante esclusivamente l'ordinamento giuridico in vigore.

In questa sede si vogliono ricordare due punti: in primo luogo, l'articolo 7 della legge sul Parlamento (LParl), che disciplina i diritti d'informazione dei singoli parlamentari, concerne solo informazioni del

Consiglio federale o dell'Assemblea federale, mentre non si applica alle richieste di informazioni rivolte ai Tribunali federali e al Ministero pubblico della Confederazione e/o all'Autorità di Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (von Wyss, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz (Commento alla legge sul Parlamento) N. 19 sull'articolo 7 LParl); infatti l'Alta vigilanza parlamentare è esercitata, ai sensi dell'articolo 52 LParl, dalle Commissioni della gestione, e le relazioni tra l'Assemblea federale e i Tribunali federali nonché l'Autorità di Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, sono disciplinate dall'articolo 162 LParl. Di conseguenza per le informazioni dei Tribunali federali o dell'AV-MPC si tiene conto esclusivamente dei diritti d'informazione delle Commissioni, non di quelli dei singoli parlamentari.

In secondo luogo si deve nuovamente sottolineare che, ai sensi dell'articolo 26 capoverso 4 LParl, il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del MPC non è soggetto alla (alta) vigilanza parlamentare. Questa normativa serve tra l'altro a proteggere i Tribunali federali e il MPC da influenze politiche sui loro processi decisionali.

3.–4. Il MPC collabora, basandosi sulle pertinenti basi legali, con molte altre autorità, tra cui anche il DFAE. In primo piano si collocano la Direzione del diritto internazionale pubblico e il suo Comitato interdepartimentale per il diritto internazionale umanitario, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), la Divisione sicurezza umana della Direzione politica (DSU), le Rappresentanze permanenti della Svizzera presso l'ONU e altre organizzazioni internazionali e le ambasciate svizzere nei Paesi di importanza decisiva.

### **2.7 17.3933. Interpellanza Mazzone Lisa del 29.9.2017. C'è veramente la volontà di agire nei procedimenti concernenti i crimini internazionali?**

La stampa ha rivelato l'esistenza di un procedimento penale per crimini di guerra contro Rifaat Al-Assad, lo zio del presidente siriano Bashar Al-Assad. Il MPC ha aperto tale procedimento circa quattro anni fa. Secondo gli avvocati, che hanno presentato anche un ricorso presso il Tribunale penale federale per denegata giustizia, in questo dossier non è stato fatto niente o quasi niente in materia di atti procedurali di inchiesta. L'imputato sarebbe stato interrogato solo una volta, nel 2015, su ordine del Tribunale penale federale, quindi contro la volontà del MPC. Non è stato effettuato nessun confronto con gli accusatori privati e non si è proceduto all'assunzione delle prove, vale a dire quelle in base ad una lista di testimoni. Al contempo, in Francia, Spagna e Inghilterra, i beni di Rifaat Al-Assad sono stati

sequestrati e in Francia l'imputato è perseguito per ricettazione mediante l'illecito utilizzo di fondi pubblici e riciclaggio di denaro.

Nella sua risposta alle domande poste dal *Matin Dimanche* e dalla *Sonntagszeitung*, il MPC ha menzionato «la complessità del caso e il lungo tempo trascorso dal momento dei fatti».

Chiedo all'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione di rispondere alle seguenti domande:

1. Perché il MPC, nel quadro di questo procedimento, non ha compiuto praticamente nessun atto di inchiesta?
2. Perché il MPC non ha assunto le prove presentate dalle parti?
3. Perché il MPC non ha organizzato nessun confronto con le vittime?

#### **Risposta dell'Autorità di vigilanza Sul Ministero pubblico della Confederazione del 6.2.2018**

1.–3. L'interpellanza concerne un procedimento penale del Ministero pubblico della Confederazione (MPC), attualmente in corso, nel quale un rappresentante delle vittime ha presentato ricorso al Tribunale penale federale contro il MPC riguardo ai temi sollevati nelle tre domande dell'interpellanza. Il MPC esprimerà il proprio parere al riguardo all'attenzione del Tribunale nell'ambito della procedura di ricorso. Il controllo di merito sulle decisioni e/o la conduzione del procedimento da parte del MPC nei singoli casi concreti è riservato al Tribunale competente e non è oggetto dell'Alta vigilanza parlamentare (art. 26 cpv. 4 della Legge sul Parlamento).

#### **2.8 17.3951. Interpellanza Markwalder Christa del 29.9.2017. Il MPC vuole veramente perseguire i crimini del diritto penale internazionale?**

Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) ha confermato di aver aperto nel 2013 un procedimento penale contro Rifaat Al-Assad per crimini di guerra; il procedimento è stato aperto sulla base del principio della giurisdizione universale, che obbliga la Svizzera a perseguire le persone sospettate di aver commesso crimini di diritto penale internazionale presenti nel nostro territorio.

Il Consiglio federale ribadisce regolarmente la centralità della lotta all'impunità nella sua politica estera e penale. In un'intervista concessa a «La Liberté» nel 2012, il MPC ha dichiarato che dal 1° gennaio 2011 dispone di una base legale che afferma chiaramente che il MPC è competente per la lotta contro il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra – tutti reati

imprescrittibili – e che ciò obbliga il MPC a perseguire le persone sospettate presenti nel territorio svizzero, anche se solo di passaggio.

Nelle sue risposte alle interpellanze 11.4168, 14.3283, 15.3362 e 16.3745, l'Autorità di vigilanza sul MPC ha confermato più volte che gli strumenti a disposizione del MPC in materia di crimini internazionali sono sufficienti. Nel suo rapporto di gestione del 2016, il MPC ha anche confermato: «Nell'ambito dell'attuazione della strategia 2016–2019 è stato deciso segnatamente che l'ambito Diritto penale internazionale ha un'importanza strategica.»

Tuttavia, ad oggi, dalla creazione del relativo centro di competenza (CCV, poi RV) nessun perseguimento in materia di crimini di diritto penale internazionale è sfociato in un atto d'accusa dinanzi al Tribunale penale federale. La Svezia, ad esempio, che si è dotata di un'unità composta da otto Procuratori a tempo pieno responsabili dei casi di diritto penale internazionale, ha già concluso una decina di procedimenti di questo tipo.

Domande:

1. Sulla base dei recenti sviluppi, l'Autorità di vigilanza sul MPC conferma che gli strumenti disponibili sono sufficienti per il perseguimento delle persone sospettate di aver commesso crimini di guerra?
2. Come spiega le critiche continue da parte delle associazioni e degli avvocati delle parti civili e le rivelazioni della stampa in materia?
3. Di quanto tempo dispone, in percentuale, la divisione RV per i casi di crimine di diritto penale internazionale rispetto ai casi di assistenza giudiziaria internazionale?
4. Si prevede di discutere la possibilità di rendere autonoma un'unità del CCV affinché tali casi siano gestiti con il tempo, la specializzazione e le risorse necessarie?

#### **Risposta dell'Autorità di Vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) del 6.2.2018**

1. In primo luogo si ricorda che l'articolo 7 della Legge sul Parlamento (LParl), che disciplina i diritti d'informazione dei parlamentari, concerne solo informazioni del Consiglio federale o dell'Amministrazione federale, mentre non è applicabile alle richieste di informazione rivolte ai Tribunali federali e al MPC e/o all'AV-MPC (von Wyss, in: *Kommentar zum Parlamentsgesetz* (Commento alla legge sul Parlamento), n. 19 sull'articolo 7 LParl), in quanto le relazioni tra l'Assemblea federale e l'AV-MPC sono regolamentate dall'articolo 162 LParl. Di conseguenza, per le richieste di informazioni rivolte all'AV-MPC si tiene conto esclusivamente dei diritti di informazione delle Commissioni.

In secondo luogo va sottolineato che, ai sensi dell'articolo 26 cpv. 4 LParl, il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del MPC non è soggetto alla (Alta) Vigilanza parlamentare. Questa norma serve tra l'altro a proteggere i Tribunali federali e il MPC dalle influenze politiche sui loro processi decisionali.

Con l'applicazione dello Statuto di Roma la competenza per il perseguimento penale di genocidi, crimini contro l'umanità e crimini di guerra è stata attribuita al MPC. Il settore Diritto penale internazionale è stato introdotto nel 2012 e dal 2016 è annesso alla Divisione Assistenza giudiziaria, diritto penale internazionale (RV). La Divisione RV è composta da 18,5 unità lavorative a tempo pieno: sei Procuratori, cinque assistenti Procuratori, 1,5 praticanti e cinque assistenti di procedimento. Tra questi, tre Procuratori e un assistente Procuratore sono specializzati segnatamente nel campo del diritto penale internazionale.

Dal 2011 il MPC ha trattato oltre 40 casi. I procedimenti si sono conclusi nella maggior parte dei casi con un non luogo a procedere o con l'abbandono del procedimento; ad oggi nessun procedimento è sfociato in un atto d'accusa dinanzi al Tribunale penale federale. Al momento attuale ci sono 19 procedimenti pendenti. Le possibilità di perseguimento penale sono limitate e dipendono strettamente dalla disponibilità a cooperare degli Stati coinvolti. I luoghi di compimento dei reati si trovano sempre all'estero, coinvolgono molti Paesi, regioni e culture e le vittime e i testimoni soggiornano anch'essi all'estero; i reati in questione sono imprescrittibili, cosicché le indagini riguardano in parte anche casi avvenuti molto tempo addietro. Particolarmente critico è il problema della conciliabilità con il diritto processuale svizzero delle deposizioni raccolte in forma privata o rilasciate all'estero e quindi dell'utilizzabilità di tali dichiarazioni nel contesto di un processo penale svizzero.

Il MPC si occupa in maniera approfondita delle particolari esigenze che si manifestano nell'ambito del diritto penale internazionale. In maggio 2017 ha avviato un'analisi strategica dell'ambito attinente ai crimini del diritto penale internazionale e in gennaio 2018, ha posto in vigore il suo regolamento sull'organizzazione interna della Divisione RV – un processo che è ancora lontano dal concludersi, poiché in una prima fase si è dovuto procedere alla raccolta dei dati relativi alla situazione attuale, alla definizione degli sviluppi da perseguire e infine all'elaborazione delle misure necessarie per l'attuazione del progetto. Dal canto suo, l'AV-MPC ha sottoposto la Divisione RV del MPC a una particolare ispezione, i cui lavori non si sono a tutt'oggi ancora conclusi. I risultati conclusivi dell'ispezione saranno esposti in forma riassuntiva nel Rapporto d'attività 2018 dell'AV-MPC.

Al momento attuale, l'AV-MPC continua a ritenere che gli strumenti messi in campo dal MPC nell'ambito del diritto penale internazionale siano sufficienti per un corretto adempimento dei compiti affidatigli. Tuttavia, dato che il MPC deve occuparsi anche di altri ambiti criminali (ad esempio nel campo del terrorismo, della protezione dello Stato o della criminalità economica) quante risorse debbano essere impiegate nei singoli ambiti è, in ultima analisi, un problema che riguarda le priorità strategiche del Procuratore generale della Confederazione.

I confronti diretti tra Paesi sono solo in parte possibili a causa dei diversi sistemi giuridici e della diversa organizzazione delle autorità.

2. È nella natura delle cose che i vari soggetti coinvolti nei procedimenti ne giudichino in parte l'andamento in modo diverso. Se in un procedimento in corso vengono avanzate delle critiche mediante ricorso, il MPC esprime il suo parere all'attenzione del Tribunale competente. Non esiste d'altronde alcun'altra possibilità, al di fuori dei rimedi giuridici previsti dalla legge, di prendere posizione rispetto alle obiezioni dei diretti interessati o alle notizie pubblicate in merito dai media.
- 3.–4. Come esposto nel suo Rapporto d'attività 2016 il MPC si è dato, al 1 febbraio 2016, una nuova organizzazione anche negli ambiti dell'assistenza giudiziaria e del diritto penale internazionale, creando la Divisione RV, i cui collaboratori vengono impiegati in entrambi gli ambiti a seconda delle esigenze e del carico di lavoro (cfr. la risposta dell'AV-MPC sull'interpellanza 16.3745); nello specifico, i Procuratori particolarmente specializzati in Diritto penale internazionale vengono impiegati soprattutto in questo ambito penale.

# Abbreviazioni

<b>AVI-AIn</b>	Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative
<b>AV-MPC</b>	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
<b>CDF</b>	Controllo federale delle finanze
<b>CdG</b>	Commissione della gestione
<b>CdG-N</b>	Commissione di gestione del Consiglio nazionale
<b>CdG-S</b>	Commissione di gestione del Consiglio degli Stati
<b>CG</b>	Commissione giudiziaria
<b>CP</b>	Codice penale del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
<b>CPP</b>	Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 (RS 312.0)
<b>DDPS</b>	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
<b>DelCG</b>	Delegazione delle Commissioni della gestione
<b>DelFin</b>	Delegazione delle finanze
<b>DFF</b>	Dipartimento federale delle finanze
<b>DFGP</b>	Dipartimento federale di giustizia e polizia
<b>LAIn</b>	Legge federale sulle attività informative del 25 settembre 2015 (RS 121)
<b>LOAP</b>	Legge sull'organizzazione delle autorità penali del 19 marzo 2010 (RS 173.71)
<b>LParl</b>	Legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002 (RS 171.10)
<b>LResp</b>	Legge federale su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (legge sulla responsabilità; RS 170.32)
<b>LSCPT</b>	Legge federale sulla vigilanza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni del 6 ottobre 2000 (RS 780.1)
<b>MPC</b>	Ministero pubblico della Confederazione
<b>NMG</b>	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
<b>PGF</b>	Polizia giudiziaria federale
<b>RS</b>	Raccolta sistematica
<b>TAF</b>	Tribunale amministrativo federale
<b>TF</b>	Tribunale federale
<b>TPF</b>	Tribunale penale federale
<b>UFCL</b>	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
<b>UFG</b>	Ufficio federale di giustizia
<b>UFIT</b>	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione



